EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.3.2023
COM(2023) 142 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

om genomförandet av förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall

Generering, behandling och gränsöverskridande transport av farligt avfall och annat avfall i Europeiska unionens medlemsstater och Förenade kungariket 2016–2019

{SWD(2023) 56 final}

1. INLEDNING

Europeiska unionen (EU) är part i Baselkonventionen av den 22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall (*konventionen*). Konventionens syfte är att skydda människors hälsa och miljön mot de negativa effekterna av farligt avfall.

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall| (*förordningen*) införlivas konventionen i EU-rätten[1]. I november 2021 föreslog kommissionen att denna förordning skulle ersättas med en ny förordning[2]. Förslaget diskuteras för närvarande av Europaparlamentet och EU:s medlemsstater.

Varje medlemsstat lämnar årligen in en rapport om genomförandet av konventionen för det föregående kalenderåret till konventionens sekretariat. En kopia av rapporten (*Baselrapporten*) sänds även till kommissionen, tillsammans med ytterligare information som krävs enligt bilaga IX till förordningen (*EU-frågeformuläret*)[3].

Vart tredje år utarbetar kommissionen en rapport om genomförandet baserat på Baselrapporterna och EU-frågeformulären. Det här är den sjätte rapporten om genomförandet och avser perioden 2016–2019. Denna fyraårsrapport är ett undantag från den vanliga treåriga rapporteringen. Du hittar närmare detaljer om medlemsstaternas rapporter i det åtföljande dokumentet från kommissionens avdelningar.

I konventionen används termerna ”import” och ”export” för transporter till och från parter i konventionen. I EU-rätten används dessa termer endast för transporter till och från EU. I detta dokument används termerna i enlighet med förordningen.

Denna genomföranderapport innehåller information om transporter av anmält avfall, dvs. avfall som omfattas av förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande i enlighet med kraven i förordningen. Detta omfattar transporter av avfall som kategoriseras som farligt avfall[4], annat anmält avfall[5] och icke förtecknat avfall[6]. Det omfattar inte avfall som klassificeras som ”grönlistat” avfall[7], eftersom medlemsstaterna inte är skyldiga att rapportera handel med sådant avfall. Rapporten ger alltså inte någon översikt över den totala mängden avfall som transporterats inom EU,

[1] Förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall (EUT L 190, 12.7.2006, s. 1).

[2] https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-new-regulation-waste-shipments_en

[3] Artikel 51.1 och 51.2 i förordning (EG) nr 1013/2006.

[4] I förordningen definieras farligt avfall med hänvisning till direktiv 91/689/EEG om farligt avfall, som i sin tur hänvisar till en förteckning över farligt avfall som ska upprättas. Denna förteckning upprättades genom den europeiska avfallsförteckningen, där farligt avfall betecknas med en asterisk. Icke-farligt avfall definieras som avfall som inte klassificeras som farligt avfall. Eftersom förordningen överensstämmer med konventionen är allt avfall som klassificeras som farligt enligt konventionen även klassificerat som farligt enligt förordningen.

[5] ”Annat anmält avfall” avser icke-farligt avfall som förtecknas i bilaga II till konventionen. Detta omfattar hushållsavfall (Y46) och restprodukter som uppstår genom förbränning av hushållsavfall (Y47). Dessa avfallskategorier omfattas av kontroller som liknar kontrollerna av farligt avfall enligt konventionen.

[6] Även om det inte finns specifika uppgifter om generering av icke förtecknat avfall, kommer icke förtecknat avfall att täckas av kategorin farligt avfall eller kategorin annat anmält avfall.

[7] ”Grönlistat avfall” avser majoriteten av icke-farligt avfall som kan transporteras för återvinning utan skriftlig förhandsanmälan eller skriftligt förhandsgodkännande från de behöriga myndigheterna.

exporterats från EU och importerats till EU. Alla siffror i rapporten är ungefärliga och har avrundats uppåt.

2. RAPPORTER FRÅN MEDLEMSSTATER

Tjugosex medlemsstater har färdigställt rapporter enligt konventionen för alla fyra åren i rapporteringsperioden 2016–2019 (i enlighet med artikel 51.1 i förordningen). Några medlemsstater lämnade in rapporter efter tidsfristens utgång. Närmare uppgifter om vilka medlemsstater som lämnade in rapporter för sent finns i det åtföljande dokumentet.

