



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Caroline Boo

EG-lagstiftning om avfallstrans- porter under förändring

Konsekvenser av förordning
1013/2006

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Annika Nilsson

Miljö rätt

HT 2006

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Syfte och frågeställning	4
1.2 Metod och material	4
1.3 Avgränsningar	4
1.4 Disposition	4
2 AVFALL	6
2.1 Reglering inom EU	6
2.1.1 Bakgrund	6
2.1.2 Ramdirektivet för avfall	7
2.2 Definitionen av avfall i EG domstolens praxis	9
2.3 Lagstiftning om gränsöverskridande avfallstransporter före förordning 259/93	14
2.3.1 Direktiv 85/631	14
2.3.2 Vallonska avfallsmålet	15
2.4 Principen om närhet och tillräcklig egenkapacitet	18
3 FÖRORDNING 259/93 OCH ANKNYTANDE PRAXIS	22
3.1 Redogörelse för förordning 249/93	22
3.1.1 Bakgrund	22
3.1.2 Räckvidd och definitioner	23
3.1.3 Transporter av avfall mellan medlemsstater	25
3.1.3.1 Transport av avfall för bortskaffande	25
3.1.3.2 Transport av avfall för återvinning	27
3.1.4 Transport av avfall inom medlemsstaterna	30
3.1.5 Export av avfall utanför gemenskapen	30
3.1.5.1 Export av avfall för bortskaffande	30
3.1.5.2 Export av avfall för återvinning	34
3.1.6 Export av avfall i praktiken	36
3.1.7 Import av avfall till gemenskapen	37
3.1.7.1 Import av avfall för bortskaffande	37
3.1.7.2 Import av avfall för återvinning	39
3.1.8 Import av avfall i praktiken	40
3.1.9 Transit av avfall från tredje länder	40

3.1.10	Gemensamma bestämmelser	41
3.1.11	Samtal med Reci och Cementa om tillämpningen av förordningen	42
3.2	ANALYS: Varför behövs en ny förordning?	43
4	FÖRORDNING 1013/2006	46
4.1	Deskription av förordning 1013/2006	46
4.1.1	Tillämpningsområde och definitioner	46
4.1.2	Transporter inom gemenskapen med eller utan transitering genom tredje land ⁴⁷	47
4.1.3	Transporter uteslutande inom medlemsstaterna	52
4.1.4	Export från gemenskapen till tredje länder	53
4.1.5	Import till gemenskapen från tredje länder	54
4.1.6	Transitering genom gemenskapen till och från tredje länder	55
4.1.7	Övriga bestämmelser	55
4.2	ANALYS:Förväntade ändringar efter ikraftträdandet av den nya förordningen	56
5	AVSLUTANDE KOMMENTARER	59
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	61
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	64

Sammanfattning

Alla resurser på marknaden är dömda att förr eller senare bli till avfall och all produktion skapar någon form av avfall. I nuläget deponeras 49 % av allt kommunalt avfall inom EU, 18 % förbränns och 33 % återvinns eller komposteras. Även om materialåtervinning och förbränning blir allt vanligare minskar inte den sammanlagda mängden deponerat avfall, eftersom vi också producerar mer avfall. Detta avfall ska oavsett om det ska återvinnas eller bortskaffas ofta transporteras. Ibland transporteras avfall inom länder, ibland över gränser inom unionen och ibland utanför unionen till tredjeländer. För dessa olika typer av transporter så aktualiseras olika typer av regelverk. Handlar det om transporter inom ett land ska nationell rätt gälla, över gränser inom unionen ska EG rätten gälla och går vi utanför EU finns vissa konventioner som blir tillämpliga. Förordning 259/93 är den idag gällande förordningen som reglerar dessa olika typer av förfaranden. Denna förordning kommer att revideras den 14 juni 2007. I stället kommer en transportförordning, 1013/2006 om transport av avfall att träda ikraft. Anledningen till en omarbetning är de nytillkomna strategierna på gemenskapsnivå, de problem som har uppstått i tillämpningen av förordningen och ändringar i de dokument vilka förordningen grundar sig på.

Kritiken av förordning 259/93 handlar mest om tillämpningssvårigheter. Tillämpningen har varit för oenig och bidragit till att många frågor fått sin lösning i domstol.

Det största problemet är definitionen av avfall som ofta behandlas av domstolen. Problem uppstår när en transportör anser att transporten rör en fullgod produkt som inte omfattas av avfallsdefinitionen och därmed inte heller av direktiv 259/93 och undgår anmälningsskyldighet. Motparten, exempelvis en myndighet, hävdar att det är avfall som transporteras och att transporten är anmälningspliktig. Balansgången mellan miljöhänsynen och bestämmelserna om den inre marknaden aktualiseras i avfallsproblematiken eftersom erkännandet av avfall som en vara berättigar till ett skydd genom de bestämmelser som rör den inre marknaden. Här är uppluckring på gång eftersom fler av EU:s avfallsakter har sin rättsliga grund i art 175 EGF om miljöhänsyn.

EG:s sjätte miljöhandlingsprogram Miljö 2010: Vår framtid, vårt val har beslutat om ändringar inom avfallssektorn och en effektivare och tydligare lagstiftning. I nuläget är förvaltningskostnaderna för stora vilket försvårar för de ekonomiska aktörerna. Ändringarna i den nya förordningen ska tillsammans med ändringar i ramdirektivet om avfall bidra till en effektivare lagstiftning för avfallstransporter.

Förord

Sedan den tredje terminen på juristprogrammet visste jag att min specialisering skulle bli inom Miljörätt. Efter studier utomlands med bland annat studier av EG rätt blev intresset för Miljörätten inom EU intressant. Vid närmarer eftertanke var det inte lätt att välja inom ramen miljörätt och EG rätt, mycket är intressant och förtjänar en uppsats. Trots många alternativ blev avfall det slutgiltiga valet. Avfall är i mina ögon intressant med anledning av den nära kopplingen till den inre markanden och komplexiteten av avfallsdefinitionen. Den här uppsatsen har inte stillat mitt intresse utan snarare tvärtom. Efter en sådan här studie vill man veta mer och följa utvecklingen som inom avfallsområdet.

När avfallsområdet var valt var det inte helt lätt att avgränsa sig inom det området. Avfall och inre markanden på något sätt men mer visste jag inte. Att det sedan kom att bli avfallstransporter och förordning 1013/2006 ska jag tacka Rikard Setterlid på Vinge i Göteborg för plötsligt blev ämnet och därmed frågeställningen överskådlig, nu var det bara att börja. I undersökningen fick jag in en praktisk del tack vare Per- Olof Svensson på Cementa och Lars Ljung på Recic. De förmedlade även en kontakt på Naturvårdsverket Margareta Appelberg. Ett varmt tack till er för intervjuer och tips. Ni gjorde det hela mer verkligt vilket motiverade mig.

Jag vill även tacka Annika för en bra handledning och mamma och pappa för ett stort stöd under hela utbildningen.

Och sist men inte minst vill jag tacka juridiska fakulteten i Lund för 4,5 betygande år!

Förkortningar

AVS stat	Afrika, Västindien och Stillahavsområdet
ECOSOC	Europeiska ekonomiska och sociala kommittén
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
NVV	Naturvårdsverket
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
EGF	Europeiska gemenskapens fördrag

1 Inledning

1.1 Syfte och frågeställning

Gällande förordning 259/93 om gränsöverskridande avfallstransporter kommer att revideras den 14 juni 2007. I stället kommer en transportförordning vid namn 1013/2006 om transport av avfall att träda ikraft. Syftet med det här arbetet är att redogöra för varför förändringar behövs och vilka förändringar som väntar på lagstiftningsområdet i fråga om transporter av avfall. Utgångspunkten kommer att vara främst i den EG-rättsliga praxis som finns på området. Mina frågeställningar är således:

Vilka problem har uppstått i praxis vid en tillämpning av förordning 259/93? Samt vilka kan förändringarna i och med ikraftträdandet av förordning 1013/2006 tänkas bli?

1.2 Metod och material

Jag har använt mig av den nu gällande förordningen på området och anknytande praxis och förarbeten till den. Jag har jämfört den gamla förordningen med den nya för att se vilka skillnader som finns. Jag har använt mig av förarbeten till den nya förordningen för att se vilka förändringar man vill uppnå och jag har jämför dessa med de problem som uppstod vid tillämpningen av förordning 259/93. Genom kontakt med Vinge miljöavdelning i Göteborg kom jag i kontakt med Cementa AB och Recy AB. Jag har efter intervju med transportansvarig på Recy och miljöchef på Cementa fått en praktisk vinkling på tillämpningen av dagens förordning. Jag har även för att få ett bredare perspektiv på den praktiska tillämpningen varit i kontakt med Naturvårdsverket.

1.3 Avgränsningar

Avfallsområdet är stort och omfattande så jag har trots min kontakt med svenska praktiker valt att avgränsa min utredning till EG-rätt. Jag har valt att avgränsa mig till en generell jämförelse där fokus ligger på de problem som uppstått i praxis samt vilka ändringar som kommer att göras och hur det kommer att bli i framtiden.

1.4 Disposition

Uppsatsen är uppdelad i tre avsnitt, I det första beskriver jag avfallsregleringen inom EU i ett historiskt perspektiv. I det andra beskriver jag nu gällande förordning 259/93 och anknytande praxis. I samband med detta relateras till den praktiska tillämpningen samtidigt som jag ska diskutera varför det behövs en ny förordning. I det tredje avsnittet beskrivs den nya

förordningen i ett deskriptivt avsnitt. Där ska sammanfattas vilka de förväntade ändringarna kan tänkas bli. Avslutningsvis sammanfattas vissa egna kommentarer.

2 Avfall

2.1 Reglering inom EU

2.1.1 Bakgrund

Ramdirektivet om avfall är från 1975 och på 30 år har det skett en stor utveckling inom avfallsområdet samtidigt som allmänna medvetandet om avfallsproblematiken har ökat. Den gällande lagstiftningen är ålderdomlig sett till dagens behov. Det har uppkommit tvister och rättspraxis har visat på tolkningssvårigheter och en rättslig komplexitet som delvis beror på en uppsplittring av lagstiftningen i olika texter som hänvisar till varandra. Det har även vuxit fram en avfallsekonomi. Avfallshantering och materialåtervinning har blivit egna ekonomiska sektorer och har en omsättning på över 100 miljarder euro per år i EU: s 25 medlemsstater. I samband med EU: s utvidgning kan vi konstatera att avfallsfrågan är tämligen problematisk bl.a. på grund av den stora avfallsdeponeringen. Mot bakgrund av detta finns det stora skäl till varför kommissionen vill diskutera avfallsfrågan.¹

Förändringar är på gång. Europaparlamentet och Europeiska gemenskapens råd beslutade den 22 juli 2002 att fastställa gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram.² I det sjätte miljöhandlingsprogrammet Miljö 2010:³ Vår framtid, vårt val fastställs prioriteringar och mål för den europeiska miljöpolitiken fram till 2010 och även därefter. Här beskrivs vilka åtgärder som ska vidtas inom EU: s strategi för hållbar utveckling. De fyra prioriterade områdena i denna strategi är klimatförändringar, biologisk mångfald, miljö och hälsa samt hållbar användning av naturresurser och hållbar avfallshantering. Avfallshanteringen är prioriterad vilket innebär att EU ska försöka effektivisera resursanvändningen och minska avfallsproduktionen. Målet är att minska den slutliga mängden avfall med 20 % fram till och med 2010 och med 50 % fram till och med 2050. Åtgärder för att uppnå detta är att utveckla en strategi för återvinning av avfall,⁴ förbättra befintliga avfallshanteringssystemen och satsa på kvantitativa och kvalitativa förebyggande åtgärder samt integrera förebyggande av avfall i produktpolicyn och i gemenskapens strategi för kemikalier.⁵ Man ska även vidta åtgärder för avfallstransporter. I strategin efterfrågar man även ett klargörande av skillnaden mellan avfall och sådant som inte är avfall. Därför ska man utarbeta lämpliga kriterier för vidareutveckling av bilagorna IIA och IIB i ramdirektivet om avfall se 2.1.1.⁶ Till följd av det sjätte miljöprogrammet har kommissionen offentliggjort ett meddelande om en temainriktad strategi för förebyggande och

1. <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28027.htm> den 21 november 2006 klockan 16.10.

2 Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram.

3 KOM(2001) 31 slutlig.

4 KOM(2005)666 slutlig.

5 <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28027.htm> den 21 november 2006 klockan 16.10.

6 Art 10 pkt 4 europaparlamentet och rådets beslut nr 1600/2002/EEG.

återvinning av avfall⁷ och föreslagit ett nytt direktiv om avfall.⁸ Syftet är att minska de negativa konsekvenser som avfallet har på miljön under hela sin livscykel, genom att existera, transporteras eller deponeras, med andra ord från produktion till bortskaffande. Man ska inte bara se avfall som en källa till miljöförstöring utan även som en resurs som kan utnyttjas.

2.1.2 Ramdirektivet för avfall

I den strategi som kommissionen presenterade den 21 december 2005⁹ föreslog man ett reviderat direktiv¹⁰ för dir 75/442¹¹ som hittills varit det huvudsakliga direktivet på avfallsområdet tillsammans med det kompletterande direktivet 91/156¹² om ändring i direktiv 75/442. Kommissionen antog förslaget till nytt direktiv den 21 december 2005 och sände det samma dag till Rådet och Parlamentet. Förslaget diskuterades den 9 mars 2006 i Rådet, som senare vid sitt möte den 27 juni 2006 antog slutsatser i ämnet. Rådet väntas den 18 december 2006 nå politisk överenskommelse om en gemensam ståndpunkt. Parlamentet väntas behandla förslaget vid sin session den 12 februari 2007.¹³

Direktiv 75/442 var det första att lägga fram de grundläggande principerna för avfallsreglering. Avfall var definierat som ”varje ämne, substans eller föremål som innehavaren bortförskaffar eller är skyldig att bortförskaffa enligt gällande nationell lagstiftning”.¹⁴ Undantag för detta är avfall som regleras i särskilda gemenskapsregler som exempelvis radioaktivt avfall, mineralavfall eller avloppsvatten. Bortskaffande hade i direktiv 75/442 en mycket vid definition som innefattade ”insamling, transport, behandling, lagring, deponering på eller under markytan, nödvändig återanvändning för vidareutnyttjande, återvinning och återanvändning”.¹⁵ Genom ändringarna från 1991 i direktivet 91/156 ändrades definitionen av avfall till: ”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i direktivets bilaga och innehavaren gör sig av med, avser att göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med”. Tillägget enligt gällande nationell lagstiftning togs bort i definitionen i dir 91/156. Bilagan som tillkom med direktiv 91/156 innehåller 15 olika kategorier av avfall som ska vara vägledande vid en bedömning om ett ämne eller ett föremål är att betrakta som avfall eller inte. Den stora förändringen med direktiv 91/156 är att begreppet bortskaffa i domstolens tolkning inte behövde härledas till återvinning, insamling eller

⁷ KOM 2005(666) slutlig.

⁸ KOM 2003(301) slutlig.

⁹ KOM 2005(666) slutlig.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall.

¹¹ Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall.

¹² Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall av den 18 mars 1991.

¹³ http://www.westlaw.se/pls/onl_se/!ilseintk.request?funktion=lg&produkt=&normid=&prodid=616 den 21 november 2006 kl 21.00.

¹⁴ Miljörättens grunder svenska och europeiska regler i ett internationellt perspektiv Said Mahmoudi, Stefan Rubensson s 175.

¹⁵ Miljörättens grunder Said Mahmoudi sid 177.

permanent förvaring. Det enda rekvisitet som ska vara uppfyllt är att innehavaren gör sig av med.¹⁶

Övrig lagstiftning på området är bl.a. Rådets direktiv 91/689 av den 12 december 1991 om farligt avfall, Rådets direktiv 1999/31 av den 26 april 1999 om deponering av avfall samt Rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen. Den sistnämnda förordningen kommer att behandlas i avsnitt 3. Utöver dessa tre som kan anses vara generella för olika typer av avfall så finns det en rad direktiv som är speciellt utformade för viss typ av avfallshantering exempelvis, Rådet direktiv 75/439 av den 16 juni 1975 om omhändertagande av uttjänad olja.¹⁷

Syftet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12 av den 5 april 2006 om avfall är att se över och förbättra bestämmelserna i direktiv 75/442, samtidigt som man vill behålla strukturen och de viktigaste bestämmelserna. Förslaget kommer inte att medföra några genomgripande förändringar men en klar förbättring. De fyra viktiga skäl som angetts i den tematiska strategin om förebyggande och materialåtervinning är ju främst definitionsfrågan i 75/442. Definitionerna är otydliga vilket har lett till osäkerhet vid tolkning av dessa centrala bestämmelser. Tolkningen har varierat i olika medlemsstater, vilket har påverkat synen på den gemensamma marknaden. Följden av detta har blivit att det krävts en tolkning från EG-domstolen vilket medför svårigheter för ekonomiska aktörer och för behöriga myndigheter. Osäkerheten ligger främst i definitionen av avfall och skillnaden mellan återvinning och bortskaffande. I det här förslaget till översyn av ramdirektivet om avfall har de flesta definitionerna förtydligats, och i vissa fall föreslås också ett särskilt förfarande för att undanröja tveksamheter på EU-nivå. Med den temainriktade strategin om förebyggande och materialåtervinning av avfall följer ett nytt sätt att se på avfallspolitiken, där de flesta viktiga förfarandena för avfallshantering nu omfattas av miljölagstiftning.¹⁸ I direktiv 2006/12 kommer avfallsdefinitionen att lyda så här:

”avfall: varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga I och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med...

”... Vid tillämpningen av punkt 1 a ska kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 18.3 upprätta en förteckning över vilket avfall som tillhör de kategorier som anges i bilaga I. Denna förteckning ska ses över periodiskt och vid behov omarbetas med iakttagande av samma förfarande.”¹⁹

I samråd med berörda parter har kommissionen kommit fram till att avfallsdefinitionen inte behöver ändras i någon större utsträckning, men att man däremot måste klargöra när avfall upphör att vara avfall och därmed blir en

¹⁶ Miljörättens grunder Said Mahmoudi Sid 178.

¹⁷ <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l21197.htm> EU:s hemsida 15 svept. 2006 kel. 16.30.

¹⁸ KOM 2005 (667) Förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om avfall den 21 december 2005.

¹⁹ Art 1 f.2006/12/EG.

primär eller sekundär råvara. Därför föreslår man att man ska införa avfallsflödesbaserade miljökriterier för att avgöra när avfall upphör att vara avfall. Detta kan både förbättra materialåtervunna produkters miljöprestanda genom att uppmuntra företagen att tillverka materialåtervunna produkter som uppfyller miljökriterierna, och minska de onödiga hindren för materialåtervinningsverksamhet med låg risk. Kommissionen ska offentliggöra ett meddelande med riktlinjer, grundade på EG domstolens rättspraxis, som bland annat behandlar frågor som biprodukter i viktiga sektorer inom näringslivet, och när biprodukter skall anses vara avfall. Det här kommer att förtydliga rättsläget för ekonomiska aktörer och behöriga myndigheter. Inom ramen för översynen av strategin, kommer kommissionen år 2010 att bedöma hur effektiva riktlinjerna har varit. Den första gruppen avfallsflöden som detta system skall tillämpas på omfattar bland annat kompost, återvunnet primärmaterial, och, beroende på resultaten av en pågående undersökning om miljökonsekvenser, användningen av talg som bränsle²⁰.

Dessa ändringar kommer att medföra bättre miljöprestanda för materialåtervunna produkter genom att ekonomiska aktörer försöker få sina produkter att uppnå föreskrivna nivåer och inte längre betraktas som avfall, bättre säkerhet och förutsägbarhet för de som köper återvunna produkter och material, förenklad lagstiftning för avfall som utgör liten risk och som används som sekundär råvara. Sekundär råvara betraktas de varor vara som direkt efter en återvinning eller process för bortskaffande och innan en ytterligare föregående behandling kan användas i en tillverkning i samma verksamhet. Exempel finns i rättsfall *C-121/03 Kommissionen v Spanien* Domstolens dom den 8 september 2005. (se avsnitt 2.2.1) För att detta ska kunna fungera krävs att miljökriterierna blir mer restriktiva så att miljöriskerna minskar. Man kommer även att behöva användbarhetskriterier för att kunna vara säkra på att det finns en fungerande marknad för de återvunna produkterna. När avfallsflödena väljs ut och kriterierna utarbetas kommer en rad olika faktorer att beaktas. Bland annat måste man ta hänsyn till risken för att en återvunnen produkt används felaktigt eller transporteras utanför EU för användning i bedrägerisyrfte, eller på något annat sätt får miljökonsekvenser som skulle ha undvikits om produkten hade klassificerats som avfall. En annan faktor är huruvida det finns en fungerande marknad för produkten. Kommissionen kommer att ta hänsyn till dessa faktorer när den föreslår avfallsflöden och kriterier.²¹

2.2 Definitionen av avfall i EG domstolens praxis

Avfallsmålen från EG- domstolen kan delas upp i fyra kategorier av mål. Mål som rör definitionen av avfall, mål som rör hantering av avfall, mål som rör medlemsstaternas underlåtenhet att fullfölja sina skyldigheter ex-

²⁰ KOM 2005 (667) Förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om avfall den 21 december 2005.

²¹ KOM (2005) 666 BILAGA I: De viktigaste åtgärderna 1. FÖRENKLING OCH AKTUALISERING AV BEFINTLIG LAGSTIFTNING.

empelvis att avge korrekta rapporter samt mål som rör andra rättsliga frågor exempel bestämmelsernas direkta effekt, princip om tillräcklig egenkapacitet och närhetsprincipen.²² I detta avsnitt behandlas praxis om definitionen av avfall. Ett av de första fallen där frågan om avfallsdefinitionen uppmärksammades var *Zanettimålet*²³. Målet gällde ett brottmål mot Vessoso och Zanetti som enligt italiensk lag olovligen hanterade avfall. Enligt italiensk lag var materialet som de hanterade avfall som krävde tillstånd vilket de åtalade saknade. Zanetti hävdade att det inte var avfall som hanterades, att enligt italiensk lag som införlivade EG-rätten var avfall ämnen som hade bortskaffats eller skulle bortskaffas. Parterna hävdade att det var möjligt att göra ekonomisk vinst på det bortskaffade materialet och att det därmed inte kunde anses som övergivet.²⁴ Domstolen svarade att avfallsbegreppet inte ska förstås så att det utesluter ämnen och material av ekonomiskt värde, och att syftet med direktiv 75/442 om avfall och direktiv 78/319 om giftigt och annat avfall var att skydda människors hälsa och miljön. Det syftet skulle äventyras om tillämpningen var beroende av om innehavaren uteslöt allt ekonomiskt återutnyttjande av andra personer av materialet eller objektet.²⁵

Tre år efter *Zanettimålet* kom ett mål från Högsta domstolen i Sverige om transport av spillolja.²⁶ Transportföretaget hade inget tillstånd av lokala myndigheter vilket krävdes för transport av avfall. Domstolen accepterade företagets argument att spilloljan hade ekonomiskt värde och därmed inte utgjorde avfall. Högsta domstolen skulle inte göra en sådan bedömning idag med anledning av efterföljande praxis från EG domstolen som fastslår principen som etablerades i *Zanettimålet*. Ekonomiskt värde utesluter inte att det är avfall.

