



LUNDS UNIVERSITET

Ekonomihögskolan

VT 2008

Institutionen för handelsrätt

HARK01 Kandidatkurs - Handel och marknad

Kandidatuppsats

Krav på exportlicens vid gränsöverskridande transporter av farligt avfall inom EU

Proportionerlig åtgärd eller kvantitativ restriktion?

Handledare: Marianne Steneroth Sillén

Författare: David Rhudin

Sammanfattning

Syftet med denna uppsats är att belysa de hinder som föreligger vid handel med avfall inom EU. Uppsatsen handlar inte om att uppmuntra miljöförstöring, tvärt om. Tyvärr finns det stora vinster i illegal hantering av avfall och främst farligt avfall. För att möta denna lukrativa konkurrens måste handeln med avfall inom EU, där återvinning och omhändertagande sker på ett sätt som är bra för miljön, bli bättre, snabbare, effektivare och billigare. Det finns exempel där farligt avfall som enbart kan omhändertas för deponering i Sverige istället kan användas som en ny råvara i andra EU-länder. Problemet är att eftersom transport av farligt avfall inom EU är anmälningspliktigt kan detta ofta hindras – antingen genom att det blir oekonomiskt, eller att byråkratin gör det för krångligt att söka detta alternativ.

Uppsatsen ger först läsaren bakgrund och syfte samt avgränsningar till ämnet. Därefter följer en genomgång av relevanta definitioner och lagstiftning inom området samt en noggrann genomgång av anmälningsplikten eller ”exportlicens” i folkmun. Uppsatsen behandlar sedan relevant rättspraxis och avslutas med en analys av om kravet på exportlicens vid gränsöverskridande transport av farligt avfall inom EU utgör en proportionerlig åtgärd eller en kvantitativ restriktion.

Jag finner i mina slutsatser att exportlicens vid transporter inom EU, mellan medlemsländer som är anslutna till OECD och Baselkonventionen samt ej omfattas av några övergångsbestämmelser, är oproportionerlig. Den så kallade informationsplikten torde ha motsvarande kontrollerande effekt.

Abstract

The purpose of this essay is to draw attention to the obstacles that affects the internal trade of waste within the EU. The essay doesn't in any way encourage pollution or illegal handling of waste but unfortunately there are large profits to be made from illegal destruction and recycling of waste and especially hazardous wastes. Therefore the dependable companies handling waste must access a market with fast and flexible (but predictable) regulations as well as lower transaction costs to help make the environment better and encourage a strive for increased recycling. There are examples where some waste only can be sent to a land-fill within the country but could be recycled in other EU-countries. The export license required for transportation of hazardous wastes within the EU can often prevent this from happening mostly because of the transaction costs.

The essay starts with describing the background, purpose and restrictions followed by relevant definitions and legislation within the subject. The application processes for the export license is then described in detail and the judicial precedent in relation to this subject. The essay ends with a analyze and a discussion of whether the export license is a proportionate measure or a quantitative restriction.

My conclusions is that the export license is a quantitative restriction and that the less complex duty of information would fulfill the objective set out in the EG-legislation no. 1013/2006 as well as being more proportionate when it comes to restricting the free trade within the EU.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| 1. Inledning | 6 |
| 1.1 Bakgrund | 6 |
| 1.2 Problemformulering och syfte | 7 |
| 1.3 Avgränsningar | 7 |
| 1.4 Metod och material | 9 |
| 1.5 Disposition | 10 |
| 2. Ämnesorientering | 11 |
| 2.1 Avfall | 12 |
| 2.2 Farligt avfall | 12 |
| 2.3 Gränsöverskridande avfallstransporter | 14 |
| 2.4 Baselkonventionen | 15 |
| 2.5 OECD-avtalet | 16 |
| 2.6 EG-förordning nr 1013/2006 om transport av avfall | 16 |
| 2.7 Förordning (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall | 18 |
| 2.8 Artiklarna 28-30 i EG-fördraget | 18 |
| 2.9 Rättspraxis avseende artikel 29 | 19 |
| 2.10 Proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen | 21 |
| 3. Utredning | 23 |
| 3.1 Att ansöka om exportlicens | 23 |
| 3.2 Export av farligt avfall mellan EU- samt OECD-land | 25 |
| 3.3 Möjligheter och skyldigheter på medlemsnivå | 26 |
| 3.4 Gemenskapslagstiftningsnivån | 30 |
| 4. Slutsats, analys och diskussion | 31 |
| Källförteckning | 34 |

Bilagor:

Bilaga 1 *(Artiklarna 28-30 i EG-fördraget)*

Förkortningar

| | |
|-------------------|---|
| Baselkonventionen | Baselkonventionen av den 22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall |
| EG-fördraget | The Treaty Establishing the European Community / Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen |
| EG-förordningen | Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall |
| EU | European Union / Europeiska Unionen |
| EWC-kod | European Waste Catalog (kategorisering av avfall) |
| Exportlicens | Med exportlicens avses anmälningsplikt enl. art 4, EG nr 1013/2006 |
| MB | Miljöbalk (1998:808) |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| OECD-avtalet | OECD-rådets beslut C(2001)107/slutlig rörande revidering av beslut C(92)39/slutlig om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning |
| REG | Rättsfallssamling från europeiska gemenskapens domstol och förstainstansrätt |

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Återvinningsindustrin ställs ofta inför dilemmat att ekonomiska aspekter hos kunderna styr vart och till vad man transporterar sitt avfall. Alla vill göra bättre för miljön – bara det inte medför en högre kostnad. Tack vare ökade transportkostnader minskar incitamentet för avfallsturism ytterligare och för ett seriöst återvinningsföretag finns ständigt en strävan efter att finna bättre lösningar som är billigare och bättre för både kunden och miljön. Tyvärr finns det ofta fortfarande stora vinningar i att hantera ett avfall, och framförallt ett miljöfarligt avfall, på ett inkorrekt och illegalt sätt. Därför är strikta miljöregler och lagar både bra och motiverade. Nackdelen är när lagar och regler hindrar en effektiv utveckling av återvinningen, så att ett seriöst alternativ inte kan konkurrera med illegala förfaranden. Miljön drabbas av att tillämpningen av dessa lagar och regler gör att vissa avfall skickas till deponering i hemlandet istället för till återvinning i ett annat land.

Inom EU finns något som kallas för anmälningsplikt, vilket innebär att för att få transportera ett miljöfarligt avfall från ett land till ett annat så krävs att man fått sin anmälan behandlad och godkänd av miljömyndigheterna. Detta förfarande kallar vi inom branschen för ”exportlicens”. Som handelsrättsstuderande återvinnare uppstår då naturligt funderingen – är dessa exportlicenser en proportionerlig åtgärd eller en kvantitativ restriktion?

1.2 Problemformulering och syfte

Denna uppsats handlar om huruvida ”Krav på exportlicens vid gränsöverskridande transporter av farligt avfall inom EU är en proportionerlig åtgärd eller en kvantitativ restriktion”. Frågan inriktas därmed till att behandla artikel 29 i EG-fördraget och dess undantag i artikel 30. Ytterligare en vinkel av frågan kan skrivas som ”Hur redan godkända anläggningar inom ett EU-medlemsland måste godkännas av både import- och exportlandets myndighet vid handel med farligt avfall inom EU och huruvida detta är förenligt med artikel 29-30 i EG-fördraget eller inte”. Frågan berör EU:s grundideologi med de fyra friheterna – fri rörlighet av personer, varor, tjänster och kapital – specifikt artiklarna 28-30 i EG-fördraget om kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan.

