



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Sigrid Andersson

Miljöriktig hantering av exporterat avfall enligt EU:s avfallstransportförordning

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Annika Nilsson

Termin för examen: VT13

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Metod och material	7
1.4 Avgränsningar	8
1.5 Disposition	9
1.6 Begreppsanvändning	10
1.7 Forskningsläge	11
2 PROBLEMLÄGGNING	13
2.1 Omfattningen av avfallsexport från EU	13
2.1.1 Allmänt	13
2.1.2 E-avfall	14
2.1.3 ”Ofarligt” avfall	16
2.2 Omfattningen av avfallsexport från Sverige	16
3 GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER	18
3.1 Problemets natur	18
3.2 Internationella miljörättsliga principer	20
3.2.1 Suveränitetsprincipen	20
3.2.2 Principen om No Harm	21
3.2.3 Förebyggande och försiktighet	22
3.2.4 Samarbete och information	23
3.2.5 Förorenaren betalar	23
3.2.6 Icke-diskriminering	24
4 INTERNATIONELL REGLERING AV GRÄNS- ÖVERSKRIDANDE AVFALLSTRANSPORTER	25

4.1	Bakgrund	25
4.2	Baselkonventionen	26
4.2.1	Huvudsakliga bestämmelser	26
4.2.2	Miljöriktig hantering enligt Baselkonventionen	27
4.3	OECD-besluten	30
4.3.1	Huvudsakliga bestämmelser	30
4.3.2	Miljöriktig hantering enligt OECD	32
4.4	Sammanfattande kommentarer: miljöriktig hantering	33
5	EU:S AVFALLSTRANSPORTFÖRORDNING	35
5.1	Bakgrund och tillämpningsområde	35
5.2	Klassificering av avfall	36
5.3	Export från EU	38
5.3.1	Export till stater som omfattas av OECD-beslutet	38
5.3.2	Export till stater som inte omfattas av OECD-beslutet	39
5.4	Miljöriktig hantering enligt avfallstransportförordningen	41
5.4.1	Skyldigheten att kräva miljöriktig hantering	41
5.4.2	Situationer i vilka miljöriktig hantering ska krävas	43
6	TILLÄMPNINGEN I PRAKTIKEN	45
6.1	Tillämpning av artikel 49.2 hos myndigheter i EU:s medlemsstater	45
6.2	Tillämpning av artikel 49.2 hos Naturvårdsverket	47
7	ANALYS	50
7.1	Principiella utgångspunkter	50
7.2	Ett försök till att definiera miljöriktig hantering	51
7.3	Tillämpningen i praktiken	53
7.4	Slutsatser	54
BILAGA A		57
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING		59
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING		65

Summary

Over the last 10 years exports from the EU of hazardous and "non-hazardous" waste have increased significantly. Reports indicate that the majority of EU's electric and electronic waste is being exported to Asia and Africa. "Non-hazardous" waste, including plastic and paper waste, is being exported mainly to Asia and to China in particular. These countries, however, very often lack the capacities and technologies to take care of such waste in a safe manner, leading to environmental degradation and risks for human health.

In the EU, cross-border movements of waste are regulated in the Waste Shipment Regulation, which provides for a control of waste exported from the EU not to end up in a facility, where the waste will not be managed in an environmentally sound manner. This control means that an exporting state shall require that exported waste will be managed in an environmentally sound manner in the importing state. If the exporting state has reason to believe that the environmentally sound management of waste cannot be ensured, the exporting state must prohibit the export in question. The paper examines this obligation of exporting states; what the obligation comprises and whether such a control meets its objective of ensuring environmentally sound management of waste exported from the EU. For this purpose the paper also investigates how the control is conducted in practice by the authorities of the EU Member States in general and Sweden in particular.

The conclusion that is drawn in the paper is that the control of environmentally sound management is less far-reaching than it first appears and that it is limited by the fact that the activity to be controlled by the exporting state is under the jurisdiction of another state. Environmentally sound management is a vague term, which is impossible to fully verify in an importing state. The control of environmentally sound management can basically be seen as a form of the precautionary principle. A definition in three parts of what must be ensured by the authorities in their control of environmentally sound management is elaborated in the paper. The investigation of how the authorities conduct the control shows that while some authorities do not conduct any control at all, most authorities only ensure themselves of one part of the definition. It is therefore established that the authorities of the EU Member States in general do not fully fulfill their obligations of the control of environmentally sound management according to EU's Waste Shipment Regulation and that the control varies greatly between different authorities. Moreover, the paper concludes that the majority of the authorities do not control the environmentally sound management of "non-hazardous" waste, subject to the information procedure in article 18 of the Waste Shipment Regulation. The nature of this procedure makes it difficult, if not impossible, to make an assessment of environmentally sound management.

Sammanfattning

Under de senaste 10 åren har ökningen av export från EU av farligt och ”ofarligt” avfall varit betydande. Rapporter visar att en övervägande del av EU:s el-avfall och elektroniska avfall exporteras till Asien och Afrika. ”Ofarligt” avfall, såsom plast och papper, transporteras främst till Asien och i synnerhet till Kina. I dessa länder finns emellertid ofta inte kapaciteten och tekniken att hantera avfallet på ett säkert sätt, vilket leder till miljöförstöring och risker för människors hälsa.

Inom EU regleras avfall som transporteras över gränserna i en avfallstransportförordning, vilken föreskriver en kontroll för att avfall som exporteras från EU inte ska ske till en anläggning där avfallet inte kommer att tas omhand på ett miljöriktigt sätt. Denna kontroll innebär att en exporterande stat är skyldig att kräva att exporterat avfall hanteras på ett miljöriktigt sätt i den importerande staten. Om den exporterande staten har anledning att tro att miljöriktig hantering av avfallet inte kan garanteras, är den exporterande staten skyldig att förbjuda export. Uppsatsen undersöker denna skyldighet hos exporterande stater; vad skyldigheten innebär och om en sådan kontroll uppfyller sitt syfte att garantera att avfall som lämnar EU hanteras på ett miljöriktigt sätt. För detta ändamål görs även en undersökning av hur kontrollen genomförs i praktiken, hos myndigheter i EU:s medlemsstater i allmänhet och i Sverige i synnerhet.

I uppsatsen dras slutsatsen att kontrollen av miljöriktig hantering är mindre långtgående än den först ger sken av och att den begränsas av det faktum att den aktivitet som kontrolleras av den exporterande staten befinner sig inom en annan stats jurisdiktion. Miljöriktig hantering är ett vagt och flytande begrepp, vilket är omöjligt att helt verifiera i en importerande stat. I realiteten får kontrollen av miljöriktig hantering ses som en variant av försiktighetsprincipen. En definition i tre punkter för vad exportstaten måste försäkra sig om i kontrollen om miljöriktig hantering framarbetas i uppsatsen. I undersökningen av myndigheternas tillämpning framkommer att medan en del myndigheter inte gör någon kontroll alls, försäkras sig de flesta myndigheter endast om en punkt i denna definition. Därmed konstateras att EU:s myndigheter i allmänhet inte till fullo gör vad som åligger dem i kontrollen av miljöriktig hantering enligt EU:s avfallstransportförordning, samt att tillämpningen av kontrollen skiljer sig avsevärt åt mellan olika myndigheter. I uppsatsen slås dessutom fast att majoriteten av myndigheterna inte kontrollerar miljöriktig hantering för ”ofarligt”, s.k. informationspliktigt avfall. Såsom exportförfarandet ser ut för sådant slags avfall i avfallstransportförordningen är det svårt, om ens möjligt, att väga in bedömningen av miljöriktig hantering.

Förord

*Plastic, plastic, put it in the bin.
Plastic, plastic, I want to take a swim,
Without plastic, plastic,
Put it in the bin.*

*When we go to the shop,
One little lollipop,
Wrapped in plastic,
Throw? No! We say stop!*

*Plastic, plastic, put it in the bin.
Plastic, plastic, I want to take a swim,
Without plastic, plastic,
Put it in the bin.*

”The Plastic Song”, skriven våren 2012 till alla fantastiska barn i Gerupuk, Indonesien. Tack för att jag fick plocka sopor med er och arbeta för en sopfri miljö!

Malmö, 28 maj 2013

Sigrid Andersson

Förkortningar

ACP-EC	African, Caribbean and Pacific Countries – the European Community
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
COP	Conference of the Parties
ECR	European Court Reports
EEA	European Environmental Agency
EFTA	The European Free Trade Association
ETAGIW	Expert Team for Assessment and Guidance for the Implementation of Waste Legislation
ETC/SCP	European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production
EU	Europeiska Unionen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GMO:s	Genetiskt modifierade organismer
ICJ	International Court of Justice
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organisation
IMPEL	The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
LMO:s	Levande modifierade organismer
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
PIC	Prior Informed Consent
Prop.	Proposition
SBC	Secretariat of the Basel Convention
WEEE	Waste Electrical and Electronic Equipment
WTO	World Trade Organization
ULT	Utomeuropeiska länderna och territorierna
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNTS	United Nations Treaty Series

1 Inledning

1.1 Introduktion

Problemet med avfall som transporteras över gränser har uppmärksammats sedan en tid tillbaka. I mitten av 1980-talet började det rapporteras om händelser där giftigt avfall från industrialiserade stater olagligt dumpades i utvecklingsländer och den politiska diskussionen tog fart. Den allmänna opinionen kom att fokusera på nord-syd-aspekten, vilket i detta sammanhang innebar västvärldens användning av utvecklingsländer som dumpningsplatser för sitt avfall.¹ Uttryck som avfallskolonialism (*toxic waste colonialism*) och avfallsimperialism (*garbage imperialism*) användes av ledare och miljökampanjörer för att beskriva detta förhållande.² Rättsliga instrument utarbetades både på global och regional nivå för att hantera problemet. Det huvudsakliga instrumentet idag är Baselkonventionen från 1989³, som reglerar frågan globalt, men ett antal beslut tagna av OECD⁴ är också viktiga i sammanhanget. I EU regleras transporter av avfall i avfallstransportförordningen⁵, vilken syftar till att genomföra EU:s förpliktelser enligt Baselkonventionen och OECD-besluten.

Den politiska diskussionen till trots, resulterade Baselkonventionen och OECD-besluten inte i ett totalförbud av avfallstransporter från industrialiserade stater till utvecklingsländer. Istället valdes ett mindre långtgående system med effektiv kontroll, enligt vilket en exporterande stat är skyldig att se till att avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt i importstaten. Om exportstaten har anledning att tro att miljöriktig hantering inte kan garanteras i importstaten ska exportstaten förbjuda exporten i fråga. Denna kontroll är implementerad i EU:s avfallstransportförordning.

Baselkonventionen har emellertid, ända sedan dess ikraftträdande, fått motta mycket kritik. Bl.a. har konventionen sagts legitimera en handel med avfall som inte kan kontrolleras och övervakas. Detta gör att utvecklingsländer än idag är sårbara på området.⁶ Den omtalade avfallsdumpningen i Abidjan,

¹ K Kummer, *International management of hazardous wastes: the Basel convention and related legal rules*, Clarendon, Oxford, 1995, s. 42-43.

² D N Pellow, A Schnaiberg, & A Weinberg, "The Environmental Justice Movement: Equitable Allocation of the Costs and Benefits of Environmental Management Outcomes", *Social Justice Research*, Vol. 14, No. 4, 2001, s. 433.

³ Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, Basel, 22 mars 1989, (1989) 28 *ILM* 657, i fortsättningen kallad Baselkonventionen.

⁴ Framförallt Revision of Decision C (92)39/Final on Control of Transfrontier Movements of Wastes Destined for Recovery Operations, 14 juni 2001 (C (2001)107/Final), men se avsnitt 4.3.1 för redogörelse för alla beslut.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, i fortsättningen kallad avfallstransportförordningen.

⁶ P W Birnie, A E Boyle & C Redgwell, *International law and the environment*, 3. ed., Oxford University Press, Oxford, 2009, s. 484.

Elfenbenskusten 2006 är ett bevis på att problem med avfallstransporter i högsta grad fortfarande existerar.⁷ Rapporter visar på att EU:s avfall mer och mer rör sig över internationella gränser och att denna ökning har varit betydande de senaste tio åren. EU står idag inför nya utmaningar med andra typer av avfall som transporteras till utvecklingsländer, än vad som gjordes vid Baselkonventionens ikraftträdande.⁸ Samtidigt rapporteras om illegala transporter och dålig kontroll av efterföljningen av EU:s avfallstransportförordning.⁹ Detta väcker frågor kring systemet med kontroll av miljöriktig hantering och hur denna kontroll uppfyller sitt syfte att garantera att avfall som lämnar EU hanteras på ett miljöriktigt sätt.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka skyldigheten hos en exportstat att se till att avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt i importstaten och att förbjuda sådan transport, om det finns anledning att tro att miljöriktig hantering inte kan garanteras. Framställningen avser att utreda vad denna skyldighet innebär och om en sådan kontroll uppfyller sitt syfte att garantera att avfall som lämnar EU hanteras på ett miljöriktigt sätt. För detta ändamål avser framställningen även att belysa eventuella svårigheter med tillämpningen av en sådan kontroll i praktiken, genom att undersöka hur myndigheter i EU:s medlemsstater i allmänhet och i Sverige i synnerhet, försäkras sig om miljöriktig hantering av avfall som lämnar EU.

För att uppnå syftet har följande frågeställningar varit vägledande.

1. Hur regleras transport av avfall ut ur EU? I vilka situationer föreligger skyldigheten hos en exportstat att se till att avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt i importstaten enligt EU:s avfallstransportförordning?
2. Hur långtgående är skyldigheten hos en exportstat att se till att avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt i importstaten enligt EU:s avfallstransportförordning?
3. Vad innefattar begreppet miljöriktig hantering?

⁷ Situationen rörde ett lastfartyg med 500 ton giftigt oljeavfall, som hade chartrats av ett multinationellt oljeföretag baserat i London. Oljeavfallet lastades av i Abidjan, Elfenbenskusten, där ett lokalt företag dumpade avfallet på ungefär 18 olika soptippar runtom staden. Följande dag led tiotusentals människor av illamående, huvudvärk, ögon- och halsirritationer och andningssvårigheter. Mer än 100 000 människor sökte vård och 15-17 människor avled. Se Amnesty International/ Greenpeace Netherlands, *The Toxic Truth. About a company called Trafigura, a ship called the proba Koaja and the dumping of toxic waste in Côte d'Ivoire*, Amnesty International Publications, september 2012, hämtad från <http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/afr310022012eng.pdf>, den 17 april 2013, s. 2 samt s. 8-9.

⁸ Se redogörelse för denna problematik i kapitel 2.

⁹ EEA, *Movements of waste across the EU's internal and external borders*, EEA Report No 7/2012, European Environment Agency, Copenhagen, s. 29-30.

4. Hur uppfyller myndigheter i EU:s medlemsstater skyldigheten att se till att avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt i importstaten? Utifrån vad som åligger dem enligt EU:s avfallstransportförordning, gör dessa myndigheter tillräckligt?

1.3 Metod och material

Framställningen utgår ifrån en rättsdogmatisk metod, vilken syftar till att fastställa gällande rätt utifrån de befintliga rättskällorna, såsom lagtext, förarbeten, rättspraxis och doktrin.¹⁰ När det kommer till EU-rätten utgör förordningar och direktiv grunden för framställningen. EU-förarbeten behandlas dock inte eftersom dessa sällan har någon betydelse inom EU. Istället läggs stor vikt vid den språkliga tolkningen.¹¹ Aktuella regler i EU-rätten för den här framställningen tolkas dessutom utifrån de internationella konventioner och beslut som EU-rätten i förevarande fall implementerar. För denna tolkning behandlas även allmänna internationella miljörättsliga principer och deras rättsliga status diskuteras. Dessutom behandlas diverse icke-rättsligt bindande riktlinjer antagna i samband med de internationella instrumenten, eftersom den aktuella EU-rätten hänvisar till dessa. Som framkommer har riktlinjerna antagna under Baselkonventionen en viss auktoritet då de har antagits av parterna till konventionen.¹² Riktlinjer i OECD:s rekommendationer har genom praxis visats ha stor vikt eftersom de representerar OECD-staternas politiska vilja.¹³

Övrigt material som används är främst juridisk litteratur men även utredningar och rapporter. Utredningarna och rapporterna syftar till att ge en förståelse av det verkliga problemet. Dessa kommer huvudsakligen från EU; de har antingen författats av EU:s miljömyndighet EEA eller av kommissionen, alternativt på uppdrag av kommissionen. Övriga utredningar har publicerats av icke-statliga organisationer, Baselkonventionens sekretariat och Sveriges miljömyndighet Naturvårdsverket.

I framställningen undersöks även rättsreglernas tillämpning hos myndigheter i EU:s medlemsstater i allmänhet och i Sverige i synnerhet. För kunskap om tillämpningen hos myndigheter i EU:s medlemsstater används en rapport¹⁴ i två delar som beställts av kommissionen. Resultaten i

¹⁰ B Lehrberg, *Praktisk juridisk metod*, 6., [uppdaterade och omarb.] uppl., Institutet för bank- och affärsjuridik (IBA), Uppsala, 2010, s. 167.

¹¹ Lehrberg, 2010, s. 119.

¹² Se avsnitt 4.2.2.

¹³ *OECD Legal Instruments*, hämtad från <www.oecd.org/legal/oecdlegalinstruments-the-acts.htm>, den 19 april 2013.