Tjugofem medlemsstater har färdigställt rapporter enligt förordningen för alla fyra åren i rapporteringsperioden 2016–2019 (i enlighet med artikel 51.2 i förordningen). Några medlemsstater lämnade in rapporter efter tidsfristens utgång. Närmare uppgifter om vilka medlemsstater som lämnade in rapporter för sent finns i det åtföljande dokumentet.

Avvikelser i de avfallsmängder som rapporterats som transporterade från och till EU:s medlemsstater konstaterades för både farligt och allt anmält avfall. För allt anmält avfall var det minst korrekta rapporteringsåret 2018, då de mängder som transporterades från medlemsstaterna översteg de mängder som transporterades till medlemsstaterna med 3,7 miljoner ton. För farligt avfall var det minst korrekta året 2016, då de mängder som transporterades från medlemsstaterna översteg de mängder som transporterades till medlemsstaterna med 1,1 miljoner ton.

3. GENERERING AV FARLIGT OCH ANNAT ANMÄLT AVFALL

De senaste och mest relevanta uppgifterna om generering av farligt avfall i EU finns i Europeiska kommissionens publikationer och databaser[8]. Enligt de uppgifter som medlemsstaterna rapporterat enligt förordningen genererade EU 95 miljoner ton farligt avfall 2016 och 102 miljoner ton 2018. Genereringen av farligt avfall per capita i EU uppgick till 197 kg 2016 och 210 kg 2018.

I EU genererades 2,2 miljarder ton anmält avfall 2016 och samma mängd 2018.

4. AVFALLSTRANSPORTER FRÅN MEDLEMSSTATERNA

Farligt avfall

Under perioden 2016–2019 uppgick den genomsnittliga årliga mängden anmält avfall som transporterades från EU-27 till 19,3 miljoner ton, varav i genomsnitt 6,9 miljoner ton (36 %) var farligt avfall. Från 2001 till 2019 fördubblades den totala mängden farligt avfall som transporterades inom EU och från EU.

Av det farliga avfall som transporterades från EU:s medlemsstater 2016–2019 behandlades 65 % i ett återvinningsförfarande (dvs. materialåtervanns eller behandlades i ett annat återvinningsförfarande). Siffran 65 % för 2016–2019 är lägre än för rapporteringsperioden 2013–2015, då siffran var 76 %. Eftersom andelen farligt avfall som transporterades från medlemsstaterna och behandlades i ett återvinningsförfarande tidigare hade varit relativt konstant mellan rapporteringsperioderna 2010–2012 och 2013–2015, innebär den lägre siffran för 2016–2019 ett trendbrott.

[8] Se https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasgen/default/table?lang=en

Andelen farligt avfall som transporterats för bortskaffande är nästan konstant: 21 % under 2016–2019 jämfört med 22 % under 2013–2015. Under samma period har det skett en ökning av den andel som rapporterats som transporterad för ”blandad” behandling (dvs. en kombination av bortskaffande och återvinning) (från 2 % till 13 %).

Tabell 1 visar de förfaranden för avfallshantering för vilka farligt avfall transporterades från medlemsstaterna.

Tabell 1 Farligt avfall som transporterats från medlemsstaterna per förfarande (1 000-tal ton)

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Bortskaffande	1,594	1,710	1,477	1,299
Återvinning	688	847	602	677
Materialåtervinning	3,012	4,107	3,723	4,279
Blandad behandling	802	907	1,059	878
Ospecificerat	1	0	1	0

Liksom för tidigare rapporteringsperioder var Frankrike och Italien de två medlemsstater som transporterade ut de största mängderna farligt avfall 2016–2019, 6,8 miljoner ton respektive 3,9 miljoner ton under fyraårsperioden. Tyskland var den medlemsstat som transporterade ut den tredje största mängden, med 3,6 miljoner ton.

Export från EU

Under rapporteringsperioden 2016–2019 exporterades 10 % av det farliga avfallet från EU. Detta avfall exporterades uteslutande till OECD-länder, eftersom det är förbjudet att exportera det till länder utanför OECD.

Annat anmält avfall

Tabell 2 visar transporter av annat anmält avfall per avfallsslag. Observera att Y46-avfall (dvs. hushållsavfall) och Y47-avfall (restprodukter som uppstår genom förbränning av hushållsavfall) är undergrupper till kategorin ”annat anmält avfall”.