I målet *Kommissionen mot Tyskland*²⁷ väckte kommissionen talan mot Tyskland då den ansåg att Tyskland inte uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiv 75/442. Tysk lag uteslöt ett antal ämnen från avfallsdefinitionen bland annat ämnen som utgör föremål för en värdering inom ramen för en industriell uppsamling.²⁸ Kommissionen ansåg att uteslutandet i tysk lag av vissa återvinningsbara ämnen som inte betraktas som avfall utan som ”restprodukter” är oförenligt med direktiv 75/442. Definition av avfall utesluter inte återvinningsbart avfall från sitt tillämpningsområde.²⁹ Tyska regeringen ansåg att begreppet avfall bör särskiljas från begreppet ”begagnad produkt” som kan bli kvar i det ekonomiska kretsloppet när dess innehavare vill bli av med det på grund av en företagsverksamhet eller ett kommersiellt förfarande.³⁰ EG-domstolen hänvisade till *Zanettimålet*³¹ att begreppet avfall i den

²² Said Mahmoudi SvJT 2000 s 47ff.

²³ Mål C-206/88 Brottmål Vessoso och G Zanetti begäran om förhandsavgörande Domstolens dom den 28 mars 1990.

²⁴ Pkt 3 i domskälen C-206/88.

²⁵ Pkt 10-12 i domskälen C-206/88.

²⁶ NJA 1991s.460.

²⁷ Mål C-422/92 Kommissionen mot Tyskland Domstolens dom den 10 maj 1995.

²⁸ Pkt 9 i domskälen C-422/92.

²⁹ Pkt 20 i domskälen C-422/92.

³⁰ Pkt 21 domskälen C-422/92.

³¹ C-206/88.

betydelse som avses i artikel 1 i dir 75/442 inte ska förstås som om det skulle utesluta föremål som kan bli föremål för ekonomisk återanvändning.³² Domstolen konstaterar att Tyskland har underlåtit att uppfylla sina åligganden som följer av direktiv 75/442.³³

Trots ändring och en mer utförlig definition genom direktiv 91/156³⁴ så kvarstod problem om definition av avfall. *Euro Tombesimålet*³⁵ är ett exempel. Kärnfrågan i målet var om industriella restprodukter skulle klassas som avfall och därmed vara underkastade gemenskapens avfallsregler. Euro Tombesi var anklagade för att ha transporterat, släppt ut och hanterat avfall utan tillstånd från behörig myndighet. Italiensk lag gjorde åtskillnad mellan avfall och restprodukter som avsåg hantering, förvaring och återanvändning. Euro Tombesi sa att det rörde sig om restprodukter som var möjliga att hantera och därmed inte skulle bedömas som avfall. Det intressanta i den här domen är generaladvokat Jacobs resonemang om begreppet ”göra sig av med”. Han menar att begreppet ”göra sig av med” kan delas upp i två olika typer av bortskaffa. 1. bortskaffa=dispose ett liknande slutligt omhändertagande och 2. Överlämna till återvinningsåtgärd = recovery. EG domstolen ändrar härmed sitt tillvägagångssätt genom att fokusera på skillnaden i dessa två begrepp snarare än att definiera begreppet göra sig av med. EG:s avfallsdefinition skiljer mellan gods som är föremål för försatt användning i föreliggande form och de som är föremål för en återvinningsåtgärd. Det visade sig svårt att definiera skillnaden mellan återvinning och fortsatt bearbetning av råmaterial. Enligt Jacobs så är en restprodukt som inte kan användas i normal industriprocess utan att genomgå återvinningsåtgärder att betrakta som avfall. Bearbetning av råmaterial är en behandling som inte kan anses utgöra återvinning. Hela resonemanget leder till svårighet att definiera återvinningsåtgärd. Lösningen på problemet blev att gå till bilaga 11 B och se om återvinningsåtgärd som angavs finns i denna bilaga. I detta fall handlade det om en deaktiveringsprocess som var avsedd att oskadliggöra avfall. Domstolen konstaterade att deaktiveringsprocess, deponering och avfallsförbränning utgör åtgärder för slutligt omhändertagande eller återvinningsåtgärder som omfattas av tillämpningsområdet för regler om avfall. Faktumet att en substans klassificeras som en återanvändbar restprodukt är utan betydelse i detta fall.³⁶ Euro Tombesi invände att restprodukterna inte skulle anses utgöra avfall eftersom de har särskilda ekonomiska egenskaper som noterats på en varubörs eller officiella prisnoteringar. Domstolen hänvisar till *Zanettimålet*³⁷ och svarar att begreppet avfall inte ska förstås så att det inte innefattar substanser, ämnen eller föremål som kan bli föremål för ekonomisk återanvändning, även om de kan bli föremål för offentliga eller privata prisnoteringar.

³² Pkt 22 i domskälen C-422/92.

³³ Pkt 25 i domskälen C-422/92.

³⁴ Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall av den 18 mars 1991.

³⁵ C-304/94 Euro Tombesi målet Domstolens dom 25 juni 1997.

³⁶ Pkt 54 i domskälen C-304/94.

³⁷ C-206/88.

I *Inter Environment Walloniemålet*³⁸ bad belgiska Conseil d'Etat EG domstolen om ett förhandsavgörande huruvida ett ämne eller substans som är direkt eller indirekt integrerad i en industriell tillverkningsprocess medför att den faller utanför definitionen i dir 75/442. EG domstolen betonar liksom i *Euro Tombesi*³⁹ målet betydelsen av begreppet ”göra sig av med”. Domstolen sade dock att den förteckning över avfallskategorier som finns i bilaga 1 till direktivet om avfall 75/442 visade att i princip inte något slag av restprodukter, industriella biprodukter eller andra substanser som var resultatet av en tillverkningsprocess föll utanför avfallsbegreppet.⁴⁰

I ett mål *Kommissionen mot Spanien*⁴¹ diskuterade domstolen skillnaden mellan restprodukter och biprodukter. Målet handlar om huruvida spanska regeringen har uppfyllt sina skyldigheter enligt bl.a. direktiv 75/442 med ändringar 91/156. Frågan var om gödselavfallet och djurkadavret i detta fall var att se som avfall. Domstolen konstaterar att det är direktiv 75/442 som är tillämpligt på det avfall (gödselvatten och djurkadaver) som alstras av anläggningar för svinuppfödning.⁴² Spanska regeringen bestred avfallsbeteckningen genom att hävda att gödselvattnet används som organiskt mineralgödningsmedel för mark och utgör därför inte avfall utan en råvara. Kommissionen bestred och sa att omständigheten att gödselvatten från svin nämns i den europeiska avfallskatalogen talar för att detta ämne ska betecknas som avfall. Endast det gödselvatten som i enlighet med ”god jordbruks-sed” används som gödningsmedel i anläggningen för djuruppfödning ska kunna anses vara en biprodukt och således inte avfall. Kommissionen hävdar att gödselvatten produceras i för stora kvantiteter för att kunna användas i sin helhet till detta ändamål⁴³. Domstolen kommenterar att kommissionen uttryckligen nämnt djurkadaver bland de avfall som genereras vid anläggningarna för svinuppfödning. Spanien erkänner sig skyldig till brott mot förordning 75/442 vid hanteringen av gödselvatten från svin och bestrider ett brott i samband med hantering av djurkadaver. Domstolen menar att de även är skyldiga till åsidosättande av direktiv om djurkadaver.⁴⁴ Vidare säger domstolen att tillämpningsområdet för avfallsbegreppet, i den mening som avses i direktiv 75/442, är beroende av betydelsen av uttrycket göra sig av med, i den mening som avses i artikel 1 a första stycket i direktivet.⁴⁵ (se *Inter-Environnement Wallonie*⁴⁶.) Domstolen säger att i vissa fall kan en vara, ett material eller en råvara som uppkommer under ett tillverknings- eller brytningsförfarande, vars huvudsakliga syfte inte är denna framställning, betraktas som en biprodukt, och inte en restprodukt, som företaget inte vill göra sig av med i den mening som avses i artikel 1 a första stycket i direktiv 75/442, utan snarare har för avsikt att, utan föregående bearbetning,

³⁸ Mål C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie ASBL mot Région Wallonne* domstolens dom den 18 december 1997.

³⁹ C-304/94.

⁴⁰ Pkt 31 i domskälen C-129/96.

⁴¹ C-121/03 *Kommissionen v Spanien* Domstolens dom den 8 september 2005.

⁴² Pkt 49 i domskälen C-121/03.

⁴³ Pkt 50 domskälen C-121/03.

⁴⁴ Pkt 56 domskälen C-121/03.

⁴⁵ Pkt 57 domskälen C-121/03.

⁴⁶ C-129/96.

senare använda eller saluföra på så fördelaktiga villkor som möjligt. Det finns i sådana fall inte något skäl att låta varor, material eller råvaror som har ett ekonomiskt värde som produkter – oavsett om de bearbetats på något sätt eller inte – och som i detta skick omfattas av lagstiftningen för dessa produkter, omfattas av direktivets bestämmelser, som rör bortskaffande eller återvinning av avfall, under förutsättning att de inte bara kan utan verkligen kommer att återanvändas – utan föregående bearbetning – i den fortsatta produktionen.⁴⁷ I målet *Palin Granit*⁴⁸ fastställde domstolen att reststen som uppkommit vid stenbrytning skulle kunna definieras biprodukt. Omständigheten att den lagras på obestämd tid gjorde att reststenen ansågs falla under avfallsdefinitionen så kriteriet ”göra sig av med är uppfyllt”. Domstolen klargjorde således att restprodukt från granitbrytning som inte är den produkt som huvudsakligen eftersträvas av exploitören i princip utgör avfall.⁴⁹ Om däremot avsikten för tillverkaren är att utan föregående bearbetning senare använda reststenen är denna att anse vara en biprodukt som faller utanför avfallsdefinitionen 1.1 i dir 75/442.⁵⁰ Domstolen har på samma grund i *AvestaPolarit Chrome*,⁵¹ fastställt att reststen och behandlad sand som uppstår vid bearbetning av mineraler vid gruvdrift inte ska betraktas som avfall i den mening som avses i direktiv 75/442, om innehavaren lagligen använder dem för utfyllnad av gruvgångarna och ger tillräckliga garantier beträffande den faktiska användningen av dessa ämnen.⁵² Mål *Saetti och Frediani*⁵³ rörde en tvist vid nationell domstol. Åklagaren bedömde att petroleumkoks utgör sådant avfall som omfattas av lagstiftningsdekret nr 22/97 och, eftersom det lagrades och användes utan det administrativa tillstånd som krävs i bestämmelsen, åtalade han Saetti och Frediani för att inte ha uppfyllt sin skyldighet i och med hanteringen av avfall. Saetti och Frediani bestred att de hanterade avfall och hävdade att de inte hade de skyldigheter som åklagaren yrkade på. Domstolen hade att svara på huruvida petroleumkoks omfattas av avfallsbegreppet i direktiv 75/442? Domstolen sa att avfallsdefinitionen kan klargöras genom att se till vissa indicier till att innehavaren avser att göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med en viss substans. Så är bl.a. fallet när den substans som uppkommer är en restprodukt. En vara som uppkommer under en tillverknings- eller ett brytningsförfarande vars huvudsakliga syfte inte är denna framställning kan betraktas som en biprodukt som bolaget inte vill göra sig av med utan som bolaget har för avsikt att utan föregående bearbetning senare använda eller saluföra på fördelaktiga villkor. Denna bedömning strider inte mot syften i dir 75/442. Biprodukter ska begränsas till situationer där en vara, ämne eller substans inte bara kan utan kommer att återanvändas.⁵⁴ I fallet framkommer att petroleumkoks används som huvudbeståndsdel i det bränsle som driver den kraftvärmecentral som tillgodoser raffinaderiets behov av elektricitet. Elektriciteten som genereras överstiger den mängd ånga som samtidigt pro-

⁴⁷ Pkt 58 domskälen C-121/03.

⁴⁸ C-9/00 Palin Granit Domstolens dom den 18 april 2002.

⁴⁹ Pkt 32,33 i domskälen C-9/00.

⁵⁰ Pkt 34,35 i domskälen C-9/00.

⁵¹ C-114/01 Avesta Polarit Chrome, Domstolens dom den 11 september 2003.

⁵² Pkt 43 i domskälen C-114/01.

⁵³ C-235/02 Saetti och Frediani Domstolens dom den 15 januari 2004.

⁵⁴ Pkt 36 i domskälen C-235/02.

duceras. Överskottet säljs till andra industri enheter och elbolag. Enligt domstolen är sådana villkor om de verkligen föreligger en kvalificering av avfall som den i 1.a i dir 75/442 utesluter.⁵⁵ Frågan besvaras att petroleumkoks som avsiktligt produceras eller är resultatet av en samtidig produktion av andra oljebränslesubstanser i ett oljeraffinaderi och som med säkerhet kommer att användas som bränsle för raffinaderiets och andra industriföretags energibehov inte utgör avfall enligt dir 75/442.

Åter till målet *Kommissionen mot Spanien*.⁵⁶ Vad gäller djurkadavren och huruvida dessa ska betraktas som avfall i den mening som avses i direktiv 75/442, har den spanska regeringen hävdatt att dessa kadaver ”redan omfattas av annan lagstiftning” och därför faller utanför tillämpningsområdet för detta direktiv, med tillämpning av artikel 2.1 b iii i direktivet. EG-domstolen har fastställt att begreppet annan lagstiftning kan avse såväl gemenskapslagstiftning som nationell lagstiftning som omfattar en avfallskategori som anges i artikel 2.1 b i direktiv 75/442, på villkor att denna lagstiftning, gemenskaps- eller nationell, avser hanteringen av nämnda avfall och att den leder till en miljöskyddsnivå som är åtminstone likvärdig med den som följer av direktivet.⁵⁷ Domstolen säger att direktiv 90/667 handlar om den inverkan som bearbetning av djurkadaver har på miljön, och genom det direktivet kan en miljöskyddsnivå upprätthållas som är åtminstone likvärdig med den som följer av direktiv 75/442. De utgör således, ”annan lagstiftning” och direktiv 75/442 är således inte tillämplig på djurkadavren i fråga.⁵⁸ Detta är ett tydligt exempel på överlappning av olika regelverk på avfallsområdet.

2.3 Lagstiftning om gränsöverskridande avfallstransporter före förordning 259/93

2.3.1 Direktiv 85/631

Startskottet till direktiv 84/631/EEG⁵⁹ om kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall finner man i Seveso-tunnornas färd genom Europa. Det handlade om 41 stycken tunnor förgiftade med dioxiner som kom från en fabrik i staden Seveso i Italien som man återfann i Frankrike. Man insåg att de fanns brister i direktiv 75/442 och att man var tvungen att reglera transporter av avfall på ett mer restriktivt sätt. Direktivet är hänvisat till farligt avfall och för definitionen av farligt avfall hänvisar man till definitionen som ges i Rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall.

⁵⁵ Pkt 46 i domskälen C-235/02.

⁵⁶ C-121/03.

⁵⁷ Pkt 68-69 i domskälen C-121/03.

⁵⁸ Pkt 72-74 i domskälen C-121/03.

⁵⁹ Rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall.

Direktiv 84/631 handlar om situationer där ett land ska transportera farligt avfall över en landsgräns. Direktivet fastslog en skyldighet för avsändarstaten att informera mottagarstaten samt ett krav på tillstånd från denne.⁶⁰ Information om fraktsedeln ska gå till alla inblandade. Mottagaren ska visa på tillräcklig teknisk kapacitet att omhänderta avfall och förhållandena ska visas vara sådana att de inte utgör fara för mänsklig hälsa och miljö. Om en stat vill transportera till ett tredje land dvs. ett land utanför unionen så ska en överenskommelse från mottagarlandet ha inkommit innan leverans sker.⁶¹ Mottagarlandet kan göra invändningar mot en transport till sitt land genom att åberopa skydd för miljö, allmän säkerhet och människors hälsa.

Direktivet kritiserades, man ansåg att det brast i strikt kontroll av gränsöverskridande avfallstransporter. Olikheter vid implementering var en orsak. Bland annat så angav staterna olika tröskelvärden för vilken gräns som ska anses vara skadlig för miljön och hälsan. Ett annat exempel är Belgien som tillämpade direktivet även på icke farligt avfall. Problemet blev då trots att tanken var god att förvirring uppstod huruvida direktivet skulle tillämpas.⁶²

Till skillnad från sina efterföljare så baserades direktivet på dåvarande art 100 (nuvarande art 95) i EGF som behandlar harmoniseringen av lagstiftning som rör den inre markanden. Direktivets efterföljare baseras på art 130 (nuvarande art 175) EGF som behandlar skyddet av miljön. Man kan med denna bakgrund säga att direktiv 84/631 inte var av samma miljörättsliga karaktär som exempelvis 259/93. Ett exempel på detta är det *Vallonska avfallsmålet*⁶³ (se avsnitt 2.3.2) som visar att avvägningen miljön mot inre marknaden var avgörande då direktiv 84/631 tillämpades i jämförelse med dagens praxis där artikel 175 EGF är mer aktuell. (se **Daimler Chrysler**)

2.3.2 Vallonska avfallsmålet

*Vallonska avfallsmålet*⁶⁴ är ett av de praktiska exemplen på problematiken med regleringen av avfallstransporter. En av unionens huvudprinciper är främjandet av den gemensamma markanden som ska förverkligas och uppnås i och med de ”fyra friheterna” fria rörligheten för varor, tjänster personer och kapital. Att dessa motverkas på grund av medlemsstaternas egna intressen har man försökt åtgärda med ett förbud mot kvantitativa import- och exportrestriktioner.⁶⁵ I målet uppstod konflikt då regionen Vallonien ville förbjuda import av ett visst avfall. Problemet var att domstolen inte hade definierat avfall tillräckligt tydligt och inte heller uttalat sig om huruvida avfall skulle vara att likställa med en vara enligt art 28 EGF och därmed åtnjuta ett skydd enligt samma artikel, skydd för fri rörlighet. I så fall

⁶⁰ Art 3.1 dir 84/631.

⁶¹ Art 4.1 dir 84/631.

⁶² Hagman Magnus EU:s avfallslagstiftning en översikt Norstedt juridik Stockholm 1994. C-2/90.

⁶⁴ Mål C-2/90 Kommissionen mot Belgien Domstolens dom den 9 juli 1992.

⁶⁵ Bernitz & Kjellgren Europarättens grunder andra upplagan Norstedts juridik Stockholm 2002.

skulle mottagarstaternas möjlighet att göra invändningar, stadgad i direktiv 84/631, mot införsel av avfall komma i konflikt med den fria rörligheten för varor. Målet handlar om utbyte av vanligt avfall mellan medlemsstater och frågan hade vid tiden för rättsfallet inte reglerats av gemenskapen, direktiv 84/631 reglerade bara gränsöverskridande transporter av farligt avfall. Regionen Vallonien hade ett dekret med bestämmelser om avfall vars syfte var att förebygga uppkomsten av avfall samt att främja återvinning av material och att organisera slutligt omhändertagande av avfall. Bestämmelserna förbjöd deponering av avfall från andra medlemsstater i Vallonien. Kommissionen hävdar att den vallonska bestämmelsen stred mot 75/442 då detta direktiv inte innehöll några bestämmelser som tillåter generellt förbud av det slag som föreskrivs i det vallonska dekretet. Domstolen sa att man ska säkra den fria rörligheten av avfall på villkor som ej är skadliga för människors hälsa och miljön. Domstolen framhöll att den av kommissionen påstådda överträdelsen av dir 75/442 ej skett.⁶⁶ Kommissionen invände även överträdelser av dir 84/631. Direktiv 84/631 hade infört ett fullständigt system för gränsöverskridande transporter av farligt avfall med en skyldighet för innehavaren att i förväg göra en detaljerad anmälan. Berörda myndigheter i mottagarstaten hade en möjlighet att framföra invändningar och förbjuda viss transport av farligt avfall men inte att generellt förbjuda alla transporter av farligt avfall. Domstolen konstaterade att det generella förbudet i det vallonska dekretet är diskriminerande och strider mot direktiv 84/631.⁶⁷

Kommissionen ansåg även att Belgiens handlande stred mot art 28 i EGF och domstolen fick besvara frågan om huruvida avfall som inte kan återvinnas kan betraktas som vara och därmed omfattas av art 28. Domstolen konstaterade att det faktum att ett föremål transporteras över en gräns som ett led i kommersiell transaktion anses tillräckligt för att kriterierna i art 28 EGF ska vara uppfyllda, avfallet är att se som en vara. I det här fallet ska man inte ta hänsyn till transaktionens beskaffenhet. Distinktionen som måste göras är mellan återvinningsbart och icke-återvinningsbart avfall. I praktiken är den svår att göra vid gränskontroller och i och med förändringar i den tekniska utvecklingen kan något som inte är återvinningsbart idag kanske vara det imorgon. På grund av svårigheter i distinktionen fastslog domstolen att avfall, återvinningsbart eller ej är att betrakta som en vara vars fria rörlighet i enlighet med fördragets art 28 ej får hindras.⁶⁸

Belgien invände tvingande hänsyn som rör miljöskydd och målet om skydd för människors hälsa vilket har företräde framför fri rörlighet av varor till sitt försvar. Man sade att detta generella förbud var en tillfällig åtgärd för att skydda Vallonien mot en tillströmning av avfall från grannländerna. Förvaring av avfall utgör en fara för miljön redan innan detta blivit hälsofarligt mot bakgrund av varje regions eller områdes begränsade kapacitet att ta emot det.⁶⁹ Belgiens regering konstaterade utan motsägelse från kommissionen att det skett en massiv onormal tillströmning från andra regioner för

⁶⁶ Pkt 11 i domskälen C-2/90.

⁶⁷ Pkt 20 i domskälen C-2/90.

⁶⁸ Pkt 28 i domskälen C-2/90.