Avsikten med uppsatsen är att fokusera på problemet om exportlicens inom EU (enligt EG-förordning 1013/2006) verkligen är förenlig med artikel 29 i EG-fördraget. Uppsatsen kommer enbart att behandla farligt avfall som faller inom EG-förordningens¹ tillämpningsområde samt export/import mellan EU-länder vilka inte omfattas av övergångsbestämmelser men omfattas av OECD-avtalet.²

1.3 Avgränsningar

Det finns oändligt många infallsvinklar och problemställningar att ta hänsyn till då frågeställningar om avfall ofta är mer komplexa än man kan tro. Dels finns definition av avfall och farligt avfall, dels finns frågor om transport av avfall, gränsöverskridande transporter av avfall, klassificeringar av farligt gods och regler för transporter av farligt gods. Ytterligare frågor handlar om övergripande målsättningar i miljöbalken, EU:s mål och syfte samt EG-direktiv och förordningar m.m. om alltifrån försiktighetsåtgärder till ren miljölagstiftning.

¹ EG nr 1013/2006

² OECD-rådets beslut C(2001)107/slutlig rörande revidering av beslut C(92)39/slutlig om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning. *Se mera om OECD under ”OECD-avtalet”.*

Även om dessa frågor kortfattat beskrivs, så faller de utanför ramen för detta arbete, då beskrivningen enbart avser att ge den oinsatta läsaren den bakgrundsinformation som krävs för att enklare förstå det resonemang som förs.

Ytterligare avgränsning handlar om frågan att avfall har två olika klassningar, D-klassat material (material till deponering) och R-klassat material (material för återvinning). Avgränsning sker för att olika klassningar innebär att olika regelverk, begränsningar och krav tillämpas. Frågan får dessutom skattemässiga konsekvenser. Det kan nämnas att deponering av farligt avfall i Sverige sker genom markdeponier, vilket gör att materialet D-klassas. Markdeponi innebär kort att man lägger detta material i speciella skikt ovan mark på ”speciella dukar som skall vara täta till nästa istid”. I vissa andra länder fyller man igen gruvor och dagbrott med farligt avfall. Detta klassas där inte som deponering utan som återvinning eftersom gruvor och dagbrott fylls igen. Jag är väl medveten om denna problematik men uppsatsens avsikt avser ”verklig återvinning” och jag vill härmed förtydliga att jag inte avser att gå in i debatten om vilken typ av deponering av farligt avfall som är bäst. Uppsatsens avsikt är ej heller att på intet sätt stödja att sådan deponering sker genom att kalla något för återvinning som inte är ”verklig återvinning”. Uppsatsen kommer enbart att belysa den handelsrättsliga problematiken med avsikt på ”riktig” återvinning (R-klassat material) och att återvinning skall förordas framför deponering. Definition av deponering och återvinning lämnar jag därmed med varm hand till andra skribenter, politiker och den lagstiftande makten.

I dagens heta debattklimat om miljöfrågor är det extra viktigt att se denna uppsats ur ett juridiskt och ett rent affärsmässigt perspektiv. Miljöaspekten värderas men analyseras inte. Uppsatsen kommer till exempel inte att utvärdera påverkan av transportavstånd, hur olika myndigheter och olika medlemsländer i EU väljer att godkänna sina verksamheter för hantering av farligt avfall eller inte, samt vilka krav man ställer på dessa anläggningar och behandlingens metod.

Slutligen görs avgränsningen till att enbart handla om huruvida exportlicensen enligt EG-förordningen anses proportionerlig med hänvisning till artikel 29 i EG-fördraget. Frågan om normhierarki – vilken regel som har företräde, EG-fördraget eller EG-förordningen, med hänsyn till artiklarna 95 och 174-176 i EG-fördraget – lämnas utanför uppsatsen. Denna intressanta fråga kan i sig utgöra en helt egen uppsats och nämns därför som rekommendation för andra intresserade studenter och skribenter.

1.4 Metod och material

Uppsatsen är uppbyggd på egen erfarenhet av ett handelsrättsligt problem vid export av farligt avfall inom EU, där exportlicens krävdes för att skicka ett material till ”verklig återvinning”. Materialet kunde ha utgjort en ny råvara, istället för att deponeras som var det inhemska alternativet. Med detta som bakgrund har jag formulerat en problemställning till vilken relevant lagstiftning har identifierats, analyserats och kommenterats. En jämförelse mellan verkligheten och denna lagstiftning tillsammans med aktuell rättspraxis har resulterat i denna uppsats.

Först följer en beskrivning av vissa grundläggande definitioner och regler om avfall, farligt avfall samt transport av avfall. Därefter redogörs för specifika frågeställningar om just import och export av farligt avfall. Materialet består av svensk och EG-rättslig miljölagstiftning. Rättskällor utgörs av EG-fördraget, Miljöbalken, Avfallsförordningen (2001:1063), EG-förordning 1013/2006 samt 1418/2007 och information från Naturvårdsverket. Mycket av det beskrivande materialet under ”Ämnesorientering” är hämtat, inspirerat och baserat på information från Naturvårdsverkets hemsida. Till sist bör nämnas den rättspraxis som är tillämplig inom området. En komplett hänvisning av material återfinns under källförteckningen.

1.5 Disposition

Dispositionen i uppsatsen är uppbyggd så att läsaren ges en grundläggande beskrivning av avfall, farligt avfall, transporter och export av avfall, främst farligt avfall, samt artiklarna 29-30 i EG-fördraget.

Därefter följer en undersökning där just export av farligt avfall från ett EU land som är OECD-medlem till ett annat EU land som också är medlem i OECD belyses. Undersökningen är inriktad på huruvida exportlicensförfarandet är förenligt med artiklarna 29-30 i EG-fördraget. Här återfinns också kortfattat rättspraxis inom området, samt bakgrund och syfte för lagstiftningen.

Avslutningsvis diskuteras huruvida exportlicenser strider mot artiklarna 29-30 i EG-fördraget eller ej, samt om det visar sig vara så, det ändå kan vara motiverat att kräva en exportlicens.

2. Ämnesorientering

Avfall. De flesta vet väl vad ett avfall är, eller? Vem vet vad gränsen mellan en råvara och ett avfall går? Vem vet om en ny bil är en bil eller ett avfall. Det kan vara en testbil från en biltillverkare som är på väg att skrotas, för att inte komma ut eller synas på marknaden innan den lanseras och bilen utgör då ett avfall. Lagstiftarna är väl medvetna om detta problem och ny lagstiftning är på gång. Enligt Miljöbalken (MB) ”avses varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med” ett avfall.³ När man tänker efter finns det fler sorters avfall än det finns produkter i världen! I avfallsförordningen är avfall definierat i olika avfallskategorier.⁴ Att sortera avfallet och samtidigt uppfylla ett av syftena med miljöbalkens hänsynsregler – hushållningsprincipen⁵ – som säger att allt avfall i första hand skall 1. återanvändas 2. återvinnas 3. energiutvinnas 4. deponeras, utgör en övergripande målsättning. Vissa avfall är dock farligare än andra, då de kan innebära fara för människors hälsa eller miljön. Därför finns en kategorisering av farligt avfall definierat i avfallsförordningen som är gemensam för EU.⁶ Medlemsländerna får dock klassificera fler avfall som farliga, men skall då underrätta Kommissionen. För farligt avfall ställs mera långtgående krav än ”vanligt” avfall. Ett av kraven är anmälningsplikt vid export, där ett godkännande först måste erhållas av myndigheterna (en så kallad exportlicens).⁷ Att avfall inbegrips i definitionen *varor* som skyddas av *den fria rörligheten av varor* fastslogs av EG-domstolen i det ”Vallonska avfallsmålet” Mål C-2/90.

