



Strasbourg den 16.1.2018
COM(2018) 32 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**om genomförandet av paketet om den cirkulära ekonomin:
åtgärder i gränssnittet mellan lagstiftningen om kemikalier, produkter och avfall**

(Text av betydelse för EES)

{SWD(2018) 20 final}

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

om genomförandet av paketet om den cirkulära ekonomin:

åtgärder i gränssnittet mellan lagstiftningen om kemikalier, produkter och avfall

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

I december 2015 antog Europeiska kommissionen ett ambitiöst paket om den cirkulära ekonomin i syfte att hjälpa företag och konsumenter i EU att övergå till en starkare och mer cirkulär ekonomi där resurser används på ett mer hållbart sätt.

De föreslagna åtgärderna har bidragit till ”att sluta kretsloppet” i produkternas livscyklar genom ökad återvinning och återanvändning, till nytta för både miljön och ekonomin. Syftet är att maximera värdet och användningen av alla råvaror, produkter och avfall, främja energibesparingar och minska utsläppen av växthusgaser.

Förekomsten av vissa kemikalier kan försvåra återvinning och återanvändning. Vissa kemikalier kan helt enkelt utgöra tekniska hinder för återvinning. Till och med en del ofarliga ämnen, som till exempel har stark lukt, kan i vissa fall förhindra användningen av återvunnet material¹. Andra kemikalier är skadliga för människor eller miljö. Allt fler av dessa identifieras och omfattas av restriktioner eller förbud. Dessa ämnen kan förekomma i produkter som sålts innan begränsningarna infördes och vissa av dem kan ha lång livslängd. Därför kan förbjudna kemikalier ibland finnas i återvinningsflödena. Det kan vara kostsamt att upptäcka och avlägsna sådana ämnen, vilket skapar problem framför allt för små återvinningsföretag. I detta meddelande kallar vi dessa olika typer av kemikalier ”farliga ämnen”.

Meddelandet och det åtföljande arbetsdokumentet är resultatet av ett sektorsöverskridande samarbete mellan experter som ansvarar för olika lagstiftningsområden. Dessutom genomfördes ett omfattande riktat samråd med intressenter mellan den 12 april och den 7 juli 2017, i vilket över 100 experter deltog.

I meddelandet granskas de fyra största problem som har identifierats i fråga om överensstämmelsen inom lagstiftningen om kemikalier, produkter och avfall och deras bromsning av utvecklingen mot en cirkulär ekonomi. På grundval av detta ställer vi vissa nyckelfrågor om hur dessa problem kan lösas, och dessutom anges vilka åtgärder som kommissionen redan nu kommer att initiera. I det åtföljande arbetsdokumentet har kommissionens tjänstemän utförligt analyserat de rättsliga och tekniska utmaningar som behöver diskuteras, och möjliga sätt att genomföra dessa diskussioner föreslås.

2. VAD ÄR DET VI STRÄVAR EFTER?

I handlingsplanen för den cirkulära ekonomin fastställdes följande två mål:

¹ Detta kan gälla material som i sin återvunna form ska användas som material i kontakt med livsmedel.

- 1) Att möjliggöra återvinning och stimulera till användning av returråvaror genom att begränsa onödiga pålagor och underlätta gränsöverskridande rörlighet för returråvaror så att det blir enkelt att handla med dem i hela EU. och
- 2) Att byta ut farliga ämnen och, när detta inte är möjligt, minska förekomsten av dem och se till att de lättare kan spåras.

Dessa två mål, varav det ena härrör från avfallspolitiken och det andra från kemikaliepolitiken, har ofta uppfattats som motstridiga, och det har påståtts att målen på det ena politikområdet inte kan uppnås på grund av målen på det andra.

Syftet med detta meddelande är att främja en bred diskussion i unionen om hur de stora frågorna i gränssnittet mellan lagstiftningen om kemikalier, produkter och avfall kan hanteras på ett tillfredsställande sätt. Lösningarna måste ta hänsyn till att detta är ett politikområde där specifika omständigheter – som ofta är regionala eller till och med lokala – spelar en viktig roll.

