



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Christina Hellström

## EU: s avfall

- en studie av EG-domstolens praxis  
påverkan på avfallslagstiftningens  
utveckling

Examensarbete  
20 poäng

Handledare:  
Hans-Heinrich Vogel

Inriktning  
Miljörätt/EG-rätt

Ht-2005

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Syfte och frågeställning	4
1.2 Metod och material	4
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Disposition	5
<b>2 MILJÖRÄTTENS HISTORISKA UTVECKLING</b>	<b>6</b>
2.1 Från kol och stål till europeisk union	6
2.2 Miljörättens utveckling inom EU	7
2.2.1 Det första till tredje miljöhandlingsprogrammet	7
2.2.2 Europeiska enhetsakten	9
2.2.3 Det fjärde och femte miljöhandlingsprogrammet	10
2.2.4 Maastrichtfördraget (Unionsfördraget) och Amsterdamfördraget	12
2.2.5 Det sjätte miljöhandlingsprogrammet	13
2.2.6 Nicefördraget och den nya europeiska konstitutionen	14
<b>3 EG-DOMSTOLENS PRAXIS</b>	<b>16</b>
3.1 Mål fram till 1998	16
3.1.1 1980-talet	16
3.1.2 1990-talet	18
3.1.2.1 Definitionen av avfall	19
3.1.2.2 Hanteringen av avfall och andra rättsliga frågor	21
3.2 Mål 1999 och framåt	24
3.2.1 Definitionen av avfall	24
3.2.2 Hanteringen av avfall och andra rättsliga frågor	29
3.2.3 Medlemsstaternas underlåtenhet att fullfölja sina skyldigheter	36
<b>4 LAGSTIFTNINGENS UTVECKLING</b>	<b>38</b>
4.1 Ramreglering av avfall	38
4.1.1 Ursprungsdirektivet från 1975	38
4.1.2 Ändringen 1991	39
4.1.3 Förslag om kodifiering	41

4.1.4	Kommentarer i doktrin	42
<b>4.2</b>	<b>Regleringar av farligt avfall</b>	<b>43</b>
<b>4.3</b>	<b>Regleringar av avfallstransporter</b>	<b>44</b>
4.3.1	Ursprungsbestämmelserna från 1978 och det nya direktivet från 1984	44
4.3.2	Ändringen 1986	46
4.3.3	Förordningen från 1993	47
4.3.4	Ny förordning om transport av avfall	49
4.3.5	Kommentarer i doktrin	50
<b>4.4</b>	<b>Regleringar av specialavfall</b>	<b>50</b>
<b>5</b>	<b>ANALYS,SLUTSATS OCH FRAMTIDA UTVECKLING</b>	<b>52</b>
	<b>BILAGA A, FÖRFATTNINGSTEXTER</b>	<b>58</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>59</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>66</b>

# Sammanfattning

550 kilo. Så mycket uppskattas mängden hushållsavfall per person och år uppgå till inom EU. På ca 20 år har mängden hushållsavfall per capita inom unionen ökat med 250 kilo. Avfall är ett gränsöverskridande problem där trenden pekar på en fortsatt ökning trots åtgärder från många håll. Vikten av att stora sammanslutningar som exempelvis EU jobbar med olika miljöproblem är därför stor. Trots detta fick inte gemenskapen uttrycklig kompetens att anta handlingsprogram på miljöskyddsområdet förrän 1987 då den europeiska enhetsakten trädde i kraft. Enligt ett avgörande från EG-domstolen saknar därför de fem första miljöhandlingsprogrammen rättslig effekt, men har för den saken inte varit utan inverkan på eller saknat betydelse för utvecklingen av gemenskapens miljölagstiftning. De ger istället ett starkt uttryck för åtgärder som bör vidtas inom gemenskapen. Inställningen till miljön och miljöarbete har ändrat sig över tiden från att i första hand försöka lösa de mest akuta, redan existerande, problemen inom gemenskapen till att istället satsa på preventiva åtgärder och en hållbar utveckling globalt.

Inom miljöområdet hör avfallsfrågorna till de frågor som ofta kommit upp till bedömning i EG-domstolen. Sedan 1980 har ett fyrtiotal mål avgjorts av domstolen. Till de viktigaste frågorna för domstolen hör definitionen av begreppet avfall, vilken har behandlats i en rad mål.

Vad gäller lagstiftningen på avfallsområdet härstammar den tidigaste från mitten av 1970-talet. Det mest centrala direktivet på området är direktiv 75/442/EEG om avfall, ofta kallat ramdirektivet om avfall, vari definitionen av vad avfall är anges, men även andra centrala begrepp. Direktivet, och särskilt de centrala avfallsbegreppen, genomgick en betydande förändring 1991 varvid definitionen av begreppet avfall ändrades. En förändring och en utvidgning var nödvändiga och önskvärda dels med tanke på den avfallsdefinition som hade vuxit fram i praxis, dels med anledning av att avfallsbranschen som sådan hade ändrats, vilket hade lett till att den existerande lagstiftningen var otillräcklig.

Genom det samspel som finns mellan gemenskapens miljöhandlingsprogram, EG-domstolens rättspraxis och lagstiftningen har en utveckling skett på avfallsområdet, vilken har lett till en mer detaljerad, utvidgad och heltäckande lagstiftning där det är möjligt och önskvärt, samtidigt som EG-domstolen har givits en möjlighet att utveckla avfallsbegreppet allt eftersom det behövs.

# Förord

Jag skulle vilja tacka min handledare Hans-Heinrich Vogel för den hjälp jag har fått under arbetet med min examensuppsats. Jag vill även tacka min familj som alltid har hjälpt och stöttat mig. Till sist vill jag tacka alla de som jag har lärt känna under mina år på Juridicum – utan er hade allt varit mycket tråkigare.

# Förkortningar

C	EG-domstolen (Curia)
ECR	European Court Reports
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EELR	European Environmental Law Review
EG	Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EKSG	Europeiska kol- och stålgemenskapen
EU	Europeiska unionen
Euratom/EAEG	Europeiska atomenergigemenskapen
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
FN	Förenta nationerna
JEL	Journal of Environmental Law
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OJ	Official Journal of the European Communities
REG	Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt
SvJT	Svensk Juristtidning

# 1 Inledning

## 1.1 Syfte och frågeställning

Redan innan jag började på juristprogrammet visste jag att miljö rätt var det område som intresserade och engagerade mig mest. Det föll sig därför naturligt att även skriva mitt examensarbete inom detta område av juridiken. När jag började leta efter material till min uppsats visste jag att jag ville studera EG-domstolens praxis påverkan på lagstiftningens utveckling inom EU men inte exakt på vilket område inom miljö rätten. Under mitt letande slog det mig hur många mål rörande avfall som EG-domstolen hade avgjort under det senaste decenniet och vilket stort problem avfall utgör, inte bara inom gemenskapen utan även internationellt. Jag bestämde mig då för att specifikt studera just avfall.

Syftet med uppsatsen är att redogöra för EG-domstolens praxis rörande avfall med fokus på åren 1999-2005. För att ge läsaren en god översikt kommer jag även att redogöra för äldre praxis. Mot bakgrund av denna praxis kommer jag sedan att redogöra för avfallslagstiftningens utveckling för att till sist studera om praxis har haft någon påverkan på lagstiftningsarbetet på avfallsområdet.

Den frågeställning jag har arbetat efter är således:

- Har EG-domstolens praxis gällande avfall påverkat lagstiftningens utveckling på området inom EU?
- På vilket sätt har denna påverkan i så fall skett och hur har den yttrat sig?

## 1.2 Metod och material

För att ge en övergripande bild av den historiska utvecklingen på miljöområdet inom EU i stort har jag sökt fakta dels i EG-rättsligt offentligt tryck såsom de grundläggande fördragen, de olika miljöhandlingsprogrammen och relevanta direktiv, dels i doktrin i form av böcker och tidskriftsartiklar. I min överblick och redogörelse av praxis har av naturliga skäl EG-domstolens domar använts som källor. För min redogörelse för lagstiftningen på avfallsområdet och dess utveckling har jag använt dels gemenskapens förberedande rättsakter såsom dokument från kommissionen, rådet och parlamentet, dels de aktuella direktiven och dels doktrin - detta för att se varför olika förändringar har initierats och av vilken anledning. I min avslutande analys har de olika faktakällorna vävts samman för att ge ett svar på mina frågeställningar.

## 1.3 Avgränsningar

I min framställning har jag koncentrerat mig främst på lagstiftning och praxis. Eftersom direktiv 75/442/EEG om avfall är ett ramdirektiv och de begrepp som definieras däri även är giltiga för övriga relevanta bestämmelser och praxis på området oftast behandlar dessa begrepp har jag valt att i huvudsak begränsa mig till dem.

## 1.4 Disposition

I kapitel två redogör jag för miljörettens utveckling inom EU i stort men även med särskild uppmärksamhet på den övergripande historiska utvecklingen på avfallsområdet. Jag vill med detta kapitel ge läsaren en god överblick av hur strömningarna varit i samhället och i politiken vid olika tidpunkter vad gäller miljöretten.

Kapitel tre syftar till att behandla relevanta delar av den praxis som finns på avfallsområdet från EG-domstolen.

I kapitel fyra redogör jag för de viktigaste direktiven på avfallsområdet och hur de har utvecklats och förändrats innehållsmässigt över tiden. Urvalet har jag gjort med anknytning till den praxis jag tagit upp i föregående kapitel. Till de direktiv där det funnits relevanta kommentarer i doktrin har jag redogjort för dem.

Uppsatsen avslutas med en analys. I den har jag ämnat försöka svara på mina frågeställningar och även ge ett kort framtidsperspektiv på utvecklingen.



## 2 Miljörättens historiska utveckling

550 kilo. Så mycket uppskattas mängden hushållsavfall per person och år uppgå till inom EU<sup>1</sup>. På ca 20 år har mängden hushållsavfall per capita inom unionen ökat med 250 kilo. Trots denna enorma mängd står den totala mängden hushållsavfall bara för en sjättedel av allt avfall som produceras inom EU.

Avfall är ett gränsöverskridande problem där trenden pekar på en fortsatt ökning trots åtgärder från många håll. Vikten av att stora sammanslutningar som exempelvis EU jobbar med olika miljöproblem är därför stor, eftersom det annars är svårt att genomföra förändringar över större geografiska områden.<sup>2</sup>

### 2.1 Från kol och stål till europeisk union

Nedan följer några av de viktigaste händelserna inom det europeiska samarbetet, vilket har utvecklats från en sammanslutning med syfte att bevara freden i Europa till den utformning vi ser idag.

- 1951 Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG),
- 1957 Romfördraget (numera EG-fördraget),
  - Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom/EAEG),
  - Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG),
- 1967 Fusionsfördraget<sup>3</sup>,
- 1987 Europeiska enhetsakten<sup>4</sup>,
- 1993 Fördraget om Europeiska unionen - Maastrichtfördraget<sup>5</sup>,
- 1999 Amsterdamfördraget<sup>6</sup>,
- 2002 Nicefördraget<sup>7</sup>,
- 2004 Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa<sup>8,9</sup>

---

<sup>1</sup> Siffrorna kommer från 2002/2003.

<sup>2</sup> KOM/2003/301/final, Meddelande från kommissionen - Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall, s. 56.

<sup>3</sup> Vilket upprättade ett för de olika gemenskaperna gemensamt råd respektive en kommission, EGT 1967 152/1.

<sup>4</sup> Akten trädde i kraft den 1 juli 1987, EGT 1987 L 169/1.

<sup>5</sup> Fördraget trädde i kraft den 1 november 1993, EGT 1992 C 191.

<sup>6</sup> EGT 1997 C 340/145.

<sup>7</sup> EUT 2001 C 80/1.

<sup>8</sup> EUT 2004 C 310/1.

## 2.2 Miljörättens utveckling inom EU

För många av oss i dagens samhälle är det en självklarhet att man ska respektera miljön och se till de konsekvenser ens handlingar kan få på densamma. Denna inställning har ju dock inte alltid existerat hos den stora massan utan är något som börjat växa fram under de senaste femtio åren.<sup>10</sup> I EEG-fördraget omnämndes inte skyddet av miljön uttryckligen på grund av att man inte betraktade miljöproblemen som särskilt allvarliga.<sup>11</sup> Det primära målet och uppgiften var istället att etablera en fungerande gemensam marknad.<sup>12</sup> Under 1960-talet växte dock oron för miljön, och även intresset att göra något åt miljöproblemen, både inom den europeiska gemenskapen och internationellt. Inom FN togs initiativet till en konferens om den mänskliga miljön (Stockholmskonferensen, 1972) där även EG-länderna deltog. Inför konferensen förklarade kommissionen, i ett meddelande till rådet, att det var nödvändigt att dra upp riktlinjerna för ett handlingsprogram för miljön inom gemenskapen. Vid konferensen fick EG-länderna dock inte den respons de hade hoppats på vad gällde deras krav på kraftfulla internationella miljöåtgärder. På hösten 1972 höll gemenskapens stats- och regeringschefer därför ett möte där de beslutade att ett handlingsprogram för miljöskydd skulle utarbetas inom och för gemenskapen. Trots att termen miljöskydd inte fanns uppräknad som ett av gemenskapens mål, och att gemenskapen egentligen saknade kompetens på området, innebar handlingsprogrammet att, genom att man gjorde en extensiv tolkning av termen ekonomisk expansion, miljöskydd kunde göras till föremål för beslut av gemenskapen. Beslutet var dock inte problemfritt utan föregicks av en intensiv debatt om huruvida detta var ett bra sätt att angripa miljöproblemen på eller om det istället borde lämnas åt mellanstatliga överenskommelser.<sup>13</sup>

### 2.2.1 Det första till tredje miljöhandlingsprogrammet

Det första miljöhandlingsprogrammet<sup>14</sup> antogs 1973. Till formen var det en deklARATION. Anledningen till detta förfarande var att gemenskapen fram till 1987 saknade uttrycklig kompetens att anta sådana handlingsprogram inom ett område som miljöskydd. Detsamma gäller för andra till femte miljöhandlingsprogrammen vilka antogs genom resolutioner. Enligt ett avgörande från EG-domstolen<sup>15</sup> saknar därför dessa miljöhandlingsprogram

---

<sup>9</sup> S. Mahmoudi, S. Rubenson, *Miljörättens grunder*, s. 29-31 samt [http://europa.eu.int/abc/history/index\\_sv.htm](http://europa.eu.int/abc/history/index_sv.htm), 2005-01-24, klockan 15.30.

<sup>10</sup> S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 37.

<sup>11</sup> S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 37, J. H. Jans, *European Environmental Law*, s. 3.

<sup>12</sup> J. H. Jans, *European Environmental Law*, s. 3 och G. Gallego, *Waste Legislation in the European Union*, [2001] *EELR*, s. 342.

<sup>13</sup> G. Gallego, *Waste Legislation in the European Union*, [2001] *EELR*, s. 342, J. H. Jans, *European Environmental Law*, s. 3-4 och S. Mahmoudi, *EU:s miljö rätt*, s. 37.

<sup>14</sup> EGT 1973 C 112/1.

<sup>15</sup> Mål C-142/95, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo mot Kommissionen, REG 1996, s. I-6669.

rättslig effekt, men har för den delen inte varit utan inverkan på eller saknat betydelse för utvecklingen av gemenskapens miljölagstiftning. De ger istället ett starkt uttryck för åtgärder som bör vidtas inom gemenskapen.<sup>16</sup>

Det första miljöhandlingsprogrammet täckte åren 1973-1976. Programmet har stor betydelse än idag. Det var det första miljöhandlings-programmet som först ställde upp de grundläggande principerna för gemenskapens miljöpolitik. Exempel på dessa är:

- principen om att föroreningar skall förebyggas vid källan;
- principen om att ett projekts miljökonsekvenser skall beaktas under beslutsprocessen (miljökonsekvensbeskrivning);
- principen om att naturresurser skall utnyttjas rationellt; och
- principen om information till allmänheten.

Programmet ställde också upp ett antal åtgärder som skulle vidtas för att förverkliga de mål man ville uppnå. Dessa åtgärder delades in i tre kategorier:

1. handlingar för att minska eller förebygga föroreningar och störningar;
2. handlingar för att förbättra miljö kvalitén; och
3. handlingar i samverkan med internationella organisationer.

Det första miljöhandlingsprogrammet fick också inverkan på avfallslagstiftningen inom gemenskapen. Med anledning av programmet antogs flera direktiv rörande avfall<sup>17</sup>.

Det *andra miljöhandlingsprogrammet*<sup>18</sup> avsåg åren 1977-1981. Programmets åtgärder kom, liksom det förstas, att fokusera på föroreningar och kontrollåtgärder för dessa. De miljöprinciper som det första programmet ställde upp och definierade kom åter i det andra i en mer utarbetad form. Exempel på åtgärder som vidtog var åtgärder mot vatten- och luftföroreningar. Särskild uppmärksamhet fästes också vid bevarandet av naturresurser och behovet av gemenskapsåtgärder beträffande miljökonsekvensbeskrivningar.

Vad gällde problemet med avfall låg fokus på tre huvudområden:

1. att förhindra produktionen av avfall;
2. återvinningen och återanvändningen av avfall; och

---

<sup>16</sup> S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 38.

<sup>17</sup> Rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor, EGT 1975 L 194/23,

- rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, EGT 1975 L 194/39 (ramdirektivet) och

- rådets direktiv 76/403/EEG av den 6 april 1976 om bortskaffandet av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler (PCB/PCT), EGT 1976 L 108/41 - G. Gallego, *Waste Legislation in the European Union*, [2001] EELR, s. 343.

<sup>18</sup> EGT 1977 C 139/1.

3. elimineringen av icke återanvändbara rester<sup>19</sup>.

Ytterligare ett antal direktiv rörande avfall antogs i och med det andra miljöhandlingsprogrammet<sup>20</sup>.

Nästan tio år efter det första miljöhandlingsprogrammet kom det *tredje*<sup>21</sup> vilket täckte åren 1982-1986. Inom gemenskapen uppmärksammades miljöfrågorna nu allt mer. Programmet återspeglade en förändring i attityder och prioriteringar med avseende på miljöproblem jämfört med årtiondet dessförinnan. I detta program lades betoning mer på preventiva åtgärder istället för på kontroll och man insåg vikten och behovet av att integrera miljöpolitiken med gemenskapens politik inom övriga områden. Ett antal mål och prioriteringar ställdes också upp för miljöskyddet inom gemenskapen<sup>22</sup>. På avfallsområdet var dessa gränsöverskridande transporter av farligt avfall, utveckling av ren teknik och kontroll och återvinning av avfall.

I anslutning till det tredje miljöhandlingsprogrammet antogs även ny avfallslagstiftning<sup>23</sup>.

## 2.2.2 Europeiska enhetsakten

Genom ikraftträdandet av den europeiska enhetsakten<sup>24</sup> den 1 juli 1987 ändrades situationen för miljölagstiftningen fundamentalt eftersom gemenskapen då tillerkändes en uttrycklig behörighet på miljöskyddsområdet. Bestämmelserna om miljöskydd infördes i artiklarna 100a (nuvarande artikel 95 EG) och 130r, 130s och 130t i EG-fördraget (nuvarande artiklarna 174-176 EG). Artikel 100a behandlade harmoniseringen av nationell lagstiftning angående varor och tjänster med syfte att upprätta en inre marknad, medan artiklarna 130r-s särskilt behandlade skyddet av miljön. I artikel 130r sades att:

Gemenskapens åtgärder i fråga om miljö skall ha följande syften:

---

<sup>19</sup> ”the elimination of non-recyclable residues”.

<sup>20</sup> Rådets direktiv 78/176/EEG av den 20 februari 1978 om avfall från titandioxidindustrin, EGT 1978 L 54/19 och - rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall, EGT 1978 L 84/43 - G. Gallego, *Waste Legislation in the European Union*, [2001] EELR, s. 343, J. H. Jans, *European Environmental Law*, s. 3-4, 313 och S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 40.

<sup>21</sup> EGT 1983 C 46/1.

<sup>22</sup> Exempelvis skyddet av den marina miljön i Medelhavsområdet och buller till följd av transporter.

<sup>23</sup> Rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall, EGT 1984 L 326/31 - G. Gallego, *Waste Legislation in the European Union*, [2001] EELR, s. 343, J. H. Jans, *European Environmental Law*, s. 313 och S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 40-41.

<sup>24</sup> EGT 1987 L 169/1.

- att bevara, skydda och förbättra miljön;
- att bidra till skyddet av människors hälsa;
- att säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna.<sup>25</sup>

Genom det första miljöhandlingsprogrammet (se kapitel 2.2.1) hade en rad miljöprinciper slagits fast men det var först genom den europeiska enhetsakten som de införlivades med EG-fördraget.<sup>26</sup>

### 2.2.3 Det fjärde och femte miljöhandlingsprogrammet

Det fjärde miljöhandlingsprogrammet<sup>27</sup>, som omfattade åren 1987-1992, antogs bara ett kort tag efter den europeiska enhetsaktens ikraftträdande och innehöll en rad nyheter som inte hade varit möjliga tidigare. En sådan nyhet var idén att det fanns ett behov av att fastställa striktare miljönormer. I programmet drogs för första gången slutsatsen att skyddandet av miljön skulle kunna förbättra den ekonomiska tillväxten och skapandet av nya jobb genom utvecklandet av ny teknologi och mer moderna miljövänliga tekniker. I det fjärde miljöhandlingsprogrammet ägnades stor uppmärksamhet åt de problem som fanns med genomförande och kontroll av de existerande miljödirektiven och åt effektiv utbildning och informations-spridning till allmänheten. Programmet betonade också behovet av att använda rena produkter, det vill säga produkter som inte bildar avfall i slutskedet. Ett annat område som togs upp var miljöproblemens internationella påverkan och spridning. De preventiva åtgärder som förespråkades skulle inte begränsas till ett område eller till ett ämne utan inriktas på att samordna bekämpandet av föroreningar i syfte att hindra att de spreds från en miljösektor till en annan.

Inom avfallsområdet lades särskild tonvikt på återvinning och återanvändning av avfall och en rad nya direktiv antogs<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 46.

<sup>26</sup> Dessa var att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan, att förorenaren betalar och att miljöskyddskraven skall ingå som en del av övrig politik, S. Mahmoudi, S. Rubensson, *Miljö rättens grunder*, s. 65-66.

<sup>27</sup> EGT 1987 C 328/1.