⁶⁹ Pkt 30 i domskälen C-2/90.

deponering i Vallonien detta kan medföra en reell fara för miljön med hänsyn till regionens begränsade kapacitet.⁷⁰ Kommissionen motsatte sig dock en tillämpning av tvingande hänsyn då Valloniens dekret är diskriminerande för avfall från andra länder. Tvingande hänsyn kan enligt kommissionen invändas om de inte är diskriminerande.⁷¹ Domstolen resonerade lite annorlunda. Man tittade på en princip i art 130 r 2 (nuvarande art) 175 EGF som säger att miljöförstöring företrädesvis ska hindras vid källan. Det innebär att kommun, region eller annan lokal enhet ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de kan ta emot, behandla och slutligt omhänderta sitt avfall. Närhetsprincipen och självförsörjningsprincipen som kommer från Baselkonventionen⁷² omnämns också och man påpekar vikten av att begränsa transporter i största möjliga mån för att beakta ett effektivt miljöskydd. Mot bakgrund av de skillnader som finns mellan avfall beroende på var det producerats och avfallets koppling till den plats där det producerats kunde de av kommissionen ifrågasatta åtgärderna inte anses vara diskriminerande.⁷³

Den här domen fastställer att avfall är att betrakta som en vara som åtnjuter skydd enligt art 28 och 30 EGF och att nationell och regional lagstiftning som förbjuder import av avfall från andra medlemsstater kan rättfärdigas under artikel 30. Många ansåg domen vara miljöfientlig då domstolen fastslog att belgiska lagstiftningen som var till för att skydda miljön kränkte direktiv 84/631/EEG. Det går även att resonera motsatt att domstolen banade väg för miljöhänsyn framför varornas fria rörlighet då de fastslog att valonska förbudet inte kränker art 28 och ger möjlighet till miljöhänsyn som en tvingande hänsyn.⁷⁴

Det som är spännande att se är utvecklingen mot en hänsyn till miljön som har skett i förordningarna om avfallstransporter. Exempelvis skulle inte domstolen resonera på samma sätt idag om hänsyn till art 28 och art 30. Se exempelvis Daimler Chrysler målet där man fastställer att invändningar i 4.a förordning 259/93 inte behöver beakta övriga gemenskapsbestämmelser i avsnitt 2.4.1

Detta avgörande blev startskottet för förordning 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, som uttryckligen tillåter nationella förbud mot avfallsimport.

⁷⁰ Pkt 21 i domskäl C-2/90.

⁷¹ Pkt 34 i domskäl C-2/90.

⁷² Baselkonventionen 22 mars 1989.

⁷³ Domslutet C-2/90.

⁷⁴ Mahmoudi Said EU: s miljö rätt andra upplagan s.81ff. avfallsimport.

2.4 Principen om närhet och tillräcklig egenkapacitet

Principen om närhet och tillräcklig egenkapacitet är två principer med nära samband till de invändningar medlemsstaterna kan göra gentemot varandras transporter. Principerna finns reglerade i art 175 i EGF som också är den artikeln som förordning 259/93 grundar sig på.

Närhetsprincipen handlar om att miljöförstöring företrädesvis ska hindras vid källan. Huvudsyftet är att hantera miljöförstöringar så snart det är möjligt och helst där de uppstår innan de hunnit sprida sig. Principen har nära samband med principen om tillräcklig egenkapacitet som finns reglerad i Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall. I det *vallonska avfallsmålet* (se avsnitt 2.3.2) så använde domstolen sig av närhetsprincipen för att rättfärdiga ett regionalt förbud mot avfallstransporter. Domstolen anser att mot bakgrund av de skillnader som föreligger mellan avfall beroende på var det producerats och avfallets koppling till den plats där det producerats kan de ifrågasatta åtgärderna för att förbjuda import till regionen Vallonien inte anses vara diskriminerande.⁷⁵

I Mål *Kommissionen mot Tyskland*⁷⁶ (se avsnitt 2.2.1) bekräftar domstolen hur viktig principen om närhet och tillräcklig egenkapacitet är. Enligt kommissionen är tysk lag oförenlig med direktiv 84/631 och 86/279 genom att ange bortskaffande av avfall ska ske inom nationella territoriet. Den tyska lagen är därför diskriminerande. Direktiven i fråga kan inte tolkas tvärtemot regler av högre dignitet som framgår av art 130 r 2 som uttrycker principen om att miljöskador företrädesvis ska hejdas vid sin källa. Domstolen säger att de tyska reglerna inte angår import av avfall och inte ska betraktas som ett generellt förbud att exportera avfall vilket skulle strida mot dir 84/631. Domstolen menar att reglerna är ett uttryck för en strävan som överensstämmer med principen om att miljöskador företrädesvis ska hejdas vid källan. Domstolen ogillar kommissionens talan.

I ett förhandsavgörande, *Dusseldorphmålet*⁷⁷ fastslog domstolen en åtskillnad av tillämpning av principen om närhet och tillräcklig egenkapacitet vad gäller transport av avfall för bortskaffande och transport av avfall för återvinning. Nederländerna begärde förhandsavgörande angående tillämpning av direktiv 75/442 och 259/93. I artikel 4.3 a i, i förordning 259/93 som utgör del av kapitel A om transporter av avfall för slutligt omhändertagande, föreskrivs:

"i) För att genomföra principerna om närhet, prioritet av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå i enlighet med direktiv 75/442/EEG får medlemsstaterna i enlighet med fördraget vidta åtgärder för att helt eller delvis förbjuda

⁷⁵ Pkt 32-36 i domskälen C-2/90.

⁷⁶ Mål C-422/92 Kommissionen mot Tyskland Domstolens dom den 10 maj 1995.

⁷⁷ C-203/96 Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. mot Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Domstolens dom från den 25 juni 1998.

eller systematiskt invända mot transporter av avfall. Sådana åtgärder ska genast anmälas till kommissionen, som ska underrätta övriga medlemsstater."

Däremot omnämns inte principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet i kapitel B, vilket handlar om transport av avfall för återvinning.

I artikel 7.2 och 7.4 a, som utgör del av kapitel B, föreskrivs:

"4. a) De behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra motiverade invändningar mot den planerade transporten i följande fall:

- I enlighet med direktiv 75/442/EEG, särskilt artikel 7 i detta, eller

- om transporten inte sker i enlighet med nationella lagar och andra författningar om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd,

*..."*⁷⁸

Nederländerna undrade om man ska förstå förordning 259/93 jämförd med rådets direktiv 75/442 så att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet endast gäller för transporter av avfall mellan medlemsstaterna för slutligt omhändertagande? Eller förstå det som att principerna även gäller för avfall för återvinning?

Domstolen svarar att det i art 7 i direktivet 75/442 står att medlemsstaterna ska upprätta planer för avfallshanteringen, bland annat i syfte att uppnå de mål som anges i artikel 3-5, vilka hänvisar till principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet beträffande avfall för slutligt omhändertagande. För det andra omnämns dessa principer uttryckligen i förordning 259/93 endast i tionde övervägandet i ingressen som handlar om avfall för slutligt omhändertagande, och artikel 4.3 a i och 4.3 b. Eftersom denna bestämmelse utgör del av kapitel A i avdelning II i förordningen, gäller den endast transporter av avfall för slutligt omhändertagande. I artikel 7 däremot, som återfinns i kapitel B och som avser avfall avsett för återvinning samt utgör en motsvarighet till den ovannämnda artikel 4, föreskrivs inte någon möjlighet att vidta åtgärder i syfte att genomföra principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet. Domstolen säger att det följer av bestämmelserna i direktivet och förordningen att principerna om egenkapacitet och närhet inte ska tillämpas på avfall för återvinning.

Slutsatsen bekräftas av rådets resolution av den 7 maj 1990 om avfallspolitik⁷⁹, till vilken det hänvisas i andra övervägandet i ingressen till avfallsdirektivet. I denna resolution säger rådet uttryckligen att målsättningen att uppnå tillräcklig egenkapacitet beträffande avfall inte gäller återvinning. Domstolen refererar även till redogörelsen för skälen till det ursprungliga förslaget till förordning⁸⁰ att närhetskriteriet kan motivera ett ingripande från myndigheterna när det gäller avfall för slutligt omhändertagande, inte för avfall för återvinning. Avslutningsvis understryker domstolen att skillnaden i behandling av avfall för slutligt omhändertagande respektive avfall för återvinning återspeglar skillnaden mellan betydelsen som vart och ett av dessa två avfallstyper spelar i gemenskapens miljöpolitik. Syftet inom gemenskapen är att stimulera återvinning, genom användning av bästa möjliga teknik. Lagstiftaren vill att avfall för återvinning ska kunna cirkulera fritt mellan medlemsstaterna så länge inte transporten utgör en fara för miljön. Därför har det införts ett mera flexibelt system för gränsöverskridande trans-

⁷⁸ Pkt 9-11 i domskälen C-203/96.

⁷⁹ EGT C 122, s. 2.

⁸⁰ KOM (90) 415 slutlig - SYN 305 av den 26 oktober 1990.

porter av detta avfall som står i motsats till principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet. Förordningen och direktivet ska därför tolkas så att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet inte är tillämpliga på avfall för återvinning.⁸¹

Domstolen har i ett förhandsavgörande *Daimler Chrysler*⁸² diskuterat invändningar mot transporter av avfall. Frågan var om formuleringen i enlighet med fördraget i artikel 4.3 a i i förordning 259/93 ska tolkas så, att det i fråga om ett allmänt exportförbud för särskilt övervakningskrävande avfall för bortskaffande - vilket är förenligt med principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet - också ska prövas huruvida exportförbudet är förenligt med den primära gemenskapsrätten, i synnerhet förbudet mot kvantitativa handelshinder mellan medlemsstaterna enligt artikel 28 EG och följande artiklar?

Avdelning II i förordning 259/93 fastställer en skillnad mellan avfall för bortskaffande (kapitel A, artiklarna 3-5) och avfall för återvinning (kapitel B, artiklarna 6-11). Myndigheten har möjlighet att göra skäligen invändningar mot transporterna. Frågan om iakttagande av den inre marknaden i samband med dessa invändningar har uppkommit i flera mål. I ett mål *Europa-parlamentet mot Europeiska unionens råd*⁸³ om ogiltigförklaring av förordningen väckte Europaparlamentet talan om ogiltighetsförklaring av rådets rättsakt förordning 259/93 för att den grundade sig på art 130 i EGF (nuvarande art 175). Domstolen sa att förordning 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen ligger inom ramen för gemenskapens miljöpolitik och kan lika litet som direktiv 91/156 om avfall anses syfta till att genomföra fri rörlighet för avfall inom gemenskapen. Det är därför korrekt att utesluta artikel 100a i fördraget som rättslig grund för denna förordning och i stället grunda den på artikel 130s. Det är utan betydelse att förordningen ersätter en annan rättsakt, direktiv 84/631 om transport av avfall som var grundad på artikel 100 i EGF.⁸⁴ I *Daimler Chrysler* målet fortsätter domstolen säga att det sammanhang som förordning 259/93 antogs i och av dess karaktär och för att eftersträva de mål man vill uppnå angående avfallstransporter så använder man sig av harmoniserade rättsregler på gemenskapsnivå för att säkerställa skyddet av miljön. Därför ska alla åtgärder avseende transporter av avfall bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i förordningen. I och med detta kan uttrycket "i enlighet med fördraget" i artikel 4.3 a i i förordningen inte förstås så, att det, när en nationell åtgärd motsvarar kraven i denna artikel, dessutom är det nödvändigt att klargöra huruvida denna åtgärd är förenlig med bestämmelserna i artiklarna 30, 34 och 36 (nuvarande art 28 och 29 i EGF).⁸⁵

⁸¹ Pkt 27-34 i domskälen C-203-96.

⁸² Mål C-324/99 *DaimlerChrysler AG mot Land Baden-Württemberg* Domstolens dom den 13 december 2001.

⁸³ Mål C-187/93 *Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd* Domstolens dom 28 juni 1994.

⁸⁴ se Mål C-155/91 pkt 26.

⁸⁵ Pkt 40-45 domskälen 324/99 *Daimler Chrysler*.

I ett mål *Europeiska gemenskapens kommission mot Europeiska gemenskapens råd*⁸⁶ yrkade kommissionen i enlighet med artikel 173 första stycket i EEG-fördraget ogiltigförklaring av rådets direktiv 91/156, av den 18 mars 1991, om ändring i direktiv 75/442 om avfall. Kommissionen lade den 16 augusti 1988 ett förslag om antagande av ovannämnda direktiv 91/156 med hänsyn av de erfarenheter man fått av medlemsstaternas tillämpning av direktiv 75/442 om slutligt omhändertagande av avfall. Kommissionen föreslog artikel 100a i EGF som rättsligg rund. Rådet kom dock fram till den gemensamma ståndpunkten att det blivande direktivet skulle grundas på artikel 130s i fördraget.⁸⁷ Domstolen säger att direktiv 75/442 i enlighet med sitt mål och sitt innehåll syftar till att säkerställa hanteringen av avfall i enlighet med miljöskyddskraven. Kommissionen tillägger att direktivet genomför principen om fri rörlighet för avfall. Domstolen håller med och säger att det är riktigt att avfall, återvinningsbart eller ej, ska betraktas som varor vilkas fria rörlighet i enlighet med artikel 30 i fördraget i princip inte får hindras. Principen kommer från det *Vallonska* avfallsmålet.⁸⁸ Domstolen har trots detta funnit att tvingande hänsyn för miljöskydd motiverar undantag från den fria rörligheten för avfall. Exempelvis artikel 130r.2 i fördraget som medför att avfallet ska bortskaffas så nära den plats där det producerats som möjligt, för att i möjligaste mån begränsa avfallstransporterna. På samma sätt motiveras det att förordning 259/93 om kontroll av gränsöverskridande avfallstransporter har sin rättsliga grund i art 130 S i EG fördraget (nuvarande art 175).

⁸⁶ Mål C-155/91 Europeiska gemenskapens kommission mot Europeiska gemenskapens råd Domstolens dom den 17 mars 1993.

⁸⁷ Mål C-155/91 Pkt 2-6 i domskälen.

⁸⁸ Mål C-2/90.

3 Förordning 259/93 och anknytande praxis

3.1 Redogörelse för förordning 249/93

3.1.1 Bakgrund

När man studerar förordning 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom till och från den Europeiska gemenskapen ska man komma ihåg det *Vallonska avfallsmålet*⁸⁹ och förordningens föregångare, förordning 84/631 som endast reglerade farligt avfall. Behovet av en förordning som inte bara reglerade farligt avfall hade vuxit i början på 90-talet och en allmän gränskontroll av avfall var nödvändig. Andra faktorer som inverkad på förordningens tillkomst var implementeringen av Baselkonventionen⁹⁰ och OECD beslut⁹¹.

Förordning 259/93 ändrade rättsläget som rådde vid tiden för det *Vallonska avfallsmålet*. Invändningsrätten ändrades till skillnad från tidigare då man tidigare kunde åberopa den fria rörligheten av varor. Förordning 259/93 grundas på art 130s och är således en miljöförordning. Invändningarna i art 4.5 i förordning 259/93 grundas på närhetsprincip och egenkapacitet på bekostnad av den fria rörligheten och kravet på invändningar är endast att de inte ska vara diskriminerande.⁹²

I och med att Sverige och Europa ratificerade Baselkonventionen om gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av avfall från 1989 så tvingades man göra ändringar i befintlig lagstiftning. Bakgrunden till Baselkonventionen var att man såg tendenser till ökad handel med avfall mellan rika och fattiga länder. Konventionens grundprinciper är att avfallet ska minimeras och det avfall som trots allt produceras ska tas om hand så nära källan som möjligt.⁹³ Konventionen slår fast att transport av avfall endast ska ske mellan parter till konventionen. I vissa fall råder ett generellt förbud för export, t.ex. så får EU-länder inte exportera farligt avfall till länder utanför OECD. I den slutligt antagna lydelsen av Baselkonventionen fanns inte något allmänt förbud mot gränsöverskridande transporter av avfall trots att vissa afrikanska, asiatiska och latinamerikanska stater lobbade för detta. Många industriländer motsatte sig detta förmodligen av ekonomiska skäl. Efter 1989 har läget ändrats och en rad viktiga beslut har fattats på området bl.a. Bamakokonventionen om importförbud till Afrika och kon-

⁸⁹ C-2/90 Kommissionen mot Belgien.

⁹⁰ Baselkonventionen om gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av avfall från 1989.

⁹¹ OECD-rådets beslut C (92) 39 av 30 mars 1992 om gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning.

⁹² Westerlund Staffan, EG: s miljöregler ur ett svenskt perspektiv 2: a upplagan maj 1993.

⁹³ DeSadleleer Droit Communautaire et les dechets sid 458.

troll av gränsöverskridande transporter och omhändertagande av farligt avfall inom Afrika, som förbjuder import av avfall till dessa länder.⁹⁴ Baselkonventionen har präglat regler om export från gemenskapen till tredjeländer. (Se avsnitt 3.1.2.4)

OECD-beslutet⁹⁵ från 1992 var en annan viktig grund till återvinningsregleringarna förordning 259/93. I västvärlden är avfall en viktig handelsvara och västländer ansåg det viktigt att underlätta handeln med och återvinnig av värdefulla material i vissa typer av avfall. För att göra detta använde man ett kryphål i Baselkonventionen för att tillåta transport av avfall för återvinning. Beslutet tillämpas bara på OECD-länder och handel mellan dessa.⁹⁶ Dessa bestämmelser är implementerade i kapitel om export för återvinning. I OECD-beslutet gjorde man en uppdelning av olika avfallsslag i grön, gul och röd bilaga, vilka har kopierats in i förordning 259/93.⁹⁷

Detta avsnitt är uppdelat i ett antal underrubriker som i stora drag överensstämmer med kapitelindelningen i själva förordningen. Kapitlen om transporter av avfall mellan medlemsstater, export av avfall utanför gemenskapen och import av avfall till gemenskapen är samtliga uppdelade i två kapitel, ett som redogör för avfall för bortskaffande och ett som redogör för avfall för återvinning.

Empirin kommer att redogöras för i två liknande kapitel. I kapitel 3.1.6 redogör jag för Cementas och Recis åsikter om export av avfall i praktiken och i 3.1.8. för import av avfall. Jag har intervjuat Miljöchef vid Cementa AB och Technical director vid företaget Recí, det transportföretag som handhar de flesta av Cementas transporter.⁹⁸ Hur rättsläget och praktiken ser ut i Sverige har jag frågat Margareta Appelberg vid enheten för produkter och avfall på Naturvårdsverket om.⁹⁹ Hennes kommentarer kommer att läggas in där det anses relevant.

3.1.2 Räckvidd och definitioner

Avdelning I i förordningen reglerar förordningens räckvidd och definitioner. I artikel 1.1 föreskrivs att förordningen ska tillämpas på transporter av avfall inom samt till och från gemenskapen. I artikel 1.2 regleras undantagen. Här anges att förordningen inte ska tillämpas på bl.a. radioaktivt avfall eller på transporter som anges i artikel 2.1 b i direktiv 75/442,¹⁰⁰ dessa transporter redan omfattas av annan tillämplig lagstiftning, eller transporter av visst avfall som genom annan lagstiftning är undantaget tillämpligheten av denna förordning.

⁹⁴ Ebbesson Jonas, Internationell Miljörätt andra upplagan s 202 fff.

⁹⁵ OECD-rådets beslut C (92) 39 Final

⁹⁶ *Transporter av avfall över gränser* Naturvårdsverkets förlag

⁹⁷ De Sadeleer Nicolas *Le droit Communautaire et les dechets* sid 454

⁹⁸ Intervju med Cementa AB och Recí Miljö 25 oktober 2006

⁹⁹ Intervju med Margareta Appelberg 13 november 2006

¹⁰⁰ 1.2 d förordning 259/93

I ett fall från EG-domstolen *KvZ retec GmbH c Republiken Österrike*¹⁰¹ var frågan om benmjöl skulle betraktas som avfall samt om det var anmälningspliktigt enligt förordning 259/93. Ett tyskt fartyg lastat med benmjöl på väg från Staubing i Tyskland till Bulgarien stoppades av serbiska myndigheter. Enligt serbisk lagstiftning är benmjöl att betrakta som avfall och transporten ansågs olaglig då den inte hade en godkänd anmälan enligt förordning 259/93. Myndigheten i Serbien krävde att frågan skulle utredas och att fartyget skulle sändas tillbaka till Staubing i Tyskland i väntan på detta. Fartyget stoppades sedan på vägen tillbaka av österrikiska myndigheter och villkorades av österrikiska myndigheter med en ekonomisk säkerhet och en anmälan av transport i enlighet med förordning 259/93.¹⁰² De österrikiska myndigheterna vände sig då till EG-domstolen och krävde att benmjölet skulle definieras som avfall och att en anmälan enligt förordning 259/93 därför krävdes. Domstolen hade att besvara om benmjöl omfattas av avfallsdefinitionen oavsett om benmjölet är fritt från specificerat riskmaterial eller inte och underkastas då transport av anmälningsplikten i förordning 259/93.

Domstolen konstaterade i sin dom att djurkadaver är specialreglerat. Benmjöl utgör ett undantag för tillämpning av avfallsdirektivet 75/442 enligt art 2.1.b.iii avfallsdirektivet. I art 2.1.b.ii anges att avfallskategorin djurkadaver inte ska omfattas av avfallsdefinitionen då detta är specialreglerat. Även om den nationella domstolen finner att det omtvistade benmjölet är avfall behöver inte detta anmälas enligt förordning 259/93 om specialreglering är tillämplig. I 1.2 d förordning 259/93 utvidgas undantaget för denna avfallskategori till att gälla även vid avfallstransporter. Förordning 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel utgör således en sådan specialreglering.¹⁰³ Domstolens slutsats är följaktligen att förordning 259/93 inte är tillämplig på transport av benmjöl eftersom detta förfarande omfattas av förordning 1774/2002. Denna överlappande situation av förordning 259/93 och andra förordningar som i detta fall 1774/2002, är ett tecken på en svårigheterna vid tillämpning av förordning 259/93.¹⁰⁴ I ingressen till förordning 1013/2006 om transport av avfall anges att det är nödvändigt att undvika överlappning med just förordning 1774/2002 om hälsobestämmelser för animaliska produkter.¹⁰⁵

¹⁰¹ C-176/05 *KvZ retec GmbH c Republiken Österrike*

¹⁰² Art 27 f. 259/93

¹⁰³ Pkt 86 ff. i domskälen C-176/05

¹⁰⁴ Fotnot 36 i domskälen till C-176/05

¹⁰⁵ Punkt 11 ingressen till förordning 1013/2006 om transport av avfall

3.1.3 Transporter av avfall mellan medlemsstater

Transporter av avfall mellan medlemsstater regleras i avdelning II i förordningen. I detta kapitel redogörs för avfall för bortskaffande i ett kapitel, 3.1.3.1, och avfall för återvinning i ett kapitel, 3.1.3.2. Dessa kapitel motsvarar kapitelindelningen A och B i avdelning II i förordningen. Under avdelning II finns även ett kapitel C där regler om transporter av avfall mellan medlemsstater med transit i tredje land anges.¹⁰⁶

3.1.3.1 Transport av avfall för bortskaffande

Den som avser att transportera avfall för bortskaffande eller låta det gå i transit ska anmäla detta till behörig destinationsmyndighet och sända kopia av anmälan till behöriga avsändar- och transitmyndigheter samt till mottagaren om inte annat följer av 25.2 eller 26.2.¹⁰⁷ Beslutet om transport grundas på avtal om omhändertagande mellan avsändare och mottagare. För transporter inom EU och OECD ska avtalet innehålla en bekräftelse från mottagaren att denna åtar sig återta avfall om inte transporten fullföljs som planerat eller i strid med förordningen. Avtalet ska även innehålla en klausul om att mottagaren senast 180 dagar efter mottagande ska lämna ett intyg om att avfallet har bortskaffats på ett miljömässigt godtagbart sätt. Då mottagare och slutlig omhändertagare inte är densamma ska avtalet ingås mellan anmälararen och den slutliga omhändertagaren.¹⁰⁸

Anmälan ska omfatta alla mellanliggande steg i transporten från avsändnings- till slutlig destinationsort.¹⁰⁹ Den behöriga avsändarmyndigheten ska utfärda en fraktsedel vari anmälan ska göras.¹¹⁰ Det är anmälararen som ska fylla i fraktsedeln och på begäran från behöriga myndigheter komma med kompletterande uppgifter och dokumentation.¹¹¹ Anmälararen ska ange ursprung, åtgärder avseende transportväg och åtgärder för att säkerställa transportsäkerheten i anmälan. Anmälararen ska visa att anläggningen har den tekniska kapacitet som krävs för bortskaffande av det aktuella avfallet under förhållanden som inte medför fara för människors hälsa och miljön. I anmälan ska det även redogöras för de bortskaffningsförfaranden som anges i bilaga 2A till direktiv 75/442/EEG.¹¹² Svenska företag som vill transportera avfall ska visa för Naturvårdsverket (NVV) att mottagaranläggningen fyller svenska krav antingen genom att jämföra med en svensk anläggning eller genom att lämna uppgifter om processen i stort, vilka typer av utsläpp och hur mycket av dessa samt vilket omhändertagande som gäller för eventuella restprodukter. Om en anläggning redan är känd för NVV så behövs inte ytterligare dokumentation. Sverige kan hindra en transport om det finns mot-

¹⁰⁶ Art 12 f. 259/93.