Vi söker lösningar som ska genomföras på rätt nivå med brett stöd från berörda intressenter. Alla frågor behöver inte nödvändigtvis lösas på EU-nivå, om nationella eller lokala lösningar skulle leda till bättre resultat.

3. FYRA IDENTIFIERADE PROBLEM

På den öppna och konkurrensutsatta EU-marknaden tillverkar företagen sina varor med de material som enligt deras uppfattning bäst tillgodoser behoven. När avfall har behandlats för att på nytt kunna användas på marknaden hamnar dessa återvunna material i direkt konkurrens med råvaror. Därför är återvunna material som mest konkurrenskraftiga när de liknar råvaror så mycket som möjligt i fråga om prestanda och kvalitet. Då finns det fler användningsområden för de återvunna materialen.

Återvunna material som innehåller farliga ämnen kan ibland inte användas, eftersom detta skulle skada bilden av den produkt som innehåller materialet. I vissa fall är det inte tillåtet att återanvända sådana material, till exempel för att tillverka nya material som kommer i kontakt med livsmedel.

För att bidra till unionens framgångsrika maximering av återvinningen och minimera användningen av råvaror har vi gjort en ingående granskning av de EU-regler som är tillämpliga på avfallshantering, kemikalier och produkter, och funnit att det finns fyra huvudsakliga problem i gränssnittet mellan dessa regelverk.

3.1. Det finns ingen lättillgänglig information om innehåll av farliga ämnen att tillgå för dem som hanterar avfall och förbereder det för återvinning

Avfall består ofta av blandprodukter som har tillverkats vid olika tidpunkter och uppfyller olika produktstandarder. De företag som hanterar avfall har ofta inte tillgång till information om hur de kasserade varor de hanterar är sammansatta, antingen på grund av att sådan information inte finns eller på grund av att den inte längre är tillgänglig när produkterna blir avfall. Material kan också oavsiktligt bli förorenade under sin livscykel.

Exempel: Pappersindustrin bemödar sig om att hålla sina produkter säkra och lätta att återvinna. När papper bearbetas för att tillverka tryckta produkter kan bläck och andra material tillsättas. De nuvarande reglerna gör det inte möjligt för pappersbruk som använder

returpapper att få tillräcklig information om kemikalier som har tillförts under tidigare livscyklar. Detta begränsar återvinningen av papper och ökar kostnaderna, eftersom nya kontroller och tester måste göras². På senare tid har det förekommit fall där bläckrester och mineraloljor har påträffats i livsmedel till följd av att förpackningar tillverkade av återvunnet papper och kartong börjat användas³.

Studier som utförts av medlemsstater om avfall efter elektriska eller elektroniska produkter visar att den information som krävs enligt gällande EU-lagstiftning endast i sällsynta fall vidarebefordras till eller görs tillgängliga för avfallshanteringsanläggningar⁴.

3.1.1. Mål

Vi måste se till att alla aktörer i leveranskedjan och ytterst även avfallsföretagen får tillgång till tillförlitlig information om farliga ämnen i produkter. Detta kommer att främja utvecklingen av kretslopp med giftfria material och förbättra hanteringen av kemikalieriska såväl i samband med reparationer och andra former av återanvändning som i avfallshanteringsprocesserna.

3.1.2. Planerade åtgärder

Parallellt med samrådet kommer vi att förbättra faktaunderlaget genom att inleda en genomförbarhetsstudie med inriktning på representativa sektorer. Den kommer att inriktas på användningen av olika informationssystem samt innovativa metoder och strategier för spårning som skulle kunna medge ett flöde av relevant information utmed produkternas leveranskedjor och till återvinningsföretagen. Studien förväntas vara avslutad i slutet av 2019. Andra planerade åtgärder är till exempel att utveckla arbetsrutiner för att garantera att importerade produkter inte innehåller ämnen som är otillåtna i tillverkningen av produkter i EU och förenklade förfaranden för att begränsa användningen av CMR-ämnen⁵ i konsumentvaror.

Frågor:

Vilket mervärde skulle skapas om ett obligatoriskt informationssystem infördes i unionen för att ge avfallshanterings- och återvinningsföretag information om förekomsten av farliga ämnen?

Hur ska vi hantera varor som importeras till unionen?