<sup>28</sup> Rådets direktiv 87/101/EEG av den 22 december 1986 om ändring i direktiv 75/439/EEG om omhändertagandet av spilloljor, EGT 1987 L 42/43,

- rådets direktiv 89/369/EEG av den 8 juni 1989 om förhindrande av luftförorening från nya kommunala avfallsförbränningsanläggningar, EGT 1989 L 163/32,

- rådets direktiv 89/429/EEG av den 21 juni 1989 om minskning av luftförorening från befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar, EGT 1989 L 203/50,

- rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall (ramdirektivet), EGT 1991 L 78/32,

- rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall, EGT 1991 L 377/20 och

- rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatörer som innehåller vissa farliga ämnen, EGT 1991 L 78/38 - G. Gallego, *Waste Legislation in the European Union*, [2001] EELR, s. 344, J. H. Jans, *European Environmental Law*, s. 313 och S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 41-42.

”Mot en hållbar utveckling”<sup>29</sup> var titeln på det femte miljöhandlingsprogrammet<sup>30</sup>, vilket täckte åren 1992-2000, men inte antogs förrän den 1 februari 1993. Programmets titel syftade tillbaka på ett av EG-fördragets formulerade huvudsyften - hållbar tillväxt med respekt för miljön<sup>31</sup>.

Inställningen till miljön och miljöarbete skiljde sig i det femte programmet från de fyra andra. De två första programmen inriktade sig i första hand på att lösa de akuta problemen inom gemenskapen. De tredje och fjärde programmen innehöll åtgärder för att stoppa föroreningar och att utöka samarbetet med andra stater. Detta femte miljöhandlingsprogram högprioriterade istället globala frågor, såsom klimatförändringar, uttunnningen av ozonskiktet och förlusten av den biologiska mångfalden.<sup>32</sup>

I en rapport om miljö tillståndet i gemenskapen som publicerades 1992 beskrevs en försämring av miljön trots omfattande miljölagstiftning. Programmet kom därför att inriktades på sådana aktiviteter som direkt uttömmar naturtillgångarna och skadar miljön istället för att man skulle avvakta tills problemen redan existerar. Genom programmet försökte man också få till stånd förändringar inom de delar av den då rådande utvecklingen och praxis som hade dålig inverkan på miljön, men även inrikta sig på att ändra beteendemönstret i samhället i stort.<sup>33</sup>

Till skillnad från sina föregångare kan man säga att det femte miljöhandlingsprogrammet mycket mer var ett strategiskt program och mycket mindre en lista av konkreta åtgärder som borde göras på kort sikt.<sup>34</sup>

I det femte miljöhandlingsprogrammet fanns på förhand inskrivet att det 1995 skulle utvärderas och omprövas i ljuset av relevanta data, resultaten av pågående forskning etc.<sup>35</sup> Genom ett gemensamt beslut av parlamentet och rådet genomfördes en sådan översyn år 1998.<sup>36</sup> Sedan programmet antogs hade ett antal händelser inträffat som var av betydelse för en hållbar utveckling<sup>37 38</sup>.

---

<sup>29</sup> Med hållbar utveckling menas en optimal återanvändning och återvinning för att undvika slöseri och förhindra att naturtillgångarna uttöms, en rationalisering av produktionen och energiförbrukningen samt att förändra samhällets konsumtions- och beteendemönster, EGT 1993 C 138/12, 6 st.

<sup>30</sup> EGT 1993 C 138/1.

<sup>31</sup> EGT 1993 C 138/11, 2 st.

<sup>32</sup> EGT 1993 C 138/12, 8 st.

<sup>33</sup> EGT 1993 C 138/13, 11 st.

<sup>34</sup> J. H. Jans, *European Environmental Law*, s. 314.

<sup>35</sup> EGT 1993 C 138/17, 38 st.

<sup>36</sup> Europaparlamentets och rådets beslut 2179/98/EG av den 24 september 1998 om en översyn av Europeiska gemenskapens åtgärdsprogram för miljön och en hållbar utveckling kallat ”Mot en hållbar utveckling”, EGT 1998 L 275/1.

<sup>37</sup> Särskilt antagandet av Agenda 21, vilken var resultatet av FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992, och kommissionens antagande av vitboken om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning där syftet var att införa nya idéer i ljuset av dessa händelser. EU hade även åtagit sig att se över vissa bestämmelser i sin miljölagstiftning i enlighet med villkoren i anslutningsakten för de nya medlemsländerna Österrike, Finland och Sverige, mot bakgrund av de striktare miljöregler som gällde i dessa länder.

<sup>38</sup> Styckena 6 och 9 i ingressen till beslut 2179/98/EG.

Vad gäller avfallshantering var det ett av de områden som beskrevs som särskilt allvarliga och där det ansågs viktigt att fler åtgärder vidtogs. Med anledning av detta och miljöhandlingsprogrammet antogs en rad dokument<sup>39</sup>.

## 2.2.4 Maastrichtfördraget (Unionsfördraget) och Amsterdamfördraget

Den 1 november 1993 bildades av de tre befintliga gemenskaperna<sup>40</sup> en europeisk union i och med ikraftträdandet av *Fördraget om Europeiska unionen*<sup>41</sup>, det vi ofta benämner Maastrichtfördraget.

De viktiga miljörättsliga principer som hade förts in i EG-fördraget genom den europeiska enhetsakten fanns fortsatt kvar. Artikel 130r i EG-fördraget (nuvarande artikel 174 EG) omformulerades något och en ny punkt om att gemenskapens miljöpolitik skall bidra till att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem infördes. Försiktighetsprincipen lades också till och i artikel 130r (2) fördes kravet på en hög skyddsnivå in. Till artikel 2 i EG-fördraget om gemenskapens allmänna mål gjordes ett tillägg om att gemenskapen skulle ha som sin uppgift att främja en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön.

---

<sup>39</sup> Rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, EGT 1993 L 30/1, vilken ersatte

- Council Directive 86/279/EEC of 12 June 1986 amending Directive 84/631/EEC on the supervision and control within the European Community of the transfrontier shipment of hazardous waste, EGT 1986 L 181/13,

- rådets beslut 93/98/EEG av den 1 februari 1993 om ingående på gemenskapens vägnar av konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall (Baselkonventionen), EGT 1993 L 39/1,

- Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, EGT 1994 L 365/10,

- rådets direktiv 94/67/EG av den 16 december 1994 om förbränning av farligt avfall, EGT 1994 L 365/34,

- rådets direktiv 96/59/EG av den 16 september 1996 om bortskaffande av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler (PCB/PCT), EGT 1996 L 243/31,

- rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, EGT 1997 L 10/13,

- rådets förordning (EG) nr 1420/1999 av den 29 april 1999 om fastställande av gemensamma regler och förfaranden som skall tillämpas på transporter av vissa avfallslag till vissa länder utanför OECD, EGT 1999 L 166/6,

- kommissionens förordning (EG) nr 1547/1999 av den 12 juli 1999 om kontrollförfaranden i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 259/93 för transporter av vissa typer av avfall till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslut C(92)39 slutlig, EGT 1999 L 185/1,

- rådets direktiv 99/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, EGT 1999 L 182/1 - G. Gallego, *Waste Legislation in the European Union*, [2001] EELR, s. 344.

<sup>40</sup> De var EKSG, Euratom/EAEK och EEG.

<sup>41</sup> EGT 1992 C 191/1.

De förändringar som gjordes genom Maastrichtfördraget kan sägas väsentligen ha stärkt den europeiska gemenskapens möjligheter att lagstifta till skydd för miljön.<sup>42</sup>

Genom *Amsterdamfördraget*<sup>43</sup> gjordes de första stora ändringarna i Maastricht- respektive EG-fördraget. För att betona miljöns betydelse inom gemenskapen skrevs artikel 2 EG (-fördraget) om och formuleringen att gemenskapen skall främja en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet lades till. En ny artikel 6 infördes också vilken sade att miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet enligt artikel 3, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. I artiklarna 95 EG (före detta artikel 100a i EG-fördraget) och 174-176 EG (före detta artiklarna 130r, 130s och 130t i EG-fördraget) gjordes också väsentliga förändringar vilka syftade till att förstärka miljöns ställning genom att underlätta antagandet av nya gemensamma regler med en hög skyddsnivå och att ge Europaparlamentet möjlighet att påverka utformningen av innehållet i miljörättsakter. Syftet hade uppnåtts på två sätt – dels genom att beslutsformen kvalificerad majoritet för antagandet av en stor del av miljöreglerna hade införts och dels genom att parlamentet givits samma makt som rådet vad gällde antagandet av nya rättsakter.<sup>44</sup>

## 2.2.5 Det sjätte miljöhandlingsprogrammet

”*Miljö 2010: Vår framtid - vårt val*” är rubriken på det senaste miljöhandlingsprogrammet. Programmet sträcker sig från år 2001 - 2010<sup>45</sup>. Det syftar till en hög skyddsnivå för miljön och för människors hälsa och till en allmän förbättring av miljön och livskvaliteten men även till att bryta sambandet mellan belastning på miljön och ekonomisk tillväxt i förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Genom programmet fastställs ett antal miljöprioriteringar för gemenskapens åtgärder med inriktning särskilt på klimatförändringar, natur och biologisk mångfald, miljö och hälsa och livskvalitet, samt naturresurser och avfall. Lagstiftningen och ett fullständigt och korrekt genomförande av den är av avgörande betydelse om miljömålen skall nås och kommer därför också att prioriteras.<sup>46</sup> Enligt artikel 1 skall programmet främja integreringen av miljöhänsyn på alla gemenskapens politikområden och bidra till att en hållbar utveckling uppnås i hela den nuvarande och i den framtida utvidgade gemenskapen.

Avfall är ett av de områden som anses behöva särskild prioritet. Även inom gemenskapen fortsätter avfallsvolymen att växa och en betydande mängd av detta avfall är farligt, vilket leder till förlust av resurser och ökade risker för

---

<sup>42</sup> S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 99.

<sup>43</sup> Fördraget trädde i kraft 1 maj 1999, EGT 1997 C 340/145.

<sup>44</sup> S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 99-100.

<sup>45</sup> Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram, EGT 2002 L 242/1.

<sup>46</sup> Beslut nr 1600/2002/EG, styckena 7-9 och 12 i ingressen.



förorening.<sup>47</sup> För att uppnå programmets syfte ställs vad gäller avfall upp ett antal mål:

- en betydande generell minskning av den mängd avfall som genereras måste uppnås genom initiativ för att förebygga avfall, bättre resurs-effektivitet samt en övergång till mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster;
- en betydande minskning av den mängd avfall som skall bortskaffas och mängden producerat farligt avfall, samtidigt som ökade utsläpp i luften, vattnet och marken undviks; och
- stöd till återvinning och när det gäller det avfall som fortfarande genereras - dess farlighetsgrad bör minskas och det bör medföra så liten risk om möjligt; företräde bör ges åt återvinning, särskilt materialåtervinning; mängden avfall som skall bortskaffas bör minimeras och bortskaffas på ett säkert sätt; avfall som är avsett att bortskaffas bör behandlas så nära uppkomstplatsen som möjligt, i den mån det inte leder till en minskning av effektiviteten i avfallshanteringen.

Målen skall nås med beaktande av strategin för integrerad produktpolicy samt gemenskapsstrategin för avfallshandling<sup>48</sup> genom vissa i programmet uppställda prioriterade åtgärder.<sup>49</sup>

## 2.2.6 Nicefördraget och den nya europeiska konstitutionen

Nicefördraget<sup>50</sup> trädde i kraft den 1 februari 2003 och har i praktiken inte inneburit några viktiga förändringar på miljöområdet. Jag kommer därför inte att närmare gå in på fördragets bestämmelser.

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa<sup>51</sup> träder i kraft 1 november 2006 förutsatt att alla medlemsstater har ratificerat det.<sup>52</sup> I och med ikraftträdandet upphävs fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen.

Ett av unionens mål skall vara att verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö.<sup>53</sup> Principerna

---

<sup>47</sup> Beslut nr 1600/2002/EG, styckena 28-29 i ingressen.

<sup>48</sup> Rådets resolution av den 24 februari 1997 om en gemenskapsstrategi för avfallshandling, EGT 1997 C 76/1.

<sup>49</sup> Dessa är bland annat: - utarbetandet av en temainriktad strategi för hållbar användning och förvaltning av resurser; - utarbetandet och genomförandet av åtgärder för avfallsförebyggande och avfallshandling; - utarbetandet av en temainriktad strategi för avfallsåtervinning; samt - utvecklingen och översynen av lagstiftningen om avfall, samt utarbetandet av lämpliga kriterier för vidareutvecklingen av bilagorna 2 A och 2 B i ramdirektivet om avfall.

<sup>50</sup> EGT 2001 C 80/1.

<sup>51</sup> EUT 2004 C 310/1.

<sup>52</sup> Artikel IV-447.

<sup>53</sup> Artikel I-3.3.

om subsidiaritet, proportionalitet och försiktighet skall även i framtiden tillämpas på unionens arbete.<sup>54</sup> En hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet skall integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling.<sup>55</sup> Jämfört med föregående fördrag är bestämmelserna gällande miljön mycket lika och inga direkta nyheter har tillkommit.<sup>56</sup>

Om konstitutionen blir verklighet får framtiden visa.

---

<sup>54</sup> Artikel I-11, artikel I-38 och artikel III-233.

<sup>55</sup> Artikel II-97, artikel III-119 och artikel III-172.

<sup>56</sup> S. Mahmoudi, S. Rubensson, *Miljörättens grunder*, s. 31.

# 3 EG-domstolens praxis

## 3.1 Mål fram till 1998

Inom miljöområdet hör avfallsfrågorna till de frågor som ofta kommit upp till bedömning i EG-domstolen. Sedan 1980 har ett fyrtiotal mål avgjorts av domstolen. Antalet mål har även ökat över tiden – under 1980-talet uppgick siffrorna till mellan ett och två mål om året för att under 1990-talet stiga till i genomsnitt tre mål per år. Antalet mål efter år 2000 har knappast minskat. Avfallsmålen kan generellt delas in i fyra grupper:

- de som behandlar definitionen av avfall;
- de som behandlar hanteringen av avfall inklusive transport;
- de som rör medlemsstaternas underlåtenhet att fullfölja sina skyldigheter, särskilt att avge erforderliga rapporter; och
- de som handlar om andra rättsliga frågor såsom vissa bestämmelsers direkta effekt, principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet osv.<sup>57</sup>

Det är dock inte ovanligt att flera typer av frågor behandlas i ett och samma mål.

### 3.1.1 1980-talet

Bland de tidigaste målen finner vi tre mål vilka alla berörde rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor<sup>58</sup> vilket antogs under det första miljöhandlingsprogrammets tid (se kapitel 2.2.1).

Det första målet var *Inter-Huiles*<sup>59</sup> vilket rörde förhållandet mellan miljöregler och regler gällande fri rörlighet för varor. EG-domstolen ombads ta ställning till den franska lagstiftningens förenlighet med dåvarande artiklarna 30 och 34 i EG-fördraget, vilka rörde förbudet mot kvantitativa handelshinder och åtgärder med motsvarande verkan vid import och export. Den franska regeringen hade i linje med direktivet antagit regler som införde ett system där bara godkända företag fick samla in och bortskaffa spilloljor. Reglerna innebar i princip att export av spilloljor till andra länder, inklusive medlemsstater, var förbjuden.<sup>60</sup> EG-domstolen började med att fastställa syftet med direktivet. Visserligen sade artikel 5 att medlemsstater fick ge företag en exklusiv rätt att inom ett bestämt område samla upp och omhänderta spilloljor, men detta skulle tolkas i ljuset av att ett effektivt och enhetligt system för att ta hand om spilloljor borde tillämpas för alla sådana varor och utformas så att varken handeln inom gemenskapen försvårades

<sup>57</sup> S. Mahmoudi, *EG-domstolen och frågan om avfall*, SvJT 2000 s. 47.

<sup>58</sup> EGT 1975 L 194/23.

<sup>59</sup> Mål 172/82, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage and others v Groupement d'intérêt économique "Inter-Huiles" and others, ECR 1983, s. 555.

<sup>60</sup> Domskälen, punkterna 4 och 5.

eller konkurrensen påverkades. Dessa bestämmelser kunde därför inte automatiskt sägas ge medlemsstaterna rätt att sätta upp exporthinder. EG-domstolen såg därefter på artikel 34 i EG-fördraget vars innehåll bekräftade den uppfattningen.<sup>61</sup> Domstolen sade vidare att en medlemsstat alltid måste respektera andra gemenskapregler, särskilt de som rörde den fria rörligheten för varor och även, i detta fall, de regler som direktivet om omhändertagande av spilloljor ställde upp.<sup>62</sup>

EG-domstolen slog fast att gemenskapens regler inte tillät en medlemsstat att organisera ett system för uppsamlande och omhändertagande av spilloljor inom sitt territorium på ett sådant sätt att det hindrade export till godkända företag i andra medlemsstater.<sup>63</sup>

Målet *Rhône-Alpes Huiles*<sup>64</sup> gällde samma bestämmelser i EG-fördraget och i den franska lagstiftningen som i Inter-Huiles-målet.<sup>65</sup> Frågan i målet var också i huvudsak den samma, men med det tillägget att den franska domstolen i sin fråga gjorde en distinktion mellan spilloljor som hämtades upp och levererades för omhändertagande av innehavaren själv och spilloljor som levererades av, av staten, godkända uppsamlingsföretag.<sup>66</sup> EG-domstolen gav samma svar som i Inter-Huiles-målet samt att spilloljor fick levereras av antingen innehavaren eller ett godkänt uppsamlingsföretag till ett företag i en annan medlemsstat som hade tillstånd att omhänderta spilloljor.<sup>67</sup>

Det tredje fallet rörande spilloljor var det så kallade *A.D.B.H.U.*-målet<sup>68</sup>. Tvisten i den franska domstolen gällde om åklagaren kunde förbjuda och upplösa en intresseorganisation för tillverkare, försäljare och användare av spisar och uppvärmningsanordningar vilka använde både eldningsolja och spillolja på den grunden att organisationens mål och avsikt var lagstridiga eftersom de enda lagliga sätten att göra sig av med spilloljor var genom återvinning eller regenerering.

Frågorna som EG-domstolen fick att ta ställning till gällde giltigheten och tolkningen av direktivet om omhändertagande av spilloljor. Domstolen slog här fast att principen om handelsfrihet inte skulle betraktas som absolut, utan var föremål för vissa begränsningar motiverade av de målsättningar av allmänt intresse som gemenskapen eftersträvar.<sup>69</sup> Den betonade vidare att det inte fanns anledning att dra slutsatsen att direktivet hade överskridit de

---

<sup>61</sup> Domskälen, punkterna 10-12.

<sup>62</sup> Domskälen, punkt 5.

<sup>63</sup> Domskälen, punkt 16 och domslut.

<sup>64</sup> Mål 295/82 *Groupement d'Intérêt Economique "Rhône-Alpes Huiles"* and others v *Syndicat National des Fabricants Raffineurs d'Huile de Graissage and others*, ECR 1984, s. 575.

<sup>65</sup> Domskälen, punkterna 3 och 4.

<sup>66</sup> Domskälen, punkt 7.

<sup>67</sup> Domskälen, punkt 11 och domslut.

<sup>68</sup> Mål 240/83 *Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, ECR 1985, s. 531.

<sup>69</sup> Domskälen, punkt 12.

gränserna och att det måste ses i perspektiv av skyddet av miljön, vilket var ett av gemenskapens huvudsakliga och viktigaste målsättningar.<sup>70</sup> Det var för övrigt första gången som EG-domstolen erkände detta.<sup>71</sup> Domstolen hänvisade till domen i Inter-Huiles-målet angående frågan om exporthinder och underströk vikten av att åtgärder vidtagna i miljöskyddssyfte var icke-diskriminerande och proportionella och att de inte gick utöver de oundvikliga begränsningar som kunde motiveras av strävan efter målsättningen att skydda miljön.<sup>72</sup> Enligt EG-domstolen kunde inga faktorer hittas som påverkade direktivets giltighet. Domstolen ansåg också att det franska förbudet mot förbränning av spilloljor inte var oförenligt med direktivet och dess mål att skydda miljön.<sup>73</sup>

I målet *Nertsvoederfabriek*<sup>74</sup> gällde frågan avskräde från fåglar och andra djur och huruvida det stred mot gemenskapens regler om fri rörlighet för varor och om det skulle kunna tolkas som ett förbud mot export, att endast låta innehavare av statliga licenser driva de fabriker, samt samla in avskrädet, som skulle ta hand om djurkropparna och omvandla dem till andra produkter.<sup>75</sup> Nertsvoederfabriek hade blivit åtalade för att ha drivit en sådan verksamhet utan tillstånd.<sup>76</sup> EG-domstolen gick på den nederländska regeringens linje att licensstämningen var nödvändig för att behålla en hög effektivitetsnivå och för att skydda människors och djurs hälsa under artikel 30 i EG-fördraget (nuvarande artikel 28 EG i ändrad lydelse).<sup>77</sup> Domstolen fann det, under rådande omständigheter, irrelevant att fågelavskrädet efter det att det hade blivit omhändertaget blev en produkt vilken kunde säljas av fabriken och därmed generera en vinst.<sup>78</sup> EG-domstolen ansåg att det inte stred mot gemenskapens regler att enbart licensierade fabriker fick hämta upp och omhänderta djur- och fågelavskräden. Dock måste reglerna, om de påverkade handeln inom gemenskapen, vara i överensstämmelse med artiklarna 30, 34 och 36 i EG-fördraget (nuvarande artiklarna 28, 29 och 30 EG i ändrad lydelse) och fick alltså inte utgöra ett hinder för export.<sup>79</sup>

### 3.1.2 1990-talet

När den europeiska enhetsakten trädde i kraft 1987 fick gemenskapen, som nämnts ovan, en uttrycklig behörighet att lagstifta på miljöskydds-området. En stor mängd bestämmelser om avfall hade funnits sedan 1970-talet men

---

<sup>70</sup> Domskälen, punkt 13.

<sup>71</sup> N. Notaro, *European Community Waste Movements: the Copenhagen Waste Case*, [2000] EELR, s. 304.

<sup>72</sup> Mål 240/83, domskälen, punkt 14.

<sup>73</sup> Domskälen, punkterna 16-22 och 25-30.

<sup>74</sup> Mål 118/86 *Openbaar Ministerie v Nertsvoederfabriek Nederland BV*, ECR 1987, s. 3883.