¹⁰⁷ Art 3.1 f 259/93.

¹⁰⁸ Sid.12 Naturvårdsverkets skrift Transporter över gränser.

¹⁰⁹ Art 3.2 f 259/93.

¹¹⁰ Art 3.3 f 259/93.

¹¹¹ Art 3.4 f 259/93.

¹¹² Art 3.5 f 259/93.

svarande eller bättre anläggningar för omhändertagande i Sverige. Vid anmälan om införsel gäller motsvarande att den svenska anläggningen omfattas av tillstånd enligt Miljöbalken. Sverige kan invända mot transport med hänvisning till principerna om omhändertagande vid källan och prioritering av återvinningen.¹¹³ En behörig avsändarmyndighet kan besluta att göra anmälan till behörig destinationsmyndighet med kopior till mottagaren och den behöriga transitmyndigheten i anmälares ställe. Har avsändarmyndigheten själv omedelbara invändningar mot transporten kan den motsätta sig att göra anmälan i enlighet med artikel 4.3.¹¹⁴ Senast tre arbetsdagar sedan anmälan inkommit ska den behöriga destinationsmyndigheten sända en bekräftelse till anmälares och kopior av anmälan till övriga behöriga myndigheter och till mottagaren.¹¹⁵ Destinationsmyndigheten ska fatta beslut om att ge eller vägra ge tillstånd senast 30 dagar sedan bekräftelsen avsänts.¹¹⁶

I 4.2 b) anges att de behöriga avsändar- och transitmyndigheterna får göra invändningar eller begära kompletterande uppgifter inom 20 dagar sedan bekräftelsen avsänts för att fastställa de villkor för avfallstransporten som ska gälla för områden inom deras jurisdiktion. Invändningarna ska skriftligen meddelas anmälares, med kopior till berörda myndigheter. De invändningar som kan göras i a och b måste grunda sig på vad som föreskrivs i 4.3.¹¹⁷ Villkoren ska skriftligen meddelas anmälares, med kopior till berörda behöriga myndigheter, och ska anges på fraktsedeln. Villkoren får inte vara strängare än de som gäller för liknande transporter som uteslutande sker inom områden under deras jurisdiktion och ska beakta gällande avtal och tillämpliga internationella konventioner.

I art 4.3 regleras de invändningar som medlemsstaterna kan ha mot en transport. Invändningarna kan grundas på principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationella nivå. Invändningarna ska syfta till att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall. Invändningarna ska anmälas till kommissionen som i sin tur underrättar övriga medlemsstater. Ett undantag från detta kan vara om farligt avfall¹¹⁸ produceras i en så liten mängd att det vore oekonomiskt att uppföra nya specialiserade anläggningar för bortskaffande i denna medlemsstat.¹¹⁹ Om så är fallet ska destinationsmyndigheten samarbeta med avsändarstaten och försöka lösa frågan bilateralt. Om detta inte går får man hänföra frågan till kommissionen.¹²⁰ Avsändarmyndigheten och destinationsmyndigheten får med beaktande av geografiska förhållanden eller behov av specialanläggningar för vissa typer av avfall, göra invändningar mot planerad transport som inte sker i enlighet med dir 75/442 speciellt art 5 och 7. Denna reglering har som mål att genomföra principen

¹¹³ Sid. 10-11 i Naturvårdsverkets skrift *Transporter över gränser*.

¹¹⁴ Art 3.8 f 259/93.

¹¹⁵ Art 4.1 f 259/93.

¹¹⁶ Art 4.2 a f 259/93.

¹¹⁷ 4.2 c f 259/93.

¹¹⁸ Enligt definitionen i 1.4 direktiv 91/689/EEG.

¹¹⁹ 4.3 a ii f 259/93.

¹²⁰ 4.3 a iii f 259/93.

om närhet och tillräcklig egenkapacitet. Art 4.3 reglerar även säkerställande av avfallsplanerna.

Behörig avsändarmyndighet, destinationsmyndighet, transitmyndighet och avsändarmyndighet kan enligt art 4.5 framställa invändningar i de fall då: transport ej sker i enlighet med nationella lagar, andra författningar om miljöskydd, allmän ordning, säkerhet eller hälsoskydd samt då anmälare eller mottagare gjort sig skyldig till illegal handel. Då behörig avsändarmyndighet inte kan godkänna en transport kan myndigheten vägra alla transporter i vilka den aktuella anmälararen är involverad i enlighet med nationell lagstiftning eller förpliktelser som följer av internationella konventioner. Då behörig myndighet som gjort invändningar inom 30 dagar efteråt har försäkrat sig om att problemen är lösta och att transport kan ske enligt uppställda villkor ska myndigheten genast skriftligen underrätta anmälararen med kopior till mottagaren och till övriga berörda behöriga myndigheter. Om transportförhållanden förändras i väsentlig grad ska en ny anmälan göras.¹²¹ Den behöriga destinationsmyndigheten lämnar sitt godkännande genom att stämpla fraktsedeln.¹²²

Art 5.1-5.6 anger villkor för tillstånd till transport. Transport får inte ske förrän anmälararen har beviljats tillstånd av den behöriga destinationsmyndigheten.¹²³ Då tillstånd beviljats ska anmälararen ange dagen för transport samt fylla i övriga uppgifter på fraktsedeln och sända kopior till berörda behöriga myndigheter senast tre arbetsdagar innan transporten sker.¹²⁴ En kopia av fraktsedeln, eller om de behöriga myndigheterna begär det, ett exemplar försedd med tillståndsstämpel ska följa med varje transport.¹²⁵ Företag som har del i transporten ska fylla i fraktsedeln på punkter som är aktuella, underteckna den och behålla en kopia.¹²⁶ Inom tre arbetsdagar efter mottagandet av det avfall som ska bortscaffas ska mottagaren sända en kopia av den ifyllda fraktsedeln till anmälararen och till berörda behöriga myndigheter.¹²⁷ Snarast möjligt och senast 180 dagar sedan avfallet mottagits ska mottagaren sända ett intyg om bortscaffande till anmälararen och övriga berörda behöriga myndigheter som ska utgöra en del av eller bifogas den fraktsedel som medföljer transporten.¹²⁸

3.1.3.2 Transport av avfall för återvinning

Kapitel B i förordningen handlar om transport av avfall för återvinnig mellan medlemsstater. Transporter för återvinning är utsatta för olika typer av kontroll beroende på vilken typ av avfall som transporteras. Avfallstyperna är uppdelade i listor och kräver olika förfaranden. Det finns i bilaga 2 till

¹²¹ Art 4.5 f 259/93.

¹²² Art 4.5 f 259/93.

¹²³ Art 5.1 f 259/93.

¹²⁴ Art 5.2 f 259/93.

¹²⁵ Art 5.3 f 259/93.

¹²⁶ Art 5.4 f 259/93.

¹²⁷ Art 5.5 f 259/93.

¹²⁸ Art 5.6 f 259/93.

förordning 259/93 en grön lista, i bilaga 3 en gul lista och i bilaga 4 en röd lista. Den gröna listan¹²⁹ innehåller det minst farliga avfallet. Den här typen av avfall får i Sverige föras ut till annat EU- eller OECD-land för återvinning utan tillstånd från NVV. Anmälaren måste sända avfallet till en anläggning i mottagarstaten som är godkänd där för denna typ av avfall. Om avfall på gröna listan är förorenat med andra ämnen så ska avfallet placeras på gul eller röd lista. Den gula listan innehåller avfall som kräver mer försiktig hantering, ex. olika typer av askor, slagg och skrot. För avfall på gul lista tillämpas ett förfarande som innebär att sådana transporter inte kan genomföras förrän alla inblandade behöriga myndigheter i mottagarlandet, avsändarlandet samt ev. transitländer har givit sitt samtycke eller inte gjort några invändningar enligt art 7 i förordningen. På den röda listan återfinns de avfall som kräver störst försiktighet vid transport och hantering. Här gäller samma anmälningsförfarande som för gult avfall förutom att alla behöriga berörda myndigheter alltid måste lämna sitt skriftliga samtycke.¹³⁰

Anmälare som avser att transportera avfall för återvinning som avses i bilaga 3 dvs. gul lista har vissa skyldigheter som i stor utsträckning överensstämmer med dem som gäller för transport av avfall för bortskaffande.¹³¹ Anmälan ska omfatta samtliga mellanliggande steg i transporten från avsändningsorten till den slutliga destinationsorten samt baseras på den fraktsedel som utfärdas av den behöriga avsändarmyndigheten.¹³² Anmälaren ska fylla i fraktsedeln och på begäran från behöriga myndigheter tillhandahålla ytterligare uppgifter och dokumentation.¹³³ Fraktsedeln ska innefatta uppgifter om avfallets ursprung, vilka åtgärder som ska vidtas, avfallsmottagarens identitet, planerad transportväg, återvinningsförfarande m.m.¹³⁴ Avsändare och mottagare ska ingå avtal om transporten som ska innehålla samma uppgifter som fraktsedeln, behandling av avfallet och mottagarens skyldighet att senast 180 dagar efter mottagandet av avfallet lämna ett intyg till anmälaren om att avfallet har återvunnits på ett miljömässigt godtagbart sätt. Om avfallet transporteras mellan två inrättningar som lyder under samma juridiska person, får avtalet ersättas med en deklaration om att denna åtar sig att återvinna avfallet.¹³⁵ Lika som för avfall för bortskaffande så får avsändarmyndighet av avfall frö återvinning besluta att i anmälarens ställe själv göra anmälan till den behöriga destinationsmyndigheten, med kopior till mottagaren och till behörig transitmyndighet.¹³⁶ Behörig destinationsmyndighet ska senast 3 dagar efter mottagande av avfall för återvinning sända en bekräftelse till anmälaren och kopior till övriga behöriga myndigheter samt till mottagaren.¹³⁷ Dessa har möjlighet att senast 30 dagar sedan bekräftelsen avsänts invända mot transporten. Invändningen måste grundas på art 7.4 och ska lämnas skriftligen till anmälaren och övriga behöriga myndigheter.

¹²⁹ Bilaga 2 259/93.

¹³⁰ Sid. 10 Naturvårdsverkets skrift avfall över gränser.

¹³¹ Art 6 f 259/93.

¹³² Art 6.2 och 6.3 f 259/93.

¹³³ Art 6.4 f 259/93.

¹³⁴ Art 6.5 f 259/93.

¹³⁵ Art 6.6 f 259/93.

¹³⁶ Art 6.8 f 259/93.

¹³⁷ Art 7.1 f 259/93.

Berörda behöriga myndigheter kan lämna ett skriftligt samtycke inom kortare tid än 30 dagar. Samtycket upphör att gälla efter ett år om inget annat anges.¹³⁸ Inom en frist på 20 dagar ska de berörda myndigheterna fastställa de villkor som ska gälla för transporten på områden inom deras jurisdiktion. Villkoren ska skriftligen meddelas anmälaren och behöriga myndigheter, anges på fraktsedeln och får inte vara strängare än de som gäller för liknande transporter som sker inom områden under myndigheternas jurisdiktion och ska beakta gällande avtal och tillämpliga internationella konventioner.¹³⁹

Invändningar som de behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra gentemot den planerade avfallstransporter för återvinning regleras i artikel 7.4 a. Artikel 7 hänvisar till art 7 i direktiv 75/442/EEG som anger att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att varje innehavare av avfall antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare, till ett företag som ombesörjer bortskaffandet, eller själv bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i artikel 4 i detta direktiv. Invändningarna kan handla om att transporten inte sker i enlighet med nationella lagar och föreskrifter, att anmälaren eller mottagaren gjort sig skyldig till illegal handel, att transporten strider mot förpliktelser enligt internationella konventioner som medlemsstaten har ingått, eller att förhållandet mellan vad som kan återvinnas och inte kan återvinnas medför att återvinning inte är ekonomiskt och miljömässigt försvarbar. Om behöriga myndigheter inom 30 dagar har försäkrat sig om att problemen som gett upphov till invändningar är lösta ska de genast skriftligen underrätta anmälaren om detta, med kopior till mottagaren och till övriga berörda behöriga myndigheter. Ny anmälan krävs om förhållandena i transporten förändras i väsentlig grad.¹⁴⁰ Då ett skriftligt samtycke har lämnats, ska den behöriga myndigheten tillkännage sitt godkännande genom att stämpla fraktsedeln.¹⁴¹

Invändningar mot transporter av avfall för återvinning har vid flera tillfällen varit föremål för prövning hos EG-domstolen. *EU Wood* målet¹⁴² handlade om huruvida transport av virke med så pass hög blyhalt överstigande ett riktvärde utfärdat av tyska miljöministeriet kunde ske utan fara för människors hälsa och miljön.¹⁴³ Avsändarmyndigheten grundade sina invändningar på 7.4 a första och andra strecksatsen. Domstolen hade att svara på om en invändning mot en transport av avfall för återvinning kan framföras med motiveringen att den planerade återvinningen innebär ett åsidosättande av bestämmelser i art 4 direktiv 75/442 som anger att avfallet ska återvinnas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, samt huruvida förutom destinationsmyndigheten även avsändarmyndigheten har. Följdfråga var om avsändarmyndigheten vid bedömning av om planerad återvinning på

¹³⁸ Art 7.2 f 259/93.

¹³⁹ Art 7.3 f 259/93.

¹⁴⁰ Art 7.5 f 259/93.

¹⁴¹ Art 7.6 f 259/93.

¹⁴² Mål C-277/02 *EU Wood Trading GmbH v Sonderabfall – Management Gesellschaft Rheinland Pfalz mbH* domstolens som 16 december 2004.

¹⁴³ C-277/02 domskälen punkt 23-29.

destinationsorten uppfyller hälso- och miljökraven kan tillämpa vad som gäller i avsändarstaten även då dessa är strängare än de som gäller i destinationsstaten. EG-domstolen refererade till *Daimler Chrysler* målet¹⁴⁴ där de fastslog att transporter av avfall frö återvinning ska harmoniseras för att säkerställa skyddet av miljön på gemenskapsnivå. Art 7.4 a första strecksatsen ska tolkas så att de invändningar som de behöriga destinationsmyndigheterna och avsändarmyndigheterna får framföra mot transporter av avfall för återvinning kan grundas på såväl överväganden som har samband med transporten såväl som överväganden som har samband med den planerade återvinningen. En behörig avsändarstat kan invända mot planerad återvinning på destinationsorten och grunda detta på hälso- och miljöskyddsnormer från avsändarstaten även om de är strängare än de som gäller i destinationsstaten om proportionalitetsprincipen beaktas enligt EG-domstolen.

I art 10 regleras att avfall som förtecknas i bilaga 4 och sådant avfall som ännu inte förts in i bilaga 2,3 eller 4 ska följa de förfaranden som anges i artikel 6-8, berörda behöriga myndigheternas samtycke till transporten är viktig. För att kunna spåra transporter av avfall ska uppgifter om innehavaren, avfallet och återvinningsförfarandet medfölja transporten.¹⁴⁵

3.1.4 Transport av avfall inom medlemsstaterna

Avdelning III i förordningen reglerar transport av avfall inom medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska upprätta ett lämpligt system för övervakning och kontroll av transporter av avfall inom områden under deras jurisdiktion. Detta system ska beakta behovet av samordning med det gemenskapssystem som införs genom denna förordning. Medlemsstaterna har en skyldighet att underrätta kommissionen om sina system för övervakning och kontroll av transporter av avfall och kommissionen ska underrätta övriga medlemsstater om detta.¹⁴⁶

3.1.5 Export av avfall utanför gemenskapen

Avdelning IV i förordningen reglerar export av avfall. Som i föregående kapitel kommer kapitel A om transport av avfall för bortskaffande behandlas i ett kapitel 3.1.5.1. och kapitel B avfall för återvinning i ett kapitel 3.1.5.2. Kapitel C handlar om export av avfall till AVS stater.(Afrika, Västindien och Stillahavsområdet)

3.1.5.1 Export av avfall för bortskaffande

Det finns ett generellt förbud av export av avfall med undantag till EFTA-länder som också är parter i Baselkonventionen. Undantag finns i art 25.2

¹⁴⁴ C-324/99.

¹⁴⁵ Art 11 f 259/93.

¹⁴⁶ Art 13. 3 f 259/93.

och 26.2 i förordningen¹⁴⁷ Exportfrågan blev rättssak i Sverige genom *Kylskåpsdomen* från 2005.¹⁴⁸ Frågan att besvara var huruvida en export av kylskåp till Afrika var tillståndspliktig eller ej. Det här målet är även ett av de få där produkt och avfallsfrågan har aktualiserats i svenska instanser. Domen var efterlängtd av tullverket och naturvårdsverket som lagt stora resurser på frågan om export av farligt avfall.

Under år 2001 försökte tullen att kartlägga omfattningen av kylskåpssmuggling och omhändertog under perioden mellan februari och november efter ett 40-tal beslag ungefär 5300 kylskåp. Problemet med kartläggandet var att man ofta satte ett annat EU-land som mottagarland innan man efter ankomst till detta EU-land förde kylskåpen vidare till ett tredje land. Genom att göra på detta viset kunde inte den svenska tullen inspektera lasten utan endast vid misstanke tipsa mottagarlandet.¹⁴⁹ *Kylskåpsdomen* handlade om en man som exporterade kylskåp till England och sedan vidare till Dar es Salaam i Tanzania. Åklagaren yrkade på ansvar för otillåten miljöverksamhet då han mellanlagrat farligt avfall i form av 200 begagnade kasserade kyl- och frysskåp utan att ha gjort anmälan till miljönämnden i Norrtälje. Samme man åtalades för att uppsåtligt eller av oaktsamhet ansvarat för att bolaget under tiden mellan maj- december 2002 yrkesmässigt ha transporterat farligt avfall i form av omkring 400 begagnade, kasserade kyl- och frysskåp utan tillstånd av länsstyrelsen.¹⁵⁰ Åklagaren yrkade även på ansvar för brott mot Miljöbalken då den åtalade mannen uppsåtligt eller av oaktsamhet ansvarat för att bolaget vid ett tillfälle under 25 aug- 5 sep 2002 transporterat avfall i form av omkring 200 kasserade kyl och frysskåp för återvinning från Sverige till England utan att ha gjort föreskriven anmälan till NVV. Vidare hävdade åklagaren att den åtalade i december 2003 uppsåtligt eller av oaktsamhet transporterat avfall i form av ytterligare 200 kasserade kyl- och frysskåp för återvinning från Sverige till England utan att ha gjort föreskriven anmälan till NVV.

I Stockholms tingsrätt friade man mannen genom att utesluta kylskåpen från avfallsdefinitionen. Man resonerade kring 15:1 MB och rekvisiten för avfall. Tingsrätten ansåg att kylskåpen hade hanteras för att användas i samma funktion som tidigare och därför inte kunde falla under avfallsdefinitionen. Man hävdade då att Miljöbalkens regler inte ska vara tillämpliga och inte heller förordning 259/93. I tingsrätten fanns två skiljaktiga som ansåg att uttrycket ”göra sig av med” innefattar både slutligt omhändertagande och återvinning av ett föremål, ett ämne eller en substans. De skiljaktiga hänvisade till *Inter-Environment Wallonie*¹⁵¹ målet och invände emot den tilltalades invändningar om att kylskåpen skulle vara en handelsvara och hänvisade till EG-domstolens praxis ex *Zanettimålet*¹⁵² där en varas ekonomiska värde inte utesluter att en vara kan vara att betrakta som avfall.

¹⁴⁷ Art 14.1f 259/93.

¹⁴⁸ Mål B 5292-05 Svea Hovrätt 2005-12-15.

¹⁴⁹ Sydsvenska Dagbladet den 1 december 2002 Maja Lena Rådelius.

¹⁵⁰ SNI kod 90.005-5.

¹⁵¹ C-129/96.

¹⁵² C-206-207/88.