Tabell 2. Annat anmält avfall som transporterats från medlemsstaterna, 2016–2019 (1 000-tal ton)

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Annat anmält avfall	10,462	11,960	10,927	9,693
Y46	*1,268*	*1,355*	*872*	*826*
Y47	*639*	*546*	*646*	*739*

Från 2001 till 2019 ökade den totala mängden annat anmält avfall som transporterades inom EU och från EU med 463 %. Tabell 3 visar transporter av annat anmält avfall per förfarande för avfallshantering.

Tabell 3. Annat anmält avfall som transporterats från medlemsstaterna per förfarande (1 000-tal ton)

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Bortskaffande	508	542	410	350
Återvinning	3,113	3,342	2,460	2,714
Materialåtervinning	6,223	7,539	7,397	6,451
Blandad behandling	617	528	660	178
Ospecificerat	0	9	0	0

Icke förtecknat avfall

I detta avsnitt presenteras uppgifter om transporter av icke förtecknat avfall. Detta avfall ingår antingen i uppgifterna om transporter av farligt avfall eller i uppgifterna om transporter av annat anmält avfall, baserat på klassificering genom en kod i den europeiska avfallsförteckningen eller annan information i transportuppgifterna som identifierar det transporterade avfallet som farligt eller icke-farligt. Under perioden 2016–2019 transporterades i genomsnitt 9,5 miljoner ton icke förtecknat avfall. Den största delen gick till återvinningsförfaranden.

5. AVFALLSTRANSPORTER TILL MEDLEMSSTATERNA

Alla medlemsstater lämnade information om avfall som transporterades till deras territorium i enlighet med artikel 51.1 i förordningen för alla fyra åren i rapporteringsperioden 2016–2019. Tjugosex medlemsstater rapporterade sådana avfallstransporter under 2016–2019, och endast Malta rapporterade att man inte hade tagit emot någon transport av farligt avfall eller annat anmält avfall.

År 2001 transporterades 7 miljoner ton av allt anmält avfall till EU:s medlemsstater, medan den genomsnittliga mängden sådana transporter av anmält avfall under perioden 2016–2019 uppgick till 24 miljoner ton per år. Detta innebär en ökning med 231 % från 2001 till perioden 2016–2019. Mängden varierar från år till år men för 2013–2015 var genomsnittet 22 miljoner ton, vilket innebär att mängden har ökat med 10 % jämfört med den förra rapporteringsperioden. Vidare var de transporterade mängderna till medlemsstaterna 2016 (26,1 miljoner ton) och 2017 (26,6 miljoner ton) de högsta sedan 2001. Detta innebär en fortsatt allmän trend att inkommande avfallstransporter ökar med tiden.

Liksom under tidigare rapporteringsperioder var Tyskland den medlemsstat som tog emot den största mängden anmält avfall – 24 miljoner ton transporterades dit under perioden 2016–2019. På andra plats under fyraårsperioden kom Frankrike dit 18 miljoner ton transporterades, och på tredje plats Sverige dit 12 miljoner ton transporterades.

Nästan allt farligt och annat anmält avfall som transporterades till EU:s medlemsstater under 2016–2019 kom från EU eller Eftaländerna, en fortsatt trend från tidigare rapporteringsperioder. Dessa två källor stod för sammanlagt 99 % av alla sådana transporter av anmält avfall.

Farligt avfall

Under 2016–2019 transporterades i genomsnitt 10,2 miljoner ton farligt avfall per år (43 % av ”importerat” anmält avfall) till medlemsstaterna. Medlemsstaterna och Eftaländerna stod tillsammans för 98 % av det farliga avfall som transporterades till EU:s medlemsstater 2016–2019, en liten ökning jämfört med 2013–2015, då de stod för 97 %.

Mängden farligt avfall som importerats från tredjeländer utanför OECD som andel av de totala inkommande avfallstransporterna varierar mellan 1 % och 2 % under åren.

Mängden farligt avfall som transporterades till EU ökade med 265 % mellan 2001 och 2019, vilket är något högre än den procentuella ökningen för allt anmält avfall som transporteras till medlemsstaterna (214 %).

Under 2016–2019 transporterade medlemsstaterna 2,6 miljoner ton farligt avfall från EU. Under samma period transporterades 11 miljoner ton till EU från tredjeländer. Således är EU fortfarande nettoimportör av farligt avfall.