<sup>75</sup> Domskälen, punkt 5.

<sup>76</sup> Domskälen, punkt 2.

<sup>77</sup> Domskälen, punkt 14.

<sup>78</sup> Domskälen, punkt 15.

<sup>79</sup> Domskälen, punkt 17 och domslut.

det var först på 1990-talet som domstolen fick tillfälle att tolka definitionen av avfall. Zanetti-målet (se nedan) kom att få stor betydelse för avfallsdefinitionen då ramdirektivet om avfall ändrades under det fjärde miljöhandlingsprogrammet 1991.

### 3.1.2.1 Definitionen av avfall

Det första målet som rörde definitionen av avfall var just *Zanetti*-målet.<sup>80</sup> Vessoso och Zanetti stod i Italien åtalade för att ha hanterat och förvarat avfall åt en tredje part utan tillstånd. De åtalade hävdade att de inte hanterade avfall eftersom avfall enligt den italienska lagstiftningen som införlivade EG-rätten definierades som ämnen eller föremål som tillverkades genom en mänsklig aktivitet eller som uppstod genom en naturlig process och som hade övergivits eller skulle överges. Då det var möjligt att göra en ekonomisk förtjänst av materialet som de transporterade, hävdade Vessoso och Zanetti, att det inte kunde anses vara övergivet.<sup>81</sup> EG-domstolen ombads att svara på dels om det rättsliga begreppet avfall skulle tolkas som att det också omfattade föremål som innehavaren gjorde sig av med och som var möjliga att återanvända ekonomiskt, dels om det inom begreppet avfall kunde antas att den som gjorde sig av med ett material eller ett föremål hade för avsikt att utesluta all ekonomisk återanvändning av föremålet för andra.<sup>82</sup>

Efter att ha analyserat direktiv 75/442/EEG om avfall och direktiv 78/319/EEG om giftigt och annat farligt avfall stod det enligt domstolen klart dels att material som en innehavare gjorde sig av med omfattades av begreppet avfall även när det kunde ha ett ekonomisk värde, dels att eftersom målet med de båda direktiven var att skydda människors hälsa och miljön skulle detta mål äventyras om tillämpningen av direktiven var beroende av om innehavaren uteslöt allt ekonomiskt återutnyttjande av andra personer av materialet eller objektet.<sup>83</sup>

I målet *Kommissionen mot Tyskland*<sup>84</sup> hänvisade domstolen till Zanetti-målet. Målet gällde talan om fördragsbrott samt definitionen av avfall och gränsöverskridande transport av farligt avfall. Domstolen konstaterade att Tyskland genom att utesluta vissa typer av återvinningsbart avfall från tillämpningsområdet för sin lagstiftning om bortskaffande av avfall och genom att de inte inom den föreskrivna tidsfristen hade upprättat, uppdaterat, offentliggjort eller sänt till kommissionen planerna för bortskaffande av giftigt och farligt avfall för vissa regioner hade underlåtit att uppfylla sina åligganden enligt rådets direktiv 75/442/EEG om avfall och rådets direktiv 78/319/EEG om giftigt och annat farligt avfall.<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> Förenade målen C-206/88 och C-207/88 brottmål mot G. Vessoso och G. Zanetti., ECR 1990, s. I-1461.

<sup>81</sup> Domskälén, punkt 3.

<sup>82</sup> Domskälén, punkt 5.

<sup>83</sup> Domskälén, punkterna 10-12.

<sup>84</sup> Mål C-422/92 *Kommissionen mot Tyskland*, REG 1995, s. I-1097.

<sup>85</sup> Domskälén, punkt 52.

I målet *Euro Tombesi m.fl.*<sup>86</sup> stod de nämnda (se fotnot 86) åtalade för att ha transporterat, lossat, slutligt omhändertagit och bränt tätortsavfall och särskilt avfall utan tillstånd från den berörda regionen.<sup>87</sup> Frågan gällde i huvudsak om begreppet avfall i gemenskapsrätten skulle förstås så, att det inte omfattade substanser, ämnen eller föremål som kunde bli föremål för ekonomisk återanvändning.<sup>88</sup>

EG-domstolen hänvisade här åter till Zanetti-målet - enligt fast rättspraxis skulle begreppet avfall inte förstås så att det inte omfattade substanser, ämnen eller föremål som kunde bli föremål för ekonomisk återanvändning, även om de aktuella materialen kunde bli föremål för en transaktion eller för offentliga eller privata prisnoteringar. I synnerhet en deaktiveringsprocess som endast var avsedd att oskadliggöra avfall, deponering på eller under markytan och avfallsförbränning utgjorde åtgärder för slutligt omhändertagande eller återvinningsåtgärder som omfattades av tillämpningsområdet för de ovannämnda gemenskapsreglerna. Det faktum att en substans hade klassificerats som en återanvändbar restprodukt utan att dess egenskaper och användningsområde samtidigt angavs var i detta hänseende utan betydelse.<sup>89</sup>

I målet *Inter-Environnement Wallonie*<sup>90</sup> hade talan väckts av den ideella sammanslutningen Inter-Environnement Wallonie om ogiltigförklarande av den vallonska regeringens förordning om giftigt eller farligt avfall.<sup>91</sup> Huvudfrågan gällde om det förhållande att en substans var direkt eller indirekt integrerad i en industriell tillverkningsprocess medförde att den föll utanför avfallsbegreppet i den mening som avsågs i artikel 1 a i direktiv 75/442/EEG om avfall i dess ändrade lydelse.<sup>92</sup>

EG-domstolen betonade att tillämpningsområdet för avfallsbegreppet var beroende av betydelsen av uttrycket ”göra sig av med”. Av direktivet följde att uttrycket innefattade både slutligt omhändertagande och återvinning av ett föremål, ett ämne eller en substans. Den förteckning över avfallskategorier som fanns i bilaga 1 till direktivet visade också att i princip inte något slag av restprodukter, industriella biprodukter eller andra substanser som var resultatet av en tillverkningsprocess föll utanför avfallsbegreppet.<sup>93</sup> Domstolen påpekade, som den tidigare hade slagit fast, att avfallsbegreppet inte skulle förstås så, att det inte omfattade substanser, ämnen eller föremål som kan bli föremål för ekonomisk återanvändning.<sup>94</sup> Domstolen svar på frågan var nekande.<sup>95</sup>

---

<sup>86</sup> Förenade målen C-304/94 Euro Tombesi och Adino Tombesi, C-330/94 Roberto Santella, C-342/94 Giovanni Muzi m. fl. och C-224/95 Anselmo Savini, REG 1997, s. I-3561.

<sup>87</sup> Domskälen, punkt 2.

<sup>88</sup> Domskälen, punkt 41.

<sup>89</sup> Domskälen, punkt 54 och domslut.

<sup>90</sup> Mål C-129/96 Inter-Environnement Wallonie ASBL mot Région Wallonne, REG 1997, s. I-7411.

<sup>91</sup> Domskälen, punkt 2.

<sup>92</sup> Domskälen, punkterna 24 och 25.

<sup>93</sup> Domskälen, punkterna 26-28.

<sup>94</sup> Domskälen, punkt 31.

<sup>95</sup> Domskälen, punkt 34 och domslut.

### 3.1.2.2 Hanteringen av avfall och andra rättsliga frågor

I det tredje miljöhandlingsprogrammet hade gränsöverskridande transporter av farligt avfall ställts upp som en av gemenskapens prioriteringar för miljöskyddet. Gemenskapen fick uttryckliga bestämmelser på området genom direktiv 84/631/EEG och direktiv 86/279/EEG (se kapitlen 4.3.1 och 4.3.2).

Ett intressant fall är det *vallonska avfallsmålet*.<sup>96</sup> Målet gällde i huvudsak frågan om utbyte av vanligt avfall mellan medlemsstater, något som vid tiden för processen inte var reglerat av gemenskapen, men även just bortskaffande av avfall och gränsöverskridande transporter av farligt avfall. Kommissionen hade i EG-domstolen väckt talan om fastställelse av att Belgien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 75/442/EEG om avfall, direktiv 84/631/EEG om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall och artiklarna 30 och 36 i EG-fördraget (nuvarande artiklarna 28 och 30 EG i ändrad lydelse) genom att införa förbud mot att i Vallonien mellanlagra, deponera eller dumpa, eller låta mellanlagra, deponera eller dumpa, farligt avfall från en annan medlemsstat eller från en annan region än Vallonien.<sup>97</sup> Domstolen började med att analysera direktiv 75/442/EEG om avfall. Den framhöll att direktivet innehöll vissa principer och generella bestämmelser vad gällde bortskaffande av avfall. Som svar på frågan om någon kränkning hade skett svarade domstolen att varken de generella ramar som fastställdes genom direktivet eller genom dess bestämmelser specifikt handlade om handel med avfall mellan medlemsstaterna och att det inte heller innehöll något konkret förbud mot åtgärder av det slag som de ifrågasatta bestämmelserna. Enligt EG-domstolen kunde det inte fastställas att direktivet hade kränkts.<sup>98</sup>

Därefter analyserade domstolen direktiv 84/631/EEG. Gränsöverskridande transporter av farligt avfall krävde underrättelse till och godkännande av berörda myndigheter i den eller de berörda medlemsstaterna och de berörda myndigheterna hade möjlighet att framföra invändningar och därmed förbjuda en viss transport av farligt avfall, men inte att *generellt* förbjuda alla transporter av farligt avfall. Genom direktivet hade det införts ett fullständigt system och domstolen slog fast att de ifrågasatta belgiska bestämmelserna stred mot direktivet i den mån de åsidosatte det förfarande som föreskrevs och införde ett absolut förbud mot import av farligt avfall till Vallonien, även om de tillät att de berörda myndigheterna beslutade om vissa undantag.<sup>99</sup>

Slutligen gjorde domstolen en prövning av de belgiska bestämmelserna i ljuset av artiklarna 30 och 36 i EG-fördraget i den mån de rörde avfall som inte omfattades av direktiv 84/631/EEG. Den avvisade Belgiens argument att avfall som ej kunde återvinnas eller återanvändas inte kunde betraktas som varor utan istället som liktydigt med tillhandahållandet av tjänster på

---

<sup>96</sup> Mål C-2/90 Kommission mot Belgien, REG 1992, s. I-4431.

<sup>97</sup> Domskälen, punkt 1.

<sup>98</sup> Domskälen, punkterna 11-14.

<sup>99</sup> Domskälen, punkterna 16-21.



grund av att det inte hade något potentiellt kommersiellt värde och därför inte kunde säljas.<sup>100</sup> EG-domstolen menade att det var tillräckligt att påpeka att föremål som transporterades över en gräns som ett led i en kommersiell transaktion omfattades av artikel 30 i EG-fördraget utan hänsyn till transaktionens beskaffenhet. På grund av att distinktionen mellan återvinningsbart och icke återvinningsbart är mycket svår att göra, eftersom så många föränderliga faktorer spelar in, slog domstolen fast att avfall, vare sig det var återvinningsbart eller inte, skulle betraktas som varor vars fria rörlighet i enlighet med artikel 30 i EG-fördraget i princip inte fick hindras.<sup>101</sup> Som motiv till de hinder som hade införts gjorde Belgien gällande att bestämmelserna dels tillgodosåg tvingande hänsyn som rörde miljöskydd och målet om att skydda människors hälsa, vilket hade företräde framför den fria rörligheten för varor, dels utgjorde en särskild och tillfällig åtgärd som skulle skydda Vallonien mot en tillströmning av avfall från grannländerna.<sup>102</sup> EG-domstolen svarade att när det gällde miljön var det viktigt att påpeka att avfall är föremål eller ämnen med särskilda egenskaper. Förvaring av avfall utgjorde en fara för miljön redan innan detta blivit hälsofarligt mot bakgrund av varje regions eller områdes begränsade kapacitet att ta emot det.<sup>103</sup> I detta fall var det så att det hade skett en massiv och onormal tillströmning av avfall från andra regioner till Vallonien och därför ansåg domstolen att argumentet att de belgiska bestämmelserna var motiverade av miljöskyddshänsyn var välgrundat.<sup>104</sup> Domstolen tog även upp principerna om att miljöförstöring företrädesvis skall hindras vid källan, självförsörjning och närhet och konstaterade att mot bakgrund av de skillnader som fanns mellan avfall beroende på var det hade producerats och avfallets koppling till den plats där det hade producerats kunde de ifrågasatta åtgärderna inte anses vara diskriminerande.<sup>105</sup> Den del av talan som inte omfattades av direktiv 84/631/EEG om transporter av farligt avfall ogillades därför.<sup>106</sup>

1993, under tiden för det femte miljöhandlingsprogrammet, antogs förordning nr 259/93 om avfallstransporter. Den nya förordningen var mer heltäckande än de två tidigare direktiven och omfattade övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen. I målet *Beside*<sup>107</sup> gällde frågan just gränsöverskridande transporter av avfall, men även tillämpligheten av förordning nr 259/93 om avfallstransporter<sup>108</sup>. Det nederländska avfallsbolaget *Beside BV* hade köpt avfall innehållande plast i Tyskland och sedan transporterat det till Nederländerna, där det

---

<sup>100</sup> Domskälen, punkterna 22-25.

<sup>101</sup> Domskälen, punkterna 26-28.

<sup>102</sup> Domskälen, punkt 29.

<sup>103</sup> Domskälen, punkt 30.

<sup>104</sup> Domskälen, punkterna 31 och 32.

<sup>105</sup> Domskälen, punkterna 35-36.

<sup>106</sup> Domskälen, punkt 37 och domslutet.

<sup>107</sup> Mål C-192/96 *Beside BV* och *I.M. Besselsen* mot Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening an Milieubeheer, REG 1998, s. I-4029.

<sup>108</sup> Rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, EGT 1993 L 30/1.

lagrades i väntan på försäljning, utan att anmäla det till myndigheterna.<sup>109</sup> Beside menade att det importerade avfallet var hushållsavfall. Vid den analys som gjordes av avfallet framgick det att avfallet inte var homogent utan andelen plast varierade.<sup>110</sup> Den nederländska ministern beslutade att avfallet skulle sändas tillbaka till Tyskland. Beside invände mot beslutet och gjorde gällande att transporten rörde avfall som var upptaget i den gröna listan i bilaga 2 i förordning 259/93<sup>111</sup> och avsett för återvinning och därför inte krävde någon föransökan till myndigheterna. Den nederländska regeringen ansåg att avfallens ursprung i princip var avgörande för hur det skulle klassificeras.<sup>112</sup>

EG-domstolen inledde med att analysera begreppet ”hushållsavfall”.<sup>113</sup> Den sade att vad avsåg klassificeringen av ett parti avfall skulle det understrykas att avfallens ursprung inte i sig var avgörande för om det skulle klassificeras på den gröna, den gula eller den röda listan i förordningen. Efter att ha undersökt de olika klasserna av avfall kom domstolen fram till att uttrycket ”hushållsavfall” omfattade dels avfall som i huvudsak bestod av avfall från den gröna listan blandat med andra kategorier avfall i denna lista, dels avfall i den gröna listan som var blandat med en mindre mängd material som inte angavs däri.<sup>114</sup>

EG-domstolen slog även fast att en destinationsmedlemsstat inte ensidigt kunde vidta åtgärder så att avfallet återsändes och att en avsändar-medlemsstat inte kunde motsätta sig att avfallet returnerades om en motiverad begäran lämnades.<sup>115</sup>

Samma dag som domen i Besidemålet kom avgjordes *Dusseldorp*-målet.<sup>116</sup> Målet gällde det nederländska företaget Dusseldorp vilket hade fått avslag på sin ansökan om att få exportera oljefilter och därtill hörande avfall till Tyskland med hänvisning till principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet. Ett annat företag, AVR Chemie, hade av de nederländska myndigheterna utsetts till den enda aktören med befogenhet att förbränna sådant avfall samt även att exportera det.<sup>117</sup> Dusseldorp väckte talan om ogiltigförklaring av myndighetens beslut.

Den nationella domstolen önskade få klarhet i om direktiv 75/442/EEG om avfall i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG och förordning nr 259/93 skulle tolkas på så sätt att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet var tillämpliga på transporter av avfall för återvinning.<sup>118</sup>

EG-domstolen konstaterade inledningsvis att det av bestämmelserna i direktivet och förordningen, samt av systematiken i förordningen, följde att

---

<sup>109</sup> Besidemålet, domskälen, punkt 3.

<sup>110</sup> Domskälen, punkterna 4 och 5.

<sup>111</sup> Det finns även en gul och en röd lista.

<sup>112</sup> Domskälen, punkterna 6, 7, 9, 10 och 22.

<sup>113</sup> Domskälen, punkterna 20 och 21.

<sup>114</sup> Domskälen, punkt 34 och 69.

<sup>115</sup> Domskälen, punkterna 61, 67 och 71.

<sup>116</sup> Mål C-203/96 *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. mot Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, REG 1998, s. I-4075.

<sup>117</sup> Domskälen, punkterna 15, 18 och 19.

<sup>118</sup> Domskälen, punkt 24.

det inte i någon av de två rättsakterna föreskrevs att principerna skulle tillämpas på avfall för återvinning. Domstolen betonade att skillnaden i behandling av avfall för slutligt omhändertagande respektive avfall för återvinning återspeglade skillnaden mellan de roller som vart och ett av dessa slag av avfall har satts att spela i utvecklingen av gemenskapens miljöpolitik. Per definition kunde endast avfall för återvinning medverka till att genomföra den princip om prioritering av återvinning som angavs i förordningen. Det var i syfte att stimulera denna återvinning inom hela gemenskapen som gemenskapslagstiftaren hade föreskrivit att avfall av detta slag skulle kunna cirkulera fritt mellan medlemsstaterna för att kunna behandlas där, så länge inte transporten utgjorde en fara för miljön. Av den anledningen hade det införts ett mer flexibelt system för gränsöverskridande transport av detta avfall som stod i motsats till principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet. Förordningen och direktivet skulle alltså tolkas på så sätt att principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet inte var tillämpliga på avfall för återvinning.<sup>119</sup>

Även under 1990-talet avgjordes mål om omhändertagande av spilloljor. Målet *Vanacker*<sup>120</sup> hade sin nationella grund i ett åtal mot två belgare som hade hämtat och transporterat spillolja på franskt territorium utan erforderligt tillstånd. Den franska domstolen ställde frågan till EG-domstolen om den gällande gemenskapslagstiftningen hindrade den nationella lagstiftningen från att inrätta ett system där enbart nationella företag som fått exklusiva zoner godkända åt sig fick samla in och göra av med spilloljor.<sup>121</sup> EG-domstolen hänvisade till tidigare mål på området (se kapitel 3.1.1) där domstolen slog fast att det stred mot den fria rörligheten för varor att direkt eller indirekt hindra export av spilloljor. Domstolen konstaterade också att det stred mot gemenskapens lagstiftning att enbart ge tillstånd till nationella företag. Den franska lagstiftningen kunde därför inte anses vara förenlig med direktiv 75/439/EEG om omhändertagande av spilloljor.<sup>122</sup>

## 3.2 Mål 1999 och framåt

### 3.2.1 Definitionen av avfall

Ett viktigt mål som gällde definitionen av avfall avgjordes i juni 2000. Det är målet *ARCO Chemie Nederland Ltd*<sup>123</sup>. Frågorna till EG-domstolen uppkom i samband med två mål i en nederländsk domstol i vilka talan hade väckts mot administrativa beslut som rörde substanser som var avsedda att

---

<sup>119</sup> Domskälen, punkterna 30, 33 och 34.

<sup>120</sup> Mål C-37/92 Brottmål mot José Vanacker och André Lesage and SA Baudoux combustibles, ECR 1993, s. I-4947.

<sup>121</sup> Domskälen, punkterna 3 och 8.

<sup>122</sup> Domskälen, punkterna 10-13.

<sup>123</sup> De förenade målen C-418/97 och C-419/97 ARCO Chemie Nederland Ltd och Hees Epon m.fl., ECR 2000, s. I-4475.

användas som bränsle i cementindustrin eller för att producera elektrisk energi. Den nationella domstolen ville få klarhet i om det rörde sig om råvaror eller om avfall i den mening som avsågs i direktiv 75/442/EEG om avfall.<sup>124</sup>

I det första målet ansökte företaget ARCO om att få exportera så kallade LUWA-bottoms<sup>125</sup> till Belgien. ARCO menade att substansen inte utgjorde avfall.<sup>126</sup>

I det andra målet sökte Epon<sup>127</sup> tillstånd för ett projekt för användning av restprodukter av trä i form av flis. Tanken var att flisen efter bearbetning skulle användas som bränsle för att producera elektricitet. I ansökan betecknades inte de nämnda substanserna som avfall. Epon fick tillstånd att genomföra den sökta förändringen dock med vissa villkor knutna till det.<sup>128</sup> Hees m.fl. väckte efter att ha fått avslag talan mot Epon. De menade att de villkor som var förenade med tillståndet bland annat gjorde det möjligt för Epon att ta emot trä som innehöll cancerogena ämnen. De gjorde även i synnerhet gällande att bearbetningen av träet inte innebar att det inte skulle betecknas som ”avfall”, eftersom träet kunde innehålla ämnen som färg, impregneringssubstanser, lim, plast och lösningsmedel.<sup>129</sup>

EG-domstolen erinrade inledningsvis om att enligt definitionen i artikel 1 a i avfallsdirektivet avsågs med avfall varje föremål, ämne eller substans som ingick i de kategorier som angavs i bilaga 1 till direktivet och som innehavaren gjorde sig av med eller avsåg eller var skyldig att göra sig av med. Domstolen hänvisade till målen Inter-Environnement Wallonie och Vessoso och Zanetti i vilka den slog fast att avfallsbegreppet var beroende av uttrycket ”göra sig av med” och att det skulle tolkas med beaktande av direktivets syfte. Enligt EG-fördraget skulle gemenskapens miljöpolitik också syfta till en hög skyddsnivå och byggde i synnerhet på försiktighetsprincipen och principen att förebyggande åtgärder bör vidtas. Av det följde att avfallsbegreppet inte kunde ges en restriktiv tolkning.<sup>130</sup> Syftet med bilagorna till avfallsdirektivet var att ställa upp en förteckning över sådana åtgärder för slutligt omhändertagande och återvinning som förekom i praktiken, men det förhållandet att metoder för att slutligt omhänderta eller återvinna beskrevs i bilagorna innebar inte nödvändigtvis att varje substans som behandlades enligt någon av de metoderna skulle betraktas som avfall. EG-domstolen ansåg därför att endast det förhållandet att en substans som LUWA-bottoms eller träflis var föremål för en åtgärd som angavs i bilaga

---

<sup>124</sup> Domskälen, punkt 2.