¹⁴ European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO. *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States, (D2.1.1.), Report on Analysis of the Implementation/ Enforcement of Annex VII and Article 18 and 49-50 of the Waste Shipment Regulation in all Member States, including Summary Report of National Provisions*, 16 November 2011. Ref: ENV.G.4/SER/2009/0027, & European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO. *Assessment and guidance for the implementation of EU waste*

rapporten kompletteras av en mindre empirisk studie, som görs i denna uppsats, där tillämpningen hos den svenska myndigheten Naturvårdsverket undersöks. Medan kommissionens rapport kan visa mer generella svårigheter med regeltillämpningen syftar undersökningen av Naturvårdsverkets tillämpning till att bidra med en djupare förståelse av problemet. Undersökningen i rapporten till kommissionen har genomförts genom ett utskickat frågeformulär till EU:s medlemsstater, medan denna uppsats undersökning hos Naturvårdsverket genomförs genom en e-postkorrespondens där Naturvårdsverket svarar på ett antal detaljerade frågor. Undersökningarna beskrivs mer ingående i respektive kapitel.¹⁵

1.4 Avgränsningar

Framställningen gör inte anspråk på att presentera en fullständig genomgång av gränsöverskridande avfallstransporter och av hur miljöriktig avfallshantering kan uppnås. För detta finns det inte utrymme inom ramen för denna uppsats. Framställningens fokus ligger på myndighetsnivå och myndigheters skyldighet att se till att exporterat avfall hanteras på ett miljöriktigt sätt. Därför kommer exempelvis inte skyldigheten hos verksamhetsutövare och avfallsproducenter att behandlas, vilken dock får anses viktig i sammanhanget. Också dessa privata aktörer är skyldiga att vidta åtgärder för att se till att transporterat avfall hanteras på ett miljöriktigt sätt, enligt artikel 49.1 i avfallstransportförordningen. Framställningen kommer inte heller att behandla den ytterst viktiga frågan om tillsyn. När en myndighet får in en anmälan om export ska myndigheten göra en verifiering av miljöriktig hantering i exportstaten. Men det faktum att en mängd illegala transporter verkar ske från EU, innebär att myndigheterna inte får in anmälningar om många transporter och följaktligen görs aldrig en kontroll av miljöriktig hantering i dessa fall. För att uppnå miljöriktig hantering och komma till rätta med illegala exporten behöver således exportstatens kontroll kompletteras av effektiv tillsyn.

Framställningen utgår från EU:s avfallstransportförordning och behandlar situationer som täcks av denna. Detta innebär exempelvis att eftersom radioaktivt avfall inte omfattas av förordningen behandlas inte transporter av sådant avfall i denna framställning. Framställningen redogör inte heller för vad som definieras som avfall. Den svåra gränsdragningen för vad som utgör avfall eller inte är högst intressant också i förhållande till miljöriktig hantering men denna uppsats rymmer inte en sådan diskussion.

Syftet med framställningen är alltså att undersöka skyldigheten hos en exportstat att kräva miljöriktig hantering av avfall som exporteras från EU, varför inte heller reglerna för transport inom EU kommer att behandlas.

legislation in Member States, (D2.1.2.), Report on Identified Problems and Solutions for Implementation and Enforcement of Annex VII and Articles 18, 49 and 50, including an Impact Analysis, 16 November 2011. Ref: ENV.G.4/SER/2009/0027.

¹⁵ Se avsnitt 6.1 & 6.2. Se dessutom bilaga A där frågorna som ställts till Naturvårdsverket återges.

Regler för export till Eftastater¹⁶, vilka till stor del tillämpar EU:s regelverk, kommer inte heller att behandlas. Däremot innefattar framställningen en redogörelse för reglerna för export till OECD-anslutna stater, trots att problematiken främst anses finnas i relation till utvecklingsländer. Detta för att undersöka om det finns någon skillnad mellan bedömningen av miljöriktig hantering i OECD-anslutna stater och icke-OECD-anslutna stater.

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med en problembakgrund (kapitel 2), där det presenteras den verklighet som de rättsliga instrumenten om gränsöverskridande avfallstransporter reglerar. Eftersom framställningens syfte är att undersöka skyldigheten att kräva miljöriktig hantering av avfall som exporteras från EU är utgångspunkten avfallsflöden från EU. Inledningsvis beskrivs hur mycket avfall som exporteras från EU och varför, vilka avfallslag som är särskilt vanliga och vilka följer sådana avfallsflöden får. Slutligen redogörs kort för omfattningen av avfallsexport från Sverige, av den orsaken att undersökningen av tillämpningen i praktiken särskilt berör de svenska förhållandena.

På detta följer ett avsnitt där gränsöverskridande avfallstransporter sätts i relation till grundläggande principer (kapitel 3). Här redovisas gränsöverskridande avfallstransporters speciella karaktär i förhållande till andra fenomen i den internationella miljörätten och i förhållande till den internationella miljörettens allmänna principer.

Härefter görs en genomgång av två relevanta internationella regelverk med fokus på deras regler om miljöriktig hantering (kapitel 4). Kapitlet inleds med en bakgrund, varpå regelverken behandlas efter varandra. Slutligen presenteras en sammanfattning av begreppet miljöriktig hantering i dessa regelverk.

Efter detta går EU:s avfallstransportförordning igenom (kapitel 5). Avsnittet inleds med avfallstransportförordningens bakgrund och tillämpningsområde, varpå redogörs för klassificering av olika sorters avfall för att få en bättre förståelse av regelverket. Vidare utreds reglerna om när avfallsexport från EU får ske. Slutligen sker en närmare undersökning av miljöriktig hantering enligt förordningen.

Härefter undersöks tillämpningen av avfallstransportförordningen och begreppet miljöriktig hantering i praktiken. Först redovisas tillämpningen

¹⁶ Med Eftastater menas stater som är medlemmar i Europeiska frihandels-sammanslutningen (The European Free Trade Association). Nuvarande medlemmar är Norge, Island och Liechtenstein. *The European Free Trade Association*, hämtad från <www.efta.int>, den 7 mars 2013.

hos EU:s medlemsstaters myndigheter, följt av tillämpningen hos Naturvårdsverket.

Slutligen sammanställs framställningens resultat i en analys. I analysens två första avsnitt klargörs vad exportstatens skyldighet att kräva miljöriktig hantering innebär, först med avstamp i grundläggande principer och sedan genom ett försök att definiera begreppet miljöriktig hantering. I analysens tredje del sammanställs resultaten från undersökningen av tillämpningen i praktiken, för att utreda om kontrollen av miljöriktig hantering uppfyller sitt syfte att garantera att avfall som lämnar EU hanteras på ett miljöriktigt sätt. I analysens fjärde del presenteras framställningens slutsatser.

1.6 Begreppsanvändning

Det finns ingen enhetlig begreppsbildning i lagtext och litteratur för avfallstransporter som transporteras över internationella gränser. I denna framställning används främst 'gränsöverskridande transporter', vilket åsyftar transporter från en stat, till eller genom ett område under en annan stats jurisdiktion eller till eller genom ett område som inte står under en stats jurisdiktion, förutsatt att minst två stater är inblandade i transporten.¹⁷ I vissa publikationer används begreppet 'avfallshandel', som får ses som ett likvärdigt men något snävare begrepp än 'avfallstransport'. Med 'avfallshandel' menas en transport baserad på ett kontrakt mellan två parter.¹⁸ I denna framställning används uttrycken 'transport' och 'export/import' parallellt för att beteckna 'gränsöverskridande transporter av avfall'. Detta för att undvika långa upprepningar och åstadkomma ett smidigare språk. När 'avfall' används i framställningen åsyftas allt avfall som omfattas av avfallstransportförordningen.

Landet från vilket en transport av avfall planeras starta eller inledas kan kallas exporterande stat, avsändarland eller exportstat. Den behöriga myndigheten i detta land kan kallas myndigheten i exportstaten eller avsändarmyndighet.¹⁹ I denna framställning används för enkelhetens skull begreppen 'exportstat' och 'exportmyndighet'. På samma sätt används 'importstat' för det land till vilket en avfallstransport planeras och genomförs samt 'importmyndighet' för den behöriga myndigheten i detta land. I vissa publikationer används för samma sak 'mottagarland', 'importerande stat' och 'mottagarmyndighet'. Med transitstat menas ett land, som inte är export- eller importstat, genom vilken en transport planeras eller genomförs.²⁰

¹⁷ Definition i artikel 2.3 Baselkonventionen.

¹⁸ M Grosz, *Sustainable waste trade under WTO law: chances and risks of the legal frameworks' regulation of transboundary movements of wastes*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2011, s. 111-112.

¹⁹ Se exempelvis definitionerna i artikel 2.19 och 2.22 avfallstransportförordningen.

²⁰ Se exempelvis definitionerna i artiklarna 2.20, 2.23 och 2.24 avfallstransportförordningen.

1.7 Forskningsläge

Gränsöverskridande avfallstransporter är inte bland de mest utforskade områdena inom internationell miljö rätt men diverse juridiska publikationer på området finns. Ett av de främsta standardarbetena om Baselkonventionen är *International Management of Hazardous Wastes: The Basel Convention and Related Legal Rules*²¹ av Katharina Kummer, som får anses vara ett tungt namn på området. Hon har skrivit och bidragit till många akademiska publikationer på området, arbetat med Baselkonventionen sedan den antogs samt är för närvarande chef för Baselkonventionens sekretariat.²² Bland övriga relevanta verk kan nämnas de publikationer som rör avfallstransporter från ett internationellt handelsperspektiv, se exempelvis Elli Loukas *Overcoming National Barriers to International Trade*²³ och Mirina Groszs *Sustainable Waste Trade Under WTO Law*²⁴, samt publikationer som särskilt rör metoden PIC i området för gränsöverskridande avfallstransporter, se exempelvis David Langlets *Prior Informed Consent and Hazardous Trade*²⁵. Även mer allmänna verk i internationell miljö rätt behandlar gränsöverskridande avfallstransporter ingående, se framförallt *International law and the environment*²⁶ av Patricia W Birnie, Alan E Boyle och Catherine Redgwell men också *International environmental law*²⁷ av Ulrich Beyerlin och Thilo Marauhn. Alla nämnda verk behandlar till viss mån frågan om miljöriktig hantering. Mer specifikt har begreppet miljöriktig hantering diskuterats i diverse akademiska artiklar, framförallt miljövetenskapliga eller naturvetenskapliga men också juridiska. Dessutom kan nämnas att forskningen inom området för gränsöverskridande avfallstransporter idag verkar fokusera främst på implementeringsfrågor och samarbete för efterlevnaden av Baselkonventionen, se exempelvis Katharina Kummers artikel ”International chemicals and waste management” i *Research Handbook on International Environmental Law*²⁸.

På EU-nivå behandlas gränsöverskridande avfallstransporter inom allmänna EU-rättsliga verk, såsom Jan H Jans och Hans Vedders *European environmental law: after Lisbon*²⁹ eller verk om EU:s avfallsrätt, såsom

²¹ Kummer, 1995.

²² Se Baselkonventionens hemsida: *Basel Convention team*, hämtad från <http://www.basel.int/Secretariat/OurTeam/tabid/1296/modId/7555/AutoLaunchElementId/0/Default.aspx>, den 17 april 2013.

²³ E Louka, *Overcoming national barriers to international waste trade: a new perspective on the transnational movements of hazardous and radioactive wastes*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1994.

²⁴ Grosz, 2011.

²⁵ D Langlet, *Prior informed consent and hazardous trade: regulating trade in hazardous goods at the intersection of sovereignty, free trade and environmental protection*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2009.

²⁶ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009.

²⁷ U Beyerlin & T Marauhn, *International environmental law*, Hart, Oxford, 2011.

²⁸ K Kummer, ”International Chemicals and Waste Management”, i Fitzmaurice, Malgosia, Ong, David M. & Merkouris, Panos (red.), *Research handbook on international environmental law*, Elgar, Cheltenham, 2010.

²⁹ J H Jans & H H B Vedder, *European environmental law: after Lisbon*, 4. ed., Europa Law Publishing, Groningen, 2012.

Geert Van Calsters *Handbook of EU waste law*³⁰. Liksom verk som rör den internationella miljörätten har senare publikationer på EU-nivå fokuserat på implementerings- och efterlevnadsfrågor av avfallstransportförordningen, se exempelvis Karola Maxianovas artikel ”Shipments of Electronic Waste: Providing the Right Incentives through Regulation and Enforcement”³¹.

³⁰ G Van Calster, *Handbook of EU waste law*, Richmond Law & Tax, Richmond, 2006

³¹ K Maxianova, ”Shipments of Electronic Waste: Providing the Right Incentives through Regulation and Enforcement”, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 17, nr 3, 2008, s. 268–276.

2 Problembakgrund

2.1 Omfattningen av avfallsexport från EU

2.1.1 Allmänt

Flertalet rapporter visar att gränsöverskridande transporter av avfall inom och ut ur EU bara ökar. EU:s miljömyndighet EEA slår fast i en rapport från juli 2012 att de senaste årens ökning är anmärkningsvärd.³² För farligt avfall ökade mängden som exporterades från EU:s medlemsstater med 131 % mellan 2001 och 2009.³³ Även transporter av s.k. ”ofarligt avfall” såsom plast, papper och metall, ökade enormt mellan 1999 och 2011. Särskilt påtaglig var ökningen av sådan avfallsexport till Asien och i synnerhet till Kina. Exempelvis har EU:s medlemsstater sedan 2003 exporterat mer plast till Asien än till andra medlemsstater.³⁴

Den totala mängden anmält avfall som exporterades från EU:s alla 27 medlemsstater uppgick 2009 till omkring 11,4 miljoner ton, varav omkring 7,2 miljoner ton utgjordes av farligt avfall. En stor majoritet av allt avfall som exporterades gick emellertid till andra medlemsstater i EU eller till Eftaländer.³⁵ År 2009 exporterades endast 3 % av EU:s farliga avfall ut ur EU.³⁶ Men trots att en klart övervägande del av allt avfall stannar i EU, kan man samtidigt i vissa situationer se att en inte obetydlig andel exporteras till länder utanför OECD. Exempelvis kan det nämnas att andelen avfall som exporterades från EU-12 till länder utanför OECD 2009 uppgick till 7 % och år 2008 till 11 %.³⁷ Ett annat exempel är att av allt exporterat pappers- och kartongavfall från EU:s 27 medlemsstater lämnade hela 25 % EU år 2006.³⁸

Mycket tyder på att också illegala avfallstransporter ökar inom och ut ur EU, men en klar bild av denna aktivitet är givetvis svår att få. Mellan 2007 och 2009 upptäcktes runt 400 illegala transporter, men antalet upptäckta fall beror inte endast på den totala mängden av illegala transporter utan också på

³² EEA, Report No 7/2012, s. 5-6.

³³ EEA, Report No 7/2012, s 11.

³⁴ EEA, Report No 7/2012, s. 20.

³⁵ Europeiska Kommissionen, Rapport från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet om genomförandet av rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, och om genomförandet av förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, COM(2012) 448 final, den 7 augusti 2012, Bryssel, s. 7.

³⁶ EEA, Report No 7/2012, s 12.

³⁷ Europeiska Kommissionen, COM(2012) 448 final, den 7 augusti 2012, s. 8.

³⁸ ETC/SCP, (European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production), *Transboundary shipments of waste in the European Union — Reflections on data, environmental impacts and drivers*, Prepared by Fischer, C., Junker, H., Paleari, S., Zoboli, R. and Wuttke, J., ETC/SCP working paper 2/2012, s. 53.

förekomsten och kvaliteten av tillsyn.³⁹ I ett tillsynsprojekt över hela EU som utfördes mellan oktober 2008 och mars 2011 inspekterades mer än 26 000 transporter i 28 medlemsstater, varav 21 % var illegala. Dessa transporter innehöll huvudsakligen el-avfall och elektroniskt avfall, s.k. e-avfall efter den engelska termen *e-waste*, på väg till Afrika samt förorenat plast- och pappersavfall på väg till Asien.⁴⁰

Orsaker till varför gränsöverskridande avfallstransporter sker kan allmänt delas upp i tre kategorier. En första orsak är att det i staten där avfallet uppkommer införs strängare miljöregler och etableras färre avfallsanläggningar, vilket delvis grundar sig på att allmänheten inte vill ha sådana i sin närhet. Följden blir ökade bortskaffandekostnader. Att göra sig av med avfallet i andra stater kan därför vara både enklare och ekonomiskt fördelaktigt.⁴¹ En andra orsak är att näraliggande stater har bättre teknik och bättre kan omhänderta avfallet. En tredje orsak är att avfallet i sig kan ha ekonomiskt värde och därför ha funktion som en handelsvara.⁴² För transporter från EU:s medlemsstater har det identifierats ett antal både ekonomiska, rättsliga och teknologiska drivkrafter bakom avfallstransporter. Dessa varierar för olika avfallstyper. Huvudsakliga drivkrafter anses vara högre anläggningskostnader och miljöskatter liksom mer stringent lagstiftning i exportstaten än i importstaten. Andra drivkrafter anses vara att anläggningarna i importstaten har tillgång till andra behandlingar och annan teknik än exportstatens anläggningar.⁴³ För den ökade exporten av ”ofarligt avfall” anses en av orsakerna vara den boom i de asiatiska ekonomierna som har lett till efterfrågan av andrahandsmaterial. Dessutom är transportkostnaderna från Europa till Asien relativt låga.⁴⁴

Två avfallstyper vars transport har ökat betydligt de senaste åren är e-avfall samt ”ofarligt” avfall såsom plast och papper. I följande avsnitt redogörs därför närmare för dessa två avfallsslag. För både e-avfall och ”ofarligt” avfall kan avfallshandel ha positiva aspekter; det kan vara både ekonomiskt och miljömässigt fördelaktigt att återvinna material ur avfallet. Emellertid kan de negativa effekterna bli stora om avfallet inte hanteras på rätt sätt.⁴⁵

2.1.2 E-avfall

E-avfall, dvs. el-avfall och elektroniskt avfall, är en av de avfallsströmmar som växer snabbast i Europa. Orsaken är den snabba teknologiska utvecklingen och det faktum att hushåll och företag ofta byter ut och skaffar

³⁹ EEA, Report No 7/2012, s. 29.