² Enligt uppgifter från CEPI under det riktade samrådet.

³ Se till exempel: <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> eller BEUC:s ståndpunktsdokument (se sidan 5) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>

⁴ Källa: Uppgifter från svenska Naturvårdsverket och Frankrike. Studier: Goodpoint, *Information on Hazardous Substances in Waste*, 2016 (på engelska) och Goodpoint, *Information Transfer on Hazardous Substances*, 2017 (på engelska).

⁵ Ämnen som är carcinogena, mutagena eller reproduktionstoxiska.

3.2. Avfall kan innehålla ämnen som inte längre är tillåtna i nya produkter

Nya kemikalier kommer hela tiden ut på marknaden, medan andra förbjuds när man upptäcker att de medför risker. På grund av denna ständigt pågående process kan produkter som tillverkas i enlighet med dagens lagar innehålla ämnen som senare förbjuds. När produkten blir avfall och sedan återvinns kan det förbjudna ämnet finnas kvar i det återvunna materialet. Detta kallar vi problemet med ”etablerade ämnen”.

Exempel: Det finns många exempel på problem med ”etablerade ämnen”. , har Exempelvis har det rapporterats om förekomster av vissa bromerade flamskyddsmedel, som är långlivade, bioackumulerande och toxiska ämnen, i produkter av återvunnen plast, bland annat i leksaker och köksredskap⁶. Ett annat exempel är att användningen av vissa ämnen som ursprungligen tillsattes som mjukgörare i PVC nu har reglerats, vilket innebär att återvunnen PVC som innehåller mer än vissa angivna mängder av dessa ämnen inte får användas eller släppas ut på marknaden i EU.

3.2.1. Mål

Vi måste underlätta återvinning och ökad användning av returråvaror genom att främja utvecklingen av kretslopp för giftfria material. När vi överväger möjliga begränsningar av användningen av kemikalier och undantag från dessa, måste vi dessutom i högre grad beakta deras effekter på den framtida återvinningen och återanvändningen.

3.2.2. Planerade åtgärder

Problemet med etablerade ämnen kommer fortsatt att vara ett hinder för den cirkulära ekonomin. Därför kommer vi att verka för utformningen av en särskild metod för beslutsfattande om eventuellt återvinnande av avfall som innehåller farliga ämnen. Denna metod kommer att beakta de övergripande kostnads-nyttaspekterna av att återvinna material, jämfört med att kassera dem (till exempel förbränning med energiåtervinning). Vi förväntar oss att kunna avsluta arbetet med detta i mitten av 2019.

Vi ser också ett behov av att utarbeta riktlinjer som kanskerställa att förekomsten av farliga ämnen i återvunna material handhas på ett bättre sätt under det inledande arbetet med att ta fram förslag om hur riskerna med de farliga ämnena ska hanteras.

Slutligen överväger vi att införa genomförandelagstiftning för att möjliggöra en effektiv kontroll av hur det befintliga undantaget från Reach-registreringen för återvunna ämnen tillämpas.

Frågor:

Hur kan vi förena inställningen att avfall är en resurs som bör återvinnas med behovet av att säkerställa att avfall som innehåller farliga ämnen bara återvinns i form av material som är säkra att använda?

Bör vi tillåta att återvunna material innehåller kemikalier som inte längre är tillåtna i råmaterial? På vilka villkor i så fall?

⁶ Se hänvisningar till e flera studier som EEB och BEUC har medverkat till. Se till exempel sidan 4 i <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>

3.3. EU:s regler för när avfall upphör att vara avfall är inte helt harmoniserade, vilket leder till oklarheter om hur avfall blir nytt material och nya produkter

Tack vare våra regler, vår rättspraxis och vår långa erfarenhet kan vi avgöra när en vara inte längre är en vara och blir avfall. Från och med då är EU:s avfallslagstiftning tillämplig. För att skydda människors hälsa och miljön har EU stränga avfallsregler. I en cirkulär ekonomi bör material endast tillfälligt befinna sig i avfallsfasen, eftersom målet är att de ska återvinnas och återanvändas i ekonomin i stället för råvaror. Om detta ska fungera bör återvunnet material i så få fall som möjligt betraktas som avfall.