<sup>125</sup> Dessa LUWA-bottoms var en av de produkter som bildades till följd av den tillverkningsprocess som ARCO använde sig av och eftersom de var energirika var avsikten att använda dem som bränsle i cementindustrin. För en närmare beskrivning av LUWA-bottoms se punkt 12 i domskälen.

<sup>126</sup> Domskälen, punkterna 11 och 13.

<sup>127</sup> Epon var en förkortning för bolag som producerade elektricitet till östra och norra Nederländerna.

<sup>128</sup> Domskälen, punkterna 21-25.

<sup>129</sup> Domskälen, punkterna 29 och 30.

<sup>130</sup> Domskälen, punkterna 34-41.

2 B till direktivet innebar inte att det var fråga om att göra sig av med substansen och att den därmed skulle betraktas som avfall i den mening som avsågs i direktivet.<sup>131</sup>

Den nationella domstolen önskade även få klarhet i definitionen av begreppet ”göra sig av med” i syfte att fastställa om en viss substans utgjorde avfall.<sup>132</sup>

EG-domstolen inledde med att peka på att den metod som tillämpades för bearbetning av en substans eller det sätt på vilket substansen användes inte var avgörande för om den skulle betraktas som avfall eller inte men den kunde ses som ett indicium på att det rörde sig om avfall. Om användningen av en substans som bränsle var ett gängse sätt att återvinna avfall, kunde denna användning nämligen vara en omständighet som gjorde det möjligt att fastställa att innehavaren gjorde sig av med eller avsåg eller var skyldig att göra sig av med denna substans i den mening som avsågs i artikel 1 a i direktivet.

EG-domstolens svar blev således att det för att fastställa om användningen av en sådan substans som LUWA-bottoms eller träflis som bränsle innebar detsamma som att göra sig av med dem, inte var relevant att denna substans utan omfattande bearbetning kunde återvinnas som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt.<sup>133</sup>

Den nederländska domstolen ville vidare få klarhet i om det, för att fastställa om användningen av LUWA-bottoms som bränsle innebar det samma som att göra sig av med dem, hade någon betydelse om denna användning avser en huvudprodukt eller en biprodukt (restprodukt).<sup>134</sup>

EG-domstolens svarade att förhållandena att en substans som används som bränsle är en restprodukt från en process för framställning av en annan substans, att ingen annan användning än slutligt omhändertagande av denna substans kunde tänkas, att substansens sammansättning inte var anpassad till det substansen användes till eller att särskilda försiktighetsåtgärder måste vidtas vid användningen av den för att skydda miljön kunde ses som indicier på att innehavaren gjorde sig av med eller avsåg eller var skyldig att göra sig av med nämnda substans i den mening som avsågs i artikel 1 a i direktivet.<sup>135</sup>

När det gällde frågan om det spelade någon roll att, för att fastställa om användningen av träflis som bränsle innebar det samma som att gör sig av med den, flisen varit föremål för en återanvändningsåtgärd svarade EG-domstolen att den omständigheten att en substans var resultatet av en återvinningsåtgärd i den mening som avsågs i bilaga 2 B till direktivet utgjorde endast en av de omständigheter som skulle beaktas när det gällde att fastställa om denna substans fortfarande utgjorde avfall, men kunde inte i sig ligga till grund för en slutgiltig slutsats i detta avseende. Frågan huruvida ett ämne utgjorde avfall skulle bedömas med hänsyn till samtliga

---

<sup>131</sup> Domskälen, punkterna 46-51.

<sup>132</sup> Domskälen, punkt 52.

<sup>133</sup> Domskälen, punkterna 67-72.

<sup>134</sup> Domskälen, punkt 74.

<sup>135</sup> Domskälen, punkt 88.

omständigheter, i förhållande till den definition som gavs i artikel 1 a i direktivet samt med beaktande av direktivets ändamål och att dess verkan inte begränsas.<sup>136</sup>

Det kom att dröja nästa två år innan EG-domstolen på nytt ombads att tolka begreppet avfall. Detta skedde i målet *Palin Granit Oy*<sup>137</sup>. Tvisten i den finländska domstolen rörde ett miljötillstånd som bolaget Palin Granit Oy hade beviljats för stenbrytning och hantering av den reststen som uppstod vid brytningen. Enligt Palin Granit Oy skulle reststenen lagras endast under korta perioder för att sedan kunna användas som grus eller jordfyllningsmaterial. Tillståndet överklagades av Länsstyrelsen till Länsrätten, vilken upphävde tillståndet och fastställde att reststenen skulle betraktas som avfall och platsen där den skulle lagras som en avstjälningsplats.<sup>138</sup>

Huvudfrågan i målet var om den reststen som uppkom vid stenbrytning skulle betecknas som avfall i den mening som avsågs i artikel 1 a i direktivet om avfall.<sup>139</sup> EG-domstolen inledde med att referera till målet Inter-Environnement Wallonie. Eftersom det i avfallsdirektivet inte angavs något kriterium för att bedöma innehavarens avsikt att göra sig av med ett visst ämne eller föremål måste den avsikten istället bedömas enligt de anvisningar som domstolen hade lämnat i andra liknande mål och mot bakgrund av syftet med direktivet. Palin Granit gjorde gällande att lagringsplatsen för reststenen inte utgjorde en avstjälningsplats utan en lagringsplats för material som kunde återvinnas. Enligt EG-domstolen var detta dock inte tillräckligt för att stenen inte skulle klassificeras som avfall. Som domstolen slog fast i målet Vesso och Zanetti kunde en substans utgöra avfall även om den kunde bli föremål för ekonomisk återvinning. Enligt domstolen var sammanfattningsvis två kriterier relevanta vid bedömningen av om en substans skulle betecknas som avfall eller inte. Dels frågan om ämnet var en resprodukt eller inte och dels graden av sannolikhet för att ämnet skulle återanvändas utan föregående bearbetning.

Således blev svaret att reststen som lagras på obestämd tid i avvaktan på ett eventuellt framtida bruk skall betraktas som avfall i den mening som avses i direktiv 75/442, i dess lydelse enligt direktiv 91/156, eftersom innehavaren av reststenen gör sig av med eller avser att göra sig av med den.<sup>140</sup>

Från Finland kommer även ett annat liknande mål. I målet *AvestaPolarit Chrome Oy*<sup>141</sup> hade bolaget AvestaPolarit, vilket drev en kromgruva, väckt talan mot de villkor som Lapplands regionala miljöcentral ställt upp för att bolaget skulle tillåtas driva gruvan. Enligt miljöcentralen utgjorde den reststen och behandlad sand som uppstod vid gruvdriften avfall enligt finsk lag, vilket AvestaPolarit motsatte sig.

---

<sup>136</sup> Domskälen, punkterna 89 och 97.

<sup>137</sup> Mål C-9/00 Palin Granit Oy, REG 2002, s. I-3533.

<sup>138</sup> Domskälen, punkterna 2 och 17-20.

<sup>139</sup> Domskälen, punkt 21.

<sup>140</sup> Domskälen, punkt 51.

<sup>141</sup> Mål C-114/01 AvestaPolarit Chrome Oy, REG 2003, s. I-8725.

Huvudfrågan var mycket snarlik den i Palin Granit-målet och EG-domstolen hänvisade därför till det i sitt resonemang. Med hjälp av de övervägandena som man hade gjort i det målet kom domstolen fram till att innehavaren av reststen och behandlad sand som uppstod vid bearbetning av mineraler vid gruvdrift ansågs göra sig av med eller ha för avsikt eller skyldighet att göra sig av med dessa ämnen, varför ämnena som följd av det skulle betraktas som avfall i den mening som direktivet om avfall ansåg, såvida innehavaren inte lagligen använde dem för utfyllnad av gruvgångarna och gav tillräckliga garantier beträffande identifieringen och faktisk användning av de ämnen som var avsedda för detta ändamål.<sup>142</sup>

Nästan ett år efter domen i AvestaPolarit-målet fick EG-domstolen återigen tillfälle att behandla begreppet avfall. Denna gång gällde det målet *Van de Walle m.fl.*<sup>143</sup>. Frågorna i målet gällde om oavsiktligt utspilda kolväten som hade orsakat en förorening av mark och grundvatten kunde anses utgöra avfall och om mark som hade förorenats på ett sådant sätt kunde klassificeras som avfall även när denna mark inte har grävts upp.<sup>144</sup>

EG-domstolen började med att erinra om att klassificeringen av avfall är beroende av innehavarens agerande och betydelsen av begreppet göra sig av med. Det var därför nödvändigt att pröva om detta oavsiktliga kolväteutsläpp kunde ses som en handling genom vilken innehavaren gjorde sig av med kolvätena. Vidare konstaterade domstolen att när det berörda ämnet eller föremålet var en restprodukt skulle denna betraktas som en börda som innehavaren gör sig av med. Enligt EG-domstolen stod det således klart att oavsiktligt utspilda kolväten som hade förorenat mark och grundvatten inte utgjorde en produkt som kunde återanvändas utan bearbetning. Dessa kolväten utgjorde således ämnen som innehavaren inte avsåg att producera och som han gjorde sig av med. EG-domstolen ansåg även att direktivet om avfall skulle bli verkningslöst om kolväten som hade orsakat en förorening inte ansågs vara avfall endast på grund av att de spillts ut oavsiktligt. Innehavaren skulle då kunna undgå de skyldigheter som medlemsstaterna var skyldiga att ålägga dem som innehavare enligt avfallsdirektivet, vilket i sin tur skulle strida mot förbudet mot övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall.

EG-domstolen svar på den nationella domstolens fråga blev därför att oavsiktligt utspilda kolväten som orsakat en förorening i mark och grundvatten är avfall i den mening som avses i direktivet om avfall. Detsamma gäller för mark som förorenats av kolväten, även om denna mark inte har grävts upp.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> Domskälen, punkt 43.

<sup>143</sup> Mål C-1/03 Brottmål mot Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch och Texaco Belgium SA, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=sv&Submit=S%C3%B6k&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&nunaff=C-1%2F03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100, 2005-09-07, klockan 13.00>.

<sup>144</sup> Domskälen, punkterna 2, 14, 20 och 22-23.

<sup>145</sup> Domskälen, punkterna 42-53 och 61.

### 3.2.2 Hanteringen av avfall och andra rättsliga frågor

Från 1999 härstammar de förenade målen *Lirussi och Bizzaro*<sup>146</sup>. De båda stod åtalade för att tillfälligt ha lagrat giftigt och farligt avfall från sina respektive verksamheter i strid med italiensk lag.<sup>147</sup> Den italienska domstolen önskade få klarhet i om begreppet ”tillfällig lagring” skiljde sig från begreppet ”lagring före omhändertagande” av avfall och om denna lagring omfattades av begreppet ”hantering” i den mening som avsågs i artikel 1 d i direktiv 75/442/EEG om avfall. EG-domstolen konstaterade inledningsvis att i detta avseende skiljde sig tillfällig lagring nödvändigtvis från lagring före omhändertagande eftersom det i bilagorna till direktivet föreskrevs att återvinningsåtgärder och åtgärder för slutligt omhändertagande omfattade lagring före omhändertagande med undantag för tillfällig lagring. Lagring före omhändertagande utgjorde således en del av åtgärder för återvinning eller slutligt omhändertagande, medan tillfällig lagring före insamling däremot uttryckligen utesluts. I bilagorna angavs dessutom att tillfällig lagring äger rum före insamling, som enligt direktivet utgör avfalls-hanteringens första steg. Svaret blev därför att begreppet ”tillfällig lagring” skiljde sig från begreppet ”lagring före omhändertagande” av avfall och omfattades inte av begreppet ”hantering” i den mening som avses i direktivet.<sup>148</sup>

Från vårt grannland Danmark kommer ett annat mål om bland annat avfallstransporter från år 2000<sup>149</sup>. Bolaget *Sydhavnens Sten & Grus* erhöll tillstånd från Københavns kommun att inom kommunens område bygga en anläggning för återvinning av bygg- och anläggningsavfall. Bolaget fick emellertid inte någon rätt att behandla sådant avfall som producerades inom Köpenhamns kommuns område med hänvisning till att behandlingen av bygg- och anläggningsavfall i första hand skulle ske vid en annan anläggning. Sydhavnens Sten & Grus kunde således endast ta emot bygg- och anläggningsavfall som härrörde från grannkommunerna och hade i princip inte tillgång till det avfall som producerades i Københavns kommun, trots att bolagets anläggningar var belägna där.<sup>150</sup> Bolaget väckte talan mot kommunen med yrkandet bland annat om fastställelse av att Københavns kommun inte hade rätt att förhindra en tredje parts transport av bygg- och anläggningsavfall till bolagets mottagningsanläggning. Frågorna gällde om artikel 34 i EG-fördraget kunde anses utgöra hinder för en ordning för insamling och mottagande av icke-miljöfarligt bygg- och anläggningsavfall avsett för återvinning i kraft av vilken ett begränsat antal företag gavs rätten att behandla avfall som producerades inom kommunen

<sup>146</sup> Förenade målen C-175/98 Paolo Lirussi och C-177/98 Francesca Bizzaro, REG 1999, s. I-6881.

<sup>147</sup> Domskälen, punkt 2.

<sup>148</sup> Domskälen, punkterna 40, 42-43 och 46.

<sup>149</sup> Mål C-209/98 Entreprenörföreningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) mot Københavns Kommune, REG 2000, s. I-3743.

<sup>150</sup> Domskälen, punkterna 2 och 10-16.



samt om denna ordning kunde vara berättigad antingen genom ett av de undantag som avsågs i artikel 36 i EG-fördraget eller av miljöskyddshänsyn, i synnerhet med stöd av bestämmelserna i artikel 130r.2 i EG-fördraget.<sup>151</sup> EG-domstolen hänvisade till sin fasta rättspraxis enligt vilken artikel 34 i EG-fördraget innebar förbud mot nationella åtgärder som särskilt hade till syfte eller verkan att hindra exportflödet och därigenom skapa en skillnad i betingelserna för en medlemsstats inrikes- respektive utrikeshandel. Dock innebar inte enbart det förhållandet, att en exklusiv rättighet att behandla bygg- och anläggningsavfall som producerades inom en kommun hade givits till ett begränsat antal företag, att det hade skapats ett exporthinder i strid med artikel 34 i EG-fördraget, när avfallsproducenterna bibehöll möjligheten att exportera avfallet (se målet *Inter-Huiles m.fl.*).<sup>152</sup> Vad gällde de kommunala föreskrifterna ansåg domstolen ansåg att de utgjorde ett exporthinder i strid med artikel 34 i EG-fördraget. Vidare kunde ett sådant hinder inte berättigas med stöd av artikel 36 i EG-fördraget eller i miljöskyddssyfte.<sup>153</sup>

Som följdfråga önskade den nationella domstolen få klarhet i om artikel 90 i EG-fördraget, jämförd med artikel 86 i EG-fördraget, utgjorde ett hinder för att inrätta en kommunal ordning som den i målet, vilket gjorde det möjligt att säkerställa att dessa företag gavs en tillräckligt stor tillgång till sådant avfall, och som hindrade andra företag att behandla avfallet trots att de var miljögodkända.<sup>154</sup> Domstolen började med att undersöka om den aktuella regleringen skapade en dominerande ställning för den som åtnjöt den särskilda eller exklusiva rättigheten och om den gav upphov till missbruk. Enligt vad domstolen vid ett flertal tillfällen hade understrukt måste avgörande betydelse vid en sådan bedömning fästas vid bestämningen av marknaden i fråga och vid avgränsningen av den väsentliga del av den gemensamma marknaden där företaget hade möjlighet att eventuellt göra sig skyldigt till missbruk som kunde hindra en effektiv konkurrens. Efter att ha gått igenom den aktuella situationen besvarade EG-domstolen följdfrågan nekande.<sup>155</sup>

Ett viktigt mål, som avgjordes 2001, var *DaimlerChrysler*-målet<sup>156</sup>. Tvisten mellan parterna gällde frågan om den aktuella delstatens dekret om förpliktelse att sända visst avfall som skulle bortskaffas till en godkänd organisation var lagenligt. DaimlerChrysler ville sända sitt specialavfall till en anläggning i Belgien, men enligt nämnda dekret var detta inte tillåtet. Med anledning av osäkerheten kring dekretets förenlighet med gemenskapsrätten vände den tyska domstolen sig till EG-domstolen.<sup>157</sup> EG-domstolen besvarade den nationella domstolens fråga att när en nationell åtgärd innefattar ett allmängiltigt förbud mot export av avfall för

---

<sup>151</sup> Domskälen, punkt 32.

<sup>152</sup> Domskälen, punkterna 34 och 37.

<sup>153</sup> Domskälen, punkterna 38-42 och 51.

<sup>154</sup> Domskälen, punkt 52.

<sup>155</sup> Domskälen, punkterna 52 och 57-83.

<sup>156</sup> Mål C-324/99 *DaimlerChrysler AB mot Land Baden-Württemberg*, REG 2001, s. I-9897.

<sup>157</sup> Domskälen, punkterna 2, 22-23 och 27.

bortskaffande och är motiverad av principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet i enlighet med förordningen är det inte nödvändigt att dessutom tydliggöra om denna åtgärd är förenlig med artiklarna 30, 34 och 36 i EG-fördraget (nu artiklarna 28 och 30 EG i ändrad lydelse).<sup>158</sup>

Den tyska domstolen önskade även få klarhet i om en medlemsstat som hade infört en förpliktelse att sända avfall som skulle bortskaffas till en godkänd organisation hade befogenhet att anta en reglering enligt vilken transport av avfall till en behandlingsanläggning som var belägen i en annan medlemsstat enbart var tillåten under förutsättning att det avsedda bortskaffandet uppfyllde de miljörättsliga kraven i avsändarstaten när detta avfall inte sändes till en behandlingscentral som hörde till den nämnda organisationen.

Enligt förordningen fick invändningar mot avfallstransporter endast grundas på artikel 4.3 vilken hänvisade till genomförandet av principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå. Genom den tyska lagstiftningen hade ett system införts som fått till följd att avfallsexport med vissa undantag i princip var förbjuden. Domstolen ansåg att en sådan nationell lagstiftning som den tyska utgjorde en åtgärd i syfte att delvis förbjuda transporter av avfall. En sådan åtgärd kunde enbart vidtas på ett korrekt sätt av en medlemsstat om den uppfyllde kraven för ovan nämnda principer. Frågan besvarades därför nekande.<sup>159</sup>

I målet *Abfall Service*<sup>160</sup> från 2002 fick EG-domstolen åter behandla frågan om avfallstransporter. Huvudfrågan i målet gällde dels huruvida den behöriga avsändarmyndigheten fick kontrollera om en planerad transport som i fraktsedeln betecknats som ”transport av avfall för återvinning” verkligen uppfyllde villkoren för en sådan transport, dels, om så var fallet, om denna myndighet kunde hindra transporten om anmälares klassificering var felaktig och vilken gemenskapsrättslig bestämmelse myndigheten i så fall skulle stödja sig på.<sup>161</sup>

Domstolen erinrade inledningsvis om att området för avfallstransporter hade harmoniserats på gemenskapsnivå genom rådets förordning nr 259/93. Medlemsstaternas möjligheter att motsätta sig en transport av avfall var begränsade till de uttömmande uppräkningsarna i förordningen. För att bestämmelserna i förordningen skulle kunna tillämpas förutsattes dock att syftet med transporten redan hade klassificerats korrekt. Att detta var nödvändigt, fortsatte EG-domstolen, följde inte enbart av förordningens bestämmelser utan även av förordningen mer allmänt – olika förfaranden skulle till exempel tillämpas beroende på avfallens destinationsort eller om det var avsett för bortskaffande eller återvinning. Ett av förordningens ändamål – att underlätta för transporter av avfall för återvinning – skulle

---

<sup>158</sup> Domskälen, punkterna 29, 31-32, 42 och 46.

<sup>159</sup> Domskälen, punkterna 47-52, och 56-65. Jag utelämnar här fråga fyra.

<sup>160</sup> Mål C-6/00 *Abfall Service AG (ASA)* mot Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, REG 2002, s. I-1961.

<sup>161</sup> Domskälen, punkt 25.

äventyras om klassificeringen av syftet med nämnda avfallstransporter inte kunde kontrolleras. Skyldigheten att kontrollera att anmälarens klassificering stämde föll på alla behöriga myndigheter som mottog en anmälan. Abfall Service anförde att det fanns en risk att transporten klassificerades på olika sätt i olika länder, men domstolen menade att det var en del av systemet eftersom de behöriga myndigheterna tillsammans var ansvariga.<sup>162</sup>

Nästa fråga som EG-domstolen besvarade var om deponering av avfall i en nedlagd gruva under alla omständigheter innebar en åtgärd för bortskaffande av avfall i den mening som avses i direktivet om avfall eller om en sådan deponering i stället skulle bedömas i varje enskilt fall för att avgöra om det handlade om en åtgärd för bortskaffning eller återvinning av avfall och om så var fallet vilka kriterier en sådan bedömning skulle grundas på.<sup>163</sup> Svaret på frågan blev att sådan deponering inte nödvändigtvis innebar en bortskaffningsåtgärd i den mening som avsågs i direktivet. Deponering skulle prövas i varje enskilt fall för att avgöra om den utgör en bortskaffnings- eller en återvinningsåtgärd. En sådan deponering var att betrakta som en återvinningsåtgärd om dess huvudsyfte var att avfallet kunde användas på ett användbart sätt genom att ersätta andra material som annars hade behövts för detta ändamål.<sup>164</sup>

I målet *Kommissionen mot Tyskland*<sup>165</sup> från 2003 uppstod liknande frågor som i Abfall Service-målet. Kommissionen menade att Tyskland hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt förordning nr 259/93 genom att göra omotiverade invändningar mot vissa transporter av avfall till andra medlemsstater där avfallet huvudsakligen skulle användas som bränsle. Domstolen erinrade inledningsvis om det man sagt i Abfall Service-målet. För att kunna fastställa om Tyskland hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter undersökte domstolen om de invändningar som de tyska myndigheterna hade gjort mot vissa avfallstransporter ämnade för förbränning till en annan medlemsstat, stämde överens med den åtskillnad som görs i avfallsdirektivets bilagor mellan åtgärder för bortskaffande och åtgärder för återvinning.<sup>166</sup> I det förevarande målet konstaterade domstolen att de behöriga tyska myndigheternas förvaltningspraxis inte uppfyllde förordningens krav. Genom denna praxis hade nämligen de tyska myndigheterna invänt mot transporter av avfall som var avsedda att användas som bränsle i Belgien på grund av att transportererna skedde i syfte att vidta en åtgärd för bortskaffande och inte en återvinningsåtgärd, utan att invändningen var motiverad. Tyskland hade således underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.<sup>167</sup>

---

<sup>162</sup> Domskälen, punkterna 35-38, 44 och 50.