Kylskåpsdomen blev mycket uppmärksam i media. Margareta Appelberg från Naturvårdverket kommenterade domen och sade att hon fruktade något slags grönt ljus för liknande transporter men konstaterade samtidigt att produkt och avfallsfrågan medför oenighet mellan parter när exportören anser varan vara en fullgod funktionell produkt. Tullverket rasade över domen och sade att detta var mycket synd med tanke på de resurser som lagts ner på att hindra den här typen av transporter.¹⁵³ Domen överklagades, Svea Hovrätts dom den 15 december 2005 undanröjde tingsrättens dom. Kort och koncist konstaterade Svea Hovrätt att: ”avfall enligt 15:1 MB är varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller är skyldig att göra sig av med”. Man fastslår *Zanettimålet* och menar att även sådana föremål som har ett ekonomiskt värde eller kan återanvändas kan utgöra avfall.¹⁵⁴

Export av avfall för bortskaffande är förbjuden om EFTA-destinationslandet förbjuder import av eller inte skriftligen har gett sitt samtycke till den aktuella importen av avfall eller om den behöriga avsändarmyndigheten inom gemenskapen har anledning att tro att avfallet inte kommer att hanteras på ett miljövänligt sätt i det berörda EFTA-destinationslandet.¹⁵⁵ Avsändarmyndigheten ska kräva att det avfall för bortskaffande som får exporteras till EFTA-länder hanteras på ett miljövänligt sätt under hela transporten och i destinationslandet.¹⁵⁶ Anmälaren har en skyldighet att sända anmälan i form av fraktsedeln till den behöriga avsändarmyndigheten i enlighet med artikel 3.5,¹⁵⁷ med kopior till övriga berörda behöriga myndigheter och till mottagaren. Senast tre arbetsdagar sedan anmälan inkommit ska den behöriga avsändarmyndigheten sända en skriftlig bekräftelse på att anmälan inkommit till anmälaren och kopior till övriga berörda behöriga myndigheter. Behörig avsändarmyndighet har 70 dagar på sig sedan bekräftelsen avsänts att fatta beslut om att ge eller vägra tillstånd för transporten, med eller utan villkor, eller begära in kompletterande uppgifter.¹⁵⁸ Myndigheten ska ge tillstånd om det inte finns några invändningar och om den från anmälaren har mottagit skriftligt samtycke från behörigt EFTA-land samt en bekräftelse från EFTA-landet att det finns ett avtal parterna emellan. Förutsättningar för tillstånd finns i punkt 5. Den behöriga avsändarmyndigheten ska fatta sitt beslut tidigast 60 dagar sedan bekräftelsen avsänts. Myndigheten får fatta sitt beslut tidigare om den har fått de övriga behöriga myndigheternas skriftliga samtycke. Avsändarmyndigheten ska sända en bestyrkt kopia av beslutet till övriga berörda behöriga myndigheter, till det tullställe där utförsel från gemenskapen ska ske och till mottagaren. Behöriga avsändar- och transitmyndigheter i gemenskapen får framställa invändningar i enlighet med artikel 4.3 senast 60 dagar sedan bekräf-

¹⁵³ Intervju med Margareta Appelberg: Vid enheten för produkter och avfall Naturvårdverket den 2006-11-13 kl. 13.32.

¹⁵⁴ Domskålen sid 3 i dom 5292-05.

¹⁵⁵ Art 14.2 f 259/93.

¹⁵⁶ Art 14.3 f 259/93.

¹⁵⁷ Art 15.1 f 259/93.

¹⁵⁸ Art 15.2 f 259/93.

telsen avsänts, samt begära in kompletterande uppgifter. Eventuella invändningar ska skriftligen meddelas anmälaren, med kopior till övriga berörda behöriga myndigheter.¹⁵⁹ Anmälaren ska till behörig avsändarmyndighet sända EFTA-destinationslandets samtycke till transporten, samt dess bekräftelse på att ett avtal har träffats mellan anmälaren och mottagaren om en miljövänlig hantering av det aktuella avfallet.¹⁶⁰ I avtalet ska det anges att mottagaren senast tre arbetsdagar efter mottagandet av det avfall som ska bortskaffas ska sända kopior av den fullständigt ifyllda fraktsedeln, till anmälaren och till den berörda behöriga myndigheten samt snarast möjligt och senast 180 dagar sedan avfallet mottagits sända ett intyg om bortskaffande till anmälaren och till avsändarmyndigheten. Detta avtal ska utgöra en del av den fraktsedel som medföljer transporten.

I avtalet ska föreskrivas om mottagarens ansvar för en giltig ekonomisk garanti. Anmälaren bär ansvar för de kostnader som följer av förpliktelsen att återsända avfallet till den behöriga avsändarmyndighetens område och bortskaffande på ett alternativt, miljömässigt godtagbart sätt. De behöriga transitmyndigheterna i gemenskapen har 60 dagar på sig sedan bekräftelsen avsänts att fastställa de villkor för avfallstransporten för bortskaffande som ska gälla för områden inom deras jurisdiktion. Villkoren ska meddelas anmälaren skriftligen med kopior till övriga berörda behöriga myndigheter och får inte vara strängare än de som gäller för liknande transporter under behöriga myndighetens jurisdiktion.¹⁶¹ Transporten får inte genomföras förrän anmälaren har beviljats tillstånd av den behöriga avsändarmyndigheten.¹⁶² När anmälaren beviljats tillstånd ska denne ange dagen för transporten, fylla i övriga uppgifter på fraktsedeln och sända kopior till berörda behöriga myndigheter tre arbetsdagar innan transporten sker. En kopia försedd med tillståndsstämpel ska medfölja varje transport. Företag som har del i transporten ska fylla i fraktsedeln på punkter som är aktuella, underteckna den samt behålla en kopia. Ett exemplar av fraktsedeln ska överlämnas av transportföretaget till det sista tullstället före utförseln av avfallet från gemenskapen.¹⁶³ Då avfallet har lämnat gemenskapen ska utförseltullstället sända en kopia av fraktsedeln till den behöriga myndighet som utfärdade tillståndet. Om avsändarmyndigheten som utfärdade tillståndet inom 42 dagar sedan avfallet lämnat gemenskapen inte har fått något meddelande från mottagaren om att denne har mottagit avfallet, ska myndigheten utan dröjsmål underrätta den behöriga destinationsmyndigheten.¹⁶⁴

Behörig avsändarmyndighet ska i enlighet med nationell lagstiftning besluta att i anmälares ställe själv göra anmälan av transport av avfall för bortskaffande, med kopior till mottagaren och till behörig transitmyndighet. Avsändarmyndigheten får besluta att inte göra någon anmälan om den själv har

¹⁵⁹ Art 15.3 f 259/93.

¹⁶⁰ Art 15.4 f 259/93.

¹⁶¹ Art 15.5 f 259/93 .

¹⁶² Art 15.6-7 f 259/93.

¹⁶³ Art 15.8 f 259/93.

¹⁶⁴ Art 15.9-15.10 f 259/93.

omedelbara invändningar mot transporten i enlighet med artikel 4.3. Den ska genast underrätta anmälaren om dessa invändningar.

3.1.5.2 Export av avfall för återvinning

Kapitel B handlar om export av avfall för återvinning. Det finns ett generellt förbud mot export för återvinning med undantag för export till länder som omfattas av OECD-beslutet, andra länder som antingen är parter i Baselkonventionen eller med vilka gemenskapen eller gemenskapen och dess medlemsstater har ingått bilaterala, multilaterala eller regionala avtal eller andra uppgörelser i enlighet med artikel 11 i Baselkonventionen och punkt 2. Andra länder kan även vara sådana med vilka enskilda medlemsstater har ingått bilaterala avtal och andra uppgörelser, om dessa är förenliga med gemenskapslagstiftningen och i överensstämmelse med artikel 11 i Baselkonventionen och punkt 2.

Avtal och andra uppgörelser ska anmälas till kommissionen inom tre månader efter den dag då förordning 259/93 eller avtalen eller uppgörelserna träder i kraft beroende på vilken dag som infaller först, och ska upphöra att gälla när avtal eller andra uppgörelser ingås i enlighet med första strecksatsen.¹⁶⁵ Avtal och uppgörelser ska garantera en miljövänlig hantering av avfall i enlighet med artikel 11 i Baselkonventionen och särskilt garantera att återvinningen sker vid en anläggning med tillstånd som uppfyller kraven på en miljövänlig hantering¹⁶⁶, fastställa villkoren för behandlingen av delarna av avfall som inte kan återvinnas och vid behov ålägga anmälaren att återta dem¹⁶⁷, vid behov göra det möjligt att i samförstånd med det berörda landet på plats kontrollera efterlevnaden av avtalen¹⁶⁸, samt ses över regelbundet av kommissionen, med beaktande av berörda ländernas möjligheter att genomföra återvinningen på ett sätt som garanterar en miljövänlig hantering. Kommissionen underrättar Europaparlamentet och rådet om resultaten av denna granskning. Om en sådan översyn leder till slutsatsen att de miljömässiga garantierna är otillräckliga ska den fortsatta exporten av avfall för återvinning i sådana fall omprövas på förslag av kommissionen, inbegripet möjligheten att den förbjuds.¹⁶⁹

Om inte annat följer av artikel 25.2 och 26.2 ska export av avfall för återvinning till länder som avses i punkt 16.1 vara förbjuden om ett sådant land förbjuder all import av sådant avfall eller om det inte skriftligen har gett sitt samtycke till den aktuella importen.¹⁷⁰ Transporten ska även vara förbjuden om den behöriga avsändarmyndigheten har anledning att anta att avfallet inte kommer att hanteras på ett miljövänligt sätt i det berörda landet.¹⁷¹ Den behöriga avsändarmyndigheten ska kräva att det avfall för bortskaffande

¹⁶⁵ Art 16.1 f 259/93.

¹⁶⁶ Art 16.2 a f 259/93.

¹⁶⁷ Art 16.2 b f 259/93.

¹⁶⁸ Art 16.2 c f 259/93.

¹⁶⁹ Art 16.2 d f 259/93.

¹⁷⁰ Art 16.3 a f 259/93.

¹⁷¹ Art 16.3 b f 259/93.

som tillåts exporteras hanteras på ett miljömässigt godtagbart sätt under hela transporten och i destinationslandet.¹⁷² Kommissionen ska innan förordningen träder i kraft, underrätta samtliga länder som inte omfattas av OECD-beslutet om den förteckning över avfallsslag som ingår i bilaga 2 och begära en skriftlig bekräftelse på att sådant avfall inte är underkastat kontroll i destinationslandet och att landet accepterar att sådana avfallsslag transporteras utan att de kontrollförfaranden som gäller för bilaga 3 eller 4 tillämpas, eller ett besked om att dessa förfaranden eller det förfarande som fastställs i artikel 15 ska tillämpas för avfallet.¹⁷³

När avfall som finns i bilaga 2 exporteras ska det vara avsett för återvinning i en anläggning som bedriver sådan verksamhet i enlighet med gällande nationell lagstiftning eller som har tillstånd att bedriva verksamhet i importlandet. Det ska även införas ett system för tillsyn som grundar sig på automatiskt förhandsutfärdande av exportlicenser i fall som ska fastställas enligt artikel 18 i direktiv 75/442. Ett sådant system ska alltid föreskriva att en kopia av exportlicensen utan dröjsmål sänds till det aktuella landets myndigheter.¹⁷⁴ Kommissionen ska i samråd med destinationslandet bestämma vilket kontrollförfarande som ska tillämpas, det som gäller för bilaga 3 och 4 eller det som fastställs i artikel 15.¹⁷⁵

I de fall då avfall i bilaga 3 exporteras för återvinning från gemenskapen till eller genom länder som omfattas av OECD-beslutet, ska artikel 6, 7 och 8 samt artikel 9.1, 9.3, 9.4 och 9.5 tillämpas, varvid bestämmelserna som avser behöriga avsändarmyndigheter och transitmyndigheter endast gäller behöriga myndigheter i gemenskapen. Dessutom ska de behöriga myndigheterna i exportländer och EG-transitländer underrättas om det beslut som avses i artikel 9.¹⁷⁶ När det handlar om avfall för återvinning som förtecknas i bilaga 4 och avfall för återvinning som ännu inte finns med i bilaga 2, 3 eller 4 exporteras för återvinning till eller genom länder som omfattas av OECD-beslutet, ska artikel 10 tillämpas analogt.¹⁷⁷ När avfall exporteras i enlighet med punkt 4-6 ska ett exemplar av fraktsedeln lämnas av transportföretaget till det sista tullstället före utförsel från gemenskapen. Då avfallet har lämnat gemenskapen ska utförseltullstället sända en kopia av fraktsedeln till den behöriga exportmyndigheten. Om behörig avsändarmyndighet myndighet inte inom 42 dagar sedan avfallet lämnat gemenskapen har fått något meddelande från mottagaren om att denne har mottagit avfallet, ska den utan dröjsmål underrätta behörig destinationsmyndighet. I avtalet ska föreskrivas att om mottagaren utfärdar ett felaktigt intyg som får till följd att den ekonomiska garantin upphör, ska han själv bära de kostnader som följer av förpliktelsen att återsända avfallet till den behöriga avsändarmyndighetens område och kostnaderna för avfallets bortskaffande på ett alternativt, miljövänligt sätt. I dessa fall ska artikel 15, med undantag av punkt 3 tillämpas ana-

¹⁷² Art 16.4 f 259/93.

¹⁷³ Art 17 f 259/93.

¹⁷⁴ Art 17.2 f 259/93.

¹⁷⁵ Art 17.3 f 259/93.

¹⁷⁶ Art 17.4-17.5 f 259/93.

¹⁷⁷ Art 17.6 f 259/93.

logt och får motiverade invändningar endast göras i enlighet med artikel 7.4, om inte annat föreskrivs i bilaterala eller multilaterala avtal som ingåtts i enlighet med artikel 16.1 b och på grundval av kontrollförfarandet i antingen punkt 4 eller 6 i denna artikel eller artikel 15.¹⁷⁸

3.1.6 Export av avfall i praktiken

I intervju med Cementa förklarades hur transportförfarandet vid export går till i praktiken. Ett beslut om att exportera avfall föregås av en överenskommelse mellan den som vill exportera avfall och den som vill ta emot det. Överenskommelsen innehåller kvantiteter av vilken typ av avfall som ska exporteras. Då parter är överens anmäler avsändaren, den som vill transportera detta till behörig avsändarmyndighet, i Sverige är det NVV. Anmälaren skriver en kortfattad skrivelse om vem som ska exportera avfall och till vem. Är mottagaranläggningen okänd för NVV ska anmälaren även redogöra för hur själva processen går till. NVV ger avfallet ett notifikationsnummer som blir avfallets identitet, en IVC kod som exempelvis kan vara AC nummer från den gula listan om det rör sig om sådant avfall. NVV skickar faktura för administrativa kostnader till exportören på ca 5600 kr samt åter det kontrakt som slutits mellan exportör och importör. NVV skickar ut två blanketter till anmälaren en *Notification form* och en *Movement tracking form*. *Notification form* ska skickas till anmälaren och till myndigheten i mottagarlandet och eventuella transitländer. *Movement tracking form* är transport dokument och följesedel. *Movement tracking form* ska följa varje transport. Denna blankett ska vara märkt med samma nummer som finns på *Notification form* samt numreras i löpnummerföljd. *Notification form* i original och ett exemplar av *Movement form* skickas tillbaka till NVV. Därefter får exportören ett avtal om godkännande av NVV och detta avtal fungerar som fraktsedel inom Sverige. Om NVV anser att ansökan inte är komplett så ges företaget möjlighet att komplettera ansökan. När NVV har mottagit alla ifyllda blanketter så görs en prövning av ärendet. I denna prövning tar man ställning till om anläggning och transport kan godtas. Verkets beslut skickas till anmälaren, behörig myndighet i mottagar- och transitländer samt till mottagaren.¹⁷⁹ När beslut är fattat sköter NVV kontakten med mottagarlandets myndighet. NVV skickar ifyllda anmälningshandlingar och kopior på NVV beslut, ekonomisk garanti och kontrakt om omhändertagande till den behöriga myndigheten i mottagarlandet med kopior till eventuella transitländer. Bekräftande av mottagen anmälan görs genom en stämpla i en ruta på *Notification form* och genom att skicka denna till anmälaren och behöriga myndigheter. Transitländer har 20 dagar på sig och den behöriga destinationsmyndigheten har upp till 30 dagar på sig från det att bekräftelsen ha avsänts att ge sitt medgivande. Medgivande lämnas genom stämpel på *Notification form* eller genom att säga nej till transporten. Om ingen invänt inom 30 dagar och avfallet är listat i gul bilaga så räknas detta som ett samtycke från destinationsmyndighetens sida. Ett samtycke är giltigt i ett år.

¹⁷⁸ Art 17.7 f 259/93.

¹⁷⁹ Sid. 15 Naturvårdsverkets skrift Transporter utan gränser.

I samband med invändningar så berättade Cementa om ett praktiskt fall. Cementa vill exportera till Danmark för återvinning, men detta ifrågasätts av mottagarlandet. I detta fall rör det sig om en export av en lösning vatten som efter en destilleringsprocess återförs till kretsloppet. Det uppstår en restprodukt vid destilleringen. I detta fall invänder Danmark att det inte är återvinning utan bortskaffande och nu är fallet inför EG EG-domstolen. Utsikterna för Cementa är knappa efter den praxis som redogjorts för i avsnitt 2.2.1. Huvudregel är att produkt som uppstår vid produktion vilkens egentliga syfte är en annan produktion ska anses vara avfall enligt avfallsdefinitionen. En utväg är att återropa biprodukt men då krävs det att man inte vill göra sig av med biprodukten i den mening som anges i avfallsdefinitionen. Produkten ska utan vidare bearbetning direkt användas utan mellanlagring. Det räcker inte att produkten kan användas, den ska användas.¹⁸⁰

Själva transportskedet regleras mellan NVV och mottagarmyndigheten. Ett exemplar av en *Movement form* ska åtfölja varje transport enligt följande. Senast tre dagar före transport så ska ett exemplar av formuläret skickas till berörda behöriga myndigheter. Formuläret ska vara märkt med det anmälningsnummer som finns på *Notification form*. Mottagare och eventuell slutlig mottagare ska fylla i sina delar på blanketten och skicka den till de berörda behöriga myndigheterna.¹⁸¹ 180 dagar efter mottagande ska mottagaren visa att avfallet har förverkats på ett miljömässigt sätt. Den ekonomiska garantin spelar stor roll eftersom det kan kosta pengar att ha en bankgaranti stående. När det bekräftats att materialet har återvunnits så kan mottagaren släppa bankgarantin eftersom det inte längre finns ett ansvar för avsändaren att återta varan. Ett exempel på förverkandegränsen kommer från Cementas industri i Skövde. Det handlade om att elda upp och förverka avfallet inom 180 dagar men fabriken hade fått driftstopp så det var på gränsen att mottagaren i detta fall Cementa, inte hann förverka avfallet inom de 180 dagarna.

I februari månad varje år så ska man redovisa för NVV vad som har skett under det senaste året. Cementa säger att det är svårt att komma ihåg provleveranser som aldrig gick till affär och att detta kan kontrolleras upp av NVV och kräva en komplettering av rapporten.

3.1.7 Import av avfall till gemenskapen

Avdelning V handlar om import av avfall till gemenskapen. Kapitel A handlar om import av avfall för bortskaffande och kommer att redogöras för i kap 3.1.7.1. och kapitel B om avfall för återvinning i 3.1.7.2.

3.1.7.1 Import av avfall för bortskaffande

¹⁸⁰ Mål C-2/90 Palin Granit och Mål C-114/01 Avesta Polarit

¹⁸¹ Sid 16 Naturvårdverkets skrift Transporter utan gränser

Import av avfall för bortskaffande är förbjuden till gemenskapen med undantag för import från EFTA-länder som är parter i Baselkonventionen¹⁸², andra länder som är parter i Baselkonventionen, eller med vilka gemenskapen eller gemenskapen och dess medlemsstater har ingått bilaterala, multilaterala eller regionala avtal eller andra uppgörelser förenliga med gemenskapslagstiftningen och i överensstämmelse med artikel 11 i Baselkonventionen. Andra länder undantagna detta förbud kan vara länder med vilka enskilda medlemsstater har ingått avtal före denna förordnings ikraftträdande som är förenliga med gemenskapslagstiftningen och i överensstämmelse med artikel 11 i Baselkonventionen. De senare ska garantera miljövänlig hantering och att avfallet har sitt ursprung i avsändarlandet och att bortskaffandet uteslutande kommer att ske i den medlemsstat som ingått avtalet. Dessa avtal ska anmälas till kommissionen.¹⁸³ Avtalen ska uppfylla kriterierna i 19.1 b tredje strecksatsen. De länder som avser att bortskaffa avfallet i gemenskapen är skyldiga att motivera varför de inte själva kan förvärva den tekniska kapacitet och de anläggningar som är nödvändiga för att bortskaffa avfallet på ett miljövänligt sätt till den destinationsmyndigheten.¹⁸⁴ Behörig destinationsmyndighet ska förbjuda införsel av avfall om den har anledning att anta att avfallet inte kommer att hanteras på ett miljövänligt sätt.¹⁸⁵

Anmälan av transport för bortskaffande ska ske till behörig destinationsmyndighet med hjälp av fraktsedeln i enlighet med artikel 3.5, med kopior till mottagaren av avfallet och till behöriga transitmyndigheter. Senast tre arbetsdagar sedan anmälan inkommit ska den behöriga destinationsmyndigheten sända en skriftlig bekräftelse på detta till anmälaren, med kopior till behöriga transitmyndigheter i gemenskapen.¹⁸⁶ Tillstånd för transporten beviljas endast om destinationsmyndighet och övriga behöriga myndigheter samtycker. Tillståndet ska gälla under förutsättning att de villkor som avses i punkt 5 uppfylls.¹⁸⁷ Destinations- och transitmyndigheterna i gemenskapen får göra invändningar grundade på artikel 4.3 inom 60 dagar sedan kopian på bekräftelsen avsändes och begära in kompletterande uppgifter. Invändningarna ska meddelas anmälaren skriftligen, med kopior till övriga berörda myndigheter i gemenskapen och får inte vara strängare än de som gäller för liknande transporter som sker inom den aktuella myndighetens jurisdiktion.¹⁸⁸ Destinationsmyndighet ska fatta beslut om att ge eller vägra tillstånd eller komma med invändningar senast 70 dagar sedan bekräftelsen avsänts. Denne ska sända kopior av beslutet till behöriga transitmyndigheter i gemenskapen, till mottagaren och till tullstället för införsel till gemenskapen. Destinationsmyndigheten ska lämna sitt godkännande genom att stämpla fraktsedeln.¹⁸⁹ Transporten får inte ske förrän anmälaren har beviljats tillstånd av destinationsmyndigheten. När anmälaren fått tillstånd ska han ange dagen för transporten och fylla i övriga uppgifter på fraktsedeln samt sända

¹⁸² Art 19.1 a f 259/93.

¹⁸³ Art19.1.b f 259/93.

¹⁸⁴ Art19.3 f 259/93.

¹⁸⁵ Art19.4 f 259/93.

¹⁸⁶ Art20.1 f 259/93.

¹⁸⁷ Art20.2 f 259/93.

¹⁸⁸ Art20.5 f 259/93.