³ MB 15 kap 1 §

⁴ Avfallsförordningen (2001:1063), bilaga 2

⁵ MB 1 kap 1 § 5p. och MB 2 kap 5 §

⁶ 4 § Avfallsförordningen (2001:1063)

⁷ Artikel 4, EG nr 1013/2006

2.1 Avfall

Tack vare EU:s inverkan på medlemsländernas lagstiftning har både MB och EG-direktivet 2006/12/EG samma definition av avfall, nämligen att avfall är varje föremål, ämne eller substans som respektive lag stipulerar som avfall och som innehavaren gör sig av med eller är skyldig att göra sig av med. Som tidigare nämnts är avfall definierat och kategoriserat i avfallsförordningen och i bilaga 1 till EG-direktivet.⁸ I direktivet anges att syftet med en gemensam definition och terminologi av avfall är att skapa en effektivare avfallshantering inom EU.

2.2 Farligt avfall

Inom hela EU är även definitionen av farligt avfall gemensam.⁹ Bakgrunden till en gemensam definition av farligt avfall är enligt EG-direktivet att en exakt och enhetlig definition bidrar till en effektivare och bättre hantering. EG-direktivet syftar också till att skapa förutsättningar inom EU för en säker och likartad hantering av avfall och farligt avfall, samt återvinning av dessa.¹⁰ Ett sätt att nå detta mål är bl.a. den gemensamma förteckningen över farligt avfall inom EU, utfärdad av kommissionen tillsammans med representanter från medlemsstaterna.¹¹ Medlemsländerna har möjlighet att föreslå att ett avfall, som de anser skall utgöra farligt avfall, skall föras till listan. Detta sker genom anmälan till kommissionen som i dessa lägen skall se över om förteckningen behöver uppdateras. Enskilda medlemsländer kan även (i undantagsfall) besluta att ett avfall, som inte finns med i förteckningen, ändå skall hanteras som farligt avfall, om det uppvisar farliga egenskaper. Detta skall då anmälas till kommissionen. Vidare fastställer direktivet att farligt avfall inte får blandas med vanligt avfall och att olika typer av farligt avfall inte får blandas med varandra, samt att avfallet

⁸ 2006/12/EG

⁹ EG-direktiv 91/689/EEG om farligt avfall, artikel 1.4

¹⁰ EG-direktiv 91/689/EEG om farligt avfall

¹¹ Europeiska avfallskatalogen – EAK, EG-kommissionens beslut 2000/532/EG

skall dokumenteras och identifieras. Definitionen av farligt avfall i direktivet 91/689/EEG lyder:

”I detta direktiv avses med farligt avfall:

- *Avfall som finns upptaget i en förteckning [...] Detta avfall skall ha en eller flera av de egenskaper som anges i bilaga 3. Vid utarbetande av denna förteckning skall hänsyn tas till avfallets ursprung och sammansättning och, när så är relevant, gränsvärden för koncentration. Denna förteckning skall ses över med jämna mellanrum och vid behov revideras enligt samma förfarande.*
- *Allt annat avfall som enligt en medlemsstat företer någon eller några av de egenskaper som anges i bilaga 3. Sådana fall skall anmälas till kommissionen och ses över i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 18 i direktiv 75/442/EEG för att anpassa förteckningen.”*

EU-direktivets regler om farligt avfall har inarbetats i svensk lagstiftning genom bland annat avfallsförordningen och i 4 § framgår definitionen av farligt avfall:

”farligt avfall: sådant avfall som är markerat med en asterisk () i bilaga 2 till denna förordning eller annat avfall som har en eller flera av de egenskaper som anges i bilaga 3 till denna förordning.”¹²*

EG-förordningen om transport av avfall definierar farligt avfall som:

”avfall enligt definitionen i artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (2)”¹³

¹² Avfallsförordningen (2001:1063)

¹³ EG nr 1013/2006

2.3 Gränsöverskridande avfallstransporter

För gränsöverskridande transporter finns olika regelverk på såväl svensk, europeisk som internationell nivå. Regelverken reglerar dels hur avfallstransporter över gränser skall genomföras, dels hur avfallet skall behandlas. En central utgångspunkt är EG-förordningen 1013/2006 om transport av avfall. Förordningen innefattar även OECD-avtalet¹⁴ avseende kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning och Baselkonventionens¹⁵ regler om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall. *OECD-avtalet och Baselkonventionen beskrivs närmare nedan.* Med sin vertikala direkta effekt gäller EG-förordningen som svensk lag. Svensk kompletterande lagstiftning utgörs av förordning (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall.

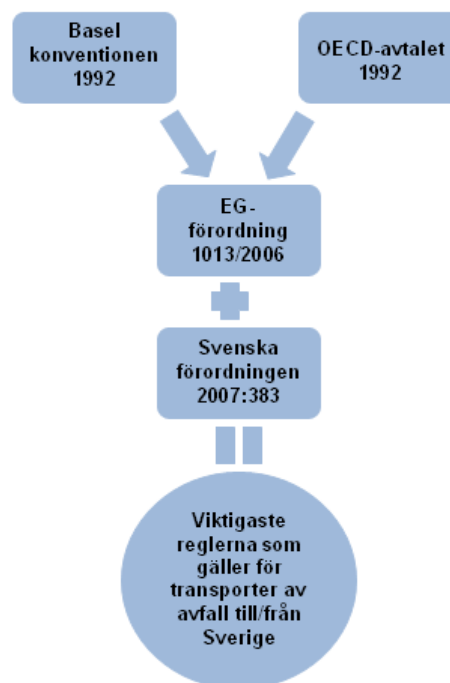


Bild från naturvårdsverkets hemsida¹⁶

För transport av avfall krävs som huvudregel att transportören innehar tillstånd till transport av avfall.¹⁷ Tillstånd beviljas om den som ansöker ur hälso- och miljöskyddssynpunkt kan styrka att den har personella, tekniska och ekonomiska resurser, att på ett tillfredsställande sätt transportera avfall. Generellt söks tillstånd för alla typer av avfall respektive farligt avfall. Andra tillstånd som verksamheten

¹⁴ OECD-rådets beslut C(2001)107/slutlig rörande revidering av beslut C(92)39/slutlig om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning. Även kallat "OECD-avtalet" / "OECD-beslutet"

¹⁵ Baselkonventionen av den 22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall.

¹⁶ www.naturvardsverket.se, not 1

¹⁷ 26 § Avfallsförordningen (2001:1063)

eventuellt kräver skall också finnas.¹⁸ Tillstånd för transport av avfall är tidsbegränsade till max fem år.¹⁹ Ansvarsfördelningen är tydlig när det gäller kontroll av tillstånd. Det är avfallslämnaren som är skyldig att kontrollera att transportören har tillstånd till transport av avfall och farligt avfall. När avfallslämnaren lämnar farligt avfall skall denne även kontrollera att mottagaren av avfallet har gällande tillstånd.²⁰ Avfallslämnaren skall vidare vid transport inom Sverige upprätta ett transportdokument.²¹ Av dokumentet skall framgå uppgifter om avsändaren, mottagaren, transportören, avfallsslag och mängd. Dokumentet skall undertecknas av både avsändaren och mottagaren. Transportdokumentet sträcker sig därmed betydligt längre än en ordinär fraktsedel.