⁴⁰ IMPEL -The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, *European countries join forces to tackle illegal waste shipments*, 16 Juni 2011, hämtad från <<http://impel.eu/news/european-countries-join-forces-to-tackle-illegal-waste-shipments/>>, den 20 april 2013.

⁴¹ Kummer, 1995, s. 6.

⁴² Kummer, 1995, s. 8-9.

⁴³ ETC/SCP, working paper 2/2012, s. 29.

⁴⁴ EEA, Report No 7/2012, s. 21-22.

⁴⁵ EEA, Report No 7/2012, s. 6.

ny elektronisk utrustning.⁴⁶ E-avfall innefattar produkter såsom datorer, tv-apparater, mobiltelefoner, musikspelare, skrivare, kylskåp, leksaker och lysrör. Dessa produkter innehåller en mängd olika material, både farliga ämnen som bly, kvicksilver och kadmium samt värdefulla metaller som koppar, tenn och antimon.⁴⁷ Det är för tillfället svårt att få fram information om hur mycket e-avfall som transporteras inom och ut ur EU. För det första är det svårt att följa denna avfallsström eftersom e-avfall inte har en egen avfallsbeteckning och således kan gå under olika koder enligt Baselkonventionens och EU:s indelning. För det andra är det svårt att avgöra om den elektroniska produkten ska utgöra avfall eller begagnad vara.⁴⁸ Vid en jämförelse mellan hur mycket elektroniska produkter som har placerats på EU:s marknad och hur mycket e-avfall som samlas in i EU ser man ett stort glapp. Tydliga indikationer pekar på att det ”saknade” e-avfallet exporteras från EU som begagnade varor.⁴⁹ Enligt den icke-statliga organisationen Swedwatch utgör detta ”saknade” e-avfall 60-75 % av alla elektroniska produkter inom EU. Rapporter från utvecklingsländer visar att denna del exporteras till Asien och Afrika för återanvändning, återvinning eller bortskaffande.⁵⁰ I dessa områden finns inte tekniken och kunskapen för att hantera avfallet på ett säkert sätt, vilket resulterar i miljöförstöring och hälsorisker för lokalbefolkningen.⁵¹ I Asien har stora mängder e-avfall funnits dumpade på öppna soptippar och i vattendrag. Annat e-avfall förbränns öppet för återvinning av värdefulla metaller. Den största delen av avfallet hanteras i den informella återvinningssektorn som inte tillämpar miljöriktiga metoder.⁵² En undersökning av områden i Kina där e-avfall hanteras visar att mätningarna av farliga ämnen där flertalet gånger överstiger OECD:s gränsvärden. Detta får konsekvenser för både miljö och människor. I staden Guiyu i Kina där mycket e-avfall återvinns lider exempelvis 80 % av alla barn av andningssjukdomar.⁵³ Hanteringen av e-avfall i Västafrika visar samma negativa tendenser som i Asien, enligt en rapport från Sekretariatet under Baselkonventionen. Nästan allt avfall i Västafrika hamnar i den informella återvinningssektorn, vars hantering har uppenbara effekter på miljö och hälsa. Informella aktiviteter innefattar insamling, manuell demontering, öppen förbränning för återvinning av metaller samt dumpning på öppna soptippar.⁵⁴

⁴⁶ EEA, Report No 7/2012, s. 26.

⁴⁷ P Agamuthu & S Herat, ”E-waste: a problem or an opportunity? Review of issues, challenges and solutions in Asian countries”, i *Waste Management & Research*, vol 11, 30 november 2012, s. 1114-1115.

⁴⁸ ETC/SCP, working paper 2/2012, s. 43.

⁴⁹ EEA, Report No 7/2012, s. 27.

⁵⁰ SwedWatch/ Nordbrand, Sara, *Out of Control: E-waste trade flows from the EU to developing countries*, SwedWatch, April 2009, s. 7, hämtad från http://www.swedwatch.org/sites/default/files/SwedWatch_E-waste_Report_April_2009.pdf, den 17 april 2013.

⁵¹ EEA, Report No 7/2012, s. 5-6.

⁵² Agamuthu & Herat, 2012, s. 1118.

⁵³ ETC/SCP, working paper 2/2012, s. 45.

⁵⁴ SBC, *Where are WEEE in Africa? Findings from the Basel Convention E-waste Africa Programme*, Secretariat of the Basel Convention, december 2011, s. 9-10.

2.1.3 ”Ofarligt” avfall

Den enorma ökningen av export av ”ofarligt” avfall från EU till framförallt Asien redovisas ovan. ”Ofarligt” avfall innefattar bl.a. plast, papper, kartong, järn och stål. Kina är idag världens största importör av plastavfall och pappers-och kartong-avfall, men importerar även en betydande del stålskrot. Export av ”ofarligt avfall” från EU för återvinning anses generellt ha många fördelar, eftersom det är miljövänligt att återvinna och återanvända andrahandsmaterial. De miljömässiga fördelarna beror emellertid på om anläggningen i exportstaten kan hantera avfallet på samma miljöriktiga sätt som i EU. Normalt har utvecklingsländer mindre strikta utsläppsnivåer än i EU.⁵⁵ Trots det ”ofarliga” i ”ofarligt” avfall finns det en risk för skada på miljö och människors hälsa om hanteringen av avfallet missköts. Avfall som genereras i stora kvantiteter som plast och papper kan leda till problem med hanteringen, varför också ”ofarligt” avfall måste hanteras på ett miljöriktigt sätt.⁵⁶

2.2 Omfattningen av avfallsexport från Sverige

Nyare siffror på hur mycket avfall som exporteras från Sverige saknas, men de uppgifter som kommissionen sammanställt i en rapport från 2012 kan användas för att ge en bild. Här anges att 2008 genererades det drygt 2 miljoner ton farligt avfall i Sverige, varav drygt 250 000 ton var föremål för export.⁵⁷ Den totala mängden avfall, dvs. både farligt avfall och annat avfall, som exporterades samma år uppgick till drygt 360 000 ton.⁵⁸

Det är inte kartlagt hur mycket avfall som exporteras illegalt från Sverige, men det är tydligt att sådana transporter förekommer. Detta framgår av de illegala avfallstransporter som faktiskt har stoppats, men även av Tullverkets undersökningar. Enligt Tullverket är den illegala exporten omfattande och enligt Rikskriminalenheten finns det tecken på att denna brottslighet i många fall är organiserad.⁵⁹ Avfall som transporteras från Sverige går ofta vägen via en annan EU-medlemsstat. Exempelvis transporteras en majoritet av avfallsexporten från Sverige till Afrika via de större hamnarna i Holland och Tyskland.⁶⁰ Detta innebär att

⁵⁵ ETC/SCP, working paper 2/2012, s. 53.

⁵⁶ OECD, Guidance Manual for the Implementation of the OECD Recommendation C(2004)100 on Environmentally Sound Management (ESM) of Waste, 2007, s. 12-13.

⁵⁷ European Commission, *Staff Working Document, Part 1*, COM(2012) 448 final, den 7 augusti 2012, s. 18

⁵⁸ European Commission, *Staff Working Document, Part 1*, COM(2012) 448 final, den 7 augusti 2012, s. 29.

⁵⁹ Naturvårdsverket, *Transporter av avfall över gränserna. En utvärdering av brister, svårigheter och förutsättningar i den operativa tillsynen*, rapport 6347, mars 2010, s. 19-20.

⁶⁰ S Said, *Bakom exporten av andrahandselektronik. En fallstudie av hur transporten av andrahandselektronik från Stockholm till Afrika går till*. Institutionen för naturgeografi och kvartärgeologi, Stockholms universitet, 2010, s. 29.

avfallstransporter som inleds i Sverige ofta stoppas i dessa länder istället. Av de illegala transporter från Sverige som det finns kunskap om har de flesta stoppats i en annan medlemsstat.⁶¹

⁶¹ Naturvårdsverket, rapport 6347, mars 2010, s. 19.

3 Grundläggande principer

3.1 Problemets natur

För att bättre förstå den rättsliga regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall kan det vara lämpligt att beröra denna aktivitets speciella karaktär i den internationella miljörätten, samt hur den förhåller sig till allmänna internationella miljörettsliga principer, vilka behandlas i följande avsnitt. Gränsöverskridande avfallstransporter innefattar flera aktiviteter som ofta utförs av flera olika aktörer i olika stater. Först uppstår avfallet i en stat och hanteras här av den aktör som producerar avfallet alternativt av en aktör som samlar in avfallet. Härefter förflyttas avfallet eventuellt genom andra stater eller genom områden som är utanför staters jurisdiktion. Slutligen når avfallet sin slutdestination i en stat där avfallet hanteras av aktörer som köpt avfallet, som ska sälja avfallet vidare eller som ska behandla avfallet i en anläggning. Risker för skada för miljön och människors hälsa kan uppstå i samband med hanteringen av avfallet i alla dessa stadier.⁶² Avfallet utgör den potentiella källan till skada. Denna källa har alltså uppstått under en stats jurisdiktion, men sedan medvetet flyttats till en annan stat. Staten i vilken källan uppstod har därmed inte längre kontroll över källan, vilken nu är under den andra statens jurisdiktion. Situationen har i litteraturen fått namnet *pollution source transfer*.⁶³

En mekanism för att hantera dessa risker utgör kontrollen av miljöriktig hantering i importstaten. Enligt denna kontroll måste en exportstat se till att avfall som transporteras till en annan stat häri hanteras på ett miljöriktigt sätt. Om det finns anledning att tro att miljöriktig hantering inte kan garanteras i importstaten ska exportstaten inte tillåta sådan transport. I grunden finner vi två privata aktörer; en aktör i exportstaten som producerar och exporterar avfall samt en aktör i importstaten som mottar och behandlar detta avfall. Exportstatens skyldighet består således av att kontrollera beteendet hos en privat aktör under importstatens jurisdiktion.

Karaktären av gränsöverskridande avfallstransporter och av en exportstats kontroll av miljöriktig hantering kan till viss mån liknas vid andra modeller i internationella miljörettsliga instrument. Även dessa regelverk syftar till att kontrollera handel där det finns risk för miljömässiga skador. Carthenga-protokollet, som är ett protokoll till konventionen om biologisk mångfald, reglerar handel med genetiska resurser. Protokollets syfte är att förhindra de skador som kan orsakas av att s.k. LMO:s (levande modifierade organismer)⁶⁴, vilka har framställts genom modern bioteknik, släpps ut i naturen. För detta ändamål ska alla parter garantera att all hantering av

⁶² Kummer, 1995, s. 12-13.

⁶³ Kummer, 1995, s. 15.

⁶⁴ För samma sak används i andra sammanhang begreppet GMO:s, dvs. genetiskt modifierade organismer.

LMO:s sker på ett sätt som förhindrar och minskar de risker LMO:s utgör för biologisk mångfald och människors hälsa (artikel 2.2 Carthengaprotokollet). Exportstaten är skyldig att garantera att det finns rättsliga krav på den information som exportören är skyldig att frambringa (artikel 8.2 Carthengaprotokollet).⁶⁵ Rotterdamkonventionen reglerar handel med kemikalier och uppmanar till delat ansvar för att användning av kemikalier inte sker med risk för skada för miljön och människors hälsa.⁶⁶ Både Rotterdamkonventionen och Carthengaprotokollet reglerar en *pollution source transfer*-situation, dvs. där en källa till en eventuell skada förflyttas från en stat till en annan stat. En något annorlunda situation finner man i CITES-konventionen, som reglerar internationell handel med utrotningshotade arter. Här stadgas att exportstaten endast får medge export av utrotningshotade arter eller arter som snart riskerar att bli utrotningshotade om exporten inte är skadlig för överlevnaden av arten i fråga och om hanteringen under transporten följer konventionens krav.⁶⁷ Alla dessa instrument etablerar ett förfarande där exportstaten, innan export får ske, måste se till att importstaten på förhand informeras om transporten och godkänner den. Ett delat ansvar hos parterna föreskrivs. Ingen av överenskommelserna ålägger dock exportstaten en så långtgående skyldighet som görs inom området för gränsöverskridande avfallstransporter med kontroll av miljöriktig hantering i importstaten. De kräver inte en viss miljömässig standard i importstaten som ett uttryckligt krav för att export ska medges.

En reglering som har vissa likheter med kontrollen av miljöriktig hantering i importstaten finner man i det tidiga dokumentet Helsinki Rules som reglerar användningen av internationella floder.⁶⁸ Enligt detta regelverk är en stat skyldig att vidta åtgärder för att förhindra vattenförorening som har sitt ursprung inte bara inom utan också utom den statens territorium, om staten har orsakat föroreningen. Dessa icke-rättsligt bindande regler var länge de enda som användes på området, men har nu omarbetats till Berlin Rules samt kompletteras av FN:s Watercourse Convention.⁶⁹ I dessa senare instrument återfinns emellertid inte formuleringen med en stats skyldighet att kontrollera en källa till förorening som ligger utanför statens jurisdiktion.

⁶⁵ Carthenga Protocol on the Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Montreal, 29 januari 2000, (2000) 39 *ILM* 1027, (Carthengaprotokollet).

⁶⁶ Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, Rotterdam, 11 september 1998, (1999) 38 *ILM* 1, (Rotterdamkonventionen), artikel 1.

⁶⁷ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Washington, 3 mars 1973, (1973) 12 *ILM* 1085, (CITES-konventionen), artikel IV.2.

⁶⁸ The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, antagen av International Law Association under den 52:a konferensen, Helsingfors, augusti 1966, artikel X, tillgänglig på http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdf/8helsinki_rules_on_the_waters_of_international_rivers_ila.pdf, den 15 maj 2013.

⁶⁹ S M A Salman, The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law, *Water Resources Development*, Vol. 23, No. 4, 2007, s. 630.

3.2 Internationella miljörettsliga principer

3.2.1 Suveränitetsprincipen

Suveränitet är ett av de mest grundläggande begreppen i internationell rätt och innebär bl.a. att en stat har exklusiv rätt till maktutövning över allt som sker inom det egna territoriet.⁷⁰ I internationell miljörett kommer suveränitetsprincipen bl.a. till uttryck i Riodeklarationens princip 2, där staters suveräna rätt att exploatera sina egna resurser erkänns.⁷¹ I förhållande till gränsöverskridande avfallstransporter betyder suveränitetsprincipen att stater har rätt att bestämma vad som får importeras och exporteras till och från sitt territorium. Detta skulle kunna innebära att eftersom en stat har rätt att förbjuda import av en eventuell skadlig aktivitet, måste samtycke ges innan en sådan import får ske.⁷² En annan aspekt av suveränitetsprincipen är att stater är förbjudna att intervensera i varandras angelägenheter och utöva makt inom andra staters jurisdiktion.⁷³ För gränsöverskridande avfallstransporter innebär detta att en exportstat inte får utöva kontroll över hur exporterat avfall hanteras inom en importstats jurisdiktion.⁷⁴

Det bör även nämnas vad som kan kallas 'effektiv suveränitet'. Detta innebär att den formella rätten för en stat att reglera avfallsflöden in och ut ur sitt territorium, måste kompletteras av den praktiska möjligheten att kontrollera sådana flöden. Svag kontroll och dålig kunskap om vad som importeras in i en stats territorium gör att suveränitetsprincipen i praktiken får liten betydelse.⁷⁵

Det finns emellertid internationella överenskommelser som begränsar staters suveränitet. Genom dessa överenskommelser har stater lämnat ifrån sig en del av sin suveränitet för att uppnå ett gemensamt syfte. I sammanhanget blir det relevant att nämna de överenskommelser som syftar till att förbättra flödet av varor mellan stater, dvs. den internationella handeln.⁷⁶ Sådana frihandelsavtal finns framförallt under WTO, den internationella handelsorganisationen. Olika avtal under WTO behandlar olika aspekter av frihandel och bland dessa kan nämnas GATT⁷⁷, vilket är "huvudavtalet" för handel med varor. I GATT finner man ett antal principer för frihandel med varor. Dessa innefattar principen om nationell behandling, vilken innebär att importerade varor inte får missgynnas i förhållande till inhemska varor

⁷⁰ M Dixon, *Textbook on international law*, 6. ed., Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 144.

⁷¹ Declaration of the UN Conference on Environment and Development (Rio) 31 *ILM* (1992) 874, i fortsättningen kallad Riodeklarationen.

⁷² Kummer, 1995, s. 21.

⁷³ Dixon, 2007, s. 142.

⁷⁴ Kummer, 1995, s. 22.

⁷⁵ Langlet, 2009, s. 43.

⁷⁶ Langlet, 2009, s. 45.

⁷⁷ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994), 15 april 1994, del av Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867, UNTS 187, 33 *ILM* 1153 (1994).

(artikel III GATT) och principen om att kvantitativa handelsrestriktioner är förbjudna (artikel XI GATT). Under speciella omständigheter får undantag göras från dessa principer, så länge undantaget inte blir en godtycklig diskriminering mellan stater som inte är berättigad (artikel XX GATT). En omständighet som rättfärdigar ett undantag är om åtgärden är nödvändig för att skydda människor, djur och växter (artikel XX(b) GATT). I förhållande till gränsöverskridande avfallstransporter blir dessa frihandelsprinciper relevanta, eftersom avfall kan klassificeras som en vara under dessa avtal.⁷⁸ Frihandelsprinciperna sätter därmed gränser för staters rätt att bestämma vilken sorts avfall som får importeras och exporteras till och från deras territorium. Att förbjuda import och export är i grunden något som strider mot förbudet om kvantitativa handelsrestriktioner och eventuellt andra frihandelsprinciper.