<sup>163</sup> Domskälen, punkt 51.

<sup>164</sup> Domskälen, punkterna 51, 58-61 och 63-71.

<sup>165</sup> Mål C-228/00 Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 2003, s. I-1439.

<sup>166</sup> Domskälen, punkterna 1, 33-35 och 37.

<sup>167</sup> Domskälen, punkterna 45-46 och 51-52.

I målet *SITA*<sup>168</sup> ställdes EG-domstolen återigen inför frågor om återvinning och bortskaffande av avfall. Tvisten i den nationella domstolen gällde lagenligheten av två ministerbeslut. SITA var ett bolag vars verksamhet bestod av insamling och behandling av farligt och ofarligt avfall.<sup>169</sup> Den nederländska domstolen ville få klarhet i om klassificeringen som bortskaffande eller återvinning av ett förfarande för behandling av avfall som omfattade flera olika etapper vid tillämpningen av förordningen om övervakning och kontroll av avfallstransporter skulle ske genom att förfarandet bedömdes i sin helhet som ett enda förfarande eller genom att var och en av dessa etapper undersöktes separat som skilda förfaranden.<sup>170</sup>

Enligt tidigare praxis kunde inte ett och samma förfarande klassificeras både som bortskaffande och återvinning, även om en behandlingsprocess i praktiken kunde komma att innehålla flera på varandra följande etapper av återvinning eller bortskaffande. Mot bakgrund av detta blev domstolens svar att klassificeringen som bortskaffande eller återvinning enbart skulle ske med beaktande av det första förfarande som avfallet skulle undergå efter transporten.<sup>171</sup>

Från Storbritannien kommer målet *Mayer Parry*<sup>172</sup> från 2003. Tvisten i den nationella domstolen rörde det avslag som bolaget Mayer Parry, vilket hade specialiserats sig på att göra om skrotmetall till industriellt användbart stål, hade fått av den behöriga myndigheten på sin ansökan om att få auktorisation som uppberedningsanläggning vilket definierades som en (juridisk) person vars verksamhet består i återvinning och materialutnyttjande av avfall.<sup>173</sup>

Innan EG-domstolen svarade på den nationella domstolens frågor inledde den med att precisera sambandet mellan direktiv 75/442 om avfall och direktiv 94/62 om förpackningar och förpackningsavfall<sup>174</sup>. EG-domstolen konstaterade att direktiv 94/62 skulle anses som *lex specialis* i förhållande till direktiv 75/442 med följd att bestämmelserna i det förstnämnda direktivet ägde företräde framför dem i det senare direktivet i de situationer som detta särskilt avsåg reglera.<sup>175</sup>

Den första frågan i målet gällde begreppet materialutnyttjande<sup>176</sup> i den mening som avsågs i artikel 3.7 i direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall. Domstolen konstaterade att begreppet materialutnyttjande definierades som "uppberedning i en produktionsprocess av

---

<sup>168</sup> Mål C-116/01 SITA EcoService Nederland BV mot Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, REG 2003, s. I-2969.

<sup>169</sup> Domskälen, punkterna 2 och 22.

<sup>170</sup> Domskälen, punkt 34.

<sup>171</sup> Domskälen, punkterna 40-43, 45 och 48-49.

<sup>172</sup> Mål C-444/00 Mayer Parry Recycling Ltd, REG 2003, s. I-6163.

<sup>173</sup> Domskälen, punkt 2 och punkt 28.

<sup>174</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, EGT1994 L 365/10.

<sup>175</sup> Domskälen, punkterna 49-57.

<sup>176</sup> "recycling"

avfallsmaterialet till dess ursprungliga ändamål eller till andra ändamål, men undantaget energiutvinning" och skulle tolkas så, att förpackningsavfallet skulle hanteras för att framställa ett nytt material eller tillverka en ny produkt med liknande egenskaper som det material avfallet bestod av, för att kunna användas på nytt vid tillverkning av förpackningar eller för att användas för andra ändamål, under förutsättning att upparbetningen inte skedde för att utvinna energi eller genom bortskaffande. Begreppet materialutnyttjande inbegreper följaktligen inte upparbetning av avfall från metallförpackningar då detta omvandlades till en sekundär råvara utan avsåg upparbetning av sådant avfall när detta användes för att tillverka block, tunnplåt eller tråd av stål. Tolkningen, sade EG-domstolen, skulle inte vara annorlunda om begreppen återanvändning och avfall som direktiv 75/442 om avfall hänvisade till beaktades, eftersom begreppet förpackningsavfall definierades i artikel 3.2 i direktiv 94/62 såsom varje förpackning och allt förpackningsmaterial som omfattades av definitionen av avfall i direktiv 75/442, och för det fall att begreppet materialutnyttjande, som inte definierades i sistnämnda direktiv, inte hade samma innehåll som det som återfanns i direktiv 94/62, var endast det senare begreppet tillämpligt på förpackningsavfall, eftersom bestämmelserna i direktiv 94/62, i egenskap av *lex specialis*, hade företräde framför de i direktiv 75/442.<sup>177</sup>

I målet *Siomab*<sup>178</sup> från 2004 fick EG-domstolen åter igen svara på frågor som gällde avfallstransporter mellan medlemsstater. Siomab var ett bolag som drev en avfallsförbränningsanläggning i Bryssel för hushållsavfall och liknande produkter. Denna verksamhet medförde att vissa restprodukter uppkom, däribland salter. Siomab slöt därför ett avtal med ett tyskt gruvbolag i syfte att gräva ner salterna i det tyska bolagets saltgruvor. När Siomab ansökte om tillstånd för denna transport hos den behöriga myndigheten uppstod det delade meningar om vad transporten egentligen skulle klassificeras som.<sup>179</sup>

EG-domstolen hänvisade till domen *Abfall Service*-målet.<sup>180</sup> Domstolen svarade att förordningen skulle tolkas så, att om en medlemsstat, i enlighet med artikel 6.8 i förordningen, tillämpade det särskilda anmälningsförfarande som innebar att den behöriga avsändarmyndigheten avsände den följesedel som hade upprättats för en transport av avfall för återvinning, kunde denna myndighet, om den ansåg sig vara tvungen att invända mot transporten på grund av att anmälnaren klassificerat den felaktigt, inte omklassificera transporten *ex officio*, och den var skyldig att delge övriga behöriga myndigheter och mottagaren denna handling. Det ålåg härvid den behöriga avsändarmyndigheten att, på alla sätt och senast vid utgången av

---

<sup>177</sup> Domskälen, punkterna 64, 66-69, 88, 90, 92 och 93 samt domslutet.

<sup>178</sup> Mål C-472/02 *Siomab SA mot Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement*, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002J0472:SV:HTML>, 2005-07-03, klockan 20.00.

<sup>179</sup> Domskälen, punkterna 17 och 20.

<sup>180</sup> Domskälen, punkterna 27-28 och 30.

den frist som föreskrivs i artikel 7.2 i förordningen, meddela anmälaren och övriga behöriga myndigheter om invändningen.<sup>181</sup>

Från 2004 kommer också målet *Niselli*<sup>182</sup>. Antonio Niselli stod åtalad för att utan tillstånd ha ägnat sig åt avfallshantering.

Med sin första fråga önskade den italienska domstolen få klarhet i om uttrycken gör sig av med, avser att göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med, i artikel 1 a första stycket i direktiv 75/442, endast omfattade de fall där innehavaren av ett föremål, ett ämne eller en substans direkt eller indirekt lät det undergå bortskaffande- eller återvinningsåtgärder i enlighet med bilagorna 2 A och 2 B till direktivet eller avser eller är skyldig att göra detta på grund av en rättsregel, ett myndighetsbeslut eller själva arten av föremålet, ämnet eller substansen i fråga, eller på grund av att detta är upptaget i förteckningen över farligt avfall.

Med hänvisning till gällande praxis besvarade EG-domstolen frågan nekande.<sup>183</sup>

Som svar på den andra frågan från den nationella domstolen sade EG-domstolen att avfallsbegreppet i den mening som avses i artikel 1 a första stycket i direktiv 75/442 inte får tolkas så att det inte alls skall omfatta de produktions- eller konsumtionsrester som kan återanvändas, eller återanvänds, i en produktions- eller konsumtionsprocess, antingen utan att dessförinnan undergå någon behandling och utan att skada miljön, eller efter att dessförinnan ha undergått en behandling, men utan att det är nödvändigt att vidta någon återvinningsåtgärd i den mening som avses i bilaga 2 B till direktivet.<sup>184</sup>

I målet *EU-Wood-Trading*<sup>185</sup> från 2004 kom frågor rörande direktiv 75/442/EEG om avfall och förordning (EEG) nr 259/93 om avfalls-transporter, och då särskilt artikel 7.4, återigen upp. Tvisten i den tyska domstolen hade sin upprinnelse i att EU-Wood-Trading anmälde att bolaget hade för avsikt att transportera träavfall till ett företag i Italien. Enligt anmälan bestod avfallet bland annat av behandlat eller målat trä från rivningshus, möbler eller snickeriavfall. Den behöriga tyska myndigheten framförde dock en invändning mot transporten, vilken grundades på den omständigheten att återvinning inte kunde ske utan fara för människors hälsa och miljön, mot bakgrund av blyhalten i det ifrågasvarande avfallet

---

<sup>181</sup> Domskälen, punkt 35.

<sup>182</sup> Mål C-457/02 Brott mål mot Antonio Niselli, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=sv&Submit=S%C3%B6k&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-457%2F02&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, 2005-09-07, klockan 13.00.

<sup>183</sup> Domskälen, punkterna 32-34, 37 och 40.

<sup>184</sup> Domskälen, punkterna 41, 43-49 och 53.

<sup>185</sup> Mål C-277/02 EU-Wood-Trading GmbH mot Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=SV&numdoc=62002J0277&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=SV&numdoc=62002J0277&model=guichett), 2005-07-03, klockan 20.00

som översteg det riktvärde som miljöministeriet i Rheinland-Pfalz fastställt i sina riktlinjer, varför återvinningen ansågs strida såväl mot direktivet som mot den tyska lagen.<sup>186</sup>

I målet konstaterade EG-domstolen att artikel 7.4 a första strecksatsen i förordningen skulle tolkas på så sätt att de invändningar som de behöriga destinations- och avsändarmyndigheterna får framföra mot transporter av avfall för återvinning kunde grundas på såväl överväganden som har ett samband med själva transporten av avfallet inom respektive behörig myndighets geografiska behörighetsområde som överväganden som hade ett samband med den planerade återvinningen.<sup>187</sup> Artikel 7.4 a första strecksatsen skulle vidare tolkas på så sätt att den behöriga avsändarmyndigheten, vid bedömningen av konsekvenserna för människors hälsa och miljön av en planerad återvinning på destinationsorten, med iakttagande av proportionalitetsprincipen kunde tillämpa de hälso- och miljöskyddsnormer som gällde för återvinning i avsändarstaten, även om dessa var strängare än de som gällde i destinationsstaten, för att invända mot en avfallstransport.<sup>188</sup> EG-domstolen konstaterade slutligen att artikel 7.4 a andra strecksatsen i förordningen skulle tolkas på så sätt att en behörig avsändarmyndighet inte kunde åberopa dessa bestämmelser för att framföra en invändning mot en transport av avfall på den grunden att den planerade återvinningen var oförenlig med nationella lagar och andra författningar om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd.<sup>189</sup>

### 3.2.3 Medlemsstaternas underlåtenhet att fullfölja sina skyldigheter

I målet *Kommissionen mot Österrike*<sup>190</sup> från januari 2005 gällde frågan Österrikes underlåtenhet att vidta de åtgärder som krävdes för att spilloljor i första hand skulle behandlas genom regenerering. Kommissionen hade med anledning av detta sänt en formell underrättelse till Österrike. I sitt svar underrättade Republiken Österrike kommissionen om att den österrikiska lagen uppfyllde ett av syftena med direktivet genom att spilloljor genom nämnda bestämmelser i första hand skulle behandlas genom regenerering. I svaret angavs vidare att medlemsstaten inte hade någon anläggning för regenerering av spilloljor. Anledningen till detta var att den sammanlagda årliga produktionen var för låg. Då kommissionen ansåg att den österrikiska rätten inte uppfyllde de krav som ställdes upp i gemenskapsrätten riktade den ett motiverat yttrande till Österrike. I sitt svar gjorde Republiken

---

<sup>186</sup> Domskälen, punkterna 23-29.

<sup>187</sup> Domskälen, punkterna 30-32, 35, 37, 39 och 43.

<sup>188</sup> Domskälen, punkterna 44-47 och 49-54.

<sup>189</sup> Domskälen, punkterna 55-56 och 58-60.

<sup>190</sup> Mål C-15/03 Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=sv&Submit=S%C3%B6k&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-15%2F03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, 2005-09-07, klockan 13.00.

Österrike gällande att bestämmelserna i den österrikiska lagen, i dess ändrade lydelse, klart och tydligt innebar att spilloljor i första hand skulle behandlas genom regenerering. Kommissionen ansåg dock att Republiken Österrike hade underlåtit att fullgöra kraven i det motiverade yttrandet och beslöt därför att väcka talan.<sup>191</sup>

EG-domstolen började med att konstatera att den ändring som dock hade gjorts i den österrikiska lagen trädde i kraft efter utgången av den tvåmånadersfrist som angavs i det motiverade yttrandet för att Österrike skulle fullgöra sina plikter. Enligt fast rättspraxis skulle förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som hade angivits i det motiverade yttrandet. Mot den bakgrunden fann EG-domstolen att Republiken Österrikes argument att det i samband med ändringen av den österrikiska lagen tydligt klargjordes att spilloljor i första hand skulle behandlas genom regenerering skulle lämnas utan avseende. Vad gällde rättsläget före ändring av den österrikiska lagen konstaterade domstolen att de nationella bestämmelserna på området inte utgjorde någon lämplig rättslig ram för att säkerställa att spilloljor i första hand behandlades genom regenerering. Enligt nämnda bestämmelser var det nämligen tillåtet att omhänderta spilloljor genom återvinning eller utnyttjande av energi, vilket innebar att regenerering och förbränning likställdes i strid med den i artikel 3.1 i direktivet uppställda prioriteringsordningen. Vad gällde Republiken Österrikes argument att det inte var lönsamt att inrätta regenereringsanläggningar i landet och att medlemsstaternas skyldigheter mot en sådan bakgrund och med beaktande av proportionalitetsprincipen borde kunna anpassas efter de konkreta förhållanden som råder erinrade domstolen om att den i domen kommissionen mot Tyskland slog fast att ett av huvudsyftena med direktivet var att spillolja i första hand skulle behandlas genom regenerering. Om det godtogs att rådande tekniska, ekonomiska och organisatoriska förhållanden i en medlemsstat utgjorde begränsningar som hindrade vidtagande av de åtgärder som avsågs i artikel 3.1 i direktivet skulle denna bestämmelse förlora all ändamålsenlig verkan, eftersom medlemsstaternas skyldighet skulle begränsas till att bibehålla status quo, vilket innebar att det inte föreskrevs någon verklig skyldighet att vidta de åtgärder som krävdes för att spilloljor i första hand skulle behandlas genom regenerering. Vad gällde denna prioritering utgjorde hänvisningen till ”tekniska, ekonomiska och organisatoriska begränsningar” som avsågs i artikel 3.1 i direktivet en del av en bestämmelse i vilken medlemsstaternas skyldighet uttrycktes i allmänna ordalag. Genom denna hänvisning hade gemenskapslagstiftaren inte haft för avsikt att föreskriva begränsade undantag från en allmänt tillämplig regel. Gemenskapslagstiftarens avsikt hade i stället varit att definiera tillämpningsområdet för och innebörden av en aktiv skyldighet att tillse att spilloljor i första hand behandlas genom regenerering. Mot bakgrund av detta fann EG-domstolen att Republiken Österrike underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> Domskälen, punkterna 10-14.

<sup>192</sup> Domskälen, punkterna 34-41.



## 4 Lagstiftningens utveckling

Avfall var ett av de miljöområden som först reglerades av EG. Sedan de första reglerna kom 1975 har de reviderats och förtydligats många gånger.<sup>193</sup>

### 4.1 Ramreglering av avfall

#### 4.1.1 Ursprungsdirektivet från 1975

Under tiden för det första miljöhandlingsprogrammet antogs de första regleringarna på avfallsområdet. Den på många sätt viktigaste regleringen var direktiv 75/442/EEG om avfall. Direktivet lade, och lägger, fast de grundläggande reglerna för avfallshanteringen och var, och är även i sin nuvarande ändrade form<sup>194</sup> i allra högsta grad, tongivande i sina definitioner för all annan reglering på området.<sup>195</sup>

I ingressen till direktivet angavs att olikheter mellan de bestämmelser om bortskaffande av avfall som redan tillämpades eller som höll på att utarbetas i de olika medlemsstaterna kunde skapa ojämlika konkurrensvillkor och därmed direkt påverka den gemensamma marknadens funktion. Det framstod som nödvändigt att en tillnärmning av lagstiftningen på området gjordes och att den åtföljdes av gemenskapsåtgärder i form av mer långtgående regler för att uppnå en av gemenskapens målsättningar i fråga om miljöskyddet och förbättringen av livskvaliteten. Vidare angavs att alla bestämmelser om bortskaffande av avfall främst måste syfta till att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall och för att hushålla med naturresurserna borde återvinning av avfall och användning av återvunnet material främjas.

I artikel 1 a definierades ”avfall” som ”varje ämne, substans eller föremål som innehavaren bortskaffar eller är skyldig att bortskaffa enligt gällande nationell lagstiftning”. Begreppet ”bortskaffande” i artikel 1 b hade en mycket vid definition och omfattade ”insamling, sortering, transport, behandling, lagring och deponering av avfall på eller under markytan, nödvändig återanvändning för vidareutnyttjande, återvinning och återanvändning”. I artiklarna 3 och 4 ålades det medlemsstaterna dels att besluta om lämpliga åtgärder för att främja att avfall inte uppkom och att avfall återanvändes och behandlades så att råvaror och eventuellt energi kunde utvinnas, eller att andra processer för vidareutnyttjande användes, dels att vidta de åtgärder som krävdes för att säkerställa att avfall bortskaffades utan fara för människors hälsa och utan att processer eller metoder användes som kunde skada miljön. Enligt principen om att förorenaren betalar skulle

<sup>193</sup> S. Mahmoudi, *EG-domstolen och frågan om avfall*, SvJT 2000 s. 47.

<sup>194</sup> Ramdirektivet ändrades genom rådets direktiv 91/156/EEG om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall, EGT 1991 L 78/32.

<sup>195</sup> S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 199 och J. H. Jans, *European Environmental Law*, s. 387.

antingen avfallsinnehavaren, de tidigare innehavarna eller tillverkaren av den produkt från vilken avfallet härrörde stå för kostnaden för avfallshanteringen.<sup>196</sup>

## 4.1.2 Ändringen 1991

Mot slutet av 1980-talet hade situationen förändrats för avfall och avfallshandling inom gemenskapen och den existerande lagstiftningen hade visat sig otillräcklig. Kommissionen lade därför fram ett förslag på ett nytt avfallsdirektiv.<sup>197</sup> Syftet med ändringarna var dels att föra samman alla de direktiv som rörde handeringen av avfall till ett enda ramdirektiv för att på så sätt slippa upprepningen av termer, dels att lägga till eller understryka de prioriteringar på avfallsområdet som visat sig vara viktiga sedan det senaste direktivet antogs<sup>198</sup> och dels att införa mer precisa och överensstämmande definitioner av avfall, bortskaffande och farligt avfall på gemenskapsnivå.<sup>199</sup> Kommissionen ansåg även att det fanns problem vad gällde inkorporeringen av direktivets definitioner och begrepp in i den nationella lagstiftningen hos medlemsstaterna. Den vida skrivningen av begreppen gav medlemsstaterna en avsevärd handlingsfrihet utan att de för den delen bröt mot direktivet. De skillnader som fanns i omfattningen och spännvidden mellan nationell och regional lagstiftning, fruktade kommissionen kunde ge allvarliga återverkningar vad gällde den gemensamma marknaden och den fria rörligheten för varor. Det var därför av intresse för många olika aktörer inom avfallsbranschen att få en enhetlig definition av begreppet avfall.<sup>200</sup>

För att tydliggöra begreppet avfall föreslog kommissionen att en lista skulle läggas till som bilaga 1, där olika anledningar till varför olika material var lämpade för bortskaffande skulle finnas. I bilagan skulle även begreppet bortskaffande definieras mer noga.

I det ursprungliga förslaget till nytt direktiv definierades i artikel 1 ”avfall” som ”varje substans eller föremål som innehavaren bortskaffar eller är tvungen att bortskaffa, på grund av de anledningar som anges i bilaga 1”. ”Bortskaffande” definierades som ”insamlandet, transporten och behandlingen av avfall, särskilt de åtgärder som anges i bilaga 2”. I artikel 3 föreslogs att medlemsstaterna skulle ta lämpliga steg för att bland annat uppmuntra förhindrandet och återanvändandet och återvinningen av avfall.<sup>201</sup>

Ekonomiska och sociala kommittén välkomnade i sitt yttrande<sup>202</sup> kommissionens beslut att uppmärksamma frågan om avfallshandling men

---

<sup>196</sup> Ramdirektivet, artikel 11.

<sup>197</sup> COM/1988/391-1/final, Proposal for a Council Directive amending Directive 75/442/EEC on waste och [http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=sv&DosId=107362](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=sv&DosId=107362) för gången i ärendet, 2005-04-28.

<sup>198</sup> Såsom främjandet av ren teknik och produkter vilka genererar lite eller inget avfall, behovet av mer omfattande data gällande situationen inom gemenskapen och önskan om mer harmoniserade metoder för avfallshandling.

<sup>199</sup> COM/1988/391-1/final, s. 1-2, styckena 1-2(c) och s. 4.