2.4 Baselkonventionen

Baselkonventionen eller “Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal” är en FN-konvention ratificerad av 170 länder. Baselkonventionen handlar om att minska uppkomsten av farligt avfall och om att omhändertagandet och behandlingen skall ske så nära fallplatsen som möjligt. Baselkonventionen kom till därför att I-länderna exporterade avfall till U-länder som inte kunde hantera avfallet, varvid natur, miljö och människor skadades. Baselkonventionen reglerar huvudsakligen att avfall främst får skickas mellan medlemsländerna. Många avfall regleras under Baselkonventionen. Som prioriterade områden kan nämnas EE-avfall (Elektriska och Elektroniska produkter), fartygsupphuggning, kvicksilverhaltigt avfall, avfall med asbest och illegal dumpning av farligt avfall.²²

¹⁸ 29 § Avfallsförordningen (2001:1063)

¹⁹ 32 § Avfallsförordningen (2001:1063)

²⁰ 39 § Avfallsförordningen (2001:1063)

²¹ 41 § Avfallsförordningen (2001:1063)

²² <http://www.basel.int/ratif/convention.htm>, 2008-04-20

2.5 OECD-avtalet

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) verkar för en bättre världsekonomi. OECD består av 30 medlemsländer, vilka styrs av utpräglad demokrati och marknadsekonomi. Dess målsättningar är att stimulera hållbar ekonomisk utveckling, öka sysselsättningen, höja levnadsstandarden, bidra till och bistå andra länders ekonomiska utveckling, samt finansiell stabilitet och en ökad världshandel.²³ OECD handhar också ekonomisk statistik, analyser, publicering av ekonomisk art samt prognoser och beräkningar. Icke OECD-medlemsländer av EU-länderna är Cypern, Malta, Bulgarien, Slovenien, Estland, Lettland och Litauen.²⁴ Diskussioner förs dock om medlemskap med Estland och Slovenien.²⁵

Syftet med OECD-rådets beslut [C(2001)107/slutlig rörande revidering av beslut C(92)39/slutlig] om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning (OECD-avtalet (även kallat "OECD-beslutet")) är att underlätta handel med avfall för återvinning mellan medlemsstaterna. OECD-avtalet är ett omfattande regelverk som har inarbetats i EG:s förordning om transport av avfall 1013/2006.²⁶ OECD-avtalet är ett avtal under Baselkonventionen.

2.6 EG-förordning nr 1013/2006 om transport av avfall

Förordningen motiverar olika skyddsaspekter med hänsyn till den inre marknaden och en samsyn mellan myndigheterna i medlemsländerna, för att den inre marknaden skall fungera väl. EG-förordningen²⁷ anger också att bästa möjliga teknik för återvinning skall övervägas enligt gällande EG-direktiv.²⁸

²³ http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1_1_1,00.html, 2008-04-20

²⁴ http://www.oecd.org/countrieslist/0,3351,en_33873108_33844430_1_1_1_1_1_1_1,00.html, 2008-04-20

²⁵ http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1_1_1,00.html, 2008-04-20

²⁶ www.naturvardsverket.se, not 1

²⁷ punkterna 20 och 21 i motiveringen samt artiklarna 11.1h, 12.1i samt artikel 52 i EG-förordningen

²⁸ punkterna 17, 19 och 25 i motiveringen till EG direktivet och artiklarna 2.11, 3a, Bilaga IV m.fl. till EG-direktivet 96/61/EG

Vid export av avfall från Sverige behövs i vissa fall en av Naturvårdsverket godkänd anmälan. Förutom Naturvårdsverket skall även mottagande lands myndighet godkänna anmälan. Om avfallet inte behöver anmälas åligger det ändå avfallslämnaren en viss informationsplikt, varvid en särskild blankett skall medföras avfallet. Bryter avfallslämnaren mot reglerna, sker en så kallad illegal transport, vilket kan ge böter och fängelsestraff. Vid import av avfall gäller omvänd situation. Ansvaret ligger även där på avfallslämnaren, som skall anmäla sitt avfall/sin transport på motsvarande sätt.

Tre förhållanden avgör om avfalls-transporten är anmälningspliktig eller faller under informationsplikten.²⁹

1. Vilken avfallsbilaga listas avfallet i?
2. Till vilket land ska avfallet skickas?
3. Hur ska avfallet behandlas?



Bild från naturvårdsverkets hemsida³⁰

EG-förordningen lämnar även en möjlighet för de behöriga mottagarmyndigheterna att inom sina områden lämna förhandsgodkännanden av godkända återvinningsanläggningar.³¹ Förhandsgodkännanden skall vara tidsbegränsade och kan upphävas med omedelbar verkan.

²⁹ www.naturvardsverket.se, not 2

³⁰ www.naturvardsverket.se, not 2

³¹ artikel 14, EG nr 1013/2006

2.7 Förordning (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall

Förordningen om gränsöverskridande transporter avfall (SFS 2007:383) består av tre viktiga punkter: dels fastställer den Naturvårdsverket som behörig myndighet enligt artiklarna 53 och 54 i EG-förordningen samt artikel 5 i Baselkonventionen, dels stipulerar den att import av avfall till Sverige enbart får ske till godkända anläggningar enligt MB och slutligen att Naturvårdsverket har en informationsplikt till lokala tillsynsmyndigheter om gränsöverskridande transporter om Naturvårdsverket har kännedom, har fått kännedom eller handlägger ett ärende om gränsöverskridande transport.³²

2.8 Artiklarna 28-30 i EG-fördraget³³

(En av) EU:s grunder är de fyra friheterna – fri rörlighet av personer, varor, tjänster och kapital. För att uppnå detta har EU skapat övergripande bindande regler genom förordningar och direktiv. Handel inom EU definieras som den inre marknaden – vilken blev verklighet 1993. Som kuriosa kan nämnas att den utgör världen största hemmamarknad i den industrialiserade världen!³⁴

För att uppnå och bibehålla den inre marknaden avseende varor, den fria rörligheten, finns reglerna om kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan i artiklarna 28 och 29 till EG-fördraget, vilka slår fast principen om fri rörlighet av varor och har en vertikal direkt effekt.

Artikel 30 i EG-fördraget innebär att vissa undantag från artiklarna 28 och 29 kan godtas om särskilda skyddsintressen finns och proportionalitetsprincipen uppfylls.³⁵ Hindret får ej heller utgöra ett förtäckt handelshinder.

³² 5 § Förordning (2007:383) om gränsöverskridande transporter avfall

³³ se bilaga 1

³⁴ http://ec.europa.eu/news/eu_explained/070405_1_sv.htm, 2008-04-20

³⁵ för information om proportionalitetsprincipen se http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_sv.htm, 2008-04-20

2.9 Rättspraxis avseende artikel 29

EG-domstolen har inte tolkat artikel 29 i samma utsträckning som artikel 28 i EG-fördraget. Detta med anledning av att medlemsländerna normalt vill främja och inte hindra sin export.³⁶ Artikel 29 kan delas upp i två områden – kvantitativa restriktioner – och åtgärder med motsvarande effekt. Av den rättspraxis som finns, utgör ”Delhaize” ett fall.³⁷ Delhaize handlade om en kvantitativ restriktion som infördes för exportvaror, men inte för inhemska varor, vilket EG-domstolen ansåg bröt mot artikel 29 i EG-fördraget. Kvantitativa åtgärder får finnas enligt artikel 29, men får inte införas enbart på exportvaror, förutsatt att inte artikel 30 i EG-fördraget stipulerar ett undantag.