3.2.2 Principen om No Harm

Gränsöverskridande avfallstransporter kan ses som en form av gränsöverskridande förorening, vilket är ett koncept som länge har funnits inom den internationella miljörätten.⁷⁹ Konceptet kan härledas till *Trail Smelter*-målet⁸⁰ från 1941, vilket rörde en anläggning i Kanada som orsakade luftföroreningsskador på amerikanskt territorium. I målet slogs det fast att ”ingen stat har rätt att använda eller tillåta användningen av sitt territorium på ett sätt som orsakar skada genom rök inom någon annans territorium”. Denna princip, som går under namnet No Harm-principen, har sedan dess fastställts i flera rättsfall från *International Court of Justice* (ICJ) och kommit att omfatta också andra slags föroreningar. Idag utgör principen en sedvanerättslig regel och återfinns i en mängd internationella och regionala konventioner.⁸¹ I Riodeklarationen kommer den till uttryck i princip 2, där det anges att trots staters suveräna rätt att exploatera sina egna resurser, får en stat aldrig skada miljön i andra staters territorium eller områden utanför staters jurisdiktion.

Principen om No Harm innebär emellertid inte ett absolut förbud mot aktiviteter som orsakar förorening eller annan miljöskada. Istället medför principen en speciell förpliktelse för stater att kontrollera föroreningar: stater är skyldiga att handla i enlighet med *due diligence*. *Due diligence* kan beskrivas som de normer en stat måste iaktta för att förhindra och minimera risken av gränsöverskridande föroreningar. Detta innefattar bl.a. införande av rättsliga och administrativa kontroller för dessa risker samt att utveckla

⁷⁸ Grosz, 2011, s. 255.

⁷⁹ Kummer, 1995, s. 13.

⁸⁰ *Trail Smelter Case* (United States v. Canada), United Nations Reports of International Arbitral Awards (1905-1982), Vol. III, 16 april 1938 & 11 mars 1941).

⁸¹ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s.143-144. För andra rättsfall se exempelvis *Corfu Channel Case* (United Kingdom v. Albania), 9 april 1949, ICJ Reports (1949) 3 & *Nuclear Tests Cases* (Australia v. France) (New Zealand v. France), ICJ Reports (1997) 7.

en hög miljömässig standard, vilket brukar refereras till som bästa tillgängliga teknik eller bästa miljömässiga tillvägagångssätt.⁸²

Att tillämpa principen om No Harm på gränsöverskridande avfallstransporter är emellertid inte helt oproblematiskt. Principen utvecklades för att hantera situationer som i *Trail Smelter*-målet, där källan till en förorening uppstår och förblir i en stat men vars skadliga effekter når en annan stat. I denna traditionella situation har staten i vilken källan uppstår fortfarande jurisdiktion och kontroll över källan. För gränsöverskridande avfallstransporter däremot sker en *pollution source transfer*, dvs. källan till föroreningen flyttas till en annan stat. En stat kan knappast vara skyldig att handla i enlighet med *due diligence* om staten inte har kontroll över aktiviteten i fråga.⁸³

Något som tyder på att gränsöverskridande avfallstransporter inte endast är en variant av gränsöverskridande föroreningar, är det faktum att aktiviteten har fått en egen princip i Riodeklarationen.⁸⁴ I Riodeklarationens princip 14 anges att stater ska samarbeta för att hindra att aktiviteter och ämnen som kan orsaka allvarlig skada på miljön och människors hälsa flyttas till andra stater.

3.2.3 Förebyggande och försiktighet

Principen om att förebyggande åtgärder ska vidtas (*preventive principle*) är grundläggande i den internationella miljörätten och utgör idag en sedvanerättslig regel.⁸⁵ Principen är besläktad med principen om No Harm men kan sägas ha en bredare omfattning. Förebyggandepincipen innebär att åtgärder ska vidtas redan när det finns en risk för att skada ska inträffa.⁸⁶ En närliggande princip är försiktighetsprincipen (*precautionary principle*), vilken bl.a. kommer till uttryck i Riodeklarationens princip 15. Här anges att i fall där det finns hot om allvarlig och oåterkallelig skada, ska bristen på vetenskaplig säkerhet inte användas som ett argument för att inte vidta åtgärder. Principen motiverar därför att åtgärder vidtas även vid stadiet där det föreligger osäkerhet om riskerna. Idag är försiktighetsprincipen en viktig del av den internationella miljörätten och håller på att utvecklas till en sedvanerättslig regel.⁸⁷ Trots att de rättsliga instrumenten för gränsöverskridande avfallstransporter inte alltid uttryckligen hänvisar till förebyggandepincipen och försiktighetsprincipen, ligger aspekter av dessa principer till grund för regleringen på området. Detta framgår inte minst av regelverkens syfte att kontrollera avfallshandel, trots att dess konsekvenser på miljön och människors hälsa är osäker.⁸⁸

⁸² Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 146-148.

⁸³ Kummer, 1995, s. 19.

⁸⁴ Langlet, 2009, s. 61.

⁸⁵ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 143.

⁸⁶ Beyerlin & Maruhn, 2011, s. 53.

⁸⁷ Beyerlin & Maruhn, 2011, s. 54-55.

⁸⁸ Grosz, 2011, s. 128.

3.2.4 Samarbete och information

Principen om gränsöverskridande samarbete grundar sig på antagandet att stater måste samarbeta för att ett effektivt miljöskydd ska kunna uppnås.⁸⁹ Principen kommer bl.a. till uttryck i Riodeklarationens princip 18, vilken anger att en stat är skyldig att anmäla olyckor som kan påverka miljön i andra stater, samt i Riodeklarationens princip 19, vilken förpliktar en stat att underrätta och samråda med andra stater innan en aktivitet utförs som kan ha allvarliga effekter på miljön. Den allmänna synen är att Riodeklarationen med dessa principer bekräftar sedvanerätten.⁹⁰ För gränsöverskridande avfallstransporter är dessa principer ytterst viktiga och i de rättsliga instrumenten på området implementerade genom ett förfarande där en importstat måste informeras om transport och godkänna denna, även kallat PIC-förfarandet, vilket beskrivs i följande avsnitt.

3.2.5 Förorenaren betalar

Principen om att förorenaren betalar är en ekonomisk regel som rör var kostnaderna för en förorening ska placeras och kommer bl.a. till uttryck i Riodeklarationens princip 16. Principen utgör emellertid ingen sedvanerättslig regel inom den internationella miljörätten, men har ändå en viss tyngd eftersom den är en viktig rättslig princip inom EU och OECD.⁹¹ Som namnet antyder, föreskriver principen att förorenaren ska stå för de kostnader som en förorening medför. Principen baseras på att förorenaren har kontroll över den förorenande aktiviteten samt att förorenaren ofta också tjänar ekonomiskt på den.⁹² Principen växte huvudsakligen fram för att reglera aktiviteter inom en stat, men kan bli relevant för gränsöverskridande avfallstransporter. Detta visas inte minst av att principen anges särskilt i FN:s miljöimplementeringsprogram Agenda 21 som en norm för att implementera miljöriktig hantering av farligt avfall.⁹³ I förhållande till gränsöverskridande avfallstransporter väcks intressanta frågor om vem som är den betalande förorenaren när den förorenande aktiviteten flyttas till en annan stat. Eftersom principen om att förorenaren betalar anses reglera interna situationer, brukar principen om *Common But Differentiated Responsibilities* nämnas som den norm som reglerar vem som ska stå för miljöeffekter på den internationella nivån, dvs. vilka stater som ska vara ansvariga.⁹⁴ Principen uttrycks i Riodeklarationens princip 7 och betonar det större ansvar som industrialiserade stater har för globala miljöproblem.

⁸⁹ Grosz, 2011, s. 133.

⁹⁰ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 138.

⁹¹ Beyerlin & Marauhn, 2011, s. 59.

⁹² Grosz, 2011, s. 128-129.

⁹³ Agenda 21, 31 *ILM* (1992) 881, kapitel 20, punkt 38.

⁹⁴ Beyerlin & Marauhn, 2011, s. 58.

3.2.6 Icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering är en internationell princip som främst figurerar i internationell handelsrätt, internationell havsrätt och internationell rätt om mänskliga rättigheter. I internationell miljö rätt är principen inte lika förankrad och det är osäkert vilken status den har. I doktrinen finns det dock författare som menar att den är så pass accepterad i Europa och Nordamerika och i deras relation till utvecklingsländer, att den håller på att växa fram till en allmän princip.⁹⁵ I förhållande till gränsöverskridande föroreningar, innebär principen att nationella och gränsöverskridande effekter på miljön ska behandlas likadant. Aktiviteter som orsakar gränsöverskridande föroreningar ska alltså inte vara föremål för mindre stränga krav än aktiviteter som endast orsakar nationella föroreningar.⁹⁶

⁹⁵ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 152.

⁹⁶ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 305.

4 Internationell reglering av gränsöverskridande avfallstransporter

4.1 Bakgrund

De första internationella dokumenten om gränsöverskridande avfallstransporter var icke-rättsligt bindande. Dessa innefattar en rekommendation från OECD från 1976⁹⁷ samt FN:s miljöprogramms riktlinjer om miljöriktig hantering från 1985⁹⁸. Så småningom utvecklades rättsligt bindande instrument inom både OECD och FN. Inom OECD antogs en rad rättsliga beslut under 1980-talet och i regi av FN:s miljöprogram antogs Baselkonventionen 1989.⁹⁹ Dessa för framställningen betydelsefulla instrument behandlas i följande avsnitt. Men det kan först vara lämpligt att beröra hur diskussionerna fördes inför antagandet av dessa instrument. Under Baselkonventionens förhandlingar gick åsikterna isär om att införa totalförbud mot avfallstransporter respektive att inte ha för stora restriktioner på handeln med avfall, speciellt mellan industrialiserade stater.¹⁰⁰ Utfallet blev att Baselkonventionen, liksom OECD-beslutet, betonar effektiv kontroll av avfallshandel istället för förbud. Denna kontroll består av tre viktiga begränsningar av avfallshandel; (1) alla stater har rätt att förbjuda avfallstransport, (2) avfallstransport får inte ske om miljöriktig hantering inte kan garanteras i importstaten, och (3) importstaten ska på förhand godkänna importen, enligt det så kallade PIC-förfarandet.¹⁰¹

Många utvecklingsländer ville redan vid Baselkonventionens antagande ha ett totalt förbud mot avfallshandel. Under påtryckning av utvecklingsländerna och miljöorganisationen Greenpeace antogs 1995 en ändring till Baselkonventionen som förbjuder export av farligt avfall från OECD-stater till icke-OECD-stater. Ändringen, som kommit att kallas Basel Ban, har dock ännu inte trätt i kraft.¹⁰² Däremot har flera regionala instrument antagits som förbjuder handel med farligt avfall mellan industriländer och utvecklingsländer. Dessa innefattar Bamakokonventionen¹⁰³, som förbjuder

⁹⁷ OECD, Council Recommendation on a comprehensive waste management policy, den 28 september 1976, (C(76)155(final)).

⁹⁸ UNEP Governing Council, Decision 14/30, Environmental Law Guidelines and Principles no. 8: *Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes*, 19 juni 1987.

⁹⁹ Beyerlin & Maruhn, 2011, s. 213.

¹⁰⁰ Langlet, 2009, s. 75-76.

¹⁰¹ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 475-476.

¹⁰² Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 474-475. Decision II/12 Annex to the Report of COP 2 to the Basel Convention, 25 mars 1994, UNEP/CHW.2/30, (Basel Ban). EU har dock implementerat ändringen, se avsnitt 5.1.

¹⁰³ Convention on the Ban on the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa, Bamako, 29 januari 1991, (1991) 30 *ILM* 775 (Bamakokonventionen).

all export av farligt avfall till Afrika från länder som inte är medlemmar i Afrikanska unionen, och Waiganikonventionen¹⁰⁴, som förbjuder export av farligt avfall till Stillahavsområdet. Lomé IV-konventionen¹⁰⁵ förpliktar EU att förbjuda export av farligt avfall till länder i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet.

4.2 Baselkonventionen

4.2.1 Huvudsakliga bestämmelser

Baselkonventionen skrevs under av mer än 100 stater under en konferens i schweiziska Basel i mars 1989 och trädde i kraft i maj 1992.¹⁰⁶ Konventionen har idag 179 parter, vilket innefattar både Sverige och EU.¹⁰⁷ Syftet med konventionen kan utläsas ur dess ingress. Här refereras både till hur avfall ska hanteras i allmänhet och till hur avfallstransporter ska regleras. Bl.a. betonas att stater är skyldiga att hantera avfall på ett sätt som är förenligt med skydd för miljön och människors hälsa samt att åtgärder bör vidtas för att minimera uppkomsten av avfall (skäl 4 och 16). Vidare erkänns att alla stater har den suveräna rätten att förbjuda import av avfall och att avfall, så länge det är förenligt med miljöriktig och effektiv hantering, ska tas om hand i staten där avfallet uppstod (skäl 6 och 8).

Tillämpningsområdet för konventionen är farligt avfall, vilket är avfall som listas i bilaga I och bilaga III samt avfall som klassificerats som farligt i nationell lagstiftning (artikel 1.1). Också 'annat avfall' omfattas av konventionen, vilket i princip innebär hushållsavfall (artikel 1.2 och bilaga II). Konventionen tillämpas endast på avfall avsett för bortskaffande, men definition av bortskaffande är bred och omfattar lagring och återvinning av avfall (artikel 2.4 och bilaga IV). Utanför konventionens tillämpningsområde ligger radioaktivt avfall (artikel 1.4) och avfall som uppstår vid normal drift av fartyg (artikel 1.4).

Alla parter är skyldiga att vidta åtgärder för att minimera uppkomsten av avfall (artikel 4.2.a) och garantera att det inom deras territorium finns avfallsanläggningar som hanterar avfall på ett miljöriktigt sätt (artikel 4.2.b). Parter som utnyttjar sin rätt att förbjuda import av farligt avfall ska informera övriga parter till konventionen om detta beslut (artikel 4.1.a), varpå dessa parter ska förbjuda export av farligt avfall till den ifrågavarande

¹⁰⁴ Convention to Ban the Importation into Forum Island Countries of Hazardous and Radioactive Wastes and to Control the Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within the South Pacific Region, Waigani, 16 september 1995. EmuT 995:69 (Waiganikonventionen).

¹⁰⁵ Agreement Amending The Fourth ACP-EC Convention of Lomé, Mauritius, 4 november 1995, ACP-EC 2163/95, (Lomé IV-konventionen).

¹⁰⁶ Langlet, 2009, s. 76.

¹⁰⁷ Se Baselkonventionens hemsida: *Parties to the Basel Convention*, hämtad från <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/1290/Default.aspx>, den 17 april 2013.

staten (artikel 4.1.b). Export av avfall måste också förbjudas om det finns anledning att tro att avfallet inte kommer att hanteras på ett miljöriktigt sätt (artikel 4.2.e). Dessutom är avfallstransport till och från stater som inte är parter till konventionen inte tillåtet (artikel 4.5).

Även om det inte finns något beslut där import förbjuds, ska parter förbjuda export av avfall om importstaten inte skriftligen godkänner den specifika importen ifråga (artikel 4.1.c). Förfarandet för detta godkännande, även kallat PIC-förfarandet, är noga reglerat. Exportstaten ska anmäla den föreslagna transporten till importstaten (artikel 6.1). I anmälan ska det finnas information om bl.a. skälet för transporten, vem som är exportör, producent och mottagare av avfallet samt information om metoden för avfallshantering (bilaga V A, punkt 1-4 och 18). Anmälan ska även redogöra för den information på vilken mottagaren grundar sin bedömning att det inte fanns anledning att tro att avfallet inte kommer att hanteras på ett miljöriktigt sätt (bilaga V A, punkt 20). Importstaten ska svara på anmälan och antingen godkänna transporten, med eller utan villkor, eller förbjuda den (artikel 6.2). Exportstaten får inte tillåta att transporten påbörjas förrän importstaten godkänner transporten samt bekräftat att det finns ett avtal mellan exportören och mottagaren som specificerar den miljöriktiga hanteringen av avfallet (artikel 6). Om avfallshantering inte kan genomföras i enlighet med avtalet är exportstaten skyldig att se till att avfallet återimporteras till exportstaten (artikel 8). Det kan tilläggas att även om importstaten enligt detta förfarande har godkänt transporten gäller att transporten måste uppfylla kraven på miljöriktig hantering och att export måste förbjudas om det finns anledning att tro att avfallet inte kommer att hanteras på ett miljöriktigt sätt. En annan tolkning skulle innebära att skyddet för miljön och människors hälsa skulle kunna kringgås.¹⁰⁸

Övriga bestämmelser i konventionen rör bl.a. illegala transporter och parter skyldigheter att förebygga och sanktionera sådana transporter (artikel 9), parter skyldigheter att samarbeta för att uppnå miljöriktig hantering av avfall (artikel 10) samt parter rätt att ingå avtal om avfallstransporter med andra parter eller icke-parter så länge avsteg inte görs från miljöriktig hantering av avfall (artikel 11).