Frankrike var den största mottagaren av farligt avfall under perioden 2016–2019 (17 miljoner ton), och Tyskland var den näst största mottagaren (10 miljoner ton).

Under 2016–2019 behandlades 78 % av det farliga avfall som transporterades till medlemsstater i ett återvinningsförfarande, 16 % gick till ett bortskaffningsförfarande och 6 % genomgick ”blandad” behandling. Den andel som rapporterades vara avsedd för bortskaffande har minskat något sedan 2013–2015 (med 3 %), medan den andel som rapporterades vara avsedd för återvinning har ökat något (med 1 %).

Under 2016–2019 tog Tyskland emot 53 % av allt farligt avfall som transporterades för bortskaffande i EU. Detta är en ökning jämfört med 2013–2015, då Tyskland tog emot 46 % av allt farligt avfall som transporterades för bortskaffande. Den proportionellt höga mängden farligt avfall som går till Tyskland beror sannolikt på att landet har proportionellt sett fler anläggningar för bortskaffande av farligt avfall än andra medlemsstater.

Av det farliga avfall som transporterades för återvinning gick 49 % till Frankrike. Detta är en stor ökning från 2013–2015, då Frankrike – som även under den perioden var destination för den största mängden farligt avfall för återvinning – tog emot 32 % av avfallet för detta ändamål.

Annat anmält avfall

Av allt anmält avfall som transporterades till medlemsstaterna var 59 % annat anmält avfall. Från 2001 till 2019 har den totala mängden annat anmält avfall som transporterats till medlemsstaterna ökat med 189 %.

6. OLAGLIGA TRANSPORTER SAMT INSPEKTIONER OCH ÅTGÄRDER FÖR ATT SÄKERSTÄLLA EFTERLEVNAD

Olagliga transporter

Medlemsstaterna rapporterade 5 502 olagliga avfallstransporter under 2016–2019, vilket innebär en ökning av antalet olagliga transporter per år jämfört med föregående rapporteringsperiod. För 2013–2015 rapporterades i genomsnitt 933 olagliga transporter per år, och för 2016–2019 rapporterades 1 376 olagliga transporter per år.

Rapporteringen om antalet stickprovskontroller/inspektioner har förbättrats jämfört med föregående rapporteringsperiod. För perioden 2013–2015 var det bara elva medlemsstater som rapporterade i det format som anges i EU:s frågeformulär, medan tjugosju medlemsstater använde rätt format för 2016–2019.

Transporternas rapporterade olaglighet sträcker sig från vad som kan vara verkliga administrativa misstag till ett tydligt miljöskadligt beteende. Bland administrativa problem rapporterar medlemsstaterna ofta transporter som saknar den åtföljande dokumentation som krävs enligt bilaga VII till förordningen. Danmark rapporterar särskilt många fall av utfärdade böter för ofullständiga formulär enligt bilaga VII. Ett annat problem som rapporterats är att korrekt anmälan inte gjorts. Både Frankrike och Tyskland (två av de medlemsstater som har högst rapportering om olagliga transporter) rapporterar många fall av transporter utan anmälan.

När det gäller brottmål nämns ofta avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) och uttjänta fordon. Exempelvis står WEEE för merparten av Belgiens rapporterade olagliga transporter, medan Tjeckien rapporterar att WEEE felaktigt identifierats som elektrisk och elektronisk utrustning för återanvändning (ej avfall). Tjeckien rapporterar också transporter av uttjänta fordon som påstås vara begagnade bilar.

För perioden 2016–2019 rapporterade Tyskland det högsta totala antalet olagliga transporter med 1 850 fall, vilket utgjorde 34 % av det totala antalet rapporterade fall i EU mellan 2016 och 2019. Detta inbegriper dock ett stort antal ”mindre överträdelser” och omkring 480 fall av återtransport av avfall[9]. När dessa mindre överträdelser och fall inte medräknas minskar Tysklands olagliga transporter under 2016–2019 till 163 fall (4 % av det totala antalet fall).

Belgien är den medlemsstat som har det näst högsta antalet olagliga transporter, med 952 fall, vilket motsvarar 25 % av det totala antalet rapporterade fall i EU mellan 2016 och 2019. Därefter kom Frankrike med 625 fall (16 %).