¹⁸⁹ Art20.4 i f 259/93.

kopior till berörda behöriga myndigheter senast tre arbetsdagar innan transporten sker.¹⁹⁰ Ett exemplar av fraktsedeln ska överlämnas av transportföretaget till tullstället för införsel till gemenskapen. En kopia eller ett exemplar av fraktsedeln försett med tillståndsstämpel ska medfölja varje transport.¹⁹¹ Mottagaren ska tre arbetsdagar efter mottagandet av avfallet sända en kopia av den ifyllda fraktsedeln, ej det som nämns i punkt 9, till anmälaren och till berörda behöriga myndigheter.¹⁹² Snarast möjligt och senast 180 dagar sedan avfallet mottagits ska mottagaren sända ett intyg om bortskaffande till anmälaren och övriga berörda behöriga myndigheter. Intyg ska utgöra en del av eller vidhäftas den fraktsedel som medföljer transporten.¹⁹³

3.1.7.2 Import av avfall för återvinning

Import av avfall för återvinning regleras i kapitel B. All import till gemenskapen av avfall för återvinning är förbjuden men undantag för import från länder som omfattas av OECD-beslutet¹⁹⁴, andra länder- som är parter i Baselkonventionen. Andra länder kan var länder med vilka gemenskapen och dess medlemsstater har ingått bilaterala, multilaterala, regionala avtal eller andra uppgörelser, förenliga med gemenskapslagstiftningen och i överensstämmelse med artikel 11 i Baselkonventionen. Avtalen ska garantera att återvinning sker vid en godkänd anläggning som uppfyller kraven på en miljövänlig hantering. Dessa avtal eller andra uppgörelser ska anmälas till kommissionen.¹⁹⁵

Rådet bemyndigar enskilda medlemsstater att efter ikraftträdande av denna förordning i undantagsfall ingå bilaterala avtal och andra uppgörelser om återvinning av vissa avfallsslag, om en medlemsstat anser att sådana avtal eller uppgörelser är nödvändiga för att undvika avbrott i avfallsbehandlingen innan gemenskapen har ingått sådana avtal och andra uppgörelser. Dessa ska vara förenliga med gemenskapslagstiftningen och i överensstämmelse med artikel 11 i Baselkonventionen. Avtalen ska anmälas till kommissionen innan de ingås och ska upphöra att gälla när avtal eller andra uppgörelser ingås i enlighet med punkt 1 b första strecksatsen.¹⁹⁶ OECD beslutet¹⁹⁷ ska tillämpas analogt då avfall för återvinning importeras från eller genom länder som omfattas av OECD beslutet.¹⁹⁸

¹⁹⁰ Art20.6 f 259/93.

¹⁹¹ Art 20.7 i f 259/93.

¹⁹² Art20.8 i f 259/93.

¹⁹³ Art 20.9 i f 259/93.

¹⁹⁴ OECD-rådets beslut C (92) 39 slutlig 30 mars 1992 om gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning.

¹⁹⁵ Art 21.1 f 259/93.

¹⁹⁶ Art 21.2 f 259/93.

¹⁹⁷ OECD-rådets beslut C (92) 39 slutlig 30 mars 1992 om gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning.

¹⁹⁸ Art 22.1 f 259/93.

3.1.8 Import av avfall i praktiken

Vid intervjun med Cementa diskuterar vi även import av avfall. Förfarandet vid import till Sverige är motsatt det som gällde för export. Efter överenskommelse mellan avsändare och mottagare så kontaktar avsändarparten sin behöriga myndighet som i sin tur kontaktar NVV. När tillståndet har kommit från NVV så ska en ytterligare förutsättning var uppfylld. Avsändarlandet ska betala sin administrationsavgift på ca 5600 sek till NVV. I praktiken förekommer det att allt är fixat och klart och man börjar vänta på leverans men inget kommer. Då är det inte ovanligt att det handlar om en obetald avgift. Innan den är erlagd får inte avsändaren tillstånd att exportera oavsett om behörig avsändarmyndighet gett tillstånd.

En episod som uppstod på Cementas industri Skute på Gotland handlade om import av avfall. I detta fall hade företaget importerat avfall och misstanke att tillstånd ej medgivits förelåg. Greenpeace ingrep och ville granska det avfall som låg på båtar redo att tas om hand för återvinning i fabriken i Skute. Det blev en polisutredning och de ekonomiska garantierna tickade eftersom de inte släpps förrän intyget om miljömässigt omhändertagande har nått avsändaren. Då krävdes ett godkännande från avsändarföretaget att avfallet kunde behållas i hamn så länge som utredningen pågick och därmed innebära att 180 dagar fristen överskreds. Det ska tilläggas att Cementa fick rätt att omhändertaga avfallet efter utredning.

Enligt Cementa och Reci är trepartssystemet komplicerat. Det uppstår när man har en avsändare, Reci transportör och Cementa slutavverkare. Trepartssystemet medför ett omfattande pappersarbete mellan Reci och Cementa. Förordningen kräver ett avtal mellan avsändare och slutlig mottagare.¹⁹⁹ Reci och Cementa är överens som att NVV är mer noggranna vid import än vid export.

3.1.9 Transit av avfall från tredje länder

Avdelning VI i förordningen reglerar transit av avfall genom gemenskapen för bortskaffande i kapitel A och transit av avfall för återvinning i kapitel B. Om avfall för bortskaffande eller återvinning ska transporteras genom en eller flera medlemsstater med slutdestination utanför gemenskapen ska detta anmälas till den sista behöriga transitmyndigheten inom gemenskapen. Detta görs med hjälp av fraktsedeln, med kopior till mottagaren, till övriga myndigheter och till tullställen för införsel till och utförsel från gemenskapen.²⁰⁰

Kapitel A handlar om transit av avfall för bortskaffande. Behöriga transitmyndigheter inom gemenskapen ska inom 20 dagar efter anmälan fastställa eventuella villkor för avfallstransporten. Villkoren meddelas anmälnaren tillsammans med kopior till behöriga myndigheter och får inte var strängare än vad som gäller för liknande transporter som sker inom myndighetens aktuel-

¹⁹⁹ Sid. 12 Naturvårdsverkets skrift Transporter över gränser.

²⁰⁰ Art 23.1 f 259/93.

la område.²⁰¹ Ett exemplar av fraktsedel med tillståndsstämpel ska medfölja varje transport. Fraktsedeln ska lämnas av transportföretaget till det tullställe där avfallet lämnar gemenskapen. Företag som har del i transporten ska fylla i fraktsedeln på aktuella punkter, underteckna den och behålla en kopia. Utförseltullstället ska sända en kopia av fraktsedeln till den sista behöriga transitmyndigheten inom gemenskapen när avfallet har lämnat gemenskapen.²⁰²

Kapitel B handlar om transit av avfall för återvinning från eller till ett land som omfattas av OECD beslutet. Behöriga transitmyndigheter ska underrättas om en transit för avfall för återvinning som förtecknas i bilaga 3 och 4 då avfallet transporteras till ett land som omfattas av OECD beslutet. Anmälan ska ske med hjälp av fraktsedeln.²⁰³ Transitmyndigheten ska sända en bekräftelse till anmälaren och mottagaren senast tre arbetsdagar sedan mottagit anmälan.²⁰⁴ Transitmyndigheterna kan göra invändningar mot den planerade transporten enligt 7.4. Dessa invändningar ska senast 30 dagar sedan bekräftelsen avsänts skriftligen meddelas anmälaren och de behöriga transitmyndigheterna i övriga berörda medlemsstater.²⁰⁵ Den behöriga transitmyndigheten ska ge sitt skriftliga samtycke innan fristen på 30 dagar har löpt ut.²⁰⁶ I fråga om transit av avfall som förtecknas i bilaga 4 och avfall som ännu inte förts in i bilaga 2, 3 eller 4 krävs skriftligt samtycke innan transporten påbörjas. Transporten får genomföras endast om invändningar inte har gjorts.²⁰⁷

3.1.10 Gemensamma bestämmelser

I avsnittet om gemensamma bestämmelser finns regler om vad som händer då transport inte kan fullföljas som planerat och när transporter ska anses vara illegala.²⁰⁸ Här finns även bestämmelser om den ekonomiska garantin som ska täcka kostnader för en returtransport eller omhändertaganden då en part inte fullföljer sina åtaganden enligt avtalet. Den ekonomiska garantin är en förutsättning för att transporten ska erhålla tillstånd.²⁰⁹ Då intyget om bortskaffande eller återvinning av avfallet har skett på ett miljömässigt godtagbart sätt har nått avsändarlandet återbetalas den ekonomiska säkerheten. Intyget om bortskaffande eller återvinning eller bortskaffande ska lämnas till avsändaren senast 180 dagar efter mottagaren mottagit avfallet.²¹⁰

Medlemsstaterna möjlighet att utfärda kontroller för att se till att förordningen tillämpas på ett korrekt sätt anges under gemensamma bestämmel-

²⁰¹ Art 23.4 f 259/93.

²⁰² Art 23.7 f 259/93.

²⁰³ Art 24.1 och 2 f 259/93.

²⁰⁴ Art 24.3f 259/93.

²⁰⁵ Art 24.4 f 259/93.

²⁰⁶ Art 24.5 f 259/93.

²⁰⁷ Art 24.6 f 259/93.

²⁰⁸ Art 25.1 och 26.1 f 259/93.

²⁰⁹ Sid. 11 Naturvårdverkets skrift om Transporter över gränser.

²¹⁰ Art 27.1 och 2 f 259/93.

ser.²¹¹ Kontroll kan med fördel ske där avfallet uppkommit men även genomföras hos producenten, innehavaren eller anmälaren.²¹² Kontrollerna omfattar kontroll av dokument, identitetskontroll och vid behov även fysisk kontroll av avfallet.²¹³

Under avsnittet övriga bestämmelser anges vilka de internationella konventionerna är som ska beaktas vid tillämpningen av denna förordning.²¹⁴ Här anges också de administrativa kostnader som kan tas ut för att genomföra lämpliga anmälnings- och övervakningsförfaranden samt normala kostnader för de analyser och kontroller som behövs ska debiteras anmälaren. De övriga bestämmelserna reglerar även medlemsstaternas och kommissionens samarbete med parter i Baselkonventionen och med mellanstatliga organisationer.²¹⁵

Under detta avsnitt anges även att medlemsstaterna före utgången av varje kalenderår ska utarbeta en rapport i enlighet med art 13.3 i Baselkonventionen och sända denna till Baselkonventionens sekretariat med en kopia till kommissionen. Kommissionen ska på grundval av dessa rapporter vart tredje år utarbeta en rapport om gemenskapens och dess medlemsstaters tillämpning av denna förordning.²¹⁶

3.1.11 Samtal med Recy och Cementa om tillämpningen av förordningen

Sammanfattningsvis säger Recy att kontakterna med Naturvårdsverket fungerar smidigt och att det går fort och lätt bara man är tydlig gentemot dem. Av erfarenhet tycker det att förfarandena fungera smidigt i Skandinavien men att det blir svårare ju längre söderut man kommer. De säger även att transitländer är de som ofta blockerar och försinkar en leverans. Detta resulterar i att man undviker transit genom ett annat land.

Om deras egen produktion och export av avfall kan sägas att export av spillolja och förorenade vatten beror på att kapaciteten inte räcker till i Sverige och att man därför exporterar till bl.a. Danmark. Cementa importerar främst från England, Irland, Holland, Tyskland och Belgien, mest gult avfall. Export sker främst Danmark, Norge, Tyskland.

Cementa är ett företag som är mycket energikrävande. För att tillgodose energibehoven eldar de bl.a. uttjänta däck. När vi diskuterar förbränning av sopor hävdar de deras miljövänliga åtanke och förstår inte varför detta motarbetas av myndigheter och varför det är tillståndspliktigt. De hävdar att

²¹¹ Art 29.1 f 259/93.

²¹² Art 29.2 f 259/93.

²¹³ Art 29.3 f 259/93.

²¹⁴ Art 32 f 259/93.

²¹⁵ Art 40 f 259/93.

²¹⁶ KOM (2006) 430 slutligt rapport från kommissionen till Rådet och Europaparlamentet om genomförandet av rådets förordning EEG nr 259/93.

det är ett bra sätt att återvinna energi på. I KOM 2005 (666)²¹⁷ så diskuterar man problematiken med definitionen av återvinnig och bortskaffande i den här situationen. Det första problemet med dessa definitioner är att definitionerna i ramdirektivet för avfall används för att sätta upp mål. I avfallstransportförordningen så används definitionen för att klargöra när reglerna om den inre marknaden ska tillämpas och inte. Kommissionen ser helst att definitionerna ska användas för att sätta upp mål och att ett enklare system ska införas i förordningen om avfallstransporter. Man borde möjliggöra förbränning av hushållsavfall för energiåtervinning. Detta kräver en ändring i ramdirektivet för avfall där effektivitetströsklar ska användas för att klassificera när förbränning av hushållsavfall är att se som återvinnig och när att se som bortskaffande. Idag gällande praxis klassificerar de flesta förbränningsanläggningarna för hushållsavfall som bortskaffande. Det finns en fara med att förbränningen klassificeras som bortskaffande och därmed jämföras med deponering, en annan typ av bortskaffande. Då kan lokala myndigheter frestas att välja det billigaste alternativet, deponering. En fördel med förbränningen är att den omfattas av regleringen av utsläppsrättigheter. En annan väsentlig förbättring om man skulle klassificera förbränning som genererar avfall för återvinning skulle vara att reglerna skulle omfattas av reglerna för den inre marknaden och då få en ekonomisk status som skulle spåda på utvecklingen av avfallsmarknaden.

3.2 ANALYS: Varför behövs en ny förordning?

Vilka problem har uppstått i praxis vid tillämpning av förordning 259/93? Varför behöver den ersättas?

Av praxis framgår att avfallsdefinitionen har varit ett problem vid tillämpning av förordningen för medlemsstaterna. Definitionen av avfall är grundläggande för att förordningen ska tillämpas. Ett av fallen som berör detta är *Inter environment Wallonie målet*²¹⁸ (avsnitt 2.3.2.) Frågan var om ämne eller substans som direkt eller indirekt är integrerad i en industriell tillverkningsprocess medför att föremålet faller utanför definitionen av avfall i dir 75/442 avfall. EG-domstolen betonar betydelsen av begreppet ”göra sig av med”. Definitionen i 75/442 omfattar både slutligt omhändertagande och återvinning av ämne eller substans. Rättspraxis visar att skiljelinjen mellan vad som är en avfallsåtervinning och vad som är en normal industribehandling av produkter som inte är avfall kan vara svår att dra. I princip faller inte något slag av restprodukter, industriella biprodukter eller andra substanser som var resultatet av en tillverkningsprocess utanför avfallsbegreppet. Detta kan vara en förklaring till Cementa som är i tvist med Danmark om huruvi-

²¹⁷ KOM 2005 (666) slutlig- Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall.

²¹⁸ Mål C-129/96 Inter- Environnement Wallonie ASBL mot Région Wallonne domstolens dom den 18 december 1997.

da slaggprodukten som uppkommer i destillering är avfall eller inte. Frågan här blir om slaggprodukten är att definiera som biprodukt.

I målet *KvZ retec GmbH c Republiken Österrike*²¹⁹ uppstod situation av överlappande förordningar och därför tveksamheter om tillämplig förordning. Frågan i målet rörde benmjöl och om detta var att betrakta som avfall. Serbiska myndigheter betraktade benmjöl som avfall och stoppade därför ett fartyg med motiveringen att transporten var illegal utan en korrekt anmälan i enlighet med förordning 259/93. EG-domstolen har att ta ställning till om benmjölet är att betrakta som avfall och därmed tillståndspliktigt enligt 259/93. I detta fall blir tillämpningen av förordningen inte bara bunden till avfallsdefinitionen utan även till om överlappning skett med annan förordning. Djurkadaver är specialreglerat och därmed spelar det inte någon roll att benmjölet betraktas som avfall enligt serbisk lagstiftning, benmjölet behöver ändå inte anmälas enligt förordning 259/93. Detta är en problematik som ska förhindras i den nya förordningen. Detta har kommenterats i bland annat Europaparlamentets ståndpunkt²²⁰ och ingressen till förordning 2006/1013.²²¹

En problematik som uppdagades i Sverige 2005 var export av avfall till tredje land. *Kylskåpsdomen*²²² som slutligen fastslog EG-domstolens praxis att avfallskriteriet var uppfyllt blev en räddning. Tingsrätten menade att det inte var frågan om avfall vilket är oroväckande då EG-domstolens praxis är tydlig. En enhetlig tillämpning av avfallsdefinitionen för att bidra till rätts-säkerhet och harmonisera vår avfallspolitik till tredje världen är nödvändig för att undvika dumpning. När upphör avfall att vara avfall? Så länge transportörer tvekar om vad som är avfall respektive produkt kommer den positiva handeln av avfall att försinkas och förvaltnings och rättsprövningskostnader ta för mycket av det man kan vinna på en effektivare avfallshantering.

En annan problematik i tillämpning av förordningen är olika länders miljökrav. Detta aktualiseras då en avsändarmyndighet kan göra invändningar enligt 7.4 i förordningen och grunda det på bristfälliga miljökrav. Så länge vi inte vet vilka miljökrav som ska gälla är det svårt att få en enhetlig rättstillämpning.

I *EU Wood*²²³ fallet ställdes frågan till EG-domstolen om avsändarmyndighet vid bedömning om planerad återvinning på destinationsorten uppfyller hälso- och miljökrav kan tillämpa vad som gäller i avsändarstaten om dessa bestämmelser är strängare än de som gäller i destinationsstaten? Här ställs harmoniseringen på sin spets. Vad kan man tillåta som en invändning enligt 7.4 förordning 259/93 utan att det anses vara snedvridande för den inre markanden. EG-domstolen svarar att man kan ställa högre krav om man

²¹⁹ C-175/05 KvZ retec GmbH c Republiken Österrike.

²²⁰ Europaparlamentets ståndpunkt första behandlingen 19 november 2003 EUT C 87/E/281.

²²¹ Pkt 11 ingressen f. 1013/2006.

²²² Mål B 5292-05 Svea Hovrätt 2005-12-15

²²³ C-277/02 EU-Wood.

beaktar proportionalitetsprincipen och i fallet **EU Wood**²²⁴ ansåg EG-domstolen det vara proportionerligt.

I samband med invändningar uppkommer även andra problem. I fallet **Pedersen**²²⁵ var frågan när tidsfristen i art 7.2 angående invändningar skulle anses påbörjad. Om 30-dagars fristen så ska anses börja löpa när destinationsmyndigheten har sänt iväg sin bekräftelse oaktat att behöriga myndigheter anser att anmälan är ofullständig i enlighet med art 6.5. I det här fallet ansåg behöriga myndigheter att ”elektronikskrot” var en för diffus redogörelse för avfall och av den anledningen bl.a. vände man sig till EG-domstolen. EG-domstolen håller med om att ”elektronikskrot” är en för diffus beskrivning av avfallets sammansättning men säger att 30 dagars fristen ska börja löpa då destinationsmyndighet sänt sin bekräftelse oaktat att anmälan är fullständig enligt 6.5 eller ej. Man motiverar detta med rättssäkerhetsaspekt och att anmälaren måste kunna räkna med vissa tidsramar. En annan problematik som uppstod i fallet **Pedersen**²²⁶ var definitionen av anmälare. Vem är en godkänd anmälare? Pedersen ansökte om tillstånd att transportera avfall åt en avfallsproducent. Frågan uppkom då om Pedersen ändå var en godkänd anmälare. EG-domstolen svarade att anmälardefinitionen enligt 2.g i förordningen ska tolkas så att huvudregeln är att varje avfallsproducent är en godkänd anmälare. Frågan ställdes om det inte är möjligt att 2g iii ska tolkas så att insamlare som Pedersen automatiskt kan vara anmälare av export för återvinning av avfall? EG-domstolen svarar att anmälaren ska vara den som avser att transportera, den som låter transportera, den i vilkens verksamhet avfallet har uppkommit eller i undantagsfall en insamlare som medlemsstaten har godkänt för detta ändamål. EG-domstolen svarade att en godkänd insamlare endast i undantagsfall kan anmäla transporter av avfall för återvinning. De kriterier som ska vara uppfyllda för att undantaget ska vara giltigt är att ursprungsproducenten inte kan göra anmälan eftersom denna är okänd eller om det rör sig om så många producenter att en anmälan från samtliga skulle förlänga handläggningstiden så att den blev orimligt lång.

I studier av förordningen 259/93 märker man att de olika förfarandena är många och ställer olika tidsfrister för invändningar och kompletteringar. Att hålla reda på allt det kan vara en svårighet för tillämparna och ett enklare förfarande har föreslagits till den nya förordningen. Andra problem med förordning 259/93 är dess inaktuellitet. De dokument som förordningen vilar på är OECD beslutet och Baselkonventionen som har ändrat bilagor, förteckningar och definitioner och detta måste gemenskapens rätten anpassa sig efter.

²²⁴ C-277/02.

²²⁵ C-215/04 Pedersen.

²²⁶ C-215/04.

4 Förordning 1013/2006

4.1 Deskription av förordning 1013/2006

4.1.1 Tillämpningsområde och definitioner

Den 24 juni 2005 antog rådet en gemensam ståndpunkt angående gränsöverskridande transporter av avfall. Man fastslog att den nya förordningen på området som ska revidera förordning 259/93 ska syfta till:

- * att i gemenskapslagstiftningen införliva OECD rådets beslut²²⁷ och den reviderade Baselkonventionen²²⁸ om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall,

- * att genomföra global harmonisering på området för gränsöverskridande transporter av avfall,

- * att lösa svårigheterna med tillämpningen av den befintliga gemenskapslagstiftningen beträffande övervakning och kontroll av transport av avfall förordning (EEG) nr 259/93 genom att omorganisera och förenkla dess struktur.²²⁹

Förordningens rättsliga grund är art 175 EGF och förordningen är således en miljöförordning precis som dess föregångare förordning 259/93.²³⁰ Man tar tillfället i akt att i samband med den nödvändiga översynen av förordningen även se till de problem som funnits under tillämpningen av förordning och genomföra nödvändiga förbättringar. Kommissionens avsikt är även att uppnå största möjliga globala harmonisering ifråga om avfallstransporter och att ge ökad klarhet för aktörerna som tillämpar förordningen.²³¹

Första avdelningen anger förordningens räckvidd och definitioner. Räckvidden ska kortas ner och bestämmelser som inte direkt har med räckvidd att göra har flyttats till andra mer lämpliga avdelningar. Under avsnittet om räckvidd regleras vilka transporter som ska omfattas av förordningen och vilka som ska undantas. Ett med förordningen tillagt undantag som välkomnas varmt av Naturvårdsverket är det undantag som görs för avfall som genererats av väpnade styrkor eller fredsskapande och fredsbevarande insatser. Att denna typ av avfall borttas från förordningens tillämpning kommer att underlätta för att få hem avfall från Kosovo t.ex.²³² Margareta Appelberg på

²²⁷ OECD-rådets beslut C (2001) 107 slutlig från maj 2002.

²²⁸ Baselkonventionen av den 22 mars 1989 Om gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall.

²²⁹ Från 2670 mötet i miljö Luxemburg den 24 juni 2005.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/147&format=HTML&aged=1&language=SW&guiLanguage=en>

²³⁰ KOM 2003 (379) EG 2-4 st jfr Staffan Westerlund EG: s miljöregler ur ett sv. persp. Sid. 166.

²³¹ KOM 2003 (379) EG 2-4 st.

²³² F 1013/2006 art 1.3.g och intervju med Margareta Appelberg.

NVV säger att det tidigare har varit besvärligt att få hem den typen av avfall till Sverige.