<sup>200</sup> COM/1988/391-1/final, s. 2, stycke 3.

<sup>201</sup> COM/1988/391-1/final, s. 4 och artiklarna 1 och 3.

<sup>202</sup> OJ 1989 C 56/2.

även de nya definitionerna av olika typer av avfall och avfallshanteringsverksamheter, vilka var baserade på OECD:s internationellt erkända regler. Kommittén hade däremot starka reservationer mot utkastet till direktivet, vilket den ansåg i vissa avseenden var mindre progressivt än redan existerande miljöpolicylagstiftning. Den var rädd att de föreslagna ändringarna av det gamla direktivet och de nya bestämmelserna skulle kunna komma att skapa luckor i gemenskapens plan för avfallslagstiftningen. Detta skulle göras än mer troligt genom kommissionens avsikt att anta ett uppbåd av mer detaljerade bestämmelser, av vilka vissa skulle ersätta eller komplettera grunddirektivet. Vidare menade kommittén att ett nytt tillvägagångssätt på avfallsområdet endast kunde stödjas om alla bestämmelser presenterades och undersöktes som en helhet. Tills det gjordes, vore det bäst att helt enkelt ändra existerande direktiv där det behövdes, såsom exempelvis vad gällde de olika begreppen och framför allt se till att bestämmelserna implementerades i medlemsstaterna. Kommittén ansåg det viktigt att det föreslagna förslaget till ändringsdirektiv måste innehålla harmoniserade minimiregler om undvikandet, minskandet och bortskaffandet av avfall, för att undvika skillnader i de nationella lagstiftningarna.<sup>203</sup>

Europaparlamentet godkände i sitt yttrande<sup>204</sup> kommissionens förslag med vissa ändringar. Till definitionen av begreppet avfall i artikel 1 ville parlamentet lägga till ”eller förorenade material, vilka är av det slag, i sådana kvantiteter eller av sådana koncentrationer att de är hälsofarliga eller är en fara för miljön”. I artikel 3 ville parlamentet ändra ”lämpliga steg” till ”i första hand” och ”i andra hand” och även lägga till att undvikandet och förhindrandet av avfall skulle var den viktigaste åtgärden.<sup>205</sup>

I november 1989 lämnade kommissionen ett ändrat förslag<sup>206</sup>. I det hade tio av parlamentets föreslagna ändringar tagits med. De gjorda ändringarna lade, enligt kommissionen, större tonvikt vid avfallsförebyggande åtgärder, ren teknik och återvinning samt kontrollåtgärder. I artikel 1 skedde ingen förändring jämfört med det ursprungliga förslaget, däremot ändrades artikel 3 i enlighet med parlamentets förslag.<sup>207</sup>

Det slutgiltiga förslaget till nytt direktiv antogs i mars 1991<sup>208</sup>. Det nya direktivet innehöll 21 artiklar och två bilagor. Begreppet ”avfall” hade genomgått en betydande förändring och avsåg nu ”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av

---

<sup>203</sup> OJ 1989 C 56/3.

<sup>204</sup> OJ 1989 C 158/232.

<sup>205</sup> OJ 1989 C 158/233.

<sup>206</sup> COM/1989/560/final, Amended proposal for a Council Directive amending Directive 75/442/EEC on waste.

<sup>207</sup> COM/1989/560/final, s. 1 samt artiklarna 1 och 3.

<sup>208</sup> Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall, EGT 1991 L 78/32.

med”.<sup>209</sup> Bilaga 1 listade först 15 specifika kategorier av avfall. Som kategori 16 angavs ”samtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier”. Denna formulering, i kombination med direktivets rättsliga grund artikel 175, har tolkats som att medlemsstaterna i framtiden skall ha möjlighet att utvidga begreppet avfall och inkludera fler kategorier än de som uttryckligen nämns i direktivet.<sup>210</sup> Begreppet ”bortskaffande” hade även det vidgats. Det betydde i sin ändrade form i princip att göra sig av med avfall genom de olika förfaranden, 15 stycken, som är uppräknade i bilaga 2 A till direktivet.<sup>211</sup> Även begreppet ”återvinning” har fått en egen definition och definieras på ett icke uttömmande sätt i bilaga 2 B till direktivet.<sup>212</sup>

### 4.1.3 Förslag om kodifiering

I slutet av 2003 lade kommissionen fram ett förslag till en kodifierad version av direktivet om avfall<sup>213</sup> och i skrivande stund har parlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén avgett yttranden och ett yttrande från rådet är under behandling.<sup>214</sup>

I sitt förslag skrev kommissionen att det i dag finns ett stort antal bestämmelser som har ändrats ett flertal gånger och ofta på ett väsentligt sätt finns spridda i såväl den ursprungliga rättsakten som i senare ändringsakter. Det nya direktivet skall ersätta de olika rättsakter som omfattas av kodifieringen. Förslaget följer de kodifierade texterna vad beträffar innehållet i sak och begränsar sig därmed till att föra samman texterna, vilket innebär att de ändringar som krävs till följd av kodifieringen endast är av formell karaktär.<sup>215</sup>

I februari 2004 lämnade parlamentet sitt betänkande<sup>216</sup> i vilket kommissionens förslag godkändes.<sup>217</sup> Europeiska ekonomiska och sociala kommittén lämnade i mars 2004 sitt yttrande<sup>218</sup> över förslaget. Kommittén ansåg att det skulle vara ytterst värdefullt om samtliga texter samlades i ett enda direktiv. Under förutsättning att kodifieringen inte skulle innebära

---

<sup>209</sup> Direktiv 91/156/EEG, artikel 1 (a), jämför detta med den tidigare definitionen ”varje ämne, substans eller föremål som innehavaren bortskaffar eller är skyldig att bortskaffa enligt gällande nationell lagstiftning”.

<sup>210</sup> S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 200 och J. H. Jans, *European Environmental Law*, s. 389-390.

<sup>211</sup> Direktiv 91/156/EEG, artikel 1 (e).

<sup>212</sup> Direktiv 91/156/EEG, artikel 1 (f).

<sup>213</sup> KOM/2003/731/slutlig, Förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om avfall (kodifierad version).

<sup>214</sup> För gången i ärendet se [http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=sv&DosId=187123](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=sv&DosId=187123) och <http://www2.europarl.eu.int/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=COD/2003/0283>, 2005-05-03.

<sup>215</sup> KOM/2003/731/slutlig, s. 2 styckena 1-4.

<sup>216</sup> A5-0117/2004, Betänkande om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall (kodifierad version).

<sup>217</sup> A5-0117/2004, s. 5.

<sup>218</sup> Europeiska ekonomiska och sociala kommittén 2004/513, Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall" (kodifierad version), EGT 2004 C 112/46.

någon konkret ändring utan endast syfta till att göra gemenskapslagstiftningen klar och överskådlig gav kommittén sitt fulla stöd till målsättningen och välkomnade förslaget på grundval av ovanstående försäkran.

#### 4.1.4 Kommentarer i doktrin

De definitioner som ramdirektivet om avfall ger är centrala även för övriga direktiv. De kommentarer som redovisas här är därför giltiga för både ramdirektivet om avfall och direktivet om farligt avfall.

Att ge en exakt definition av vad som är avfall är inte en lätt uppgift, vilket ju också den stora mängden mål till EG-domstolen tyder på. I direktivet från 1975 definierades avfall som ”varje ämne, substans eller föremål som innehavaren bortskaffar eller är skyldig att bortskaffa enligt gällande nationell lagstiftning”. Genom denna definition fick definitionen av begreppet bortskaffande här en viktig betydelse. Det gavs en mycket vid omfattning och definierades som ”insamling, sortering, transport, behandling, lagring och deponering av avfall på eller under markytan, nödvändig återanvändning för vidareutnyttjande, återvinning och återanvändning”.

Det första målet i EG-domstolen som rörde just definitionen av avfall var *Zanetti-målet*<sup>219</sup> (se kapitel 3.1.2.1) där domstolen bland annat konstaterade att begreppet avfall inte kunde tolkas så att det uteslöt ämnen och material av ekonomiskt värde. Domstolens tolkning i *Zanetti-målet* kom sedan att upprepas i flera senare mål om avfall.

När avfallsdirektivet ändrades 1991 genomgick även kärnbegreppen en förändring. Definitionen av begreppet avfall ändrades så att med avfall avses ”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”. Tillägget ”enligt bestämmelser i gällande nationell lag” togs bort. Den var inte längre önskvärd eftersom avfallsdefinitionen i så fall även i fortsättningen skulle vara beroende av de olika medlemsstaternas nationella lagstiftningar.<sup>220</sup>

Begreppen ”bortskaffande” och ”slutligt omhändertagande” ersattes i det nya direktivet av begreppet ”göra sig av med”. In den engelska versionen motsvaras dessa begrepp av ”dispose of” och ”discard”. Genom denna ändring antyds, enligt Said Mahmoudi, att gemenskapen reglerar inte endast ämnen som saknar ekonomiskt värde och som innehavaren vill göra sig av med (något som kan ge ett negativt intryck) utan också ämnen som fortfarande har ett ekonomiskt värde även om ägaren inte vill eller inte får inneha det längre (ett positivt intryck). På detta sätt överensstämmer den nya definitionen med domslutet i *Zanetti-målet*.<sup>221</sup> Intressant att notera är dock att vare sig i den franska eller i den italienska versionen av ramdirektivet hade begreppen ändrats eller ersatts med nya efter ändringen 1991. I de

<sup>219</sup> Förenade målen C-206/88 och C-207/88 brottmål mot G. Vesso och G. Zanetti., ECR 1990, s. I-1461.

<sup>220</sup> S. Mahmoudi, *EG-domstolen och frågan om avfall*, SvJT 2000 s. 48 ff. och G. Gallego, *Waste Legislation in the European Union*, [2001] EELR, s. 349.

<sup>221</sup> S. Mahmoudi, *EG-domstolen och frågan om avfall*, SvJT 2000 s. 49, stycke 3.

versionerna använde man sig fortfarande av begreppen ”se default” respektive ”difarsi di”.<sup>222</sup> Begreppet ”återvinning” var ytterligare ett nytt begrepp som infördes i och med ändringen 1991. Återvinning definieras som ”de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 B”.

## 4.2 Regleringar av farligt avfall

Det första direktivet, direktiv 78/319 om giftigt och annat farligt avfall<sup>223</sup>, vilket antogs under det andra miljöhandlingsprogrammet, var ett ramdirektiv som både till sin struktur och till sitt innehåll liknade ramdirektivet om avfall (se kapitel 4.1). Direktivet var ett minimidirektiv och upphävdes genom direktiv 91/689/EEG om farligt avfall.

I sitt förslag till nytt direktiv om farligt avfall<sup>224</sup> angav kommissionen som syfte att en mer precis och konsekvent definition av begreppet ”farligt avfall” vore önskvärd på gemenskapsnivå.<sup>225</sup> Precis som i fallet med definitionen av begreppet ”avfall” fanns problem vad gällde definitionen och inkorporeringen av begreppet ”farligt avfall” in i den nationella lagstiftningen hos medlemsstaterna. Den vida skrivningen av begreppet gav medlemsstaterna en avsevärd handlingsfrihet utan att de för den delen bröt mot direktivet. Det fanns vissa väsentliga skillnader i omfattningen och spännvidden mellan nationell och regional lagstiftning, vilket kommissionen fruktade kunde ge allvarliga återverkningar vad gällde den gemensamma marknaden och den fria rörligheten för varor. Det var därför av intresse för många olika aktörer inom avfallsbranschen att få en enhetlig definition av begreppet ”farligt avfall”.<sup>226</sup> Kommissionens nya förslag gällde, som ovan nämnts, ”farligt avfall”, en term som ansågs vidare och mer omfattande och uttömmande än den tidigare ”giftigt och (annat) farligt” avfall. Ramdirektivets bestämmelser om avfall skulle gälla även för farligt avfall och det nya direktivet skulle fungera som ett komplement till avfallsdirektivet. Definitionen av begreppet ”farligt avfall” fanns närmare beskrivet i de tre bilagor som kompletterade direktivet, vilka var i linje med OECD:s definitioner av farligt avfall.<sup>227</sup>

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ansåg att hanteringen av farligt avfall gav upphov till oro både inom och utanför gemenskapen och välkomnades det nya direktivet. För kommitténs övriga kommentarer se ovan i kapitel 4.1.2.<sup>228</sup>

---

<sup>222</sup> D. Pocklington, *UK Perspectives on the Definition of “Waste” in the EU Legislation*, [1999] EELR, s. 72.

<sup>223</sup> Rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall, EGT 1978 L 84/43.

<sup>224</sup> COM/1988/391-2/final, Proposal for a Council Directive on hazardous waste.

<sup>225</sup> COM/1988/391-2/final, s. 2 stycke 2 (c).

<sup>226</sup> COM/1988/391-2/final, s. 2 stycke 3.

<sup>227</sup> COM/1988/391-2/final, s. 5-6.

<sup>228</sup> OJ 1989 C 56/3.

Europaparlamentet godkände i första behandlingen<sup>229</sup> kommissionens förslag till nytt direktiv om farligt avfall under förutsättning att bland annat lagstiftningen borde ske genom en förordning och inte genom ett direktiv och att förordningen skulle gälla giftigt avfall så väl som farligt avfall. Vidare föreslog parlamentet att syftet med förordningen bestämmelser skulle vara att de skulle fungera som gemensamma minimiregler för hanteringen av giftigt och farligt avfall och inte som kommissionens förslag var att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning gällande kontrollerad hantering av farligt avfall.<sup>230</sup>

I november 1989 lade kommissionen fram ett ändrat förslag till direktiv om farligt avfall<sup>231</sup>. Kommissionen ansåg sig endast kunna acceptera två av parlamentets föreslagna ändringar. Det ändrade förslag var i princip det samma som det ursprungliga förslaget till nytt direktiv om farligt avfall.<sup>232</sup>

Det nya direktivet<sup>233</sup> om farligt avfall bestod av tolv artiklar och tre bilagor. I ingressen angavs att för att förbättra effektiviteten vid hanteringen av farligt avfall inom gemenskapen var det nödvändigt att använda en exakt och enhetlig definition av farligt avfall. Det var nödvändigt att säkerställa att bortskaffande och återvinning av farligt avfall övervakades i största möjliga utsträckning.<sup>234</sup> Enligt direktivets artikel 1 var syftet<sup>235</sup> att få till stånd en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kontrollerad hantering av farligt avfall. Definitionen av begreppet ”avfall” och andra termer var de samma som i direktivet om avfall, just för att uppnå en enhetlig terminologi. Bilaga 1 A och B till direktivet definierar olika kategorier av farligt avfall, bilaga 2 innehåller en förteckning över de beståndsdelar som gör att i bilaga 1 B upptaget avfall klassificeras som farligt avfall och bilaga 3 omfattar en lista över egenskaper som gör att avfall klassificeras som farligt, exempelvis explosivt, oxiderande och brandfarligt.

## 4.3 Regleringar av avfallstransporter

### 4.3.1 Ursprungsbestämmelserna från 1978 och det nya direktivet från 1984

Genom direktiv 78/319/EEG om giftigt och annat farligt avfall (se kapitel 4.2) reglerades även transporter av avfall inom gemenskapen. Bekymren med avfallstransporterna växte dock över tiden och de existerande reglerna räckte inte till. I det tredje miljöhandlingsprogrammet ställdes gränsöverskridande transporter av farligt avfall upp som en av gemenskapens

---

<sup>229</sup> OJ 1989 C 158/238.

<sup>230</sup> OJ 1989 C 158/238 och s. 244.

<sup>231</sup> COM/1989/560/final, Amended proposal for a Council Directive on hazardous waste.

<sup>232</sup> COM/1989/560/final, s. 1 och 8.

<sup>233</sup> Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall, EGT 1991 L 377/20.

<sup>234</sup> Rådets direktiv 91/689/EEG, fjärde till sjätte styckena i ingressen, beaktandemeningarna oräknade.

<sup>235</sup> Vilket hade utarbetats enligt artikel 2.2 i direktiv 75/442/EEG.

prioriteringar för miljöskyddet. Kommissionen lade därför fram ett förslag till direktiv om övervakning och kontroll inom gemenskapen av gräns-överskridande transporter av *farligt* avfall<sup>236</sup> eftersom inget av de redan existerande direktiven på avfallsområdet reglerade just detta område. Den skrev att det var nödvändigt att en tillnärmning av lagstiftningen på området gjordes eftersom olikheter i de nationella bestämmelserna i medlemsstaterna riskerade att skapa ojämlika konkurrens-förhållanden och på så sätt direkt påverka den gemensamma marknaden. Vad gällde förfarandena för övervakning och kontroll av gräns-överskridande transporter av farligt avfall inom gemenskapen fanns särskilt sådana olikheter. Syftet med direktivet, och liknande direktiv, var enligt kommissionen att skydda människors hälsa och miljön mot de skadliga effekter som farligt avfall kan ha. Kommissionen efterfrågade också ett krav för transportörer att underrätta berörda parter om sin transport och att alla personer eller företag som sysslar med transporter av farligt avfall måste inneha ett tillstånd för sådan hantering.<sup>237</sup>

Ekonomiska och sociala kommittén yttrade sig över förslaget<sup>238</sup> och delade kommissionens mening att det fanns ett brådskande behov av en lösning i den här frågan<sup>239</sup> och menade att ännu mer tonvikt i förslaget borde läggas på behovet av att skydda miljö och hälsa, genom att bortskafta avfallet på de säkraste och lämpligaste platserna och med den säkraste och mest passande utrustningen. Kommittén ansåg vidare att farligt avfall i princip borde tas om hand och bortskaftas i det land det härrörde från och att transporter till andra länder av farligt avfall endast borde ske om ursprungslandet inte hade möjlighet att ta hand om det på rätt sätt.<sup>240</sup> Vad gällde enskilda artiklar i förslaget ansåg kommittén att bestämmelserna i artikel 3, vilken rörde producentens eller den som handhade avfallets plikt att underrätta de behöriga myndigheterna i ett land att man tänker föra in farligt avfall där, borde utvidgas och skärpas.<sup>241</sup>

Europaparlamentet<sup>242</sup> välkomnade förslaget att föra in gränsöverskridande transporter av farligt avfall och bortskaftandet av dem under gemenskapens kontroll. Parlamentet ansåg vidare att händelser som Sevesokatastrofen inte borde tillåtas hända igen och att den allvarliga generella bristen på bestämmelser i gemenskapslagstiftningen rörande sådana saker måste åtgärdas omgående. Parlamentet ansåg därför att förslaget borde ges en mer

---

<sup>236</sup> COM/1982/892/final, Proposal for a Council Directive on the supervision and control of transfrontier shipment of hazardous wastes within the European Community och OJ 1983 C 53/3.

<sup>237</sup> OJ 1983 C 53/3 styckena 1, 3-4 och 6-8 i ingressen, beaktandemeningarna oräknade.

<sup>238</sup> OJ 1983 C 176/4.

<sup>239</sup> Bland annat med tanke på de då nyligen inträffade händelserna kring det gränsöverskridande bortskaftande och upphittandet av avfall från Seveso-katastrofen. För en närmare redogörelse för Seveso-katastrofen (1976) och försvinnandet av giftigt avfall därifrån läs t.ex. David Dickson, *The Embarrassing Odyssey of Seveso's Dioxin*, Science, New Series, Vol. 220, No 4604, June 24 1983, p. 1362-1363.

<sup>240</sup> OJ 1983 C 176/5, styckena 1.1.-1.3.

<sup>241</sup> OJ 1983 C 176/6, stycke 2.1.1.

<sup>242</sup> OJ 1983 C 184/38.



tvingande karaktär men samtidigt vara ett snabbt och effektivt instrument för att ge de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna största möjliga kontroll.<sup>243</sup> Vad gällde enskilda artiklar menade Europaparlamentet att bestämmelserna skulle utgöras av en förordning istället för det föreslagna direktivet. Precis som ekonomiska och sociala kommittén ville parlamentet utöka producentansvaret i artikel 3 till att producenten ansvarar för avfallet från den stund det uppstår tills det bortskaffas och att farligt avfall i första hand skall bortskaffas i ursprungslandet.<sup>244</sup>

Med beaktande av yttrandena från ekonomiska och sociala kommittén och parlamentet lämnade kommissionen ett ändrat förslag till nytt direktiv<sup>245</sup>. I det ändrade förslaget hade kommissionen följt parlamentets linje och ändrat direktivet till en förordning. Den åtstramning och det ökade ansvaret på producenten i artikel 3 som både kommittén och parlamentet förespråkade fanns inte med i det ändrade förslaget.<sup>246</sup>

I december 1984 antogs det nya förslaget. Till sin form var det ett direktiv<sup>247</sup>. Direktivet behandlade enbart transporter av farligt avfall inom gemenskapen och liknade i stort kommissionens ändrade förslag dock utan den efterfrågade strängare skrivningen.

### 4.3.2 Ändringen 1986

I takt med att transporterna av farligt avfall mellan medlemsstaterna ökade under 1980-talet, ökade även transporterna av farligt avfall till länder utanför gemenskapen och särskilt till utvecklingsländer. Direktivet från 1984 omfattade ju enbart transporter inom gemenskapen och kommissionen såg därför ett behov av att utöka regelverket till att även omfatta transporter från medlemsländer till länder utanför gemenskapen. Ett förslag till ändring av det existerande direktivet<sup>248</sup> lades därför av kommissionen. I ingressen till direktivet angavs att enligt rekommendationer från OECD skall OECD:s medlemmar dels inte tillämpa mindre stränga kontroller av gränsöverskridande transporter av farligt avfall för icke medlemsstater än de skulle för transporter som enbart involverade medlemsstater, dels inte tillåta transporter till icke medlemsstater såvida inte de behöriga myndigheterna i det mottagande landet, och eventuella transitländer, som inte är medlemmar, myndigheter godkänner transporten och det farliga avfallet

---

<sup>243</sup> OJ 1983 C 184/50.

<sup>244</sup> OJ 1983 C 184/41, artiklarna 1 och 3.

<sup>245</sup> COM/1983/386/final, Amendment to the proposal for a Council Directive on the supervision and control of transfrontier shipment of hazardous wastes within the European Community.

<sup>246</sup> OJ 1983 C 186/5.

<sup>247</sup> Rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall, EGT 1984 L 326/31.