4.2.2 Miljöriktig hantering enligt Baselkonventionen

Varje part till Baselkonvention ska kräva att exporterat avfall hanteras på ett miljöriktigt sätt i importstaten eller på annat håll (artikel 4.8). Skyldigheten att kräva miljöriktig hantering av avfall som uppstått i exportstaten kan inte under några omständigheter överföras till importstater eller transitstater (artikel 4.10). Skyldigheten ligger alltså främst hos exportstaten. Om staten har 'anledning att tro' att avfallet inte kommer att hanteras på ett miljöriktigt sätt får exporten inte tillåtas (artikel 4.2.e).

¹⁰⁸ Grosz, 2011, s. 147.

Som påpekats i doktrinen anger inte konventionen närmare hur och i vilken utsträckning den exporterande staten ska verifiera miljöriktig hantering. Varken konventionen eller sedvanerätten ger exportstaten rätt till s.k. aktiv verifiering, vilket skulle kunna innefatta en miljökonsekvensbeskrivning av avfallsanläggningen. En sådan rätt skulle stå i strid med suveränitetsprincipen. Huruvida exportstaten har 'anledning att tro' att avfall inte kommer att hanteras på miljöriktigt sätt får därför baseras på information från den eventuella importstaten.¹⁰⁹ Å andra sidan kan det understrykas att importstatens avfallshantering i princip är erkänd som en internationell angelägenhet av Baselkonventionen, genom att skyldigheten att garantera miljöriktig hantering också gäller för importstaten.¹¹⁰

Konventionen tillhandahåller en allmän definition av miljöriktig hantering, vilken innebär att alla genomförbara åtgärder ska vidtas för att säkerställa att avfall hanteras på ett sätt som skyddar miljön och människors hälsa mot de skadliga verkningar som kan följa av sådant avfall (artikel 2.8). Som ett komplement till detta slår konventionen fast att parterna ska ta fram tekniska riktlinjer för miljöriktig hantering (artikel 4.8). Ett antal dokument av detta slag har antagits sedan Baselkonventionens ikraftträdande. Dokumenten är inte rättsligt bindande, men eftersom de har antagits av parterna till konventionen kan de sägas representera en grundläggande standard för vad som är miljöriktig hanteringen enligt konventionen.¹¹¹ Ett ramverksdokument för förberedandet av tekniska riktlinjer för miljöriktig hantering antogs vid det första mötet med parterna 1994.¹¹² Dokumentet syftar till att ge vägledning till myndigheter när beslut fattas om avfallstransporter. Dessutom ska det fungera som en bas för vidare utarbetande av tekniska riktlinjer för olika avfallsslag (punkt 2.b-c). I dokumentet anges ett antal allmänna kriterier som ska användas när miljöriktig hantering fastställs (punkt 9). För att miljöriktig hantering ska anses föreligga bör följande kriterier vara uppfyllda: (1) staterna bör ha adekvata regelverk samt mekanismer för att säkerställa verkställigheten, (2) avfallsanläggningar ska vara godkända, ha adekvat teknologi och adekvat standard för begränsning av föroreningar, (3) den som driver en anläggning som hanterar farligt avfall ska kontrollera effekterna som sådan hantering kan ha, (4) när det finns indikation på att hanteringen av farligt avfall har resulterat i oacceptabla utsläpp ska lämpliga åtgärder vidtas, samt (5) personer som hanterar avfallet ska ha kunskap och utbildning i sådan avfallshantering. Vid fastställandet av avfallsanläggningens standard ska nivån av teknologi och begränsning av föroreningar i exportlandet särskilt tas i beaktande (punkt 9b). Detta skulle kunna innebära att det aldrig är miljöriktig hantering att exportera avfall från

¹⁰⁹ Kummer, 1995, s. 57.

¹¹⁰ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 476-77.

¹¹¹ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 480.

¹¹² COP Decision II/13, 'Report of the Second Conference of the Parties to the Basel Convention', 25 mars 1994, UNEP/CHW.2/30.; *Framework Document/ Guidance Document on the Preparation of Technical Guidelines for the Environmentally Sound Management of Wastes Subject to the Basel Convention.*

ett land som har högre miljömässiga krav än landet det importeras till, vilket alltså är ett utslag av principen om icke-diskriminering.¹¹³ I ramverksdokumentet anges vidare ett antal principer som inte bör ses som en definition av miljöriktig hantering, men som likväl har varit användbara av många stater när strategier för miljöriktig avfallshantering har införts. Dessa principer innefattar principen om avfallsminimering, principen om integrerad produktpolitik (*integrated life cycle principle*), försiktighetsprincipen, principen om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, principen om miljöriktig hantering i avfallshanteringens alla faser, principen om tillräcklig egenkapacitet, närhetsprincipen, principen om minimering av gränsöverskridande avfallstransporter, principen om att förorenaren betalar, suveränitetsprincipen samt principen om allmänhetens deltagande (punkt 10).

Förutom ramverksdokumentet har 13 tekniska riktlinjer för olika avfallsslag antagits. Dessa innefattar miljöriktig hantering av bl.a. avfall från biomedicin och sjukvård, plastavfall, använda blybatterier, metallavfall, avfall från nedmontering av fartyg och avfall som innehåller kvicksilver.¹¹⁴

Vid femte mötet med parterna 1999 antogs Baseldeklarationen om miljöriktig hantering som rör implementeringen av begreppet miljöriktig hantering. Här anges bl.a. att det ska utarbetas ett koncept och program för miljöriktig hantering och att överföring av miljövänlig teknik mellan stater ska främjas.¹¹⁵ Parterna betonar i deklarationens ingress sina åtagande enligt Riodeklarationen och Agenda 21 (skäl 4). Agenda 21 är ett icke-bindande, frivilligt handlingsprogram för implementeringen av Rio-deklarationen och innefattar handlingsplaner för miljöriktig hantering av både farligt och ofarligt avfall. Handlingsplanerna förespråkar bl.a. minimering av avfall, maximering av återvinning samt insatser för att förhindra illegala avfallstransporter.¹¹⁶

De senaste dokumenten som kommit ut uppmärksammar problematiken med e-avfall. Nairobi-deklarationen om miljöriktig hantering av el-avfall och elektroniskt avfall, som antogs vid åttonde mötet med parterna 2006, anger mål och åtgärder på området. Bland annat betonas vikten av utbyte av information och överföring av bästa tillgängliga teknik för miljöriktig hantering av e-avfall.¹¹⁷ År 2012 publicerades ett vägledningsdokument

¹¹³ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 480.

¹¹⁴ Se Baselkonventionens hemsida; *Adopted Technical Guidelines*, hämtad från <http://www.basel.int/Implementation/TechnicalMatters/DevelopmentofTechnicalGuidelines/AdoptedTechnicalGuidelines/tabid/2376/Default.aspx>, den 20 februari 2013.

¹¹⁵ COP Decision V/1, 'Report of the Conference of the Parties to the Basel Convention, Fifth Meeting', 10 december 1999, UNEP/CHW.5/29; *Basel Declaration on Environmentally Sound Management.*, stycke 1.a & 1.e.

¹¹⁶ Agenda 21, chapter 20 & chapter 21.

¹¹⁷ COP Eight Meeting, 1 december 2006, UNEP/CHW.8/CRP.24, *Nairobi Declaration on the Environmentally Sound Management of Electrical and Electronic Waste*, stycke 2.

under Basel-konventionen om den miljöriktiga hanteringen av använda mobiltelefoner och så kallade ”end-of-life”-mobiltelefoner.¹¹⁸

4.3 OECD-besluten

4.3.1 Huvudsakliga bestämmelser

OECD består i dag av 34 medlemsstater. Vid organisationens födelse 1960 bestod medlemmarna av 18 europeiska stater samt USA och Kanada, men har sedan dess utökats med bl.a. Australien, Japan och Mexico.¹¹⁹ Alla medlemsstater är representerade i OECD-rådet som är organisationens beslutande organ.¹²⁰ För tydlighetens skull bör nämnas något om OECD:s rättsakter. Beslut är bindande för organisationens medlemmar, medan rekommendationer är icke-bindande.¹²¹ När OECD-rådet antar ’ett beslut och en rekommendation’ innebär detta ett instrument som inledningsvis har en bindande del, följt av en icke-bindande del.

Redan 1984 antog OECD-rådet ett beslut och en rekommendation som förpliktar medlemsstaterna i OECD att kontrollera gränsöverskridande transporter av farligt avfall. Beslutet anger ett antal principer för genomförandet av denna kontroll, bl.a. principen om att avfall ska hanteras på ett miljöriktigt sätt samt principen om en stats rätt att förbjuda avfallsimport.¹²² 1986 antog OECD-rådet ett beslut och en rekommendation om export av farligt avfall från OECD-stater till stater utanför OECD. Här stadgas att kontroll av transporter till stater utanför OECD inte ska vara mindre strikt än vad som gäller vid kontroll av transporter mellan OECD-stater. Vidare anges att export av farligt avfall till stater utanför OECD är förbjudet om importstaten inte har gett sitt godkännande.¹²³ I ett beslut från 1988 etablerar OECD-rådet ett system för att avgöra vad som utgör farligt avfall.¹²⁴

1992 antog OECD-rådet ett beslut om transport mellan OECD-stater av avfall avsett för återvinning, som 2001 omarbetades till idag gällande 2001

¹¹⁸ COP Tenth Meeting, 14 juli 2011, UNEP/CHW.10/INF/27, *Guidance document on the environmentally sound management of used and end-of-life mobile phones*.

¹¹⁹ Se OECD:s hemsida: *Members and partners*, hämtad från <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>, den 17 april 2013.

¹²⁰ Se OECD:s hemsida: *Who does what*, hämtad från <http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/>, den 17 april 2013.

¹²¹ OECD, Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, den 14 december 1960, article 5.

¹²² OECD, Council Decision and Recommendation on Transfrontier Movements of Hazardous Wastes, den 1 februari 1984, C(83)180(final).

¹²³ OECD, Council Decision/ Recommendation on Export of Hazardous Wastes from the OECD Area, den 5 juni 1986, C(86)64(final).

¹²⁴ OECD, Council Decision on Transfrontier Movements of Hazardous Wastes, den 27 maj 1988, C(89)I(final).

års OECD-beslut¹²⁵, vilket kort och gott brukar omnämnas OECD-beslutet. Detta beslut gäller alltså bara i OECD-området och endast beträffande avfall avsett för återvinning (kapitel 1). Med OECD-området avses alla områden som är under en medlemsstats jurisdiktion (kapitel 2.A.11). OECD-beslutet anger inledningsvis ett par allmänna villkor under vilka gränsöverskridande avfallstransporter får ske, varav det mest centrala villkoret är att avfall som exporteras ska tas omhand i en anläggning som återvinner avfallet på ett miljöriktigt sätt, enligt importstatens nationella lagar, förordningar och sedvanor (kapitel 2.B.1.a).

OECD-beslutet etablerar ett system där avfall antingen är föremål för det gröna kontrollförfarandet eller det gula kontrollförfarandet (kapitel 2.B.2). Det gröna kontrollförfarandet gäller för avfall med relativt låg risk för skada för miljön och människors hälsa. Detta avfall kallas ofarligt och är listat i bilaga 3 till beslutet ("den gröna listan"). Det gula kontrollförfarandet är för avfall som innebär större risker, vilket motiverar en större kontroll. Detta avfall är listat i bilaga 4 till beslutet ("den gula listan"). I det gamla OECD-beslutet från 1992 fanns även "den röda listan", vilken innehöll avfall med inneboende farliga egenskaper, och som i princip var föremål för samma kontrollförfarande som "den gula listan".¹²⁶ Efter omarbetningen 2001 delar emellertid OECD-beslutet endast upp avfall i två listor.

Det gula kontrollförfarandet innefattar bl.a. att det mellan exportören och återvinnaren ska finnas ett kontrakt, vilket påbjuder att OECD-beslutets krav ska beaktas och att ekonomisk säkerhet ska ställas i fall transporten inte skulle kunna utföras som planerat (kapitel 2.D.1). Innan påbörjandet av en transport, ska exportören anmäla transporten i fråga till behörig myndighet och därifrån få ett skriftligt godkännande. (kapitel 2.D.2). Om transporten inte kan genomföras i enlighet med avtalet och det inte finns andra sätt att återvinna avfallet på ett miljöriktigt sätt i importstaten ska avfallet återimporteras till exportstaten eller exporteras till annan stat (kapitel 2.D.3).

Det gröna kontrollförfarandet innebär att grönlistat avfall ska omfattas av alla befintliga kontroller som normalt tillämpas i handelstransaktioner. (kapitel 2.C.1). Vad dessa kontroller utgör specificeras inte närmare, men troligen innebär det att avfallet ska åtföljas av någon sorts dokument. Klart är i alla fall att export av grönlistat avfall inte behöver godkännande på förhand. Det grönlistade avfallet får emellertid inte vara föremål för detta förfarande om avfallet innehåller andra ämnen som antingen ökar riskerna så mycket att det gula kontrollförfarande skulle vara lämpligare eller som förhindrar att återvinningen av avfallet sker på ett miljöriktigt sätt. (kapitel 2.C.2).

¹²⁵ OECD, Council Decision Concerning the Control of Transfrontier Movements of Wastes Destined for Recovery Operations, den 30 mars 1992, C(92)39(final), omarbetat genom OECD, Decision of the Council concerning the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations, den 14 juni 2001, C(2001)107(final).

¹²⁶ Kummer, 1995, s. 163.

4.3.2 Miljöriktig hantering enligt OECD

Begreppet miljöriktig hantering är ett grundläggande begrepp i OECDs instrument om gränsöverskridande avfallstransporter. Begreppet har länge använts inom OECDs arbete med gränsöverskridande avfallstransporter och i de tidiga OECD-instrumenten ansågs miljöriktig hantering vara ett grundläggande villkor för att en avfallsexport skulle godkännas, såväl inom OECD som in/ut ur OECD.¹²⁷

Miljöriktig hantering har inte fått en formell definition inom OECD. Begreppet har dock varit föremål för arbete inom OECD för att göra begreppet mer enhetligt. I samband med detta arbete användes en ”arbetsdefinition”, vilken angav att miljöriktig avfallshantering innebär ett system för att säkerställa att avfall hanteras på ett sätt som kommer att bevara naturresurser, samt skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som kan följa av sådant avfall.¹²⁸ Tre workshops om miljöriktig hantering som hölls mellan 1999 och 2002 resulterade i att OECD-rådet 2004 antog en icke-rättsligt bindande rekommendation om miljöriktig hantering av avfall.¹²⁹ Syftet med att arbeta fram ett enhetligt begrepp var att ge vägledning till anläggningar, skapa lika villkor för anläggningar så att de anläggningar som investerar i teknologi kan vara konkurrenskraftiga samt hjälpa stater att lättare kunna försäkra sig om att det exporterade avfallet hanteras på ett miljöriktigt sätt.¹³⁰

OECD-rådets rekommendation om miljöriktig hantering av avfall gäller för all sorts avfall (förutom radioaktivt) och för all avfallshantering. Rekommendation gäller emellertid endast för avfall som uppstår, exporteras och importeras inom OECD-området.¹³¹ För att miljöriktig hantering ska anses föreligga anger rekommendationen att följande kriterier bör vara uppfyllda: (1) staterna bör ha adekvata regelverk samt mekanismer för att säkerställa verkställigheten, vilket innefattar krav på tillstånd och licenser, (2) stater ska utveckla och implementera tillvägagångssätt för myndigheter för kontroll av avfallshantering, (3) stater ska se till att anläggningarna arbetar enligt bästa tillgängliga teknik, (4) stater ska uppmuntra utbyte av information mellan producenter, hanterare, myndigheter och andra parter, (5) stater ska integrera i sin nationella policy de grundläggande krav för att säkerställa miljöriktig hantering som anges i bilaga 1 och se till att dessa implementeras, (6) stater ska skapa incitament för anläggningar att uppfylla de grundläggande krav för att säkerställa miljöriktig hantering som anges i bilaga 1, samt ta del av miljöriktiga återvinningssystem, (7) stater ska implementera tekniska riktlinjer för miljöriktig hantering utvecklade av OECD, (8) stater ska arbeta mot internalisering i avfallshanteringen av kostnader som rör miljö och människors hälsa, (9) stater ska utveckla

¹²⁷ OECD, *Guidance Manual*, 2007, s. 6.

¹²⁸ OECD, *Guidance Manual*, 2007, s. 8.

¹²⁹ OECD, Recommendation of the Council on the Environmentally Sound Management of Waste, den 9 juni 2004, C(2004)100.

¹³⁰ OECD, *Guidance Manual*, 2007, s. 7.

¹³¹ OECD, *Guidance Manual*, 2007, s. 11-12.

bestämmelser om miljöansvar, (10) stater ska se till att implementeringen av de grundläggande krav för att säkerställa miljöriktig hantering som anges i bilaga 1 inte motverkar återvinning. I bilaga 1 till rekommendationen anges följande grundläggande krav som anläggningar bör uppfylla för att nå miljöriktig hantering: (1) anläggningar ska ha ett gällande miljöledningssystem, (2) anläggningar ska vidta lämpliga åtgärder för skydd av arbetsmiljön, (3) anläggningar ska ha lämplig övervakning och registrering av in och utgående avfall, lagring, utsläpp etc, (4) anläggningar ska ha lämplig utbildning för personalen, (5) anläggningar ska ha lämplig plan för nödsituationer, samt (6) anläggningar ska ha lämplig plan för nedläggning av anläggningen och efterbehandling.