I den nya förordningen är paragrafen med definitioner mer utförlig. Definitionen av anmälare har utökats till att jämställa den ursprunglige producenten, nye producenten och insamlaren med tillstånd som sammanställer små avfallsmängder av samma slag från olika källor där transporten börjar på en och samma plats.²³³ I *Pedersen målet*²³⁴ uppkommer frågan om insamlaren Pedersen har rätt att gör anmälan i ursprungsproducentens ställe. EG-domstolen fastslår huvudregeln att ursprungsproducenten ska göra anmälan. Om denne är okänd eller om producenterna av avfall är så många att handläggningstiden av ärendet skulle bli orimligt lång om man ska inhämta en anmälan från samtliga så kan en godkänd insamlare göra anmälan. EG-domstolen betonar att detta inte ska ske per automatik utan att myndigheterna ska eftersöka avfallsproducenten i första hand. Ändringen av anmälardefinitionen i förordning 1013/2006 är således ett resultat av praxis. I och med ändringarna har även nya definitioner tillkommit som farligt avfall, blandat avfall och miljöriktig hantering. Det finns även en definition för olaglig transport där kriterier för detta räknas upp.²³⁵ Förordningen innehåller vissa undantag till OECD-beslutets och Baselkonventionens definitioner. Exempel på detta är definitionen anmälare, mottagare och avsändare. Anledningen till att man avvikit i harmonisering är att om vi skulle införliva begrepp som importör, exportör så skulle det krävas en omarbetning av definitioner i många anknytande förordningar. Man har därför bestämt att inom gemenskapen och även för import till och export från gemenskapen använda dessa begrepp.²³⁶

I och med den nya förordningen har antalet förteckningar över avfall eller bilagor som det kallas i förordningen minskats som en konsekvens av anpassningen till 2001 års OECD²³⁷ beslut. I förordning 259/93 finns följande indelning en bilaga II gröna bilagan som omfattar icke farligt avfall, bilaga III gula bilagan som omfattar halvfarligt avfall eller bilaga IV den röda bilagan som omfattar farligt avfall. I den nya förordningen läggs nuvarande bilagor III, gul och IV, röd ihop och blir bilaga IV medan nuvarande bilaga II, grön blir bilaga III.

4.1.2 Transporter inom gemenskapen med eller utan transitering genom tredje land

Den nya förordningen innebär viktiga ändringar och förtydliganden avseende transporter inom gemenskapen. I avdelning II i förordningen anges förordningens bas som ska gälla för alla områden med vissa ändringar och tillägg för att ta hänsyn till Baselkonventionen och OECD-beslutet.²³⁸ An-

²³³ KOM (2003) 379 EG st. 4.2.

²³⁴ MålC-215/04 Domstolens dom den 16 februari 2006.

²³⁵ Art 2. 35. f. 1013/2006.

²³⁶ KOM (2003) 379 EG stycke 4.2.3.

²³⁷ OECD-rådets beslut av den 14 juni 2001.

²³⁸ KOM (2003) 379 EG s 4.2.4.

ledningen till detta är att 79 % av avfallstransporterna äger rum i gemenskapen och således utgör den största delen av transporter.²³⁹ Nuvarande avsnitt VII och vissa artiklar under avsnitt VIII flyttas till kommande avsnitt II som rör transporter inom gemenskapen. Kommissionen föreslår att man ska ha olika förfaranden och kontrollsystem för olika typer av avfall. Förfaranden ska minskas från tre till två stycken. Detta ska avgöras efter avfallsslag som transporten avser och den typ av behandling som detta genererar.²⁴⁰ Allt avfall för bortskaffande ska föregås med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande,²⁴¹ detta gäller även avfall för återvinning om de är uppräknade i bilaga IV (nuvarande förordning gula och röda bilagorna). Det är meningen att detta även ska tillämpas på import och export till och från gemenskapen med de konsekvenser som Baselkonventionen medför.²⁴² Ett undantag följer av OECD-beslutet och har implementerats i förordningen. Avfall som är avsett för laboratorieanalys ska inte omfattas av förfarande om skriftlig förhandsanmälan och skriftligt godkännande. En person som avser att utföra en sådan transport ska meddela behöriga myndigheter om transporten 3 dagar innan den inleds och transporten ska åtföljas av viss information.²⁴³ Denna tredagarsfrist ifrågasattes av ECO-SOC i sitt yttrande²⁴⁴ vilka påstår att det är orealistiskt att kontrollera en sådan transport. De menar att sådana prover transporterats oftast fram och tillbaka i bil under loppet av samma dag. De menar att man lättare kan spåra transporten om man samma dag eller dagen före gör en anmälan. Då kunde proverna transporterats åtföljda av viss information. I den slutliga förordningen har man nu tagit bort tidsfristen för dessa typer av transporter och endast belagt dem med informationskyldighet.²⁴⁵ Denna bestämmelse följer inte OECD beslutet där det räcker med ett underförstått samtycke och finns en möjlighet till skriftligt godkännande. Härvid är således den nya förordningen mer sträng.

I art 18 förordning 1013/2006 finns ett allmänt informationskrav som gäller för ickefarligt avfall för återvinning i bilaga III eller III B. Detta avfall omfattas inte av förhandsanmälan men av ett avtal mellan den som organiserar transporten och mottagaren. Ett bevis på detta avtal ska medfölja transporten.²⁴⁶ Man har lagt fram förslag på en standardblankett för att näringslivet inte behöver ställa in sig på olika krav avseende blanketter och upplysningar. Man ska heller inte bagatellisera kontrollen av icke farligt avfall. Ganska nyligen förorenades foder och livsmedelskedjor av sockeravfall som innehöll hormon MPA i Nederländerna. Transport av avfall som anses vara icke farligt måste kontrolleras då följderna av felaktig klassificering av en avfallsström inte får underskattas.²⁴⁷ Då en transport ska ske för bortskaffande

²³⁹ KOM (2003) 379 st 4.2.4.

²⁴⁰ KOM (2003) 379 EG st 4.2.4.2.

²⁴¹ Art 3.1 a f. 1013/2006.

²⁴² KOM (2003) 379 st 4.2.4.2.

²⁴³ KOM (2003) 379 st 4.2.4.9.

²⁴⁴ 2004/C108/11 2004/C108/11 yttrande från ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall st 4.4.

²⁴⁵ Art 4.4 och 18 f. 1013/2006

²⁴⁶ KOM (2003) 379 st 4.2.4.2.

²⁴⁷ KOM (2003) 379 st 4.2.4.2.

eller återvinning ska anmälaren på förhand göra en skriftlig anmälan till behörig avsändarmyndighet som ska vidarebefordra den. I den nya förordningen är det avsändarmyndigheten som behandlar anmälan i jämförelse med den nuvarande där medlemsstaterna själva får bestämma om anmälan ska skickas via behörig avsändarmyndighet eller direkt av anmälaren själv.

För att hindra att missbruk eller otydlighet av när tidsfrister ska börja löpa införs nya begrepp. ”Korrekt ifylld” anmälan ska avgöra när anmälan är mogen att lämnas till behörig myndighet och denna kan vidarebefordra den till mottagaren. Begreppet en ”Korrekt genomförd anmälan” syftar till att exakt kunna fastställa när trettiodagarsfristen för utfärdande av godkännande eller resande av invändningar inleds.²⁴⁸ Dessa begrepp kommer att kunna hindra situationer som uppstod i rättsfallet *Pedersen*²⁴⁹ där man inte visste när 30 dagar fristen för invändningar skulle anses börja löpa. Anmälaren har rätt till en motiverad förklaring av behörig mottagarmyndighet varför en anmälan är ofullständig och kan rättsligt överklaga detta.²⁵⁰ Anmälan ska ske med hjälp av anmälningsdokument bilaga 1A och transportdokument bilaga 1B.

Det är avsändarmyndigheten som ska tillhandahålla anmälnings och transportdokumentet. Dessa ska fyllas i av anmälaren och om denne inte är ursprungliga producenten ska anmälan även fyllas i av denne.²⁵¹ Vad anmälaren ska ange på respektive dokument regleras i bilaga 2 del 1 respektive del 2. Den ytterligare information som berörda behöriga myndigheter kan begära finns i del 3 bilaga 2.²⁵² Man skiljer på två typer av uppgifter: uppgifter och dokumentation i anmälan och i transportdokumentet och ytterligare upplysningar och dokumentation som kan begäras av behörig myndighet som berörs. I bilagan regleras vilka typer av uppgifter som kan begäras i vilket stadium av anmälningsprocessen. Anmälaren ska i enlighet med art 5 ingå avtal med mottagaren. Ett bevis för att detta existerar ska läggas fram för berörda behöriga myndigheter.²⁵³ Anmälaren ska ställa en ekonomisk säkerhet för transporten i enlighet med art 6.²⁵⁴ Anmälan ska omfatta transporten av avfall från ursprunglig avsändarplats och inbegripa behandling i avvaktan på bortskaflande eller återvinning. Om flera medlemsstater är transitländer för avfallet så ska den slutliga behandlingen och destinationen anges i anmälan. Alla avfallstransporter för vilka det krävs en anmälan ska omfattas av bestämmelserna om att avtal ska ingås. I avtalet ska bl.a. finnas bestämmelser om återtagande.²⁵⁵ För avfallstransporter som kräver anmälan ska även upprättas en ekonomisk säkerhet. Den ska kunna täcka transportkostnader, kostnader för återvinning och bortskaflande. Säkerheten ska vara tecknad av anmälaren och godkänd av avsändarmyndigheten.²⁵⁶ Avsändar-

²⁴⁸ KOM (2003) 379 st 4.2.4.2.

²⁴⁹ Mål C- 215/04 Marius Pedersen v Miljöstyrelsen Domstolens dom den 16 februari 2006.

²⁵⁰ KOM (2003) 379 ibid.

²⁵¹ Art 4.1 f.1013/2006.

²⁵² Art 4.3 f.1013/2006.

²⁵³ Art 4.4 f.1013/2006.

²⁵⁴ Art 4.5 f.1013/2006.

²⁵⁵ Art 5 f.1013/2006.

²⁵⁶ Art 6 f. 1013/2006.

myndigheten ska vidarebefordra anmälan till behörig mottagarmyndighet med kopior till eventuella transitmyndigheter samt informera anmälaren om detta.²⁵⁷ Då en berörd behörig myndighet efter att ha mottagit anmälan anser att det behövs ytterligare information i enlighet med art 4.3 ska den begära sådan information och dokumentation från anmälaren och informera behöriga myndigheter om detta inom tre dagar efter det att anmälan mottagits. Då behörig mottagarmyndighet anser att anmälan är komplett ska den sända en bekräftelse till anmälaren och om den inte gör det inom 30 dagar efter att ha mottagit anmälan ska den på anmälares begäran motivera detta.²⁵⁸

Inom 30 dagar från det att behörig mottagarmyndighet skickade bekräftelse eller ett så kallat mottagarbevis ska behöriga mottagar-, avsändar- och transitmyndigheter antingen godkänna utan villkor, godkänna med villkor i enlighet med art 10 komma med invändningar i enlighet med art 11 och 12. Samtycke anses föreligga om ingen invändning restes inom 30 dagar.²⁵⁹ Det som är nytt här att det blir en enda tidsfrist för alla behöriga myndigheter. Den nya förordningen kommer vara mer smidig då bestämmelserna om transporter inom gemenskapen kommer att gälla på motsvarande sätt för export och import. Behöriga myndigheter ska till anmälaren vidarebefordra sitt beslut och behörig mottagar- och avsändarmyndighet ska styrka skriftligt godkännande genom att stämpla, signera eller datera anmälningsdokumentet. Det skriftliga godkännandet upphör att vara giltigt efter ett kalenderår från det att det utfärdades, detta ska inte gälla om behöriga myndigheter fastställer en kortare giltighetsperiod. Underförstått samtycke upphör också att gälla ett kalenderår efter det att tidsfristen på 30 dagar har löpt ut.

De berörda behöriga myndigheterna har möjlighet att dra tillbaka sitt godkännande om de bl.a. har fått kännedom om att avfallets sammansättning avviker från det anmälda eller om villkoren som fastställt inte har uppfyllts.²⁶⁰ Villkor för transport får fastställas av behörig mottagar-, avsändar-, och transitmyndighet inom 30 dagar från att behörig mottagarmyndighet skickade bekräftelse i enlighet med art 8. Villkoren ska fastställas i enlighet med art 11 och 12.²⁶¹

De invändningar behörig mottagare och avsändarmyndighet kan göra mot transport av avfall för bortskaffande ska grundas på att transporten inte uppfyller principen om närhet, tillräcklig egenkapacitet, eller inte är förenlig med nationell lagstiftning. Invändning kan också grundas på att anmälare eller mottagare tidigare dömts för olagliga transporter eller annan olaglig handling på miljöskyddsområde m.m.²⁶² Transitmyndigheten får grunda sina invändningar endast på vad som anges i art 1b-1f. Berörda behöriga myndigheter kan inte invända grunden om tillräcklig egenkapacitet om det

²⁵⁷ Art 7 f. 1013/2006.

²⁵⁸ Art 8.1 f. 1013/2006.

²⁵⁹ Art 9.1 f. 1013/2006.

²⁶⁰ Art 9.2-5 och 9.8 1013/2006.

²⁶¹ Art 10.1 f. 1013/2006.

²⁶² Art 10.1 f. 1013/2006.

rör sig om en så liten del avfall att det vore oekonomiskt att ställa krav på specialiserade inrättningar för bortskaffande. Man ska försöka att lösa frågan bilateralt mellan staterna om inte detta är lämpligt så får Kommissionen avgöra frågan i enlighet med förfarandet i 18.3 direktiv 2006/12.²⁶³ Om en behörig myndighet inom frist på 30 dagar anser att problem som orsakat deras invändningar är lösta ska de skriftligen underrätta anmälaren med kopior till mottagare och berörda behöriga myndigheter. Om problemen inte har lösts så ska en ny anmälan göras såvida inte samtliga berörda behöriga myndigheter kommer överens om annat.

För invändning mot transport av återvinning gäller samma tidsfrist på 30 dagar som för bortskaffande. Invändningarna kan grundas på att transporten är oförenlig med direktiv 2006/12, nationell lagstiftning om miljöskydd eller om avfallsåtervinning eller om anmälaren tidigare dömts för olagliga transporter eller annan olaglig handling på miljöområdet. Avsändaren och mottagaren kan även göra invändningar mot transporten om anmälaren handlat i strid med art 15 och 16 i samband med tidigare transporter eller om planerad transport strider mot åtaganden enligt internationella konventioner. Invändningar kan även göras mot att det uppskattade värdet för vad som slutligt kan återvinnas inte är försvarbart med beaktande av ekonomiska och eller miljömässiga skäl. I de fall då avfallet som är anmält att transporteras för återvinning egentligen är avsett för bortskaffande kan mottagare och avsändare invända mot den och likaså om anläggningen dit avfallet ska transporteras omfattas av direktiv 96/61/EG men tillämpar inte bästa möjliga teknik eller att avfallet inte kommer inte att behandlas med rättsligt bindande miljöskyddsnormer för verksamheten.²⁶⁴

Anmälaren kan lämna in en generell anmälan som omfattar flera transporter om avfallet har huvudsak samma fysikaliska och kemiska egenskaper eller om avfallet transporteras till samma mottagare och samma anläggning och samma transportväg som anges på anmälningsdokumentet används.²⁶⁵

Mottagarmyndighet får bestämma att återvinningsanläggningar ska godkännas i förväg.²⁶⁶ För de avfall som i avvaktan på bortskaffande eller återvinning ska behandlas finns särskilda regler. En transport för en sådan behandling får godkännas av behörig avsändar- och mottagarmyndighet om inga invändningar föreligger enligt art 11 och 12²⁶⁷. Efter ett godkännande av transport finns det krav på att samtliga berörda företag ska fylla i transportdokumentet på de punkter som är aktuella.²⁶⁸ Om det sker väsentliga ändringar av transport efter att den godkänts ska en ny anmälan göras.²⁶⁹ Visst avfall ska efterföljas av viss information i syfte att underlätta spårning av avfall. Sådana dokument är bl.a. de som återfinns i bilaga VII.²⁷⁰ Det före-

²⁶³ Art 11.3 f 1013/2006.

²⁶⁴ Art 12 f. 1013/2006.

²⁶⁵ Art 13 f. 1013/2006.

²⁶⁶ Art 14 f. 1013/2006.

²⁶⁷ Art 15 f. 1013/2006.

²⁶⁸ Art 16 f. 1013/2006.

²⁶⁹ Art 17 f. 1013/2006.

²⁷⁰ Art 18 f. 1013/2006.

ligger ett allmänt förbud mot att blanda avfall under transport. De avfall som anges i anmälan får inte blandas med annat avfall.²⁷¹ Förordningen medför således de förändringar som Cementa befarade, man ska anmäla ett avfall för sig i anmälan och man ska inte blanda avfall.

Om en transport inte kan fullföljas som planerat så föreligger ett återtagningskrav. Denna skyldighet uppkommer om inte en transport kan genomföras som planerat eller den anses vara illegal. Denna skyldighet ska även täcka transport av avfall som är icke farligt enligt bilaga III (nuvarande grön bilaga). Det är den behöriga avsändarmyndigheten som ska se till att det berörda avfallet återförs till det område som omfattas av denna myndighets jurisdiktion. Kostnaderna för återtagning av avfall ska bäras av anmälaren i första hand och sedan andra fysiska personer, behörig avsändarmyndighet eller annars vad parter överenskommit.²⁷² Då det föreligger en olaglig transport ska berörda behöriga myndigheter underrättas. Om anmälaren är skyldig ska myndigheten se till att anmälaren tar tillbaka det och om inte av anmälare av person som rättsligt kan vara att anse som anmälare eller att avfallet återvinns eller bortskaffas på alternativt sätt.²⁷³ Kostnaderna för återtagande av olaglig transport ska i första hand bäras av anmälaren och sedan av behörig avsändarmyndighet. Kostnader i samband med återvinnig eller bortskaffande eller kostnader för transport ska bäras av mottagaren eller den behöriga mottagarmyndigheten.²⁷⁴

För transporter inom gemenskapen med transit i tredje land ska behörig avsändarmyndighet fråga länder utanför gemenskapen om de önskar ge ett skriftligt godkännande av transporten inom 60 dagar enligt Baselkonventionen, inom en mellan behöriga myndigheterna (vars länder ej parter i Baselkonventionen) avtalad tid. Då det rör avfall för återvinning och det handlar om länder som inte omfattas av OECD-beslutet ska art 31 tillämpas. Om part omfattas av OECD-beslutet så får godkännande enligt art 9 ges i form av ett underförstått samtycke. Transporten får då inledas inom 30 dagar från den dag då behörig mottagarmyndighet skickade in sin bekräftelse enligt art 8.²⁷⁵

4.1.3 Transporter uteslutande inom medlemsstaterna

Medlemsstaterna ska upprätta ett lämpligt system för övervakning och kontroll av gränsöverskridande avfallstransporter inom deras jurisdiktion. Systemet ska beakta samordning med gemenskapssystem som anges i avdelning II och VII. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om sina system som i sin tur ska meddela övriga medlemsstater. I ändringsförslaget

²⁷¹ Art 19 f. 1013/2006.

²⁷² Art 23 f. 1013/2006.

²⁷³ Art 24 f. 1013/2006.

²⁷⁴ Art 25 f. 1013/2006.

²⁷⁵ Art 31-32 f. 1013/2006.

från Kommissionen föreslås inga ändringar avseende transport av avfall inom medlemsstaterna.²⁷⁶

4.1.4 Export från gemenskapen till tredje länder

Idag finns flera förfaranderegler vad gäller export av avfall.

1. Export för bortskaffande till EFTA-länder art 15 259/93
2. Export av avfall som omfattas av bilagorna III och IV för återvinning till länder som omfattas av OECD-beslutet art 17, som för transporter inom gemenskapen.

I och med ändringarna i den nya förordningen ska anpassningar göras till Baselkonventionen och OECD-beslutet från 2001. Grundförfarandet i förordningen ska vara de som anges i avdelning II förordningen. Detta betyder att samma grundförfarande kommer att tillämpas på transporter inom gemenskapen som för transporter utanför gemenskapen med vissa avvikelser för bestämmelser som kommer från OECD-beslutet eller Baselkonventionen

Export för bortskaffande till tredjeländer är generellt förbjudna förutom till EFTA-länder som är parter i Baselkonventionen. Men förbudet ska även gälla dessa om det berörda EFTA-landet förbjuder import av sådant avfall, eller behörig avsändarmyndighet har anledning att tro att avfallet inte kommer att hanteras på ett miljöriktigt sätt.²⁷⁷ I de fall då avfall för bortskaffande exporteras från gemenskapen till EFTA land som är part i Baselkonventionen så ska bestämmelserna i avd II tillämpas med vissa anpassningar till Baselkonventionens regler.²⁷⁸ Anpassningar som ska göras är bl.a. att transitmyndigheten utanför gemenskapen ska ha 60 dagar på sig att inhämta ytterligare uppgifter och även samma tid för att lämna sitt skriftliga samtycke. Det bör tilläggas att detta skriftliga samtycke endast krävs om det begärs av avsändarmyndighet annars räcker det med underförstått samtycke. Här är tiden förlängd till det dubbla i jämförelse med transporter inom gemenskapen. Den behöriga avsändarmyndigheten ska inte fatta beslut om godkännande enligt art 9 innan denne mottagit skriftligt godkännande från behörig mottagarmyndighet och i förekommande fall från transitmyndigheten. Eftersom avsändarmyndigheten måste invänta transitmyndigheten ska avsändarmyndigheten i förekommande fall fatta beslut tidigast 61 dagar från den dag behörig transitmyndighet skickar bekräftelse på mottagande av anmälan. Behörig avsändarmyndighet får fatta beslut tidigare om den har skriftligt godkännande av behöriga berörda myndigheter.²⁷⁹ Genom att på motsvarande sätt tillämpa bestämmelser i avsnitt II på import till och export från gemenskapen minskar man antalet förfaranden till två, ett med krav på förhandsanmälan och skriftligt godkännande och kravet på transporten åtföljs av vissa uppgifter och avtalet mellan anmälare och mottagare.²⁸⁰

²⁷⁶ KOM (2003) 379 st 4.2.5.

²⁷⁷ Art 34 f. 1013/2006.

²⁷⁸ Art 35 f. 1013/2006.

²⁷⁹ Art 35 a och b f. 1013/2006.

²⁸⁰ KOM (2003) 379 st 4.2.6.