<sup>248</sup> COM/1985/511/final, Proposal for a Council Directive amending Directive 84/631/EEC on the supervision and control within the European Community of the transfrontier shipment of hazardous waste.

skickas till lämpliga anläggningar i mottagarlandet. I ljuset av dessa rekommendationer borde direktivet ändras.<sup>249</sup>

Ekonomiska och sociala kommittén<sup>250</sup> godkände kommissionens förslag att implementera OECD:s rekommendationer i gemenskapen och därmed fylla de luckor som fanns i direktivet.<sup>251</sup>

Även parlamentet<sup>252</sup> godkände förslaget utan att föreslå några ändringar.

Det ändrade direktivet<sup>253</sup> antogs 1986 och omfattade nu även transporter av farligt avfall utanför gemenskapen.

### 4.3.3 Förordningen från 1993

Med 1984 års direktiv och ändringen 1986 hade gemenskapen hoppats få bukt med de problem som gränsöverskridande transporter och särskilt kontrollen därav kan innebära. Implementeringen av direktiven kom dock att försenas. 1990 lade därför kommissionen fram ett förslag till en förordning om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från europeiska gemenskapen<sup>254</sup>. Det fanns även andra orsaker som bidrog till att kommissionen ansåg att existerande bestämmelser var tvungna att skrivas om helt.<sup>255</sup> Kommissionen ansåg att en förordning vore det bästa sättet att genomföra förändringen på eftersom den garanterar en samtidig och harmoniserad tillämpning i alla medlemsstater.<sup>256</sup> Den grundläggande skillnaden mellan direktivet och den föreslagna förordningen var räckvidden eftersom förordningen skulle vara tillämplig på alla sorters avfall. Anledningen till denna utvidgning var att det inte fanns någon klar skiljelinje mellan farligt och andra typer av avfall och att detta kunde ge upphov till illegala handlingar. ”Vanligt” avfall skapar ofta liknande problem som farligt avfall och kommissionen ansåg därför att det var nödvändigt att vidga räckvidden både för att skydda miljön och för att hjälpa till att fullborda den inre marknaden.<sup>257</sup> När det gällde restriktioner för avfallstransporter ansåg kommissionen att de måste baseras på objektiva kriterier utan samband med

---

<sup>249</sup> OJ 1985 C 284/5, stycke 5, beaktandemeningarna oräknade.

<sup>250</sup> OJ 1985 C 354/4.

<sup>251</sup> OJ 1985 C 354/4, styckena 1.1-1.4.

<sup>252</sup> OJ 1986 C 36/197.

<sup>253</sup> Council Directive 86/279/EEC of 12 June 1986 amending Directive 84/631/EEC on the supervision and control within the European Community of the transfrontier shipment of hazardous waste, EGT 1986 L 181/13.

<sup>254</sup> COM/1990/415/final, Proposal for a Council Regulation (EEC) on the supervision and control of shipments of waste within, into and out of the European Community.

<sup>255</sup> 1989 blev gemenskapen part till Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall och den fjärde Lomékonventionen och även genomförandet av den inre marknaden från och med den 1 januari 1993 och därigenom borttagandet av inre gränser kräver nya regler för övervakning av avfallstransporter, COM/1990/415/final, s. 1, Explanatory memorandum avsnitt 1.

<sup>256</sup> COM/1990/415/final, s. 2.

<sup>257</sup> COM/1990/415/final, s. 2, Scope avsnitt 2.

nationella gränser<sup>258</sup>. Vidare hade kommissionen valt att införa obligatorisk underrättelse mellan behöriga myndigheter gällande alla transporter, även när det bara involverar en medlemsstat. Kommissionen sammanfattade förslaget till ny förordning som att systemet som föreslogs byggde på principen att vilken transport som helst som lämnade en behörig myndighets jurisdiktion för en annan jurisdiktion inom gemenskapen skulle komma att bedömas på samma grunder (miljömässigt riktig avfallshantering och, när det gäller bortskaffande, närhet). Slutligen skulle det komma att bättre än något annat system hindra exporten av avfall till tredje land eller till och med till utvecklingsländer, genom att det skapade en hel rad av alternativ när bortskaffande nära produktionskällan stötte på problem.<sup>259</sup>

Ekonomiska och sociala kommittén<sup>260</sup> välkomnade i grund och botten målen med förslaget. Kommittén insåg mycket väl behovet av regler som möjliggjorde att transporter av farligt avfall kunde övervakas och att information om dess art och kännetecken gjordes tillgänglig för att hindra okontrollerade transporter. Vidare ansåg kommittén att uppmärksamhet måste ges åt det faktum att en del medlemsstater hade otillräcklig utrustning för att hantera farligt avfall. Det fanns ofta en stark allmän motvilja mot sådana anläggningar vilket hade försenat byggandet av sådana avfallshanteringsanläggningar som i förslaget redan antogs finnas. En sådan situation hindrade avsevärt användningen av regler om övervakning och kontroll av avfallstransporter. Det var därför viktigt att berörda medlemsstaternas regeringar vidtog lämpliga åtgärder.

När det gällde förordningens räckvidd ansåg kommittén att den var för vid och föreslog att förordningen skulle begränsas till att enbart omfatta farligt avfall med risk för att förordningen annars inte skulle kunna genomföras i praktiken. Den ansåg också att det föreslagna systemet med underrättelse mer liknade ett tillståndsförfarande, vilket riskerade att göra hela processen mer byråkratisk än den redan var.<sup>261</sup>

Efter att även parlamentet hade yttrat sig över förslaget<sup>262</sup> antog kommissionen ett ändrat förslag till ny förordning<sup>263</sup>. I det nya förslaget hade kommissionen behållit de förslag till ändringar som den ansåg kunde bidra till att övervakningen och kontrollen av avfallstransporter blev mer effektiv.<sup>264</sup>

---

<sup>258</sup> Sådana kriterier var exempelvis avstånd och förnuftig och miljömässigt riktig avfallshantering, vilka kunde rättfärdiga ingripande från behöriga myndigheter, COM/1990/415/final, s. 3, Movements of waste inside the Community and movements involving third countries, avsnitt 3.

<sup>259</sup> COM/1990/415/final, s. 4.

<sup>260</sup> OJ 1991 C 269/10.

<sup>261</sup> OJ 1991 C 269/10.

<sup>262</sup> EGT 1993 C 42/83.

<sup>263</sup> COM/1992/121/final, Amended proposal for a Council Regulation (EEC) on the supervision and control of shipments of waste within, into and out of the European Community.

<sup>264</sup> COM/1992/121/final, s. 1 Explanatory memorandum.

I februari 1993 antog rådet den nya förordningen<sup>265</sup>. Förordningen behandlade nu transporter av avfall inom, till och från gemenskapen. I inledningen till förordningen betonades principerna om närhet, prioritering av återvinning och tillräcklig egenkapacitet på gemenskapsnivå och nationell nivå. Medlemsstaterna gavs också möjlighet att i enlighet med fördraget vidta åtgärder för att helt eller delvis förbjuda eller systematiskt invända mot transporter av avfall för bortskaffande. Transporter av avfall bör föregås av en anmälan till behöriga myndigheter så att dessa underrättas särskilt om avfallstyp samt om transport och bortskaffande eller återvinning av avfallet och därigenom kan vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människors hälsa och miljön.<sup>266</sup> Förordningen var indelad i åtta avdelningar och fyra bilagor. De fyra huvudrubrikerna var transport, export, import och transit. I bilaga 2 återfanns den så kallade gröna avfallslistan, i bilaga 3 den gula avfallslistan och i bilaga 4 den röda avfallslistan.

#### 4.3.4 Ny förordning om transport av avfall

I juni 2003 lade kommissionen ett nytt förslag<sup>267</sup> till förordning om transport av avfall. I förslaget föreslogs en revidering av den existerande förordningen menad att stärka det nuvarande kontrollförfarandet och förenkla och klargöra det till fördel både för miljön och för transportföretag. Förslaget skulle också vara ett steg närmare internationell harmonisering av avfallstransporter. Förslaget hade enligt kommissionen fyra huvudsyften:

- att implementera OECD:s beslut från 2001 i gemenskapens lagstiftning;
- att ta i tu med de problem som uppstått vid tillämpningen och administreringen och genomdrivandet av 1993 års förordning och skapa större rättslig klarhet;
- att sträva efter global harmonisering vad gäller gränsöverskridande transporter av avfall; och
- att förstärka strukturen av artiklarna i förordningen.

Europaparlamentet<sup>268</sup> godkände förslaget med vissa ändringar. Efter att kommissionen lämnat ett ändrat förslag<sup>269</sup> till förordning om transport av avfall ligger nu ärendet för närvarande hos rådet.<sup>270</sup>

---

<sup>265</sup> Rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, EGT 1993 L 30/1.

<sup>266</sup> Styckena 9 och 10 i ingressen, beaktandemeningarna oräknade.

<sup>267</sup> KOM/2003/379/final, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall.

<sup>268</sup> A5/2003/391/.

<sup>269</sup> KOM/2004/172/final, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall.

<sup>270</sup> För gången i ärendet och nuvarande läge se vidare [http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=sv&DosId=183890](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=sv&DosId=183890), 2005-05-11.

### 4.3.5 Kommentarer i doktrin

Fenomenet med transporter av avfall mellan länder är både något som har förändrats och ökat sedan 1978 då den första bestämmelsen om transport av farligt avfall antogs. Lagstiftningen utvidgades därför under 1980- och 1990-talet först till att omfatta övervakning och kontroll av transporter av farligt avfall inom gemenskapen, sedan till att även omfatta exporten av farligt avfall till länder utanför gemenskapen för att till sist genom förordningen från 1993 omfatta avfallstransporter i allmänhet vare sig de är inom, till eller från europeiska gemenskapen. Ett förslag att ytterligare stärka regleringarna om avfallstransporter är under behandling.

Ett av de mål från EG-domstolen som haft stor inverkan på regleringen av avfallstransporter är det vallonska avfallsmålet<sup>271</sup>. Målet gällde utbyte av vanligt avfall mellan medlemsstaterna, ett område som vid tidpunkten ännu inte var reglerat av gemenskapen (för en mer detaljerad redogörelse se kapitel 3.1.2.2). Domstolen konstaterade att nationell eller regional lagstiftning som förbjuder import av avfall från andra medlemsstater kan rättfärdigas under artikel 28 EG (i ändrad lydelse). När förslaget om antagandet av en ny förordning lades mötte det, enligt Said Mahmoudi, först ovilja och till och med avvisande från några medlemsstater.<sup>272</sup> Enligt Mahmoudi kan man se två bidragande orsaker till att förordningen, vilken uttryckligen tillåter nationella förbud mot avfallsimport, till slut antogs. Dels domen i det vallonska avfallsmålet och dels upptäckten av ett antal transporter av visst tyskt sjukhusavfall i Frankrike, vilket var avsett att dumpas eller bortskaffas där.<sup>273</sup>

## 4.4 Regleringar av specialavfall

Inom avfallsområdet finns även lagstiftning vilken reglerar vissa specialområden<sup>274</sup>. Ett av dessa områden är spilloljor.

Den första rättsakten som antogs av gemenskapen rörande avfall var direktiv 75/439/EEG om omhändertagande av spilloljor<sup>275</sup>. Direktivet bestod av tjugo artiklar. I inledningen angavs att olikheter mellan sådana bestämmelser om omhändertagande av spilloljor som tillämpades eller var under utarbetande i medlemsstaterna kunde skapa ojämlika konkurrensvillkor och därmed direkt påverka den gemensamma marknadens funktion. En tillnärmning av lagstiftningen på detta område var därför nödvändig. Ett viktigt syfte med alla bestämmelser som avsåg omhändertagande av

<sup>271</sup> Mål C-2/90, Kommission mot Belgien, REG 1992, s. I-4431.

<sup>272</sup> S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 207.

<sup>273</sup> S. Mahmoudi, *EU: s miljö rätt*, s. 85 och 207.

<sup>274</sup> Andra specialområden som regleras är pcb och pct, avfall från titandioxidindustrin, avloppsslam som används i jordbruket och batterier.

<sup>275</sup> Rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor, EGT 1975 L 194/23.

spilloljor borde vara att skydda miljön mot skadliga effekter på grund av utsläpp, förvaring eller behandling av sådana oljor. Ett system borde utformas så att behandling av spillolja kunde ske på ett säkert sätt med rimliga ekonomiska insatser. Regler om tillstånd för företag som svarar för omhändertagande av sådana oljor, om krav på uppsamling och/eller bortskaffande av sådana oljor i vissa fall samt om lämpliga tillsynsförfaranden borde ingå i systemet.<sup>276</sup> Enligt artiklarna 2 och 3 skulle medlemsstaterna vidta de åtgärder som behövdes för att säkerställa att spilloljor uppsamlades och omhändertogs på ett säkert sätt. Detta omhändertagande skulle så långt det var möjligt ske genom återvinning (regenerering och/eller förbränning för annat ändamål än destruktion).

Ett förslag till ändringar av direktivet lades av kommissionen<sup>277</sup>. Direktivets syfte var, som ovan nämnts, att uppmuntra regenerering istället för förbränning av spillolja men på grund av att priset på petroleumprodukter ökade under början av 1980-talet, fanns det en ökad tendens att istället bränna spillolja i uppvärmningssyfte, särskilt i små anläggningar. Vid förbränningen av spillolja bildades giftiga gaser vilka kunde orsaka allvarliga föroreningar av miljön. Kommissionen ansåg därför att det var viktigt att begränsa risken för föroreningar från spilloljor i gemenskapen genom enhetliga bestämmelser för förbränning samt att öka effektiviteten av uppsamlingen av spilloljor och att skärpa övervakningen.<sup>278</sup>

Ändringarna till direktivet antogs av rådet i december 1986<sup>279</sup>.

---

<sup>276</sup> Rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor, EGT 1975 L 194/23, styckena 1, 3 och 7-8, beaktandemeningarna oräknade.

<sup>277</sup> COM/1984/757/final, Proposal for a Council Directive amending Directive 75/439/EEC on the disposal of waste oils.

<sup>278</sup> OJ 1985 C 58/3, styckena 3-5 i ingressen, beaktandemeningarna oräknade.

<sup>279</sup> Rådets direktiv 87/101/EEG av den 22 december 1986 om ändring i direktiv 75/439/EEG om omhändertagande av spilloljor, EGT 1987 L 42/43.

## 5 Analys, slutsats och framtida utveckling

Avfall. Alla har vi väl en uppfattning om vad detta begrepp betyder och innefattar. Kanske är det matresterna vi slänger i soppåsen under vasken eller gamla grejer vi kör till tippen. Men att i alla lägen definiera vad avfall är, är inte en enkel uppgift, vilket den stora floran av mål från EG-domstolen rörande avfall också tyder på.

Det finns flera typer av problem vad gäller avfall. Förutom de problem som den enorma mängd vi producerar inte bara i Sverige eller i EU utan i hela världen utgör, finns i begreppet för många en inneboende negativ klang och mening/innebörd. Avfall är helst inte något som vi vill ta i eller ta hand om i någon större utsträckning, särskilt inte om det är resultatet av någon annans konsumtion. De flesta av oss vill inte heller ha det i närheten av där vi bor eller jobbar, vare sig det är i form av soptunnor, soptippar, rester från produktionsprocesser eller anläggningar som hanterar vårt eget dagliga avfall, av vilken anledning det så må vara.

Det är nu år 2005. 30 år har gått sedan de första bestämmelserna om avfall och avfallshantering antogs inom gemenskapen som en följd av det första miljöhandlingsprogrammet 1973-1976 och mycket har hänt sedan dess, inte bara med de regleringar som finns på området utan också med inställningen till miljöfrågor generellt och i detta specifika fall till avfall både hos de styrande och hos allmänheten i stort. Den ursprungliga lagstiftningen på området syftade i första hand till att ta hand om existerande mängder avfall. Under de gångna 30 åren har den inställningen ändrats och en ny infallsvinkel och ett nytt angreppssätt har införts. I och med det tredje miljöhandlingsprogrammet lades betoning mer på preventiva åtgärder istället för kontroll, såsom att kräva att ekonomisk och social utveckling måste ske på ett sådant sätt att skapandet av miljöproblem undviks, och man insåg behovet av att integrera miljöpolitiken med gemenskapen politik inom övriga områden. Genom antagandet av den europeiska enhetsakten 1987 ändrades situationen för miljölagstiftningen fundamentalt då gemenskapen tillerkändes en uttrycklig behörighet inom miljöskyddsområdet, något som inte hade funnits förut. Syftena med gemenskapens miljöåtgärder skulle nu vara följande:

- att bevara, skydda och förbättra miljön;
- att bidra till skyddet av människors hälsa;
- att säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna.

Lagstiftningen syftar nu alltså allt mer till att förhindra att avfall bildas från första början. Strategin för det avfall som dock, oundvikligen, bildas är att det skall kunna återanvändas på andra sätt. Inom avfallshanteringen återfinns, sedan många år tillbaka, tre huvudgrundsatser. Dessa tre är just

hindrandet av uppkomsten av avfall, återvinning och säkert bortskaffande av avfall som inte kan återvinnas.<sup>280</sup>

I ingressen till ändringsdirektivet till direktiv 75/442/EEG om avfall<sup>281</sup> angavs några av skälen till att en förändring på området var nödvändig och önskvärd, inte bara för stater och dess myndigheter utan även för den utbredda avfallshanteringsbranschen och den stora mängd företag som hanterar avfall inom gemenskapen. Dels behövdes en gemensam och tydligare terminologi och definition av begreppet avfall för att förbättra effektiviteten av avfallshanteringen inom gemenskapen, dels att skillnader mellan medlemsstaternas bestämmelser om avfallshantering och återvinning kan påverka inte bara miljö kvalitén utan även störa den inre marknaden.<sup>282</sup> Både i de rapporter<sup>283</sup> som kommissionen låtit göra regelbundet sedan 1990, i praxis<sup>284</sup> och i kommissionens meddelande<sup>285</sup> från 2003 har just denna brist på en övergripande och gemensam terminologi återkommande påtalats som en av anledningarna till att gemenskapens bestämmelser om avfallshantering inte blivit fullt ut implementerad i de olika medlemsstaternas nationella lagstiftningar. Mer precisa begrepp skulle också ge medlemsstaterna mindre utrymme, på gott och ont, för egna tolkningar av de så viktiga begreppen.<sup>286</sup>

Som framgår ovan finns det inom lagstiftningen på avfallsområdet flera nyckelbegrepp för tolkningen av bestämmelserna, Det mest primära, och det som man antagligen först kommer att tänka på, är just begreppet ”avfall”. Hos de flesta av oss finns nog, som jag nämnde ovan, både en inneboende betydelse och värdering av begreppet, vilket inte underlättar lagstiftningsarbetet. I det ursprungliga avfallsdirektivet definierades ju begreppet avfall som ”varje ämne, substans eller föremål som innehavaren bortskaffar eller är skyldig att bortskaffa enligt gällande nationell lagstiftning”. Denna definition är även relevant för övriga avfallsdirektiv då de hänvisar till just denna tolkning av begreppet.

Det första målet i EG-domstolen som rörde definitionen av begreppet avfall är, som jag nämnt tidigare, *Zanetti-målet*<sup>287</sup>, som avgjordes 1990.

---

<sup>280</sup> S. Tromans, *EC Waste Law - a Complete Mess?*, JEL Vol 13, No 2, Oxford University Press, 2001, s. 133.

<sup>281</sup> Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall (ramdirektivet), EGT 1991 L 78/32.

<sup>282</sup> Styckena tre och fem i ingressen, beaktandemeningarna oräknade.

<sup>283</sup> Se exempelvis COM/1999/752/final, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Community waste legislation for the period 1995-1997, s. 9 och COM/2003/250/final, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Community waste legislation for the period 1998-2000, s. 10.

<sup>284</sup> Förenade målen C-304/94 Euro Tombesi och Adino Tombesi, C-330/94 Roberto Santella, C-342/94 Giovanni Muzi m.fl. och C-224/95 Anselmo Savini, REG 1997, s. I-3561.

<sup>285</sup> KOM/2003/301/final, Meddelande från kommissionen - Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall.

<sup>286</sup> S. Tromans, *EC Waste Law - a Complete Mess?*, JEL Vol 13, No 2, Oxford University Press, 2001, s. 134.

<sup>287</sup> Se kapitel 3.1.2.1.



Domstolen analyserade bland annat artiklarna 1 (b) och 3 (1) i avfallsdirektivet och kom fram till att begreppet avfall inte skulle förstås så att det utesluter ämnen och material av ekonomiskt värde. Den konstaterade även att avfallsbegreppet inte heller förutsätter att innehavaren utesluter allt ekonomiskt återutnyttjande av andra personer av objektet.<sup>288</sup> Enligt Said Mahmoudi kom inte domstolens slutsats av avfallsbegreppet som någon överraskning eftersom domstolen redan i tidigare mål hade påpekat att direktivet hade ett brett tillämpningsområde.<sup>289</sup>

1991 ändrades avfallsdirektivet till att bli ett ramdirektiv och en ny definition av begreppet avfall infördes. I det ändrade direktivet definieras numera avfall så som ”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”. Som jag nämnt tidigare togs tillägget ”enligt bestämmelser i gällande nationell lag” bort eftersom avfallsdefinitionen i så fall även i fortsättningen skulle vara beroende av de olika medlemsstaternas nationella lagstiftningar vilket skulle motverka syftet med ändringen.<sup>290</sup>

Ett annat viktigt mål som också gäller både avfallsdefinitionen och definitionen av begreppen ”göra sig av med” och ”återvinning” är *Tombesi-målet*<sup>291</sup> från 1997, alltså efter ändringen av begreppet avfall i direktivet. Genom ändringen 1991 ersattes som jag också nämnt ovan begreppen ”bortskaffande” och ”slutligt omhändertagande” av begreppet ”göra sig av med”. På detta sätt överensstämmer den nya definitionen med domslutet i *Zanetti-målet*. Återvinning definieras som ”de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 B”. Begreppet ”göra sig av med” definieras inte alls i direktivet.