Belgien rapporterade det högsta antalet olagliga transporter 2013–2015 och Nederländerna rapporterade det näst högsta antalet under den rapporteringsperioden. Eftersom Nederländerna inte har rapporterat för 2018 och 2019 är det inte möjligt att ange ett totalt antal olagliga transporter för rapporteringsperioden 2016–2019. För 2016 och 2017 rapporterade dock Nederländerna höga siffror och är den medlemsstat som rapporterat det fjärde högsta antalet för perioden 2016–2017 (efter Tyskland, Belgien och Frankrike).

[9] Återtransporter av avfall betraktas som mindre allvarliga fall om de inte leder till någon betydande sanktion.

Inspektioner

Vid 2019 års rapportering var det tjugo medlemsstater (av de tjugosex medlemsstater som lämnade information) som använde det nya formatet för att rapportera inspektioner uppdelat efter dels fysiska kontroller av anläggningar, företag, mäklare och handlare i samband med avfallstransporter, dels inspektioner av avfallstransporter, inklusive fysiska kontroller. De flesta av dessa medlemsstater tillhandahöll grundläggande information och rapporterade antal för de två inspektionskategorierna, medan vissa lämnade mer detaljerad information.

Exempel på medlemsstater som lämnat mer detaljerad information är

- Tyskland, som delade upp inspektioner av avfallstransporter på federala och statliga inspektioner,
- Belgien, som lämnade uppgifter om antalet inspektioner längs väg,
- Finland, som delade upp inspektioner på de olika nationella myndigheter som utfört dem,
- Grekland, som rapporterade antalet dubbelkontroller av uppgifter, och
- Portugal, som uppgav att inspektioner av avfallstransporter omfattar inspektioner av både fordon och administrativa dokument.

Inkonsekvent rapportering, och det faktum att även när det nya formatet används är det oklart vilka typer av inspektioner som medlemsstaterna tar med i sin rapportering, innebär att antalet rapporterade inspektioner varierar kraftigt mellan medlemsstaterna och att det inte är möjligt att jämföra antalet inspektioner mellan medlemsstaterna. Dessutom saknas det fortfarande samsyn om vilka verkställighetsåtgärder som ska räknas som ”stickprovskontroller”[10].

Verkställighetsåtgärder

Tretton medlemsstater lämnade närmare uppgifter om de sanktioner som kan utfärdas enligt deras nationella lagstiftning, inklusive ekonomiska sanktioner (Belgien, Estland, Frankrike, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien och Tjeckien) och fängelsestraff (Belgien, Estland, Frankrike, Italien, Kroatien, Malta och Tyskland). Det verkar inte ha skett några betydande förändringar sedan föregående rapporteringsperiod i de sanktioner som utdömts.

Den högsta ekonomiska sanktion som rapporterats är samma som under rapporteringsperioden 2013–2015, nämligen Tjeckiens böter på 2 miljoner euro, som kan tillämpas på både fysiska och juridiska personer. Det längsta fängelsestraffet är också samma, nämligen Tysklands tioåriga straff för orsakande av allvarlig miljöskada. Precis som under perioden 2013–2015 är ett tvåårigt straff en vanlig sanktion.

Uppgifterna är inte tillräckligt tillförlitliga för att det ska gå att dra några slutsatser om huruvida högre bötesbelopp och längre fängelsestraff avskräcker från olaglig transport av avfall. Belgien har fortfarande det högsta totala antalet olagliga transporter och de näst

[10] Genom förordning (EU) nr 660/2014, som ändrade förordning nr 1013/2006, ersattes termen ”stickprovskontroll” med termen ”inspektion” i förordningen. Detta fick verkan i januari 2016.

högsta och tredje högsta bötesbeloppen (upp till 500 000 euro i Flandern och upp till 1 000 000 euro i Vallonien) och fängelsestraffen (fem år).

7. NÄSTA STEG

Kommissionen offentliggjorde en utvärdering av förordningen den 30 januari 2020[11]. Vidare lade kommissionen fram ett förslag till ny förordning om avfallstransporter den 17 november 2021. Detta förslag behandlas för närvarande av medlagstiftarna i Europaparlamentet och rådet.

[11] https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/shipments/SWD_2020_26_F1_SWD_EVALUATION_EN_V4_P1_1064541.pdf