För att avfall ska upphöra att vara avfall måste det uppfylla vissa kriterier. När det gäller en del avfallsflöden har sådana kriterier fastställts på europeisk eller nationell nivå. Det finns emellertid brister i fråga om regelverkens räckvidden och tydlighet. Eftersom avfallsflödena, återvinningsprocesserna och de återvunna materialen är så komplexa, är det inte lätt att fastställa kriterier för när avfall upphör att vara avfall som är tillämpliga på hela avfallsflöden. Följaktligen köps, säljs och används många återvunna material utan att det finns några fastställda kriterier för när avfall upphör att vara avfall, det vill säga under oklara rättsliga omständigheter och utan insyn.

Exempel: I det riktade samrådet rapporterade man från metall- och elektroindustrierna att det finns några svårigheter med att avgöra huruvida material som kolaska, kopparslagg eller ferromolybdenslagg ska klassificeras som avfall eller produkter. Olika kriterier tillämpas i olika medlemsstater, ja till och med i olika regioner. Detta medför problem vid gränsöverskridande transporter av dessa material och gör det ibland omöjligt att utvinna användbara resurser ur mängden avfall av sådana slag som genereras varje år, i vissa fall i mängder som uppgår till flera miljoner ton⁷.

Osäkerheten om huruvida ett material ska anses vara avfall eller en produkt är också ett problem för myndigheterna, vilka ofta har svårt att fastställa om avfalls- eller produktlagstiftningen är tillämplig. Denna situation uppstår till exempel när man ska avgöra om återvunnen PVC som innehåller DEHP fortfarande ska betraktas som avfall eller behandlas som en produkt.

3.3.1. Mål

Det måste bli möjligt med en mer harmoniserad tolkning och tillämpning av reglerna inom EU för när avfall upphör att vara avfall i syfte att ytterligare underlätta användningen av återvunnet material i EU.

3.3.2. Planerade åtgärder

Kommissionen kommer att främja ett närmare samarbete mellan befintliga nätverk med experter på kemikalier och avfallshantering och i ett webbaserat arkiv samla alla kriterier för när avfall upphör att vara avfall och för biprodukter som har antagits på nationell och EU-nivå. Den kommer också att inleda en studie för att få bättre insikt i medlemsstaternas rutiner för att tillämpa och verifiera överensstämmelsen med bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall, vilket kan bli en utgångspunkt för eventuella riktlinjer.

⁷ Se Eurometaux: <https://www.eurometaux.eu/media/1634/eurometaux-response-chemicals-products-waste-interface-stakeholder-c.pdf> och Eurelectric: http://www.eurelectric.org/media/340047/eurelectric-interface_consultation-final_07072017-2017-2430-0001-01-e.pdf.

Fråga:

Hur kan vi underlätta större harmonisering av reglerna för när avfall upphör att vara avfall, och för vilka avfallsflöden?

3.4. Reglerna för fastställande av vilka typer av avfall och kemikalier som är farliga är inte enhetliga, vilket påverkar användningen av returråvaror

Tillverkningen och användningen av farliga kemikalier och produkter omfattas av strikta EU-regler som har antagits för att skydda arbetstagarna⁸, medborgarna och miljön mot skador. När det slås fast att en kemikalie är farlig klassificeras den som farlig, vilket medför tydliga skyldigheter för operatörerna att säkerställa att den hanteras på ett säkert sätt.

Avfallshanteringen omfattas på liknande sätt av EU-regler som har antagits i samma syfte, så att farligt avfall hanteras utan att skada miljön eller människors hälsa. De två regelverken är emellertid inte helt överensstämmande. Vi har noterat situationer där samma material som innehåller ett farligt ämne kan betraktas som farligt eller ofarligt beroende på om det är avfall eller en produkt. Denna skillnad betyder att man inte kan förutsätta att material som återinförs i ekonomin till följd av återvinning av ofarligt avfall nödvändigtvis resulterar i ofarliga produkter.

Det sätt på vilket reglerna om klassificering av avfall genomförs och tillämpas har stor påverkan på framtida beslut om avfallshantering, om till exempel insamlingens genomförbarhet och ekonomiska hållbarhet, återvinningsmetoder och valet mellan återvinning och bortskaffande. Sådana skillnader kan påverka användningen av returråvaror.