Export av avfall för återvinning är också generellt förbjudet till länder som inte omfattas av OECD-beslutet om det är farligt avfall enligt bilaga V, avfall som omfattas av del 3 i bilaga V, farligt avfall som ej omfattas av avfallskod i bilaga V, blandningar av farligt avfall och icke farligt avfall som inte omfattas av bilaga V, avfall som mottagarland anmält som farligt enligt art 3 Baselkonventionen, avfall vars import mottagarlandet har förbjudit m.fl.²⁸¹ För avfall som omfattas av bilaga III eller III A och vars export inte förbjuds enligt art 36 ska kommissionen inom 20 dagar från att denna förordning träder ikraft begära bekräftelse på att avfallet får exporteras från gemenskapen för återvinning i detta land samt anvisa om vilka kontrollförfaranden som kan bli tillämpliga i det landet.²⁸²

Vad det gäller export för återvinning till länder som omfattas av OECD-beslutet ska bestämmelserna i avdelning II tillämpas. Det ska göras vissa anpassningar.²⁸³ Bland annat ska ”blandat avfall” som anges i bilaga III A och är avsett på behandling i avvaktan på återvinning eller bortskaffande omfattas av förfarandet om skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande om därpå följande behandling ska äga rum i ett land som inte omfattas av OECD beslutet.²⁸⁴

4.1.5 Import till gemenskapen från tredje länder

Idag finns tre förfaranderegler för import av avfall från tredje länder.

1. Import för bortskaffande från EFTA-länder och länder som omfattas av Baselkonventionen art 20
2. Import för återvinning från länder som omfattas av OECD-beslutet, art 22 som för transporter inom gemenskapen.
3. Import för återvinning från länder som ej omfattas av OECD-beslutet.

Import av avfall för bortskaffande ska vara förbjudet till gemenskapen med undantag för avfall från länder som är parter i Baselkonventionen, andra länder med vilka gemenskapen eller medlemsstater har slutit avtal som är förenliga med gemenskapslagstiftningen och art 11 i Baselkonventionen eller andra länder med vilka enskilda medlemsstater har slutit bilaterala avtal eller andra länder under exceptionella omständigheter som krissituationer. Enskilda medlemsstater får i enskilda fall ingå bilaterala avtal om avfallet inte kommer att hanteras på ett miljövänligt sätt i avsändarlandet. Denna miljövänliga hantering definieras på samma sätt som i Baselkonventionen. Man ska genom avtalet visa att avfallet hanteras på ett sätt som innebär skydd för människors hälsa och miljö och skydd mot skadliga effekter som sådant avfall kan medföra.²⁸⁵

²⁸¹ Art 36 f. 1013/2006.

²⁸² Art 37 f. 1013/2006.

²⁸³ Art 38 f. 1013/2006.

²⁸⁴ Art 38.2 a f 1013/2006.

²⁸⁵ Riktlinjer i bilaga VIII f. 1013/2006.

Vid import från länder som är parter i Baselkonventionen eller från andra områden i krissituation ska bestämmelserna i avd II tillämpas med några anpassningar.²⁸⁶ Det finns även ett förbud mot import för återvinnig förutom från de länder som omfattas av OECD-beslutet eller länder som är parter i Baselkonventionen eller länder med vilka ett avtal slutits eller områden i krissituation. Lika som för avfall för bortskaffande finns speciella förfarande regler förutom de generella reglerna i avd II.²⁸⁷ Då det handlar om länder som inte omfattas av OECD-beslutet men som är parter i Baselkonventionen ska art 42 tillämpas på motsvarande sätt.

4.1.6 Transitering genom gemenskapen till och från tredje länder

För transitering av avfall för återvinning eller bortskaffande genom gemenskapen ska art 42 tillämpas. Första och sista behöriga transitmyndigheter i gemenskapen ska skicka en kopia av sina beslut om godkännande av transporter eller om underförstått sådant en kopia av bekräftelsen i enlighet med art 42.3. Så snart avfallet har lämnat gemenskapen ska utfartstullkontoret i gemenskapen skicka en stämplad kopia av transportdokumentet i vilket ska anges att avfallet har lämnat gemenskapen till behöriga transitmyndigheter i gemenskapen.²⁸⁸ Då det handlar om transitering av avfall för återvinning till och från ett land som inte omfattas av OECD-beslutet ska art 47 tillämpas om omfattas av OECD-beslutet så ska art 44 tillämpas på motsvarande sätt.

4.1.7 Övriga bestämmelser

I den nya förordningen har avsnittet om övriga bestämmelser kortats ner. Detta beror bl.a. på att många av dessa bestämmelser har flyttats till avsnitt II, exempelvis bestämmelser om illegal transport. Medlemsstaternas möjlighet till sanktioner regleras under övriga bestämmelser. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga, och avskräckande. Medlemsstaterna ska även besluta om inspektioner av inrättningar och företag i enlighet med art 13 i direktiv 2006/12/EG.²⁸⁹ Medlemsstaternas skyldighet att samarbeta med kommissionen och med andra parter i Baselkonventionen regleras i detta avsnitt.²⁹⁰ Bestämmelser om kontaktorgan i medlemsstaterna och in och utförelseställen till och från gemenskapen finns under detta avsnitt.²⁹¹

²⁸⁶ Art 42 f. 1013/2006.

²⁸⁷ Art 43-44 i f. 1013/2006.

²⁸⁸ Art 47 i f. 1013/2006.

²⁸⁹ Art 50 f. 1013/2006.

²⁹⁰ Art 52 f. 1013/2006.

²⁹¹ Art 53-56 f. 1013/2006.

4.2 ANALYS:Förväntade ändringar efter ikraftträdandet av den nya förordningen

En redogörelse av en ännu icke gällande förordning kan inte i samma utsträckning som en gällande förordning få en rättvis bedömning av huruvida den är effektiv eller inte. I undersökningen får man lita på de ändringar som förväntas av de lagstiftande organen och det man själv kan utläsa av förordningen. Att detta sedan säger något om själva tillämpningen kan vara svårt att säga, analysen blir därför något hypotetisk och frågan att ställa blir:

Vilka kan förändringarna i och med ikraftträdandet av förordning 1013/2006 tänkas bli?

Inledningsvis konstateras att förordning 1013/2006 är ett gott försök till att svara till de problem som uppstått vid tillämpningen av förordning 259/93. Problemet och ständigt återkommande frågan är avfallsdefinitionen. Det kommer man aldrig ifrån. Varenda gång det handlar om avfall uppstår problematiken när avfall upphör att vara avfall. Trots EG-domstolens olika domar så kvarstår olikheter. Förordningen 1013/2006 hänvisar till avfallsdefinitionen i ramdirektivet för avfall. Så har vi problem med avfallsdefinitionen uppstår problem med avfallstransporterna. Det är i avfallsdefinitionen det krävs ett förtydligande.

Ändringar är på gång, kommissionen säger att man genom att klargöra när avfall upphör att vara avfall kan minska förvaltningskostnader för hela avfallslagstiftningen. Men hur ska då detta klargöras? Man vill inte ändra den befintliga definitionen i sig men komplettera den med avfallsflödesbaserade miljökriterier för att avgöra när avfall upphör att vara avfall. Kommissionen kommer även att offentliggöra ett meddelande med riktlinjer grundande på EG-domstolens praxis som bl.a. behandlar frågor om biprodukter i viktiga sektorer inom näringslivet och när biprodukter ska anses vara avfall. Detta menar man ska förtydliga rättsläget för ekonomiska aktörer och behöriga myndigheter. Även om denna ändring inte är en ändring i förordning 1013/2006 så kommer den att påverka tillämpningen av den eftersom avfallsdefinitionen i 2006/12/EG hänvisas till i förordning 1013/2006.²⁹²

I och med införande av kriterier för avfall så kanske frågan om biprodukter vid återvinning kan bli tydligare. Avfall och produktfrågan har varit omdebatterad och omtvistad i EG-domstolen och skulle verkligen behöva regleras tydligare. Vi kan ju bara hoppas att tvisterna ska minska och att en enhetlig otvetydig definition kan etableras.

Anmälardefinitionen har förtydligats i den nya förordningen. Insamlingsproducenterna har till följd av praxis jämförts med de övriga anmälarerna. Anledningen var att det visade sig orimligt att söka varje enskild avfallspro-

²⁹² Art 1.1a direktiv 2006/12/EG.

ducent för en anmälan då dessa var många och handläggningen skulle bli orimligt lång. Ändringen är underlättande för insamlaren.

Andra definitioner som spelar stor roll vid tillämpning av den nya förordningen är definitionerna för återvinning och bortskaffande. I reglering av avfallstransporter har dessa definitioner syftat till att visa när reglerna om upprättande av den inre markanden ska tillämpas nämligen vid återvinning och när reglerna om närhetsprincip och egenkapacitet de mer målinriktade principerna ska tillämpas vid bortskaffande. Kommissionens förslag i KOM 2005 (666) att förbränning av hushållsavfall ska kunna klassificeras som energiåtervinning skulle innebära en ändring av denna uppdelning. Så länge förbränning klassificeras som bortskaffande blir det svårare att transportera importera eller exportera för detta ändamål då den processen är mer komplicerad. Förbränning av avfall för att generera energi är ju ett resursutnyttjande som gått hand i hand med EU:s strategi. Vi ska inte se avfallet som en börda utan som en resurs. Handeln med avfall kanske måste utvidgas för att vi ska kunna förbränna avfallet. Regler för transport för återvinnig kommer alltid att falla under avfallsmarknaden och därför kanske vissa typer av bortskaffande som t.ex. förbränning ska klassificeras om till återvinning.

Viktigaste initiativen på internationell nivå vad gäller avfall är Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter omfattar transport om slutligt omhändertagande av riskavfall och OECD insatser för att kontrollera avfallstransporter och utveckla internationella riktmärken för miljöskenande avfallshantering. EU som är part i dessa bägge bidrar med sina strategier till inrättande av internationella kontrollsystem inte minst genom förordning om avfallstransporter som syftar till en hög skyddsnivå.²⁹³ I och med ikraftträdandet av förordning 1013/2006 så implementeras ändringar som följer av dess två internationella dokument. Avfallsbilagorna harmoniseras med OECD-beslutet²⁹⁴ och ett generellt förbud mot export av avfall till länder som inte är med i EFTA är ett resultat av ändringar i Baselkonventionen.

I den nya förordningen ska avsnitt II utgöra förordningens bas där alla transporter mellan medlemsstater ska regleras, de övriga avsnitten innehåller kompletteringar riktat till de olika typerna av transport som beror på om det handlar om import eller export samt bortskaffande eller återvinning.

I och med den nya förordningen så ändras de olika kontrollsystemen. De ska fastställas beroende av avfall och vilken typ av behandling som denna typ av avfall skulle genomgå på sin bestämmelseort. Det är viktigt att ge myndigheterna det här utrymmet till analys för att de sedan ska grunda ett godkännande eller en invändning på fakta. Kan avfallet tas om hand bättre på orten så ska man ta hänsyn till närhetsprincipen och egenkapacitetsprincipen. Man ska införa två typer av förfarande vid en transport. Dessa ska avgöras pga. om det är avfall för återvinnig, bortskaffande eller hur farligt av-

²⁹³ KOM (2005) 666 Meddelande från kommissionen till rådet, EP och Europeiska ek och sociala kommittén samt regionkommittén under stycke 6.

²⁹⁴ OECD-rådets beslut C (2001) 107 slutlig från maj 2002.

fallet är.²⁹⁵ Man har även förenklat tidsfristfrågorna i och med att införa samma tidsfrist för myndigheterna.

Överlappningen av förordningen med förordning 1774/2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter har diskuterats i praxis och att undvika detta är nödvändigt och pointeras i 11 pkt i ingressen till förordning 1013/2006

I ett samtal med Margareta Appelberg på Naturvårdsverket frågade jag om hon trodde att förordningen skulle innebära några förändringar. Enligt Appelberg utlovar förordningen mer än vad den kan hålla. Hon tror inte att den nya förordningen kommer att innebära några stora skillnader.

Vi får inte glömma att det är avfall vi håller på med och att det alltid kommer att finnas de som vill betrakta sin vara som en fullgodprodukt och hävda att det inte är avfall medan det kommer att finnas de som hävdar att så är fallet.

²⁹⁵ KOM 2003 (379) stycke 4.2.

5 Avslutande kommentarer

Uppsatsen har mestadels redogjort för bestämmelser i förordningar om transport av avfall men handlar egentligen om ändringar i lagstiftningen på avfallsområdet i stort. Konsekvenserna av förordning 1013/2006 kan inte utläsas med enbart en analys av förordningen i sig utan i kontext av bakomliggande dokument.

Alla resurser på marknaden är dömda att förr eller senare bli till avfall och all produktion skapar någon form av avfall. I nuläget deponeras 49 % av allt kommunalt avfall inom EU, 18 % förbränns och 33 % återvinns eller komposteras. Även om materialåtervinning och förbränning blir allt vanligare minskar inte de sammanlagda mängderna deponerat avfall, eftersom vi också producerar mer avfall.

I den temainriktade strategin "Att främja ett hållbart resursutnyttjande" förespråkar man materialutnyttjande och förebyggande av avfall.²⁹⁶ Återvinningstänkandet gör att avfall inte bara ses som en källa till miljöförstöring som måste begränsas utan också som en potentiell resurs som kan utnyttjas bl.a. som energi. Dessa målsättningar finns med i tillvägagångssättet som bygger på miljökonsekvenserna och resursernas livscykel. Målet är att förbättra den allmänna lagstiftningen. I det föreslagna ramdirektivet föreskrivs att miljökriterier fastställs för att avgöra när avfallens livscykel ska anses vara slut. Dessa kriterier kommer att sättas upp för vissa typer av avfall för vilka de nuvarande definitionerna skapar ett oklart rättsläge och administrativa kostnader.

Man vill även införa en ny definition av tillvaratagande och bortskaffande för att främja bästa möjliga miljöpraxis. I detta syfte kommer effektivitetsnivåer att införas för att man ska kunna skilja åtgärder som syftar till tillvaratagande från dem som syftar till bortskaffande. En definition av materialåtervinning ska även införas i det föreslagna ramdirektivet om avfall. För att förhindra negativa konsekvenser av avfall föreslås en begränsning av avfallsproduktionen. Strategin i sig innehåller däremot inte några övergripande mål för avfallsbegränsning eftersom sådana mål inte nödvändigtvis innebär någon miljöförbättring. Kan visa sig att vissa tekniker för att minska avfallsvolymen är mer miljöförstörande än andra, trots att de minskar avfallsvolymen avsevärt mer. Strategin förskriver att man ska minska miljökonsekvenserna av avfall och av produkter som kommer att bli till avfall. För att minskningen av miljöpåverkan ska vara effektiv måste den tillämpas vid varje steg i resursernas livscykel från produktion till transport och bortskaffande.

Enligt strategin ska återvinning uppmuntras så att avfallet kan återinföras i det ekonomiska kretsloppet i form av kvalitetsprodukter, samtidigt som detta återinförande har en minimal negativ miljöpåverkan. För att uppnå detta

²⁹⁶ KOM 2005 (666).

kan man sätta upp återvinningsmål på lämpliga nivåer som tar hänsyn till varje materials egenskaper och i vilken utsträckning materialet kan återvinnas. Materialåtervinning skulle kunna uppmuntras genom en lagändring som t.ex. skulle göra det möjligt att införa effektivitetskriterier för tillvaratagande, samt kriterier som skiljer avfall och produkter åt så att det blir möjligt att fastställa lägsta kvalitetskrav och att sprida god praxis mellan medlemsländerna.²⁹⁷

De ändringar som sker kommer att påverka avfallstransporterna. Definierar man om en typ av förbränning till återvinning så förenklar det för de transportörer som vill transportera detta enligt de förfaranden som finns i förordningen idag. Frågan är om man är överens om att vi ska se avfallet som en resurs till energigenererande och tillåta detta i större utsträckning. Visst kan det vara bra att tillåta detta under kontrollerade former där myndigheterna har ett öga på vad som eldas upp och företaget är underkastat systemet med utsläppsrätter? Det är i alla fall att föredra om alternativet är det mer miljövänliga, deponering som med dagens lagstiftning är ett billigare alternativ men också mer miljöskadligt. Regleringen av avfallstransporter fungerar som ett styrmedel för de ekonomiska aktörerna. Om ett förfarande för en miljövänligare transport förenklas så föredras det miljövänliga alternativet. En förutsättning för att införa en utvidgad avfallsåtervinning är att det sker under kontrollerade former. Det ska finnas en kontroll av utsläpp och en tillämpning av bästa möjliga teknik för att minska utsläppen i så stor utsträckning som möjligt. Avsikten är inte att vi ska acceptera transport av avfall för återvinnig till energi i tredje värden där kontrollen av utsläpp och bästa möjlig teknik inte tillämpas.

Anledningarna till en ny förordning finner vi i analysen om varför det behövs en ny förordning. Förordningen har pga. sin otydlighet åsamkat problem i tillämpningen av reglerna. EG-domstolens praxis visar detta. Ett problem är avfallsdefinitionens inverkan på förordningens tillämpning. Vet vi inte vad avfall är så vet vi inte när förordningen ska tillämpas. Andra definitioner som försvårat tillämpningen är definitionen av anmälare, återvinning och bortskaffande. Bestämmelser om invändningsrätten har försvårat tillämpningen. Det har varit svårt att fastställa när en invändning är diskriminerande och när tidsfristen för invändningar börjar löpa. De många olika förfarandena har försvårat tillämpningen. Utöver dessa praktiska svårigheter som manar till förändringar så är EU tvungen att ändra lagstiftningen i och med de ändringar som införts på internationella planet genom Baselkonventionen och OECD-beslutet.

Den nya förordningen syftar till att lösa problemen med tillämpningen. Genom att minska antalet förfaranden och bilagor samt genom att införa tydligare definitioner vill man uppnå en bättre struktur i förordningen. Ändringarna i den nya förordningen är alla beroende av de övriga bestämmelserna på avfallsområdet. För praktiker ska regelverken samspela och ett förtydligande av vad som är avfall är det övergripande problemet.

²⁹⁷ <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28168.htm> den 10 november 2006 klockan 12.40.

Käll- och litteraturförteckning

Doktrin

Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders Europarättens grunder 2:a uppl. 2002
ISBN 91-39-20307-7

De Sadeleer Nicolas Le droit communautaire et les dechets L.G.D.J Paris
1995 ISBN 2-275-00247-2

Ebbesson, Jonas Internationell Miljörätt IUSTUS förlag Uppsala 2000 ISBN
91-7678-401-0

Hagman, Magnus EU:s avfallslagstiftning - en översikt Norstedt juridik
Stockholm 1994 ISBN 91-38-50-339-5

Mahmoudi, Said, EU:S miljörätt, 2:a uppl 2003 ISBN 91-39-20250-X

Mahmoudi, Said och Rubenson, Stefan Miljörättens grunder Svenska och
europeiska regler i ett internationellt perspektiv, 2004 ISBN 91-39-10697-7

Mahmoudi, Said EG- EG-domstolen och frågan om avfall, Svensk juristtid-
ning 2000 s 47-60

Sydsvenska Dagbladet den 1 december 2002 Maja Lena Rådelius

Transporter av avfall över gränser Naturvårdsverkets förlag ISBN 91-620-
9846-2

Westerlund Staffan, EG:s miljöregler ur ett svenskt perspektiv 2:a upplagan
maj 1993 ISBN 91-558-3652-6

EG rättsligt offentligt tryck

Förordningar

Rådets förordning 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kon-
troll av avfallstransporter inom, till och från den europeiska gemenskapen

Rådets förordning 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser
för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel

Rådets förordning 1013/2006 om transport av avfall

Direktiv

Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall

Rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall

Rådets direktiv 84/631 av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall.

Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall av den 18 mars 1991

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

Beslut

OECD- rådets beslut C (92) 39 slutlig 30 mars 1992 om gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning.

OECD-rådets beslut C (2001) 107 slutlig från maj 2002.

Beslut från 2670 mötet i Miljö Luxemburg den 24 juni 2005

Förberedande rättsakter

Kommissionen

KOM (90) 415 slutlig - SYN 305 av den 26 oktober 1990

KOM(2001) 31 slutlig - Ej offentliggjort i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén av den 24 januari 2001 om gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram - Miljö 2010: Vår framtid, vårt val

KOM 2003(301) slutlig

KOM(2003)379 EG s 10n

KOM 2005(607) Förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om avfall den 21 december 2005

KOM 2005(666) slutlig- Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En tematiskt inriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall

KOM (2006)430 slutlig Rapport från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet om genomförandet av rådets förordning 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen

Europaparlamentet

Europaparlamentets ståndpunkt vid första behandlingen den 19 november 2003 inför antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall C 87E7281

Ekonomiska och sociala kommittén

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall” KOM (2003) 379 slutlig 2004/C 108/11

Internationella konventioner

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

Elektroniska källor

<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l21197.htm> EU s hemsida 15 sept 2006 kl 16.30

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/147&format=HTML&aged=1&language=SW&guiLanguage=en> 10 oktober 10.50

<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/l28168.htm> den 10 november 2006 klockan 12.40

http://www.westlaw.se/pls/onl_se/!ilseintk.request?funktion=lg&produkt=&normid=&prodid=616 den 21 november 2006 kl 21.00

Intervjuer

Cementa och Recic; 2006-10-25, Göteborg. Miljöchef Per-Olof Svensson och Teknisk direktör Lars Ljung.

Naturvårdverket 2006-11-13 via telefon Margareta Appelberg: Vid enheten för produkter och avfall klockan 13.32

Rättsfallsförteckning

Svenska rättsfall

NJA 1991s.460

Mål B 5292-05 Svea Hovrätt 2005-12-15

EG-rättsfall

Mål C-206-207/88 Brottmål Vessoso och G Zanetti begäran om förhandsavgörande Domstolens dom den 28 mars 1990

Mål C-2/90 Kommissionen mot Belgien Domstolens dom den 9 juli 1992

Mål C-155/91 Europeiska gemenskapens kommission mot Europeiska gemenskapens råd Domstolens dom den 17 mars 1993

Mål C-422/92 Kommissionen mot Tyskland Domstolens dom den 10 maj 1995

Mål C-187/93 Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd Domstolens dom den 28 juni 1994

Mål C-304/94 Euro Tombesi målet Domstolens dom den 25 juni 1997

Mål C-129/96 Inter- Environnement Wallonie ASBL mot Région Wallonne Domstolens dom den 18 december 1997

Mål C-203/96 Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. mot Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Domstolens dom från den 25 juni 1998

Mål C- 324/99 DaimlerChrysler AG mot Land Baden-Württemberg Domstolens dom den 13 december 2001

Mål C-9/00 Palin Granit Domstolens dom den 18 april 2002

Mål C-114/01 Avesta Polarit Chrome, Domstolens dom den 11 september 2003

Mål C-277/02 EU Wood Trading GmbH v Sonderabfall – Management Gesellschaft Rheinland Pfalz mbH Domstolens dom den 16 december 2004

Mål C-235/02 Saetti och Frediani Domstolens dom den 15 januari 2004

Mål C-121/03 Kommissionen v Spanien Domstolens dom den 8 september 2005

Mål C- 215/04 Marius Pedersen v Miljöstyrelsen Domstolens dom den 16 februari 2006.

Mål C-176/05 KvZ retec GmbH c Republiken Österrike **Domstolens dom den**