Ett annat fall är ”Inter-Huiles” som handlar om åtgärder med motsvarande verkan – specifikt kommuners rätt eller inte att införa ett system för insamling och omhändertagande av farligt avfall som förbjöd försäljning/export till företag utanför medlemslandet.³⁸ EG-domstolen slog fast att ett sådant förbud bryter mot artikel 29 i EG-fördraget. Liknande avgöranden finns från fallen ”FFAD”³⁹ och ”Nertsvoederfabriek”⁴⁰ som handlade om liknande förbud och påbud. Paralleller skulle även kunna dras till ”Jersey Potatoes”⁴¹ som handlade om olika krav för inhemsk handel och export. ”Bouhelier-fallet” handlade om krav på licens vid export för att säkerställa kvaliteten. EG-domstolen drar i sitt avgörande paralleller till artikel 28 och till ”Dassonville-fallet”⁴² och anför att alla åtgärder – direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt – utgör åtgärder med motsvarande verkan. Efterföljande praxis motsäger dock detta ställningstagande.⁴³ Varför diskuteras artikel 28? – Jo, alla principer som fastställs för artikel 28 gäller också för

³⁶ The Substantive Law of the EU, s. 167

³⁷ Mål C-47/90

³⁸ Mål 172/82

³⁹ Mål C-209/98

⁴⁰ Mål C-118/86

⁴¹ Mål C-293/02

⁴² Mål 8/74

⁴³ The Substantive Law of the EU, s. 169

artikel 29, förutom åtgärder (hinder) av indirekt effekt.⁴⁴ I fallet ”Groenveld” fastställer EG-domstolen att artikel 29 enbart reglerar direkt diskriminering och inte indirekt påverkan.⁴⁵ I fallet ”Italo Fenocchio” går domstolen ett steg längre genom att peka på att inte ens alla direkta diskrimineringar faller under artikel 29.⁴⁶ I fallen ”Krantz”⁴⁷ och ”Graf”⁴⁸ fastställs slutligen att ”Dassonville-formeln” inte är applicerbar på artikel 29.⁴⁹

Fallet ”Cassis de Dijon” handlar också om artikel 28.⁵⁰ Fallet har en stor betydelse och dess avgörande har varit avgörande i många fall därefter. Cassis de Dijon fastslog två principer, dels ”mutual recognition and proportionality” dels ”rule of reason – mandatory requirements”. ”Mutual recognition” handlar om att en vara som lagligen är tillverkad och marknadsförd i ett medlemsland inte utan anledning kan vara förbjuden i ett annat medlemsland. Den andra principen om ”Rule of Reason”, handlar om att rimliga nationella åtgärder som innebär handelshinder är tillåtna, om gemensamhetslagstiftning saknas och förutsatt att åtgärderna är fullkomligt nödvändiga och uppfyller ett tvingande hänsyn för skyddet av allmänt intresse (såsom miljön). En åtgärd är dock rimlig endast om den står i proportion till sitt uttalade syfte, den så kallade proportionalitetsprincipen, *se mera nedan*. Nationella åtgärder får inte heller leda till formell eller materiell diskriminering. Det är ännu oklart om ”Cassis de Dijon-principen – Rule of Reason” är applicerbar på artikel 29. Rättsfallet ”Schmidberger”⁵¹ ger uttryck för detta men det diskuteras inte direkt och kan därför inte med säkerhet sägas uttala att ”Rule of Reason” kan appliceras på artikel 29.⁵²

⁴⁴ EU Law, s. 390

⁴⁵ Mål 15/79

⁴⁶ Mål C-412/97

⁴⁷ Mål C-69/88

⁴⁸ Mål C-190/98

⁴⁹ The Substantive Law of the EU, s. 170

⁵⁰ Mål 120/78

⁵¹ Mål C-112/00

⁵² EU Law, s. 391

Genom ”Kommissionen vs. Danmark” fastslogs att miljöskydd är av tvingande hänsyn för allmänt intresse.⁵³ Då artikel 30 tolkas restriktivt för att inte urholka innebörden av artikel 28 och 29 innebär detta att handelshinder kan införas ur miljöskyddssynpunkt om hindret är icke-diskriminerande och proportionellt.

2.10 Proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen⁵⁴

Subsidiaritetsprincipen definieras i artikel 5 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Principen ska garantera att besluten fattas så nära medborgarna som möjligt genom att man kontrollerar om bestämmelser som antas på EU-nivå är motiverade i förhållande till de möjligheter som finns på nationell, regional eller lokal nivå. Principen innebär i praktiken att Europeiska unionen - förutom på områden där den har exklusiv behörighet - endast ska vidta åtgärder när dessa är mer effektiva än de åtgärder som kan vidtas på nationell, regional eller lokal nivå. Principen är nära kopplad till proportionalitets- och nödvändighetsprinciperna, enligt vilka åtgärder som vidtas av Europeiska unionen inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget.

Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992 antogs en förklaring om subsidiaritetsprincipen och man fastställde hur den skulle tillämpas. Det tillvägagångssätt som följer av denna förklaring överfördes till Amsterdamfördraget i ett protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som fogats till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Genom detta protokoll införs bland annat en systematisk analys av lagförslagets konsekvenser för subsidiaritetsprincipen och en användning av mindre tvingande gemenskapsbestämmelser i så stor utsträckning som möjligt.

⁵³ Mål 302/86, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Danmark

⁵⁴ Avsnitt 2.10 är hämtat rakt av från: http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_sv.htm 2008-04-27 & http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_sv.htm 2008-05-10
Med ordet ”definieras” torde författarna ha menat ”fastställts” el. dyl. då det annars kan tolkas som att artikel 5 förklarar vad principerna innebär.

I likhet med subsidiaritetsprincipen reglerar proportionalitetsprincipen EU:s befogenheter. Principen begränsar vad EU-institutionerna får göra. Enligt proportionalitetsprincipen får institutionerna endast vidta åtgärder om det är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen. Med andra ord ska agerandets omfattning stå i proportion till målet.

Detta innebär att när EU kan agera enligt flera olika metoder som ger samma effekt ska man välja den metod som ger medlemsländerna och EU-medborgarna störst frihet.

Proportionalitetsprincipen fastställs klart och tydligt enligt primärrätten i artikel 5 tredje stycket i EG-fördraget. Utförlig information om när subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen ska tillämpas finns i ett protokoll som genom Amsterdamfördraget fogats till EG-fördraget.

3. Utredning

3.1 Att ansöka om exportlicens

En anmälan om en exportlicens skall vara skriftlig och skickas till behörig myndighet i avsändarlandet. För Sverige är behörig myndighet Naturvårdsverket. Anmälan skall vara godkänd av både Naturvårdsverket och transitländernas myndigheter och mottagarmyndigheten, innan transporten utförs.



Bild från naturvårdsverkets hemsida avseende anmälningsförfarandet⁵⁵

En anmälan skall bland annat bestå av en beskrivning av avfallet samt EWC-kod, hur avfallet har uppkommit och vilka farliga ämnen det innehåller. Vidare en kort beskrivning av hur avfallet ska behandlas, vem som har producerat avfallet och vem som är anmälare, uppgifter om varifrån i Sverige avfallet ska skickas och vilken hamn/bro/väg avfallet ska föras ut ifrån. Uppgifter om till vilket land och till vilket företag avfallet ska skickas samt kontaktperson, kontaktuppgifter och fakturaadress skall också framgå.⁵⁶

⁵⁵ www.naturvardsverket.se, not 3

⁵⁶ www.naturvardsverket.se, not 3

Efter att Naturvårdsverket erhållit dessa uppgifter skickar de tillbaka de formulär som dessutom krävs för anmälan. Dels skickas ett ”notification form”, dels ett ”movement tracking form” i vilket bland annat avfallskoder skall anges. Förutom dessa formulär skall ett särskilt avtal för avfallet, en ekonomisk säkerhet, en översiktlig processbeskrivning av hur avfallet skall hanteras av mottagaren, en beskrivning av transportvägar, tillstånd för transportören i samtliga transitländer samt mottagarland och tillstånd från mottagaren presenteras. Slutligen skall en avgift (á f.n. 7 400 kr) erläggas för att anmälan skall granskas.⁵⁷ Om anmälan sedan godkänns (”exportlicens” erhålls) gäller denna normalt endast i 1 år.