För implementering av 2004 års rekommendation publicerade OECD 2007 en vägledningsmanual som beskriver ovanstående krav på miljöriktig hantering mer detaljerat.¹³² Dessutom publicerade OECD 2003 en teknisk vägledning specifik för miljöriktig hantering av använda och skrotade persondatorer.¹³³

4.4 Sammanfattande kommentarer: miljöriktig hantering

Miljöriktig hantering är ett begrepp som genomsyrar både Baselkonvention och OECD-besluten och får därför ses som den huvudsakliga förpliktelsen inom området för gränsöverskridande avfallstransporter. Eftersom skyldigheten att hantera avfall på ett miljöriktigt sätt är så genomgripande i instrumenten är det rimligt att säga att ”avfallstransporter till anläggningar som inte uppfyller miljöriktig hantering *a priori* är illegala”.¹³⁴

Utan en bestämd norm för miljöriktig hantering finns det emellertid uppenbara risker för att exportstater och importstater tolkar begreppet olika.¹³⁵ I dagsläget ger Baselkonventionen ingen tydlig och genomförbar definition av miljöriktig hantering. Istället får begreppet tolkas teleologiskt i enlighet med Baselkonventionens underliggande syfte. En i konventionen allmän definition av miljöriktig hantering kompletteras av mer specifika icke-rättsligt bindande riktlinjer. Därmed ger konventionens bestämmelser om miljöriktig hantering snarare ett ramverk för begreppet.¹³⁶ Tillvägagångssättet för att definiera begreppet miljöriktig hantering har i princip varit detsamma inom OECD: ingen formell definition av miljöriktig hantering har fastställts, däremot har icke-rättsligt bindande riktlinjer framarbetats. Dessa riktlinjer ger en indikation på hur en global standard för

¹³² OECD, *Guidance Manual*, 2007.

¹³³ OECD, Technical guidance for the environmentally sound management of used and scrap personal computers, den 18 februari 2003, ENV/EPOC/WGWPR(2001)3/(final).

¹³⁴ H Alter, ”Environmentally Sound Management of the Recycling of Hazardous Wastes in the Context of the Basel Convention”, *Resources, Conservation and Recycling*, vol 29, nr 1-2, 2000, s. 114.

¹³⁵ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 485.

¹³⁶ Kummer, 1995, s. 91.

miljöriktig hantering idag ser ut. I doktrinen har det argumenterats för att denna standard bättre måste harmoniseras och genomföras globalt. För att nå målet att avfall ska hanteras på ett miljöriktigt sätt, måste detta prioriteras framför användningen av kontrollsystem där en exportstat är skyldig att kräva miljöriktig hantering i importstaten.¹³⁷

Frågan är då vad denna kontroll av miljöriktig hantering i importstaten innebär. Enligt litteraturen kan man huvudsakligen se denna kontroll som en stark tillämpning av försiktighetsprincipen.¹³⁸ Vidare kan systemet med miljöriktig hantering beskrivas som inget annat än en omformulering av begreppet *due diligence*.¹³⁹ I en annan del av doktrinen uttrycks det så att med begreppet miljöriktig hantering får *due diligence* konkret innehåll.¹⁴⁰ Baselkonventionen och OECD-besluten visar på en utveckling av sedvanerätten inom området för gränsöverskridande avfallstransporter. Liksom förfarandet med förhandsgodkännande av avfallstransporter, dvs. PIC-förfarandet, utgör begreppet miljöriktig hantering idag förmodligen en sedvanerättslig regel.¹⁴¹ Det faktum att miljöriktig hantering förespråkas av de flesta relevanta rättsliga instrument på området ger goda argument för denna ståndpunkt. Detsamma bör gälla för principen om icke-diskriminering i området för gränsöverskridande avfallstransporter, eftersom principen kommer till uttryck både i samband med Baselkonventionen och i OECD:s instrument. Sett tillsammans med begreppet miljöriktig hantering innebär principen om icke-diskriminering att samma miljönormer som gäller för avfall som stannar i staten där det genereras ska gälla för avfall som exporteras.¹⁴²

¹³⁷ J T Smith, ”The Challenges of Environmentally Sound and Efficient Regulation of Waste – The Need for Enhanced International Understanding”, *Journal of Environmental Law*, vol. 5, nr. 1, 1993, s. 67.

¹³⁸ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 473.

¹³⁹ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 481.

¹⁴⁰ Kummer, 1995, s. 272.

¹⁴¹ Birnie, Boyle & Redgwell, 2009, s. 476.

¹⁴² Kummer, 1995 s. 272-273.

5 EU:s avfallstransportförordning

5.1 Bakgrund och tillämpningsområde

Första rättsakten inom EU som rörde gränsöverskridande transporter av farligt avfall var ett direktiv från 1984 som gällde transporter mellan medlemsstater.¹⁴³ Direktivet ändrades 1986 till att också gälla för transporter till stater utanför EU.¹⁴⁴ Efter att Baselkonvention och 1992 års OECD-beslut antagits utvecklade EU sina regler på området i en förordning 1993.¹⁴⁵ Den senaste stora ändringen av 1993 års förordning resulterade i idag gällande förordning 1013/2006 om transport av avfall, den s.k. avfallstransportförordningen, vilken trädde i kraft 2007.¹⁴⁶ Förordningens huvudsakliga och överordnade syfte är skydd av miljön, medan dess följder för handeln anses vara av underordnad betydelse (skäl 1 i avfallstransportförordningen).¹⁴⁷

EU implementerar med avfallstransportförordningen Baselkonventionen, Basel Ban, OECD-beslutet samt Lomé IV-konventionen. Dessutom hänvisar förordningen till EU:s egna mål på avfallsområdet.¹⁴⁸ Det kan därför vara lämpligt att nämna något om EU:s avfallsreglering i allmänhet. I centrum för EU:s avfallsreglering står ramdirektivet för avfall,¹⁴⁹ som definierar centrala begrepp samt anger grundläggande principer för EU:s avfallsreglering.¹⁵⁰ Ramdirektivet anger den så kallade avfallshierarkin (artikel 4 i ramdirektivet för avfall), vilken innebär att prioritetsordningen för lagstiftning och politik ska vara: (1) förebyggande, (2) återanvändning, (3) materialåtervinning, (4) annan återvinning, (5) bortskaffande. Ramdirektivet betonar vidare principerna om närhet och självförsörjning för behandling av avfall (artikel 16 i ramdirektivet för avfall). Målet är att EU som helhet ska vara självförsörjande i fråga om omhändertagande av avfall,

¹⁴³ Rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall. Se J Hannequart, *European Waste Law*, Kluwer, London, 1998, kapitel XII, för en bra genomgång av hur lagstiftningen har utvecklats på området.

¹⁴⁴ Rådets direktiv 86/279/EEG av den 12 juni 1986 ändring av Rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall.

¹⁴⁵ Rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen.

¹⁴⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

¹⁴⁷ Avfallstransportförordningens rättsliga bas har emellertid varit omstridd och blev senast prövad av EU-domstolen i mål Europeiska kommissionen mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd. C-411/06. [2009] ECR I-07585.

¹⁴⁸ Jans & Vedder, 2012, s. 492.

¹⁴⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

¹⁵⁰ Jans & Vedder, 2012, s. 473.

men också att medlemsstaterna närmar sig självförsörjande på nationell nivå (artikel 16.2 i ramdirektivet för avfall). Avfallstransportförordningen bygger på dessa principer och hänvisar till dem i ingressen (skäl 20).

Avfallstransportförordningen tillämpas på transporter av avfall mellan medlemsstater med eller utan transistering genom tredje länder, på transporter in och ut ur EU, samt på transporter som endast transisteras genom EU (artikel 1.2). Olika regler gäller beroende på om avfallstransporten sker inom EU eller om avfallet transporteras in och ut från EU. Vidare görs det mellan avfallstransporter in och ut ur EU en uppdelning mellan Eftastater och icke-Eftastater, samt mellan stater anslutna till OECD-beslutet och stater som inte är anslutna till OECD-beslutet.¹⁵¹ I enlighet med framställningens syfte redovisas inte reglerna för export inom EU och till Eftastater här. Utanför avfallstransportförordningens tillämpningsområde faller avfall som uppstår i samband med normal drift av fartyg, avfall som uppkommer ombord på fordon, tåg, flygplan och fartyg till dess att avfallet lastas av, radioaktivt avfall, avfall som importeras från Antarktis samt avfall som genererats av väpnade styrkor (artikel 1.3). Avfallstransportförordningen gäller inte heller för transporter av animaliska biprodukter, som istället omfattas av krav på godkännande enligt förordning 1774/2002¹⁵², samt för transporter av avfall från brytning, utvinning eller liknande av mineralresurser och i stenbrott, för avloppsvatten och för utrangerade sprängämnen, såsom anges i direktiv 2006/12/EG¹⁵³ (artikel 1.3.d och 1.3.e.).

För efterlevnad av förordningen stadgas att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av förordningen och vidta nödvändiga åtgärder för att se att de genomförs (artikel 50.1). Medlemsstaterna ska vidare besluta om inspektioner av inrättningar och företag samt göra stickprovskontroller av avfallstransporter och av avfallets återvinning och bortskaffande (artikel 50.2).

5.2 Klassificering av avfall

För vad som utgör avfall i avfallstransportförordningen hänvisar förordningen till avfallsdefinitionen i direktiv 2006/12/EG om avfall (artikel 2.1). För en definition av farligt avfall hänvisas till direktiv 91/689/EEG om

¹⁵¹ Som angett i avsnitt 4.3.1 menas med OECD-beslutet 2001 års beslut: OECD, Decision of the Council concerning the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations, den 14 juni 2001, C(2001)107(final). Se även Avfallstransportförordningen artikel 2.17.

¹⁵² Europaparlamentet och Rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel.

¹⁵³ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall, artiklar 2.1 b ii, iv och v. Direktivet har emellertid upphävts genom ramdirektivet för avfall, direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

farligt avfall (artikel 2.2).¹⁵⁴ Gränsdragningen mellan vad som utgör avfall eller en vara är problematisk och har vid många tillfällen varit föremål för EU-domstolens bedömning.¹⁵⁵ Uppsatsen berör inte denna problematik. I avfallstransportförordningen görs en uppdelning mellan avfall avsett för bortskaffande och avfall avsett för återvinning, där det förra är föremål för strängare krav. För vad som utgör bortskaffande och återvinning hänvisas till definitioner i direktiv 2006/12/EG om avfall (artikel 2.4 och 2.6).

Förordningen använder sig av OECD-beslutets uppdelning av grönlistat avfall och gullistat avfall. Förenklat kan man säga att avfall på den gröna listan (bilaga 3 till förordningen) är informationspliktigt, dvs. måste åtföljas av ett informationsdokument som kan begäras ut av myndigheter, medan avfall på den gula listan (bilaga 4 till förordningen) är anmälningspliktigt, dvs. måste på förhand anmälas till och godkännas av behörig myndighet innan export kan ske. Bilagorna hänvisar dessutom till Baselkonventionens avfallslistor. **Den gröna listan** (bilaga 3) innefattar s.k. ”ofarligt” avfall såsom plastavfall, pappersavfall, textilavfall, gummiavfall, avfall från livsmedelsindustrier, obehandlat avfall av kork och trä samt vissa sorters metallavfall och metallhaltigt avfall. Metallhaltigt avfall kan vara elektrisk utrustning som endast består av metaller och legeringar eller tillvaratagna elektroniska komponenter som lämpar sig för återvinning av metaller och ädelmetaller. Som tillägg till bilaga 3 finns även bilaga 3A som listar blandningar av två eller flera avfallsslag i bilaga 3, samt bilaga 3B, som innehåller avfall som ännu inte införts i bilagorna till Baselkonventionen och OECD-beslutet. Avfall på dessa listor omfattas generellt alltså endast av en informationsplikt. Denna informationsplikt gäller emellertid inte om avfallet innehåller annat material till den grad att antingen riskerna ökar så mycket att förfarandet med anmälan och godkännande bör tillämpas istället eller om återvinningen av avfallet inte kan ske på ett miljöriktigt sätt (bilaga 3 stycke 1). **Den gula listan** (bilaga 4) innefattar s.k. farligt avfall och annat avfall. Detta innefattar hushållsavfall, avfall från sjukvård och annan klinisk verksamhet, förbrukade blybatterier samt metallavfall som innehåller bly, kadmium, kvicksilver och arsenik. Som tillägg till bilaga 4 finns bilaga 4A för grönlistat avfall i bilaga 3 som omfattas av förfarandet med anmälan och godkännande. Slutligen kan nämnas **den röda listan** (bilaga 5), vilken innehåller farligt avfall som är förbjudet att exportera till stater som inte omfattas av OECD-beslutet.

Både den gula och den röda listan innehåller farligt avfall och faktum är att dessa två listor på många sätt överlappar varandra. Anledningen är troligen att avfallstransportförordningen implementerar både Basel-konventionen och OECD-beslutet. Detta gör att avfallstransport-förordningen är en mycket komplicerad lagstiftning. Enligt min tolkning härstammar den gula och den gröna listan från OECD-beslutet. I enlighet med OECD-beslutet är

¹⁵⁴ Både Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall samt Rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall har upphävts genom ramdirektivet för avfall, direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv. De aktuella definitionerna återfinns istället här.

¹⁵⁵ Jans & Vedder, 2012, s. 474-475.

avfall som exporteras från EU till OECD-stater antingen gul- eller grönlistat, varför den gula listan och den gröna listan gäller för sådana transporter. Den röda listan däremot härstammar från Baselkonventionen och Basel Ban, vilken föreskriver att farligt avfall är förbjudet att exporteras från EU till utvecklingsländer. För export till utvecklingsländer gäller alltså den röda listan och inte den gula listan, som faktiskt tillåter export av farligt avfall. Det som komplicerar saken är att Basel Ban inte reglerar export till utvecklingsländer av avfall som inte är farligt, vilket dock avfallstransportförordningen gör. Sådant ”ofarligt” avfall återfinns på den gröna listan, som trots att den härstammar från OECD-beslutet, därför används också för export till stater utanför OECD. Förenklat gäller alltså att den gula och den gröna listan gäller för export till stater som omfattas av OECD-beslutet, samt att den röda och gröna listan gäller för export till stater som inte omfattas av OECD-beslutet.

5.3 Export från EU

5.3.1 Export till stater som omfattas av OECD-beslutet

Grundregeln är att all export från EU av avfall avsett för bortskaffande är förbjudet. Detta gäller även i förhållande till stater som omfattas av OECD-beslutet, med undantag för Eftastater (artikel 34.1).

För export av avfall avsett för återvinning till stater som omfattas av OECD-beslutet gäller samma förfarande som för transporter inom EU, dock med ett antal processuella skillnader (artikel 38.1). Förenklat kan man säga att allt gullistat avfall samt visst grönlistat avfall är anmälningspliktigt, dvs. måste på förhand anmälas och godkännas (artikel 38.2 samt artikel 3). Detta innefattar bl.a. grönlistat avfall med farligt innehåll (bilaga 3.a) samt grönlistat avfall som sedan ska transporteras vidare till en stat som inte omfattas av OECD-beslutet (artikel 38.2.a).

Övrigt grönlistat avfall är informationspliktigt, vilket innebär att det är föremål för det allmänna informationskravet i artikel 18. Detta innefattar bl.a. grönlistat avfall som inte har farligt innehåll (artikel 3.2.a samt bilaga 3). Informationskravet i artikel 18 innebär att den person som organiserar transporten ska se till att avfallet åtföljs av ett informations-dokument för att göra det enklare att spåra avfallstransporten (artikel 18.1.a). Informationsdokumentet finns i bilaga 7 till förordningen. Innan transporten äger rum ska dokumentet undertecknas av den person som organiserar transporten samt undertecknas av mottagaren vid det tillfälle då avfallet tas emot (artikel 18.1). För inspektions-, efterlevnads-, planerings- och statistiksyfte får medlemsstaterna begära ut informationen i dokumentet (artikel 18.3). Den person som organiserar transporten måste ha ett avtal med mottagaren vilket ska omfatta en skyldighet för den person som organiserar transporten att återta avfallet eller säkerställa att det återvinns på

ett alternativt sätt om transporten eller återvinningen inte genomförs eller om den genomförs i strid med förordningen. Om personen som organiserar transporten inte kan fullfölja transporten eller återvinningen är det istället mottagaren som omfattas av skyldigheten. Avtalet ska tillhandahållas den behöriga myndigheten på begäran (artikel 18.2).

Gemensamt för transporter till stater som omfattas av OECD-beslutet, är att transport endast får genomföras om följande villkor är uppfyllda (artikel 38.4)¹⁵⁶,

- anmälararen har fått skriftligt godkännande från exportmyndigheten, importmyndigheten och de eventuella transitmyndigheterna eller om dessa myndigheter kan anses ha gett sitt underförstådda samtycke (artikel 38.4.a),
- eventuella av myndigheterna fastställda villkor är uppfyllda (artikel 38.4.a),
- ett avtal har ingåtts mellan anmälararen och mottagaren, där det bl.a. framgår att anmälararen ska återta avfallet om transporten inte genomförs eller om den genomförs i strid med förordningen, enligt artikel 4.4 2 st. och artikel 5 (artikel 38.4.b samt artikel 34.4.b),
- det har ställts ekonomisk säkerhet för transport-, behandlings- och lagringskostnader för fall där transporten inte kan genomföras, enligt artikel 4.5 2 st. och artikel 6 (artikel 38.4.b samt artikel 34.4.c), och
- miljöriktig hantering enligt artikel 49 kan garanteras (artikel 38.4.b samt artikel 34.4.d).