Exempel: Bly klassificeras på olika sätt beroende på om det är avfall eller en produkt. Blyhaltigt bygg- och rivningsavfall betecknas som ofarligt avfall i den europeiska avfallsförteckningen. Produkten bly klassificeras som ett farligt ämne enligt EU:s lagstiftning om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (klassificerings- och märkningsförordningen) till följd av dess reproduktionsstörande effekter.

Ett annat exempel är avfall i form av mjukgjord PVC som innehåller vissa tillsatser, där avfallsföretagen ofta (felaktigt) klassificerar avfallet som ofarligt trots att den resulterande återvunna produkten kommer att klassificeras som en farlig kemisk blandning enligt klassificerings- och märkningsförordningen.

3.4.1. Mål

Vi måste se till att reglerna om kemikalier och avfall tillämpas med större konsekvens.

3.4.2. Planerade åtgärder

Vi kommer att publicera en vägledning om avfallsklassificering för att hjälpa avfallsföretag och behöriga myndigheter till en gemensam metod för att karakterisera och klassificera avfall. Vi kommer också att främja utbytet av bästa praxis när det gäller tester för bedömning av ämnen med avseende på den farliga egenskapen HP 14 ”ekotoxiskt”, i syfte att försöka harmonisera dem.

⁸ Direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. Direktiv 98/24/EG av den 7 april 1998 om skydd av arbetstagares hälsa och säkerhet mot risker som har samband med kemiska agenser i arbetet. Direktiv 2004/37/EG om skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för carcinogener eller mutagena ämnen i arbetet.

Fråga:

Bör vi fortsätta att anpassa reglerna om faroklassificering så att avfall kan betraktas som farligt i enlighet med samma regler som för produkter?

4. SLUTSATSER OCH KOMMANDE STEG

Dessa fyra problem utgör stora hinder för den cirkulära ekonomin. De inkomna synpunkterna visar tydligt att det finns utmaningar med den praktiska tillämpningen på fältet, bland annat i form av begränsad tillgång till resurser och kunskap samt samordningen mellan olika aktörer på lokal, nationell och europeisk nivå.

Vår analys visar också att det finns rättsliga utmaningar. På längre sikt måste ambitionen vara att uppnå full samstämmighet mellan de lagar som styr tillämpningen av avfalls- och kemikaliestrategierna. Därigenom kan vi nå målet om säkra och ändamålsenliga material som är utformade för att hålla länge, återvinnas och ha liten miljöpåverkan. Varor bör utformas, tillverkas, säljas och återvinnas med minsta möjliga användning av farliga ämnen. Detta underlättar återanvändning på sätt som maximerar materialens ekonomiska fördelar och nytta för samhället, samtidigt som skyddet för människors hälsa och miljön ligger på en hög nivå.

De politiska alternativen i arbetsdokumentet omfattar både de akuta problemen och problem som bara kan lösas med tiden. Dokumentet innehåller flera alternativ för varje problem och inbjuder till reflektion över den lämpligaste balansen mellan de totala långsiktiga fördelarna med en cirkulär användning av dessa material och de sammantagna långsiktiga hälso- och miljöproblem som sammanhänger med de ämnen som de innehåller.

Vi måste bana väg för en cirkulär ekonomi i unionen. Till vårt förfogande har vi redan några verktyg som kan minska en del av motsättningarna, men vi behöver mer bevisning och input från hela EU för att kunna slå fast hur vi bäst löser några av de mer omfattande problemen.

Vi uppmanar Europaparlamentet, rådet och Regionkommittén samt berörda intressenter att medverka i diskussionen och ta ställning till de utmaningarna som beskrivits. Så kan vi staka ut vägen mot en verkligt cirkulär ekonomi.

Ambitionen är att de utlovade åtgärderna redan ska ha börjat vidtas och vara underbyggda med solid bevisning när denna kommissions mandat löper ut 2019. De nya studier som vi kommer att inleda och det samråd som alla intressenter nu inbjuds att delta i blir därför avgörande roll för att arbetet ska kunna drivas framåt.