Att ansöka om en exportlicens enligt ovan är en komplicerad process och ärendet kan ta längre tid än de 30 dagar som Naturvårdsverket anger.⁵⁸ De 30 dagarna är dessutom beräknade från den dag anmälan är bekräftad som komplett och tillsammans med ett ovisst utfall utgör detta ett stort affärsmässigt hinder i att finna optimala affärsmässiga och miljömässiga lösningar.

Det finns också som tidigare nämnts exempel där vi i Sverige enbart har anläggningar som kan ta emot ett farligt avfall för deponering medan det i andra EU-länder finns mottagare som kan återvinna materialet genom att använda materialet som en råvara för att tillverka en ny produkt. Om materialet är klassat som farligt avfall krävs en godkänd anmälan – en exportlicens. Frågan, ”om exportlicens är en proportionerlig åtgärd eller inte”, framställs i detta läge som mycket aktuell då den faktiskt hindrar eller fördröjer en bättre miljömässig behandling av avfallet.

⁵⁷ www.naturvardsverket.se, not 3

⁵⁸ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Gransoverskridande-transporter-av-avfall/Webbvagledning-for-transporter-av-avfall-till-och-fran-Sverige/Granskning-av-din-anmalan/Utforslexport/>, 2008-04-12

3.2 Export av farligt avfall mellan EU- samt OECD-land

För att förstå historiken och motiven till EU:s miljölagstiftning kan vi delvis vända oss till motiveringsskälerna för Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall som anger att ”Alla bestämmelser om hanteringen av avfall måste främst syfta till att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall”. Vidare följer av punkt:

(3) För en effektivare avfallshantering inom gemenskapen behövs en gemensam terminologi och en definition av begreppet avfall

(6) För att uppnå en hög miljöskyddsnivå bör medlemsstaterna inte bara på ett ansvarsfullt sätt verka för att avfallet bortscaffas eller återvinns utan också vidta åtgärder för att begränsa avfallsmängderna, särskilt genom att främja ren teknik och sådana produkter som kan återvinnas och återanvändas. Därvid bör beaktas existerande och möjliga framtida marknader för produkter som återvunnits ur avfall.

(7) Dessutom kan olikheter i medlemsstaternas lagstiftning om bortscaffande och återvinning av avfall påverka miljökvaliteten och störa den inre marknadens funktion.

Redan i EG-förordningens inledning anges dessutom att ”Förordningens huvudsakliga och överordnande syfte och innehåll är miljöskydd medan dess följderna för den internationella handeln endast är av underordnad betydelse”.⁵⁹

Frågan är dock om ”internationella handeln” är att jämföras med handeln inom EU (den inre marknaden) och om exportlicens verkligen följer proportionalitetsprincipen?⁶⁰

⁵⁹ EG nr 1013/2006, skäl till direktivet (1:a punkten)

⁶⁰ EG nr 1013/2006, artikel 4

3.3 Möjligheter och skyldigheter på medlemsnivå

Artikel 5 i EG-direktivet om avfall innebär att medlemsstaterna skall införa lämpliga åtgärder för att skapa ett nätverk där bästa möjliga teknik används för att utan oskäligen kostnader kunna bortskafta avfall.⁶¹ Samarbetet skall utformas så att gemenskapen själv skall kunna omhändertaga allt sitt avfall. Hänsyn skall tas till geografisk närhet med beaktande av bästa teknik samt miljö- och hälsoskydd. Med hänvisning till EG-domstolens tolkning i Dusseldorpmålet⁶² bör slutsatsen kunna dras analogiskt till att även gälla senare tillkomna EG-förordningen så att transporter av *avfall avsett för återvinning* inte omfattas av principerna om närhet och egenkapacitet. Slutsatserna bekräftas och domen kommenteras av Mahmoudi.⁶³ Det torde därav kunna hävdas att en medlemsstat inte kan åberopa *dessa skäl* för att införa ett exporthinder inom gemenskapen som tvingande åtgärder till skydd för miljön, återigen med hänvisning till domslutet. För enskilda medlemsländer finns regler definierade i artikel 12 i EG-förordningen som föreskriver att export inte får ske om mottagarlandet ställer lägre krav än avsändarlandet – förutsatt att man beaktat funktionen av den inre marknaden. I artikel 12 finns också en reservation för att export inte får hindras om gemenskapslagstiftning finns och är implementerad i mottagarlandet eller om mottagarlandets lagstiftning på området är jämförbar med avsändarlandets. Medlemsländerna får och skall enligt artikel 31 i EG-förordningen upprätta ett lämpligt system för övervakning för transport uteslutande inom medlemsstaterna och dessa får, och bör, följa det kontrollsystem som upprättats för export och import utanför medlemsstaterna. Här uppstår möjligtvis frågan om det borde införas en skillnad mellan material för återvinning och bortskaftande samt vad som gäller enligt normhierarkin.⁶⁴ Dessa frågor faller dock utanför ramen för detta arbete.⁶⁵

⁶¹ 2006/12/EG

⁶² Mål C-203/96 Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. mot Minister van Volkshuisvesting

⁶³ EU:s Miljörätt, s. 213-214

⁶⁴ *lex superior, lex specialis och lex posterior*

⁶⁵ *se ”Angränsningar”*

Trots att artikel 3 1b) i Avfallsdirektivet stadgar att medlemsstaterna skall främja ”att avfall återvinns genom materialutnyttjande, återanvändning, regenerering eller andra processer som syftar till att utvinna sekundära råvaror”, så kan medlemsstaterna kräva anmälningsplikt (exportlicens).⁶⁶ Även om enskilda medlemsstater inte av dessa skäl torde kunna hindra exporten så finns ändå en sådan möjlighet genom artikel 7.4 som ger medlemsstaterna rätt att ”vidta de åtgärder som krävs för att förhindra avfallstransporter som inte är förenliga med avfallsplanerna”. Eftersom kommissionen och de andra medlemsstaterna skall underrättas om sådana åtgärder utnyttjas denna sistnämnda möjlighet sällan då relationerna och handeln inom EU hittills har haft en självreglerande verkan.