Dessutom anges särskilt att när avfall exporteras ska det ske till en anläggning som bedriver verksamheten i enlighet med gällande nationell lagstiftning eller som har tillstånd att bedriva verksamhet i importstaten (artikel 38.6). Om transporten kommer att transisteras genom en stat som inte omfattas av OECD-beslutet ska exportmyndigheten inte godkänna transporten i fråga förrän den erhållit skriftligt eller underförstått godkännande från transitmyndigheten (artikel 38.5).

5.3.2 Export till stater som inte omfattas av OECD-beslutet

För export av avfall avsett för bortskaffande till stater som inte omfattas av OECD-beslutet gäller grundregeln att all sådan export är förbjuden (artikel 34.1). Det kan tilläggas att all avfallsexport från EU till Antarktis är förbjuden (artikel 39). Detsamma gäller för all avfallsexport till de utomeuropeiska länderna och territorierna, med vissa undantag för avfall avsett för återvinning (artikel 40). Med de utomeuropeiska länderna och

¹⁵⁶ Här är avfallstransportförordningen inte tydlig; uppenbarligen kan inte samtliga av dessa krav gälla för avfall som omfattas av informationsförändringen, där t.ex. förhandsgodkännande inte behövs.

territorierna avses forna europeiska kolonier, vilket innefattar ett antal öar i Västindien samt Grönland.¹⁵⁷

Export av avfall avsett för återvinning från EU till stater som inte omfattas av OECD-beslutet är tillåtet i vissa fall. Följande avfall får emellertid aldrig exporteras (artikel 36.1):

- rödlistat avfall, dvs. avfall som är klassificerat som farligt i bilaga 5, inklusive blandningar av farligt avfall med icke-farligt avfall (artikel 36.1.a-d),
- avfall som importstaten har anmält som farligt enligt artikel 3 i Baselkonventionen (artikel 36.1.e),
- avfall vars import har förbjudits av importstaten (artikel 36.1.f),
- avfall som det finns anledning att tro inte kommer att hanteras på ett miljöriktigt sätt enligt artikel 49 i importstaten (artikel 36.1.g).

I undantagsfall får medlemsstaterna bestämma att ett särskilt slag av farligt avfall som anges i bilaga 5 undantas från exportförbudet under vissa förutsättningar (artikel 36.3). Vidare får ett avfallsslag trots att det inte anges som farligt avfall i bilaga 5, klassificeras som sådant och därmed omfattas av exportförbudet under vissa förutsättningar (artikel 36.4).

För export av grönlistat avfall¹⁵⁸, vars export inte förbjuds enligt artikel 36, finns ett speciellt förfarande (artikel 37). Enligt detta ska varje stat som inte omfattas av OECD-beslutet ha möjlighet att i fråga om sådant avfall förbjuda import, införa förfarandet med anmälan och godkännande på förhand i enlighet med artikel 35 eller inte ha någon kontroll.

Förfarandet i artikel 35 innebär att avfallet på förhand måste anmälas och godkännas. Transporten får endast genomföras om följande villkor är uppfyllda:

- anmälaren har fått skriftligt godkännande från exportmyndigheten, importmyndigheten och de eventuella transitmyndigheterna (artikel 35.4.a)
- eventuella av myndigheterna fastställda villkor är uppfyllda (artikel 35.4.a),
- ett avtal har ingåtts mellan anmälaren och mottagaren, där det bl.a. framgår att anmälaren ska återta avfallet om transporten inte genomförs eller om den genomförs i strid med förordningen, enligt artikel 4.4 2 st. och artikel 5 (artikel 35.4.b),
- det har ställts ekonomisk säkerhet för transport-, behandlings- och lagringskostnader för fall där transporten inte kan genomföras, enligt artikel 4.5 2 st. och artikel 6 (artikel 35.4.a), och
- miljöriktig hantering enligt artikel 49 kan garanteras (artikel 35.4.a).

¹⁵⁷ Se vilka områden som åsyftas i Rådets beslut 2001/822/EG av den 27 november 2001 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska gemenskapen (ULT-beslut). Se hänvisning i artikel 2.26. i avfallstransportförordningen.

¹⁵⁸ Märk att gullistat avfall aldrig blir aktuellt för export till stater som inte omfattas av OECD-beslutet, se avsnitt 5.2.

Om staten inte vill införa något kontrollförfarande gäller emellertid förförandet att myndigheten ska informeras om transporten, enligt det allmänna informationskravet i artikel 18, som har beskrivits ovan (artikel 37.3). En lista med information över vilka förfarande som gäller i dessa stater finns för närvarande i Kommissionens förordning 1418/2007¹⁵⁹. Om en stat inte har angivit vilka kontrollförfarande som ska gälla ska transporten på förhand anmälas till och godkännas av den behöriga myndigheten enligt artikel 35 (artikel 37.2).

Gemensamt för alla transporter till stater som inte omfattas av OECD-beslutet, gäller att export ska ske till en anläggning som bedriver verksamheten i enlighet med gällande nationell lagstiftning eller som har tillstånd att bedriva verksamhet i importstaten (artikel 37.4).

5.4 Miljöriktig hantering enligt avfallstransportförordningen

5.4.1 Skyldigheten att kräva miljöriktig hantering

Exportstatens skyldighet att se till att avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt i importstaten återfinns i avfallsförordningens artikel 49.2. Här anges att för export av avfall från EU ska den behöriga myndigheten i exportstaten kräva och sträva efter att allt avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt under hela transporten, inklusive vid återvinning i enlighet med artiklarna 36 och 38 eller bortskaffandet i enlighet med artikel 34 (artikel 49.2.a). Om den behöriga myndigheten i exportstaten har anledning att tro att avfallet inte kommer att hanteras i enlighet med kraven i 49.2.a ska myndigheten förbjuda avfallsexport till tredjeländer (artikel 49.2.b).

Miljöriktig hantering definieras i avfallstransportförordningen på liknande sätt som i Baselkonventionen. Här stadgas att miljöriktig hantering är hantering som innebär att alla rimliga åtgärder vidtas för att se till att avfall hanteras på ett sätt som innebär skydd för människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som sådant avfall kan medföra (artikel 2.8). För vägledning om vad som ska beaktas som miljöriktig hantering kan de riktlinjer som finns i bilaga 8 beaktas (artikel 49.2 fjärde stycket). Bilaga 8 hänvisar till de riktlinjer antagna under Baselkonventionen och av OECD, som redogörs för ovan. Vidare hänvisas till riktlinjer för upphuggning av fartyg¹⁶⁰ antagna av Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och av

¹⁵⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 1418/2007 av den 29 november 2007 om export för återvinning av visst avfall som förtecknas i bilaga III eller IIIA till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 till vissa länder som inte omfattas av OECD-beslutet om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall.

¹⁶⁰ Fartygsupphuggning är en speciell företeelse i sammanhanget som det inte finns utrymme att gå vidare in på i denna framställning. Det kan endast nämnas att fartyg kan

Internationella arbetsorganisationen (ILO). Dessa instrument förespråkar bl.a. allmänna försiktighetsåtgärder samt utbildning och säker arbetsmiljö för personal. De överensstämmer i stora drag med riktlinjerna under Baselkonventionen och OECD, varför de inte behandlas närmare.

Miljöriktig hantering kan bland annat förutsättas för den berörda återvinningsverksamheten om anmälaren eller importmyndigheten kan styrka att den anläggning som mottar avfallet drivs i enlighet med sådana normer för människors hälsa och miljöskydd som i stort sett motsvarar de normer som föreskrivs i EU:s lagstiftning (artikel 49.2. andra stycket). Om det kan styrkas att den miljömässiga kvaliteten hos anläggningen i importstaten är likvärdig med EU-rättens normer, bedöms alltså miljöriktig hantering vara garanterad. Ett sådant antagande ska emellertid inte påverka den allmänna bedömningen av miljöriktig hantering under själva transporten och fram till att avfallet återvinns eller bortskaffas (artikel 49.2 tredje stycket). Lagtexten indikerar med uttrycket 'bland annat' att det också finns andra sätt att förutsätta miljöriktig hantering. Vilka andra sätt som finns är emellertid inte angett. Frågan är då vad som utgör EU:s normer. Eventuellt kan viss vägledning fås från artikel 49.1, som rör skyldigheten för producenten, anmälaren och andra företag som är delaktiga i transporten att se till att avfall hanteras utan fara för människors hälsa och på ett miljöriktigt sätt (artikel 49.1. 1 men). Här anges att när transporten äger rum inom EU, ska i synnerhet kraven i artikel 4 i direktiv 2006/12/EG¹⁶¹ och annan EU-lagstiftning om avfall uppfyllas (artikel 49.1. 2 men.). Enligt artikel 4 i direktiv 2006/12/EG ska avfallshantering genomföras utan att skada miljön, i synnerhet utan risk för vatten, luft, mark, växter eller djur, utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt och utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse. I princip är det under denna artikel som det EU-rättsliga innehållet av miljöriktig hantering kan härledas och artikeln har varit föremål för prövning åtskilliga gånger av EU-domstolen.¹⁶²

I detta sammanhang kan det också vara relevant att nämna i vilka fall en EU-medlemsstat kan förbjuda avfallsexport till en annan medlemsstat. I princip får all sorts avfall transporteras inom hela EU, oavsett om avfallet är avsett för bortskaffande eller återvinning, men medlemsstater har rätt att motsätta sig transport om det är påkallat av vissa miljömässiga skäl (artikel 11 och artikel 12). Bestämmelserna blir relevanta för denna framställning inte minst för att de kan tillämpas också i förhållande till export till stater som omfattas av OECD-beslutet (se artikel 38.1 som anger att avfalls-

definieras som avfall enligt Baselkonventionen samtidigt som det definieras som fartyg enligt andra internationella regelverk. Därför arbetar Baselkonventionens sekretariat, IMO och ILO tillsammans för en miljöriktig hantering av fartygsupphuggning, se avfallstransportförordningens skäl 35.

¹⁶¹ Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall. Direktivet har emellertid blivit upphävt genom ramdirektivet för avfall 2008/98/EG. Motsvarande bestämmelse i ramdirektivet finns i artikel 13.

¹⁶² M Grosz, 2011, s. 189. För fall se exempelvis Comitato di coordinamento per la difesa della Cava m.fl. mot Regione Lombardia m.fl. C-236/92. [1994] ECR I-00483 och Europeiska kommissionen mot Irland. C-494/01. [2005] ECR I-03331

transportförordningens avdelning II, artiklar 3 – 32, ska tillämpas på motsvarande sätt för export till stater som omfattas av OECD-beslutet). Men bestämmelserna kan även bli relevanta eftersom bedömningen enligt dessa artiklar kan liknas vid den som ska göras om miljöriktig hantering vid export av avfall från EU enligt artikel 49.2. Dessutom skulle de kunna ge en idé om vad som utgör EU:s normer enligt ovanstående stycke. Bestämmelserna anger att en medlemsstat kan motsätta sig export till annan medlemsstat bl.a. om:

- den planerade transporten, bortskaffandet eller återvinningen inte är förenlig med nationell lagstiftning om miljöskydd, allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd (artikel 11.1.b samt 12.1.b),
- anmälaren eller mottagaren tidigare har dömts för olaglig handling på miljöskyddsområdet (artikel 11.1.c samt 12.1.d),
- avfallet kommer att tas omhand i en IPPC-anläggning¹⁶³ som inte tillämpar bästa tillgängliga teknik (artikel 11.1.h samt 12.1.i),
- avfallet inte kommer att behandlas i enlighet med EU-rättens miljöskyddsnormer för bortskaffande eller återvinning (artikel 11.1.j samt 12.1.j), samt
- återvinning inte är försvarbar med beaktande av ekonomiska och/eller miljömässiga skäl (artikel 12.1.g).

5.4.2 Situationer i vilka miljöriktig hantering ska krävas

Enligt avfallstransportförordningen ska exportmyndigheten kräva och sträva efter att allt avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt, inklusive vid återvinning i enlighet med artiklarna 36 och 38 eller bortskaffandet i enlighet med artikel 34 (artikel 49.2.a). Lagtexten indikerar att föremål för skyldigheten att kräva miljöriktig hantering är allt avfall som exporteras från EU. Samtidigt nämns specifikt att avfallet, utöver under själva transporten, ska hanteras på ett miljöriktigt sätt vid situationer enligt artiklarna 36, 38 och 34.

Artikel 36 anger i vilka fall som export av avfall avsett för återvinning till stater som inte omfattas av OECD-beslutet är förbjudet. Även artikel 37 reglerar export till stater som inte omfattas av OECD-beslutet, men av grönlistat avfall avsett för återvinning. Eftersom artikel 37 inte uttryckligen nämns kan det diskuteras hur långt skyldigheten är att kräva miljöriktig hantering i förhållande till denna artikel. Som ovan nämnts finns det emellertid ett särskilt angivet krav på att export av avfall enligt artikel 37 ska ske till en anläggning som bedriver verksamheten i enlighet med gällande nationell lagstiftning eller som har tillstånd att bedriva verksamhet i importstaten (artikel 37.4).

¹⁶³ En anläggning som omfattas av Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/1/EG, av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, även kallat IPPC-direktivet.

Artikel 38 reglerar export av gul- och grönlistat avfall för återvinning till stater som omfattas av OECD-beslutet. Som ovan beskrivits är sådan export antingen anmälnings- eller informationspliktig. Också för sådana transporter finns ett särskilt angivet krav att export ska ske till en anläggning som bedriver verksamheten i enlighet med gällande nationell lagstiftning eller som har tillstånd att bedriva verksamhet i importstaten (artikel 38.6). Artikel 34 reglerar export från EU av avfall avsett för bortskaffande, vilket är förbjudet med undantag för export till Eftastater.

6 Tillämpningen i praktiken

6.1 Tillämpning av artikel 49.2 hos myndigheter i EU:s medlemsstater

EU:s medlemsstater ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ska vara ansvariga för tillämpningen av avfallstransportförordningen (artikel 53). Det åligger dessa myndigheter att kräva miljöriktig hantering av avfall som exporteras från EU enligt artikel 49.2 avfallstransportförordningen. Expert Team for Assessment and Guidance for the Implementation of Waste Legislation har i en rapport i två delar till kommissionen år 2011¹⁶⁴ analyserat tillämpningen av artikel 49.2 genom att skicka ut ett frågeformulär till de behöriga myndigheterna i alla 27 medlemsstaterna. 36 svar har inkommit, eftersom det exempelvis i Spanien och Tyskland finns flera behöriga myndigheter. Totalt har det inkommit svar från 20 medlemsstater.¹⁶⁵

Svaren från frågeformuläret visar att myndigheterna i allmänhet anser att skyldigheten att kräva miljöriktig hantering ligger hos exportören och den behöriga myndigheten i importstaten. Vidare har uppfattningen hos myndigheterna om hur stor skyldigheten är att kräva miljöriktig hantering visats vara olika beroende på om det rör sig om anmälningsskyldigt eller informationspliktigt avfall.¹⁶⁶

För anmälningsskyldigt avfall använder 29 myndigheter sig av följande tillvägagångssätt för att försäkra sig om miljöriktig hantering. Miljöriktig hantering bedöms vara uppfylld: (1) om anläggningen i importstaten har nationellt tillstånd, (2) om miljöriktig hantering har bekräftats av importmyndigheten, eller (3) om det finns expertkunskap inom importmyndigheten som godkänner och övervakar anläggningen. Sju myndigheter gör utöver detta, mer individuella bedömningar av miljöriktig hantering och använder sig av följande tillvägagångssätt: (1) individuellt godkännande görs av an-

¹⁶⁴ European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO. *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States, (D2.1.1.), Report on Analysis of the Implementation/ Enforcement of Annex VII and Article 18 and 49-50 of the Waste Shipment Regulation in all Member States, including Summary Report of National Provisions*, 16 November 2011. Ref: ENV.G.4/SER/2009/0027, & European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO. *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States, (D2.1.2.), Report on Identified Problems and Solutions for Implementation and Enforcement of Annex VII and Articles 18, 49 and 50, including an Impact Analysis*, 16 November 2011. Ref: ENV.G.4/SER/2009/0027.

¹⁶⁵ European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO, *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States, (D2.1.1.)*, s. 79. Även den behöriga myndigheten i Sverige har medverkat, dock nämns endast ett ytterst kortfattat svar vid ett tillfälle, varför det är motiverat att göra en mer ingående undersökning av den svenska myndighetens tillämpning i följande avsnitt.