Kärnproblemet i målet var om och när industriella resprodukter skulle klassas som avfall och således vara underkastade gemenskapens avfallsregler. Said Mahmoudi<sup>292</sup> skriver om detta mål att generaladvokaten Jacobs här presenterade en ny infallsvinkel för tolkningen av avfallsbegreppet. Han hävdade i sitt yttrande att begreppet ”göra sig av med” i avfallsdefinitionen omfattade både att bortskaffa avfall och att överlämna det till återvinningsåtgärder. Definitionen av avfall var således enligt hans åsikt beroende av vad som menades med ”åtgärd för bortskaffande” och ”åtgärd för återvinning”. Jacobs ansåg att EG:s avfallsdefinition skilde mellan gods som var föremål för fortsatt användning i sin föreliggande form och de som var föremål för en återvinningsåtgärd, även om distinktionen var något konstruerad. Enligt Jacobs skulle en restprodukt som inte kunde användas i en normal industriprocess utan att undergå återvinningsåtgärder betraktas som avfall till dess den återvanns. Jacobs var medveten om svårigheterna med en sådan slutsats, och det faktum att tillverkare ibland måste behandla (bearbeta) även naturligt förekommande råmaterial innan han använder dem

<sup>288</sup> Domskälen, punkterna 9 och 13.

<sup>289</sup> S. Mahmoudi, *EG-domstolen och frågan om avfall*, SvJT 2000 s. 49 och målen 372/85 och 374/85, *Ministre public v Oscar Traen and others*, ECR 1987, s. 2141.

<sup>290</sup> S. Mahmoudi, *EG-domstolen och frågan om avfall*, SvJT 2000 s. 49.

<sup>291</sup> Förenade målen C-304/94 *Euro Tombesi och Adino Tombesi*, C-330/94 *Roberto Santella*, C-342/94 *Giovanni Muzi m.fl.* och C-224/95 *Anselmo Savini*, REG 1997, s. I-3561.

<sup>292</sup> S. Mahmoudi, *EG-domstolen och frågan om avfall*, SvJT 2000 s. 50 ff.

i tillverkningsprocessen, en åtgärd som normalt inte kan anses utgöra ”återvinning”. Han betonade att svårigheten låg i hur begreppet ”återvinningsåtgärd”, som inte var uttömmande definierat i avfallsdirektivet, skulle tolkas. Jacobs medgav att hans argument innebar ett visst mått av cirkelresonemang; om en handling skulle betraktas som ”återvinning” beror på om det handlar om avfall och för att något skall utgöra ”avfall” skall det vara föremål för ”återvinning”. Lösningen på detta problem var enligt honom inte att uttömmande definiera ”återvinning” utan att utröna om innehavaren av ett föremål eller ämne lät det undergå en återvinningsåtgärd som angavs i direktivets bilaga II B. Domstolen följde i sitt domslut generaladvokaten Jacobs linje. Enligt Mahmoudis mening ändrade Jacobs och domstolen, inför det återkommande problemet med avfallsdefinitionen, sitt tillvägagångssätt i Tombesi-målet genom att förklara begreppen ”bortskaffande” och ”återvinning” snarare än att definiera begreppet ”göra sig av med”. Denna omvända ordning - att lägga tonvikten på vad som kommer att hända med materialet istället för vad innehavaren av avfallet gör eller är ålagd att göra - hade, enligt Mahmoudi, antagligen vissa fördelar i detta mål, men leder knappast till ett mer generellt svar på frågan om hur avfall skall definieras. Enligt Mahmoudi har även kommissionen uttryckt sitt missnöje med domslutet och har föredragit att fokusera på begreppet ”göra sig av med” och individuella bedömningar. Också praktiserande jurister har enligt Mahmoudi kritiserat den infallsvinkel som generaladvokaten Jacobs förespråkade. Kritiken rör huvudsakligen det faktum att ett sådant angreppssätt kan leda till viss rättsosäkerhet kring vad som verkligen skall innefattas i avfallsbegreppet.

De två andra nyckelbegreppen ”göra sig av med”<sup>293</sup> och ”återvinning”<sup>294</sup> ställer alltså även de till vissa tolkningsproblem. I målet *Inter-Environnement Wallonie*<sup>295</sup> gällde ju frågan från den nationella domstolen om ett ämne var uteslutet från avfallsdefinitionen i artikel 1 (a) i avfallsdirektivet endast därför att ämnet direkt eller indirekt utgjorde en integrerad del av en tillverkningsprocess inom industrin. EG-domstolen betonade i sitt domslut att omfattningen av begreppet ”avfall” beror på betydelsen av begreppet ”göra sig av med”. Domstolen slog sedan fast att begreppet ”göra sig av med” omfattar både slutligt omhändertagande och återvinning av ett ämne eller en produkt. Den uteslöt inte heller någon form av resprodukter, industriella biprodukter eller ämnen som uppstår under tillverkningsprocessen. Domstolen skrev att den var medveten om risken för fortsatt rättsosäkerhet, och medgav att skiljelinjen mellan avfallsåtervinning och normal industriell behandling av produkter som inte är avfall skulle bli mycket svår att dra.

I avfallslagstiftningens nuvarande stadium av utveckling kan, enligt David Pocklington, nyttan/användbarheten av begreppet avfall anses sträcka sig bortom ”konventionell” miljökontroll till att i stället bli en nödvändig komponent i åstadkommandet och övervakningen av en resursoptimering.

---

<sup>293</sup> Engelskans ”discard”.

<sup>294</sup> Engelskans ”recovery”.

<sup>295</sup> Mål C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL mot Région Wallonne*, REG 1997, s. I-7411.

Behandlingen av återvinningen och återanvändandet av avfall får allt större betydelse när lagstiftningens fokus flyttar från klassificering och kontroll av material såsom ”avfall” till att istället flytta upp dessa material i avfallshierarkin för att maximera resursutnyttandet.<sup>296</sup>

Mitt syfte med denna uppsats är att redogöra för och därefter studera EG-domstolens praxis på avfallsområdet för att se om den har påverkat gemenskapens lagstiftning och dess utveckling på området. Om man enbart studerar de förberedande rättsakter som finns skulle jag säga att den uppenbara direkta påverkan från praxis är svår att se generellt för all avfallslagstiftning. Med detta menar jag att ingenstans i de förberedande rättsakterna, vad jag har kunnat se, hänvisas till några specifika domar från EG-domstolen. Detta behöver ju dock inte betyda att ingen påverkan finns. EG-domstolens domar kan ju ses som att de avspeglar de rådande situationen och uppmärksammar brister i lagstiftningen.

Som jag har visat ovan anses i doktrin att exempelvis Zanetti-målet haft stor påverkan på ändringsdirektivet till direktiv 75/442 om avfall. Genom detta mål har helt nya termer införts för avfallshanteringen. Även när det gäller transporter av avfall påskyndade mål från EG-domstolen antagandet av nya bestämmelser. Vad sedan gäller den närmre innebörden i begreppen har lagstiftaren överlämnat detta till EG-domstolen.

Enligt Said Mahmoudi kan man i EG-domstolens praxis skönja det som ofta kallas judiciell aktivism. Definitionerna i avfallsdirektivet är onekligen vaga och problemen med att göra en rättsligt bindande definition beror på det faktum att flera olika faktorer bör bestämmas. På grund av avfallsproblemetets natur är det inte lätt att få alla medlemsstater att komma överens om bestämda faktorer. Lösningen att ha en EG-katalog med ämnen och produkter som betraktas som avfall (bilaga 1) är, enligt Mahmoudi, självfallet lämplig, men det löser definitivt inte problemet med skiljelinjen mellan avfall och sekundära råvaror. EG-domstolen har gjort en vittgående tolkning av avfallsbegreppet, vilket väsentligen utvidgat tillämpningsområdet av relevanta direktiv. Från en miljösynpunkt är detta kanske en positiv utveckling. Den nya infallsvinkel som Jacobs presenterade i Tombesi-målet är ett försök att kringgå problemen som en hopplöst vag avfallsdefinition har skapat. Mahmoudi menar dock att det finns en risk att ett sådant angreppssätt leder till ytterligare förvirring när det gäller distinktionen mellan avfall och råvaror, och därför en rättsosäkerhet om vad som är avfall eller inte. Mahmoudi menar att man vidare kan konstatera att EG-domstolens aktiva engagemang till trots i frågan om avfall är rättsläget beträffande avfallsdefinitionen inte mycket klarare nu än det var på 1980-talet.<sup>297</sup>

Vad gäller framtiden finns det nog tyvärr ingenting som tyder på att vare sig mängden avfall vi producerar eller de problem avfallet orsakar kommer att minska inom den närmaste framtiden. Detta är naturligtvis ett stort

---

<sup>296</sup> D. Pocklington, *The EU Review on the Definition of "Waste"*, Juli [2003] EELR, Kluwer Law International, Vol 12, No 7, s. 210.

<sup>297</sup> S. Mahmoudi, *EG-domstolen och frågan om avfall*, SvJT 2000 s. 59-60.

samhällsproblem. I dagsläget är bristen på tillförlitlig statistik på området inom gemenskapen ett stort problem, vilket kommissionen också uppmärksammar i sitt meddelande från 2003<sup>298</sup>. Enligt kommissionen kan vi först år 2006 få tillgång till tillfredsställande uppgifter. I framtiden ligger även kodifieringen av avfallslagstiftningen som syftar till att förenkla och förtydliga bestämmelserna om avfall så att den blir mer tillgänglig och begriplig för medborgarna.

---

<sup>298</sup> KOM/2003/301/final, Meddelande från kommissionen - Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall, s. 53 ff.

# Bilaga A, författningstexter

## **Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall EGT 1975 L 194/39**

### Artikel 1

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) Avfall: varje ämne, substans eller föremål som innehavaren bortskaffar eller är skyldig att bortskaffa enligt gällande nationell lagstiftning.
- b) Bortskaffande:
  - insamling, sortering, transport, behandling, lagring och deponering av avfall på eller under markytan,
  - nödvändig återanvändning för vidareutnyttjande, återvinning och återanvändning.

## **Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall EGT 1991 L 78/32**

### Artikel 1

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) Avfall: varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.
- b) Producent: var och en som bedriver en verksamhet som ger upphov till avfall ("ursprunglig producent") och var och en som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning.
- c) Innehavare: avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som innehar avfallet.
- d) Hantering: insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall, inklusive kontroll av sådan verksamhet och efterbehandling av avfallsupplag.
- e) Bortskaffande: de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 A.
- f) Återvinning: de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 B.
- g) Insamling: uppsamling, sortering eller blandning av avfall för vidare transport.

# Käll- och litteraturförteckning

## Böcker

Jans, Jan H., *European Environmental Law*, 2: a uppl, 2000, ISBN 90-76871-02-7.

Mahmoudi, Said, *EU: s miljö rätt*, 2: a uppl, 2003, ISBN 91-39-20250-X.

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

## Tidskriftsartiklar

Dickson, David, *The Embarrassing Odyssey of Seveso's Dioxin*, Science, New Series, Vol. 220, No 4604, June 24 1983, s. 1362-1363.

Gallego, Gorka, *Waste Legislation in the European Union*, December [2001] European Environmental Law Review, Kluwer Law International, Vol. 10, No 12, s. 342-350.

Mahmoudi, Said, *EG-domstolen och frågan om avfall*, Svensk Juristtidning 2000 s. 47-60.

Notaro, Nicola, *European Community Waste Movements: the Copenhagen Waste Case*, [2000] European Environmental Law Review, Kluwer Law International, Vol 9, No 11, s. 304-312.

Pocklington, David, *UK Perspectives on the Definition of "Waste" in the EU Legislation*, Mars [1999] European Environmental Law Review, Kluwer Law International, Vol 8, No 3, s. 72-76.

Pocklington, David, *The EU Review on the Definition of "Waste"*, Juli [2003], European Environmental Law Review, Kluwer Law International, Vol 12, No 7, s. 204-215.

Tromans, Stephen, *EC Waste Law - a Complete Mess?*, Journal of Environmental Law, Vol 13, No 2, Oxford University Press, 2001, s. 133-156.

## **EG-rättsligt offentligt tryck**

### **Fördrag**

Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen.

Romfördraget.

Fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna (Fusionsfördraget), EGT 1967 152/1.

Europeiska enhetsakten, EGT 1987 L 169/1.

Fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget), EGT 1992 C 191.

Amsterdamfördraget, EGT 1997 C 340/145.

Nicefördraget, EGT 2001 C 80/1.

Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, EUT 2004 C 310/1.

### **Förordningar**

Rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, EGT 1993 L 30/1.

Rådets förordning (EG) nr 1420/1999 av den 29 april 1999 om fastställande av gemensamma regler och förfaranden som skall tillämpas på transporter av vissa avfallsslag till vissa länder utanför OECD, EGT 1999 L 166/6.

Kommissionens förordning (EG) nr 1547/1999 av den 12 juli 1999 om kontrollförfaranden i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 259/93 för transporter av vissa typer av avfall till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslut C(92)39 slutlig, EGT 1999 L 185/1.

### **Direktiv**

Rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor, EGT 1975 L 194/23.

Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, EGT 1975 L 194/39.

Rådets direktiv 76/403/EEG av den 6 april 1976 om bortskaffandet av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler (PCB/PCT), EGT 1976 L 108/41.

Rådets direktiv 78/176/EEG av den 20 februari 1978 om avfall från titandioxidindustrin, EGT 1978 L 54/19.

Rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall, EGT 1978 L 84/43.

Rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall, EGT 1984 L 326/31.

Council Directive 86/279/EEC of 12 June 1986 amending Directive 84/631/EEC on the supervision and control within the European Community of the transfrontier shipment of hazardous waste, OJ 1986 L 181/13.

Rådets direktiv 87/101/EEG av den 22 december 1986 om ändring i direktiv 75/439/EEG om omhändertagandet av spilloljor, EGT 1987 L 42/43.

Rådets direktiv 89/369/EEG av den 8 juni 1989 om förhindrande av luftförorening från nya kommunala avfallsförbränningsanläggningar, EGT 1989 L 163/32.

Rådets direktiv 89/429/EEG av den 21 juni 1989 om minskning av luftförorening från befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar, EGT 1989 L 203/50.

Rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall, EGT 1991 L 78/32.

Rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatörer som innehåller vissa farliga ämnen, EGT 1991 L 78/38.

Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall, EGT 1991 L 377/20.

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, EGT 1994 L 365/10.

Rådets direktiv 94/67/EG av den 16 december 1994 om förbränning av farligt avfall, EGT 1994 L 365/34.

Rådets direktiv 96/59/EG av den 16 september 1996 om bortskaffande av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler (PCB/PCT), EGT 1996 L 243/31.



Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, EGT 1997 L 10/13.

Rådets direktiv 99/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall, EGT 1999 L 182/1.

## **Beslut**

Europaparlamentets och rådets beslut 2179/98/EG av den 24 september 1998 om en översyn av Europeiska gemenskapens åtgärdsprogram för miljön och en hållbar utveckling kallat "Mot en hållbar utveckling", EGT 1998 L 275/1.

Rådets beslut 93/98/EEG av den 1 februari 1993 om ingående på gemenskapens vägnar av konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall (Baselkonventionen), EGT 1993 L 39/1.

## **Resolutioner**

Rådets resolution av den 24 februari 1997 om en gemenskapsstrategi för avfallshantering, EGT 1997 C 76/1.

## **Förberedande rättsakter**

### **Kommissionen**

COM/1982/892/final, Proposal for a Council Directive on the supervision and control of transfrontier shipment of hazardous wastes within the European Community.

COM/1983/386/final, Amendment to the proposal for a Council Directive on the supervision and control of transfrontier shipment of hazardous wastes within the European Community.

COM/1984/757/final, Proposal for a Council Directive amending Directive 75/439/EEC on the disposal of waste oils.

COM/1988/391-1/final, Proposal for a Council Directive amending Directive 75/442/EEC on waste.

COM/1988/391-2/final, Proposal for a Council Directive on hazardous waste.

COM/1989/560-1/final, Amended proposal for a Council Directive amending Directive 75/442/EEC on waste.

COM/1989/560-2/final, Amended proposal for a Council Directive on hazardous waste.

COM/1990/415/final, Proposal for a Council Regulation (EEC) on the supervision and control of shipments of waste within, into and out of the European Community.

COM/1992/121/final, Amended proposal for a Council Regulation (EEC) on the supervision and control of shipments of waste within, into and out of the European Community.

COM/1999/752/final, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Community waste legislation for the period 1995-1997.

COM/2003/250/final, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Community waste legislation for the period 1998-2000.

KOM/2003/301/final, Meddelande från kommissionen - Mot en temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall.

KOM/2003/379/final, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall.

KOM/2003/731/slutlig, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall (kodifierad version).

KOM/2004/172/final, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall.

## **Europaparlamentet**

Yttrande från Europaparlamentet angående direktiv 84/631/EEG om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall, OJ 1983 C 184/38.

Yttrande från Europaparlamentet angående Directive 86/279/EEC of 12 June 1986 amending Directive 84/631/EEC on the supervision and control within the European Community of the transfrontier shipment of hazardous waste OJ 1986 C 36/197.

Yttrande från Europaparlamentet angående förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, EGT 1993 C 42/83.

Yttrande från Europaparlamentet A5/2003/391/, EGT 2004 C 87 E/281.

A5-0117/2004, Betänkande från Europaparlamentet om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall (kodifierad version).

### **Ekonomiska och sociala kommittén**

Yttrande från ekonomiska och sociala kommittén angående direktiv 84/631/EEG om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall, OJ 1983 C 176/4.

Yttrande från ekonomiska och sociala kommittén angående Directive 86/279/EEC of 12 June 1986 amending Directive 84/631/EEC on the supervision and control within the European Community of the transfrontier shipment of hazardous waste, OJ 1985 C 354/4.

Yttrande från ekonomiska och sociala kommittén angående direktivet om avfall, OJ 1989 C 56/2.

Yttrande från ekonomiska och sociala kommittén angående direktivet om farligt avfall, OJ 1989 C 56/2.

Yttrande från parlamentet angående direktivet om avfall, OJ 1989 C 158/232.

Yttrande från parlamentet angående direktivet om farligt avfall, OJ 1989 C 158/238.

Yttrande från ekonomiska och sociala kommittén angående förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, OJ 1991 C 269/10.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén 2004/513, Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall" (kodifierad version), EGT 2004 C 112/46.

### **Gemenskapens miljöhandlingsprogram**

Programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, OJ 1973 C 112/1.

Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within

the Council of 17 May 1977 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment, OJ 1977 C 139/1.

Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7 February 1983 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1982 to 1986), OJ 1983 C 46/1.

Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 19 October 1987 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1987-1992), OJ 1987 C 328/1.

Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development - A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, OJ 1993 C 138/1.

Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram, EGT 2002 L 242/1.

### **Internetadresser**

[http://europa.eu.int/abc/history/index\\_sv.htm](http://europa.eu.int/abc/history/index_sv.htm), 2005-01-24 klockan 15.30.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/ivb/l28062.htm>, 2005-02-08 klockan 11.10.

[http://www.curia.eu.int/sv/instit/presentationfr/index\\_savoirplus.htm](http://www.curia.eu.int/sv/instit/presentationfr/index_savoirplus.htm), 11-03-2005 klockan 16.00

[http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=sv&DosId=107362](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=sv&DosId=107362), 2005-04-28.

[http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=sv&DosId=187123](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=sv&DosId=187123), 2005-05-03.

<http://www2.europarl.eu.int/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=CO D/2003/0283>, 2005-05-03.

[http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=sv&DosId=183890](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=sv&DosId=183890), 2005-05-11.

# Rättsfallsförteckning

## EG-domstolen

**172/82**, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage and others v Groupement d'intérêt économique "Inter-Huiles" and others, ECR 1983, s. 555.

**295/82**, Groupement d'Intérêt Economique "Rhône-Alpes Huiles" and others v Syndicat National des Fabricants Raffineurs d'Huile de Graissage and others, ECR 1984, s. 575.

**240/83**, Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), ECR 1985, s. 531

**372/85** och

**374/85**, Ministre public v Oscar Traen and others, ECR 1987, s. 2141.

**118/86**, Openbaar Ministerie v Nertsvoederfabriek Nederland BV, ECR 1987, s. 3883.

**C-206/88** och

**C-207/88**, brottmål mot G. Vessoso och G. Zanetti., ECR 1990, s. I-1461.

**C-2/90**, Kommission mot Belgien, REG 1992, s. I-4431

**C-37/92**, brottmål mot José Vanacker och André Lesage and SA Baudoux combustibles, ECR 1993, s. I-4947.

**C-422/92**, Kommissionen mot Tyskland, REG 1995, s. I-1097.

Förenade målen **C-304/94**, Euro Tombesi och Adino Tombesi,

**C-330/94**, Roberto Santella,

**C-342/94**, Giovanni Muzi m.fl. och

**C-224/95**, Anselmo Savini, REG 1997, s. I-3561.

**C-142/95**, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo mot Kommissionen, REG 1996, s. I-6669.

**C-129/96**, Inter-Environnement Wallonie ASBL mot Région Wallonne, REG 1997, s. I-7411.

**C-192/96**, Beside BV och I.M. Besselsen mot Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening an Milieubeheer, REG 1998, s. I-4029.

**C-203/96**, Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. mot Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, REG 1998, s. I-4075.

**C-418/97** och

**C-419/97**, ARCO Chemie Nederland Ltd och Hees Epon m.fl., ECR 2000, s. I-4475.

**C-175/98**, Paolo Lirussi och

**C-177/98**, Francesca Bizzaro, REG 1999, s. I-6881.

**C-209/98**, Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD) mot Københavns Kommune, REG 2000, s. I-3743.

**C-324/99**, DaimlerChrysler AB mot Land Baden-Württemberg, REG 2001, s. I-9897.

**C-6/00**, Abfall Service AG (ASA) mot Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, REG 2002, s. I-1961

**C-9/00**, Palin Granit Oy, REG 2002, s. I-03533.

**C-228/00**, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 2003, s. I-1439.

**C-444/00**, Mayer Parry Recycling Ltd, REG 2003, s. I-6163.

**C-114/01**, AvestaPolarit Chrome Oy, REG 2003, s. I-8725.

**C-116/01**, SITA EcoService Nederland BV mot Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, REG 2003, s. I-2969.

**C-277/02**, EU-Wood-Trading GmbH mot Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=SV&numdoc=62002J0277&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=SV&numdoc=62002J0277&model=guichett), 2005-07-03, klockan 20.00.

**C-472/02**, Siomab SA mot Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002J0472:SV:HTML>, 2005-07-03, klockan 20.00.

**C-457/02**, brottmål mot Antonio Niselli, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=sv&Submit=S%C3%B6k&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-457%2F02&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, 2005-09-07, klockan 13.00.

**C-1/03**, brottmål mot Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch och Texaco Belgium SA, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=sv&Submit=S%C3%B6k&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-1%2F03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, 2005-09-07, klockan 13.00.

**C-15/03**, Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=sv&Submit=S%C3%B6k&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-15%2F03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, 2005-09-07, klockan 13.00.