Europakommissionen har upprättat en handledning avseende artiklarna 28-30 i EG-fördraget av vilken framgår att ”krav på importlicenser eller importtillstånd är tydliga exempel på diskriminerande åtgärder som har motsvarande verkan i strid med artikel 28”.⁶⁷ Detta är fallet även när licenserna beviljas automatiskt, eftersom det kan innebära förseningar och missbruk från medlemsstatens sida. EU-kommissionen hänvisar till International Fruit Company-målet som stöd för sitt argument.⁶⁸ Detsamma gäller för exportlicenser där exporttillstånd krävs för varor som skall exporteras, medan sådana krav ej ställs för inrikes försäljning. Handledningen hänvisar även till målet Kommissionen vs. Danmark, som handlade om Danmarks rätt att kräva av utländska dryckesproducenter och försäljare att dessa skulle anpassa sig till Danmarks pantsystem och därmed flaskor (förpackning) vid försäljning i/till Danmark.⁶⁹ Målet handlade också om Danmarks rätt att fastställa en undantagsnivå i antalet sålda flaskor för att slippa detta pantkrav eller ej. EG-domstolen fastslog att Danmark inte hade rätt att sätta en nivå i antal flaskor för ett undantag från pantsystem (kvantitativ restriktion), men fastställde å andra sidan att ”miljöskydd” är ett tvingande hänsyn enligt artikel 30 och att medlemsländer har rätt att kräva att ett pantsystem (retursystem)

⁶⁶ 2006/12/EG

⁶⁷ http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/goods/art2830_en.htm, 2008-04-27

⁶⁸ Mål 51–54/71, International Fruit Company mot Produktschap voor Groenten en Fruit

⁶⁹ Mål 302/86, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Danmark

finns från försäljare (producent/distributörer). Domen poängterar även principen om proportionalitet, minsta möjliga hinder och ”mandatory requirements”. För artikel 28 i EG-fördraget gäller nämligen att handelshinder kan bestå ”in law or fact”⁷⁰ – ”actually or potentially” – samt att ”dual burden rules”⁷¹ inte får hindra den inre marknaden.

DaimlerChrysler-målet som avgjordes 2001 handlade om nationell lagstiftning som styrde vart avfallet skulle levereras.⁷² EG-domstolen avgjorde frågan och poängterade att även om ett medlemsland har skyldighet att kontrollera och säkerställa att mottagaren har teknisk och miljömässig kapacitet att ta hand om avfallet, så kan inte avsändarlandet lagstifta att mottagarländer skall följa avsändarlandets lagstiftning. Avsändarländerna kan ej heller lagstifta så att vissa anläggningar gynnas då syftet måste vara att återvinning förordas. Domstolen fastställde även EG-domstolens ståndpunkt avseende principen om egenkapacitet där domstolen slog fast att gemenskapen skall skapa ett sådant nätverk där de enskilda medlemsländerna måste verka för och närma sig detta samarbete. Domen bygger på artikel 4.3 a i (numera upphävda) rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen.⁷³ Artikel 4 i denna förordning gav medlemsstaterna rätt att genom att tillämpa principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall. Sådana åtgärder skulle dock anmälas till kommissionen vilka skulle underrätta övriga stater. Förordningens artikel 4 gav också rätten till förbudsmöjligheter med hänvisning till geografiska förhållanden eller behovet av specialiserade anläggningar. Förordningens artikel 4 hänvisade även till rådets direktiv 75/442/EEG (nu upphävd) och då speciellt artikel 5 och 7 som i sin tur hänvisade

⁷⁰ Mål C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard, Mål 8/74 ”Dassonville”, pkt 5 i Domskälen

⁷¹ Mål C-129/97 och C-130/97, ”Cassis de Dijon”

⁷² Mål C-324/99, DaimlerChrysler AG mot Land Baden-Württemberg

⁷³ upphävd genom Parlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall

till artikel 4 i samma direktiv.⁷⁴ Artikel 4 innebar att medlemsstaterna skulle vidta de åtgärder som krävdes för att säkerställa att avfall bortskaffades utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder användes som kunde skada miljön, och särskilt:

- utan risker för vatten, luft, jord eller växter och djur,
- utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt,
- utan att negativt påverka landskapet och områden av särskilt intresse.

EG-domstolen fastslog i DaimlerChrysler-målet att ”När en nationell åtgärd innefattar ett allmängiltigt förbud mot export av avfall för bortskaffande och är motiverad av principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet i enlighet med den då gällande artikel 4.3 a i rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen är det inte nödvändigt att dessutom tydligt klargöra huruvida denna åtgärd är förenlig med artiklarna 34 och 36 i fördraget (nu 29 EG och 30 EG i ändrad lydelse).”⁷⁵

Daimler-Chrysler domens värde sjunker delvis på grund av att den baseras på den äldre lagstiftningen och på grund av detta bör tolkas mera restriktivt. Det bör också i detta sammanhang observeras att den delen av domen som handlar om principerna om närhet och egenkapacitet berör *bortskaffande* (deponering). Domen bör därför inte kunna åberopas eller tolkas analogiskt i frågor som rör *återvinning*, med hänvisning till tidigare kommenterade Dusseldorpmålet.

⁷⁴ upphävd genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall

⁷⁵ Domslut, pkt 1, mål C-324/99

3.4 Gemenskapslagstiftningsnivån

Att rättspraxis och regleringar finns på nationell nivå står tämligen klart och ingen ifrågasätter digniteten av miljöskydd vs. frihandel. Frågan kvarstår dock ändå på gemenskapsnivån – kan exportlicensen anses strida mot artiklarna 29-30 i EG-fördraget genom att exportlicensen inte uppfyller proportionalitetsprincipen? Denna frågeställning har inte prövats av EG-domstolen och även doktrinen hänvisar till att rättsläget är något osäkert då frågeställningen balanserar mellan miljöskydd och frihandel.⁷⁶ Doktrinen går även så långt att den menar att ”det är sannolikt att förhållandet mellan å ena sidan marknadskrafter och å andra sidan miljöskydd och nationellt självbestämmande blir en av de framtida politiska huvudfrågorna inom EU. De diskuteras även från ett globalt perspektiv, inom t.ex. WTO (World Trade Organisation)”.

⁷⁶ Den svenska miljöretten, s. 94-95, 97; EU:s Miljö rätt, s. 96, 125

4. Slutsats, analys och diskussion

Man kan förstå om behov av att reglera och följa upp hur ett avfall skall hanteras finns, men att kräva exportlicens vid transporter inom EU torde klart strida mot artikel 29 i EG-fördraget, då den utgör ett klart och direkt exporthinder och hindrar den gemensamma ambitionen om en inre marknad med frihandel. Oavsett om Rule of Reason kan åberopas på artikel 29 eller ej, faller denna ändå i min mening, då aktörer från andra EU-medlemsländer formellt diskrimineras. Ur ett miljöskyddsperspektiv kan man dock ha förståelse för att exportlicens finns även inom EU och att detta kan utgöra ett led i skyddet av miljön och därför skulle kunna utgöra ett undantag enligt artikel 30. Men åtgärden att kräva exportlicens inom EU för farligt avfall som skickas till återvinning, riktig återvinning, anser jag inte följer proportionalitetsprincipen. Lika god effekt torde i detta fall uppnås genom informationsplikten.⁷⁷ Även om också denna åtgärd kan anses utgöra en restriktion med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion så kan informationsplikten motiveras genom artikel 30 där rättsfallet *Kommissionen vs. Danmark* fastslagit att miljöskydd är ett tvingande hänsyn.⁷⁸ Ytterligare stöd kan återfinnas i rättsfallet *Denkavit* som fastslog att mera omfattande ”pappersarbete” vid export *inte i sig* kan anses utgöra en diskriminering.⁷⁹ Åtgärden är dessutom mera proportionerlig än ett krav på exportlicens (anmälningssplikt), eftersom informationsplikten orsakar mindre negativ effekt på den inre marknaden för den fria rörligheten av varor.

⁷⁷ www.naturvardsverket.se, not 2

⁷⁸ Mål 302/86, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Danmark

⁷⁹ Mål 15/83 samt *The Substantive Law of the EU*, s. 171

Debatten borde snarare handla om en likabehandling av hur myndigheter inom EU klassar återvinning och deponering, samt hur myndigheterna godkänner sina anläggningar för mottagning av avfall och farligt avfall. Det borde helt klart finnas en bättre jämförbarhet för de krav som ställs på anläggningarna. Även om det finns en gemensam lagstiftning bakom, räcker detta tydligen inte och därav borde det finnas en gemensam minimistandard som anläggningarna skall uppfylla. En minimistandard borde behandla frågor som kontroll av verksamheten, utsläpp och hanteringen av material (behandlings/återvinningsprocessen).

Ett erhållit tillstånd för hantering, mottagning, transport och behandling samt slutligt omhändertagande av avfall och farligt avfall borde därav vara giltiga för hela EU om en verklig inre marknad skall kunna uppstå. En sådan åtgärd hade dock ställt stora krav på förändringar – alla tillståndsmyndigheter skulle därför tvingas att rapportera till en gemensam enhet inom EU. Lokala tillstånds- och tillsynsmyndigheter är givetvis en självklarhet även framledes, men man hade då bland annat kunnat skapa en ”tillståndsbank” eller informationsbank för hela EU innehållande en gemensam uppdaterad lista om vilka som har tillstånd eller inte, och för vad. Detta hade inte bara underlättat för avfallslämnare (näringsidkarna), utan också underlättat för våra tillsynsmyndigheter att enkelt kunna kontrollera om avfallslämnaren har uppfyllt sin skyldighet att lämna avfallet till en godkänd mottagare. Kontrollfunktionen finns till viss del redan idag genom de miljörapporter varje anmälnings- och tillståndspliktig verksamhet årligen lämnar. Förutom myndigheternas kontroll och verksamhetsutövarnas egenkontroll, såsom exempelvis kontrollprogram och periodiska besiktningar, hjälper även miljöcertifieringar och oberoende externa revisioner av ledningssystemen till att kontrollera seriösa verksamhetsutövare.

Frågan kan också lyftas till ett världsomspännande forum – är det rätt att införa restriktioner som innebär handelshinder? Här får WTO/OECD-avtalet en mera avgörande roll samt debatten om avfallsturism. Det återstår också att se hur EU:s nya ramdirektiv för avfall kan komma att påverka avfallshanteringen inom EU.

Ämnet miljö rätt, och där till hörande frågor och problemställningar är oändligt, men lite mera specifika tips för framtida skribenter är dels de redan tidigare nämnda frågorna om en oklar definition av D-klassat respektive R-klassat avfall, samt frågan om normhierarki (vilken regel har företräde) – EG-fördraget eller EG-förordningen – med hänsyn till artiklarna 95 och 174-176 i EG-fördraget, dels närmare efterforskning av hur EU:s kommande ramdirektiv för avfall kommer att påverka Sverige och EU. Frågan ”vad är avfall?” är också ett omfattande ämne som kan belysas närmare. Slutligen nämner jag också frågeställningen att ”lyfta upp frågeställningen” till att behandla världshandeln – hur kan EU:s egna regelverk efterleva ambitionen med och inom WTO?

Källförteckning

Lagstiftning

EG-rätt

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

Kommissionens förordning (EG) nr 1418/2007 av den 29 november 2007 om export för återvinning av visst avfall som förtecknas i bilaga III eller IIIA till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslutet om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall

Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall

Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall

Europeiska avfallskatalogen – EAK, EG-kommissionens beslut 2000/532/EG

Svensk rätt

Miljöbalk (1998:808)

Avfallsförordning (2001:1063)

Förordning (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall

Rättspraxis

EG-domstolen

| | |
|-------------------------|--|
| Mål C-293/02 | ”Jersey Potato”, REG 2005, s. I-09543 |
| Mål C-112/00 | ”Schmidberger”, REG 2003, s. I-05659 |
| Mål C-324/99 | ”DaimlerChrysler”, REG 2001, s. I-09897 |
| Mål C-209/98 | ”FFAD”, REG 2000, s. I-03743 |
| Mål C-190/98 | ”Graf”, REG 2000, s. I-00493 |
| Mål C-412/97 | ”Italo Fenocchio”, REG 1999, s. I-03845 |
| Mål C-129/97 & C-130/97 | ”Cassis de Dijon”, REG 1998, s. I-03315 |
| Mål C-203/96 | ”Dusseldorp”, REG 1998, s. I-04075 |
| Mål C-267/91 & C-268/91 | ”Keck och Mithouard”, REG 1993, s. I-06097 Svensk specialutgåva, s. I-00431 |
| Mål C-47/90 | ”Delhaize”, REG 1992, s. I-03669 |
| Mål C-2/90 | ”Kommissionen mot Belgien”, REG 1992, s. I-04431 |
| Mål C-69/88 | ”Krantz”, REG 1990, s. I-00583 |
| Mål 302/86 | ”Kommissionen mot Danmark”, REG 1988, s. 5545 |
| Mål C-118/86 | ”Nertsvoederfabriek”, REG 1987, s. 3883 |
| Mål 15/83 | ”Denkavit”, REG 1984, s. 2171 |
| Mål 172/82 | ”Inter-Huiles”, REG 1983, s. 555 |
| Mål 15/79 | ”Groenveld”, REG 1979, s. 3409 |
| Mål 120/78 | ”Bundesmonopolverwaltung für Branntwein”, REG 1979, s. 649 |

| | |
|--------------|---|
| Mål 8/74 | ”Dassonville”, REG 1974, s. 837 |
| Mål 51–54/71 | ”International Fruit Company”, REG 1971, s. 1107 |

Internationella avtal och konventioner

Baselkonventionen av den 22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall.

OECD-rådets beslut C(2001)107/slutlig rörande revidering av beslut C(92)39/slutlig om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning.

Litteratur - Doktrin

Barnard, Catherine, 2007. *The Substantive Law of the EU*. Second edition. Oxford.

Steiner, Josephine – Woods, Lorna – Twigg-Flesner, Christian, 2006. *EU Law*. 9th edition. Oxford.

Mahmoudi, Said, 2003. *EU:s Miljörätt*. Andra upplagan. Stockholm.

Michanek, Gabriel – Zetterberg, Charlotta, 2008. *Den svenska miljörätten*. 2:a upplagan. Uppsala.

Internet-källor

Naturvårdsverket

NOT 1

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Gransoverskridande-transporter-av-avfall/Lagstiftning-om-transporter-av-avfall-till-och-fran-Sverige/>

2008-04-12

NOT 2

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Gransoverskridande-transporter-av-avfall/Webbvagledning-for-transporter-av-avfall-till-och-fran-Sverige/Anmalan-eller-informationsplikt/>

2008-04-06

NOT 3

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Gransoverskridande-transporter-av-avfall/Webbvagledning-for-transporter-av-avfall-till-och-fran-Sverige/Sa-gor-du-en-anmalan/>

2008-04-20, 2008-04-27

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Gransoverskridande-transporter-av-avfall/Webbvagledning-for-transporter-av-avfall-till-och-fran-Sverige/Granskning-av-din-anmalan/Utforselsexport/>

2008-04-12

Övriga

<http://www.basel.int/ratif/convention.htm>

2008-04-20

http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html

2008-04-20

http://www.oecd.org/countrieslist/0,3351,en_33873108_33844430_1_1_1_1_1,00.html

2008-04-20

http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html

2008-04-20

http://ec.europa.eu/news/eu_explained/070405_1_sv.htm

2008-04-20

http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_sv.htm

2008-04-20

http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_sv.htm

2008-04-27

http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_sv.htm

2008-05-10

http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/goods/art2830_en.htm

2008-04-27

Bilaga 1

Artiklarna 28-30 i EG-fördraget

Artikel 28

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Artikel 29

Kvantitativa exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Artikel 30

Bestämmelserna i artiklarna 28 och 29 skall inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.