¹⁶⁶ European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO, *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States, (D2.1.1.)*, s. 79-80.

läggningen, baserat på informationen från exportören om hur avfallet kommer att behandlas, (2) ytterligare information om utsläppsdata krävs om det rör det sig om en förbränningsanläggning, (3) detaljerade uppgifter krävs om anläggningen (kopia av tillståndet) och avfallet (avfallskoder, beskrivningar, fotografier) eller (4) resultat från inspektioner/ kontroller som gjorts av anläggningen krävs. En myndighet gör sin bedömning endast på exportörens uppgifter. Fyra myndigheter gör inget/ har ingen erfarenhet av frågan alls. En myndighet anser att artikel 49.2.a är för vag för att tillämpas och att artikel 49.2.b inte kan användas på ad hoc basis för en speciell transport. En myndighet anger att den vid beslut av export endast använder sig av kommissionens förordning 1418/2007, för att få reda på vilken sorts förfarande som gäller för diverse avfallslag till olika stater. Detta torde innebära att ingen bedömning av miljöriktig hantering görs, eftersom denna förordning inte rör skyldigheten i artikel 49.2 avfallstransportförordningen.¹⁶⁷

För informationspliktigt avfall visar svaren i frågeformuläret en osäkerhet om det ens finns en rättslig skyldighet att kräva miljöriktig hantering av sådant avfall. En majoritet av myndigheterna anser att det inte finns en sådan skyldighet.¹⁶⁸ Endast enstaka medlemsstater kräver att informationsdokumentet ska tillhandahållas exportmyndigheten innan export. Enligt artikel 18 i avfallstransportförordningen är detta dock inte obligatoriskt och i majoriteten av medlemsstaterna tar därför myndigheterna del av informationen endast vid stickprovskontroller. Detta gör att information om hur mycket grönlistat avfall som exporteras, vilket sorts avfall det rör sig om, var det exporteras och hur hanteringen av avfallet ser ut i importstaten till stor utsträckning är okänd för myndigheterna.¹⁶⁹ Där kontroll av grönlistat avfall görs anser myndigheterna att ett vederbörligen ifyllt informationsdokument vanligtvis är tillräckligt för att miljöriktig hantering ska anses uppfyllt. Några myndigheter litar på exportören, som dock ibland kan bli ombedd att skicka in tillstånd för anläggningen.¹⁷⁰

En myndighet anser att artikel 49.2 ska ses i samband med artikel 11 och artikel 12 i avfallstransportförordningen.¹⁷¹ Dessa artiklar, som anger på vilka grunder en medlemsstat kan invända mot avfallsexport till en annan medlemsstat, redogörs för ovan.¹⁷²

För att verifiera att anläggningar drivs i enlighet med EU-rättens normer, visar frågeformuläret att detta presumeras inom stater som omfattas av

¹⁶⁷ European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO, *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States*, (D2.1.1.), s. 80-81.

¹⁶⁸ European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO, *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States*, (D2.1.1.), s. 84.

¹⁶⁹ European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO, *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States*, (D2.1.2.), s. 14.

¹⁷⁰ European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO, *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States*, (D2.1.1.), s. 84.

¹⁷¹ I European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO, *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States*, (D2.1.1.), s. 81.

¹⁷² Se avsnitt 5.4.2.

OECD-beslutet. För stater som inte omfattas av OECD-beslutet visas att sådan information är svår att få tag på, speciellt för informationspliktigt avfall. För att verifiera att anläggningen överensstämmer med EU-rättens normer använder myndigheterna sig av följande kriterier; (1) anläggningen bör ha nationellt tillstånd i importstaten, (2) anläggningen bör tillämpa bästa tillgängliga teknik, (3) anläggningens gränsvärden bör vara desamma som EU:s, (4) anläggningen bör motsvara normer i IPPC-direktivet eller (5) anläggningen bör motsvara EU-rättens normer efter en utvärdering från fall till fall av den beskrivna återvinningsprocessen och av tillståndet.¹⁷³

Sammanfattningsvis anger rapporten att det är omöjligt att helt försäkra sig om miljöriktig hantering i importstaten. Det blir därför svårt att veta för de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna hur långt skyldigheten att kräva miljöriktig hantering sträcker sig. För informationspliktigt avfall är det extra problematiskt eftersom det finns lite information om hur informationspliktigt avfall ska hanteras och vad de rättsliga kraven i relation till sådant avfall är. Rapporten menar att det i praktiken är omöjligt att förbjuda informationspliktigt avfall enligt artikel 49.2.¹⁷⁴

6.2 Tillämpning av artikel 49.2 hos Naturvårdsverket

Behörig myndighet i Sverige enligt avfallstransportförordningen är Naturvårdsverket, enligt 66 § avfallsförordningen.¹⁷⁵ Det är alltså endast Naturvårdsverket som i Sverige är skyldig att kräva miljöriktig hantering av avfall som exporteras från EU enligt artikel 49.2 i avfallstransportförordningen. Undersökningen av hur Naturvårdsverket tillämpar artikel 49.2 har gjorts genom kommunikation via e-post. Naturvårdsverket har i e-postmeddelanden svarat på ett antal detaljerade frågor rörande tillämpningen av artikel 49.2, där Naturvårdsverket också har kunnat utveckla sina svar. Dessa frågor återges i bilaga A till denna framställning.

Naturvårdsverket anser att artikel 49.2 är en mycket viktig artikel, men att den i praktiken är svår att verkligen tillämpa. Att göra en riktig verifiering av miljöriktig hantering hos en anläggning i en importstat är svårt. Naturvårdsverket menar att regeln är viktig i förhållande till både anmälningspliktigt och informationspliktigt avfall, men att kontrollen av informationspliktigt avfall är problematisk. Naturvårdsverket uppger att det mesta av avfallet som exporteras till stater utanför OECD är just informationspliktigt och det inkommer väldigt få anmälningar om export till stater utanför OECD. Naturvårdsverket uppger att export till stater utanför EU aldrig har nekats genom artikel 49.2.

¹⁷³ European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO, *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States, (D2.1.1.)*, s. 84-85.

¹⁷⁴ European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO, *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States, (D2.1.2.)*, s. 34-35.

¹⁷⁵ Avfallsförordning (2011:927).

För anmälningspliktigt avfall får Naturvårdsverket information om transporten innan den genomförs och har möjlighet att göra en kontroll av miljöriktig hantering. I denna bedömning kräver Naturvårdsverket tillstånd av anläggningen i importstaten, undersöker vilka parter som är inblandade samt mer allmänt granskar omständigheterna kring transporten. För verifiering av anläggningen hos importmyndigheter har Naturvårdsverket etablerade kontaktpunkter med andra länders myndigheter. Emellertid, anser Naturvårdsverket, är det inte alltid enkelt att få svar från myndigheter i avlägsna länder.

Trots att en anläggning har tillstånd i importstaten eller att en transport har godkänts av importmyndigheten, understryker Naturvårdsverket att det kan vara stora skillnader i vad Naturvårdsverket anser vara miljöriktig hantering och vad som anses vara det enligt importmyndigheten. Naturvårdsverket anger att det är svårt att jämföra om anläggningen i importstaten har samma miljömässiga kvalitet som en anläggning i EU eller Sverige och medger att de inte har något bra svar på hur en utvärdering av huruvida normer är likvärdiga med EU-rätten ska gå till. De riktlinjer som det hänvisas till i artikel 49.2 fjärde stycket för vägledning när miljöriktig hantering ska kontrolleras menar Naturvårdsverket är viktiga, men påpekar att de representerar en global standard, medan EU ofta har mer strikta miljökrav. Bedömningen utifrån EU:s normer tillgodoses emellertid till viss del eftersom Naturvårdsverket använder sig av ett antal vägledningar utarbetade inom EU. Ett exempel är vägledningen för e-avfall som också är upptagen i WEEE-direktivet¹⁷⁶, varför den kan sägas ha relativ tyngd. Naturvårdsverket påpekar att övriga vägledningar, antagna bl.a. under Basel, inte är rättsligt bindande. Är Naturvårdsverket osäkra på hur anläggningen i importstaten hanterar sitt avfall, vänder de sig till exportören och ålägger denna att skaffa fram uppgifter för att visa att anläggningen uppfyller miljöriktig hantering. Ansvar för att avfallet hanteras på ett miljöriktigt sätt ligger hos exportören.

För informationspliktigt avfall blir bedömningen av miljöriktig hantering ännu svårare. För dessa transporter behövs inget godkännande på förhand av myndigheter och Naturvårdsverket får därför inte kännedom alls om dessa transporter. Istället är det först vid tillsyn som svenska myndigheter kan få information om transporterna, genom att de har möjlighet att begära ut det informationsdokument som transporterna är skyldiga att ha med sig. Naturvårdsverket anger att det därför blir väldigt svårt att försöka väga in artikel 49.2 i förhållande till informationspliktigt avfall. Denna bedömning är beroende av tillsynsmyndigheternas upptäckter och följaktligen är tillsynen ytterst viktig.

För tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter är länsstyrelserna ansvariga. Men även tillsynen av avfallsanläggningar och avfallstransporter inom Sverige är viktig i sammanhanget. Enligt Naturvårdsverket gäller detta

¹⁷⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE).

framförallt tillsynen enligt miljöbalken som kommunerna är ansvariga för. Miljöbalken föreskriver att den som innehar avfall ska se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt¹⁷⁷, vilket Naturvårdsverket menar att innehavaren även måste se till när avfallet transporteras ut ur Sverige. Därför bör kommunerna kontrollera också hur avfallet kommer att hanteras utanför Sverige. Sammantaget är det viktigt att länsstyrelser, kommuner, polis och tull samverkar för att upptäcka avfallstransporter och försöka få reda på var avfallet är på väg.

¹⁷⁷ Miljöbalken 15 kap 5a§. Vad skyldigheten innebär framgår när paragrafen ”läses tillsammans med andra bestämmelser om avfallshantering och mot bakgrund av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, särskilt 3 och 7 § “, enligt prop. 2002/03:117 s. 49. Sammantaget kan sägas att en verksamhetsbedrivare är skyldig att vidta de försiktighetsåtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada på människors hälsa eller miljön samt att för detta syfte använda bästa möjliga teknik, enligt 2 kap. 3 § miljöbalken.

7 Analys

7.1 Principiella utgångspunkter

Gränsöverskridande avfallstransporter är ett intressant fenomen i den internationella miljörätten. Dess speciella karaktär har fått namnet *pollution source transfer*, vilket betyder att en källa till eventuell förorening flyttas från en stat till en annan. Denna aktivitet återfinns i ett antal andra områden i den internationella miljörätten. Kontrollen där en exportstat ska kräva att avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt i importstaten verkar emellertid inte användas i andra internationella miljörättsliga regler. Såsom denna kontroll är uppbyggd i de rättsliga instrument som reglerar gränsöverskridande avfallstransporter får den i princip förstås som en variant av försiktighetsprincipen eller av skyldigheten att agera i enlighet med *due diligence*. Problem uppstår emellertid när en exportstat är skyldig att agera i enlighet med *due diligence*, i förhållande till en avfallsanläggning i en importstat som exportstaten inte har kontroll över. Det faktum att en exportstat ska *kräva* att exporterat avfall hanteras på ett miljöriktigt sätt av en anläggning i importstaten och förbjuda export om så inte är fallet, innebär indirekt att en exportstat försöker styra beteendet hos en privat aktör i importstaten. Detta får anses strida mot suveränitetsprincipen.

Å ena sidan kanske inte suveränitetsprincipen i det här sammanhanget får samma betydelse som den ursprungligen har haft i internationell rätt. Suveränitet, som en grundläggande del av den internationella rätten, bygger på föreställningar om nationalstaten som kanske inte alltid kan överföras till den internationella miljörätten. Den internationella miljörätten bygger på andra premisser då den globala miljön inte tar hänsyn till nationsgränser. Lösningar på globala miljöproblem bygger inte heller så ofta på staters ansvarsutkrävande gentemot varandra, utan på internationellt samarbete. En annan aspekt är importstatens faktiska förmåga att kontrollera att avfall hanteras på ett miljöriktigt sätt inom territoriet. Om man utgår från att en importstat, som enligt suveränitetsprincipen på egen hand bestämmer vilket avfall som får importeras och hur det ska tas omhand, vill ha en hantering som inte skadar sina medborgare och sin miljö, blir det viktigt att importstaten också kan garantera detta inom sitt territorium. Enligt Baselkonventionen är dessutom alla parter skyldiga att hantera avfall på ett sätt som är förenligt med skydd för miljön och människors hälsa. Om importstaten inte själv har förmåga att ställa miljökrav på anläggningar inom importstatens kontroll, då kanske det finns en poäng med att en annan stat kan göra det. Är det inte just detta vi ser i framförallt utvecklingsländer i förhållande till gränsöverskridande avfallstransporter? Medan de existerande internationella regelverken ger goda instrument för att hantera avfallstransportfrågan, verkar det snarare vara utvecklingsländernas faktiska möjligheter att kontrollera vad som kommer in i och sker inom deras territorium som är problemet. Ur detta perspektiv är det kanske särskilt

viktigt att industrialiserade stater har en skyldighet att kontrollera miljöriktig hantering av exporterat avfall.

Å andra sidan kan man inte bortse från att det faktum att en anläggning ligger i en annan stat, medför begränsningar i vad en exportstat kan kontrollera. Därför bör man inte låtsas som att kontrollen av miljöriktig hantering är något annat än den egentligen är. Kontrollen kan fortfarande vara en viktig försiktighetsprincip, men med bestämda begränsningar. Begränsningarna består främst i att exportstaten inte kan göra en så kallad aktiv kontroll, i den bemärkelsen att exportstaten kan gå in i importstaten och fullt ut verifiera den miljöriktiga hanteringen hos avfallsanläggningen. Istället rör det sig om en passiv kontroll, där exportstaten i princip får bygga sin bedömning av miljöriktig hantering på den information som fås från importstaten. Frågan är då vad denna försiktighetsprincip exakt innebär, vilket behandlas i nästa avsnitt.

Slutligen kan principen om icke-diskriminering beröras, vars status i den internationella miljörätten anses vara osäker. I förhållande till gränsöverskridande avfallstransporter är den emellertid en grundläggande regel, som i viss doktrin dessutom anses ha sedvanerättslig status. Sett tillsammans med begreppet miljöriktig hantering innebär principen om icke-diskriminering att en stat aldrig är tillåten att exportera avfall till en stat som har lägre miljömässig standard än vad som skulle godtas i exportstaten. Principen ger dock inget svar på frågan om exakt vad som måste krävas i importstaten och hur exportstaten ska göra denna kontroll.

7.2 Ett försök till att definiera miljöriktig hantering

Denna framställning har försökt utreda vad begreppet miljöriktig hantering enligt avfallstransportförordningen innefattar. Den allmänna definitionen i Baselkonventionen och avfallstransportförordningen föreskriver att alla rimliga åtgärder ska vidtas för att hantering av avfall kan ske utan skada på människors hälsa och miljön. OECD:s arbetsdefinition är liknande, men innefattar även en skyldighet att hantera avfall på ett sätt som bevarar naturresurser. I relation till denna allmänna definition kan beröras de allmänna miljöprinciper som är viktiga när miljöriktig hantering ska implementeras. Dessa nämns bl.a. i Baselkonventionens ramverksdokument för miljöriktig hantering och innefattar principen om avfallsminimering, närhetsprincipen och försiktighetsprincipen. Dessa principer är viktiga också inom EU och närhetsprincipen samt principen om tillräcklig egenkapacitet nämns uttryckligen i avfallstransportförordningen.

Frågan är hur en mer specifik definition av miljöriktig hantering ser ut, som är tillräckligt tydlig för att vara genomförbar när en exportstat ska se till att avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt i importstaten. I detta sammanhang blir Baselkonventionens riktlinjer som gäller globalt relevanta,

men också OECD:s rekommendation. OECD:s rekommendation gäller emellertid endast för transporter inom OECD, men får anses betydelsefull även på en global nivå, inte minst på grund av att ett OECD-beslut föreskriver att kontroll av transporter till stater utanför OECD inte ska vara mindre strikt än kontroll av transporter inom OECD-stater. Avfallstransportförordningen hänvisar dessutom till både Baselkonventionens och OECD:s riktlinjer när bedömningen av miljöriktig hantering ska göras enligt artikel 49.2. Delar av dessa riktlinjer är främst riktade mot staters implementering av miljöriktig hantering på längre sikt, såsom att stater ska uppmuntra informationsutbyte mellan de olika aktörerna i avfallshanteringen och att stater ska skapa incitament för anläggningar att införa vissa miljömässiga krav. Dessa delar blir inte direkt relevanta när en exportstat ska se till att avfall hanteras på ett miljöriktigt sätt i importstaten. En sammanslagning av Baselkonventionens och OECD:s riktlinjer resulterar istället i följande definition i tre punkter för vad exportstaten måste försäkra sig om i kontrollen om miljöriktig hantering.

1. En avfallsanläggning ska vara godkänd i importstaten, dvs. den ska ha fått tillstånd/ licens att bedriva verksamheten.
2. En avfallsanläggning ska uppfylla vissa miljömässiga krav, som framförallt innefattar att bästa tillgängliga teknik ska tillämpas, att det för personalen ska finnas adekvat utbildning och skydd för arbetsmiljön, samt att anläggningen ska kunna övervaka/ kontrollera eventuella föroreningar.
3. Importstaten ska ha regelverk som ålägger avfallsanläggningar att uppfylla dessa miljömässiga krav samt mekanismer för att se till att dessa regelverk efterlevs. Dessa mekanismer kan innefatta adekvat tillsyn samt krav på tillstånd för anläggningar.

Ovanstående globala definition kan dessutom kompletteras av vissa normer i EU-rätten. För det första gäller för export från EU ett uttryckligt krav i avfallstransportförordningen att anläggningen i importstaten ska ha tillstånd att bedriva verksamheten. Således får tillståndskravet anses grundläggande i kontrollen av miljöriktig hantering. För det andra kan miljöriktig hantering förutsättas om det kan styrkas att anläggningen drivs i enlighet med EU-rättens normer. Därför är hela EU:s avfallsreglering i princip vägledande när bedömningen av miljöriktig hantering ska göras. För det tredje kan grunderna i artiklarna 11 och 12 i avfallstransportförordningen, på vilka en transport mellan EU-stater kan invändas mot, vara intressanta. Det är dock inget som pekar på att artikel 49.2 bör ses tillsammans med dessa grunder. Att använda dessa grunder analogiskt i bedömningen av miljöriktig hantering enligt artikel 49.2 skulle vara för långtgående i relation till den globala definitionen. Detta skulle exempelvis innebära att export var förbjudet på enda grunden att återvinningen i fråga inte var ekonomiskt och miljömässigt försvarbar, vilket inte kan anses överensstämma med Baselkonventionens och OECD:s syfte. Det är emellertid inte orimligt att i bedömningen enligt artikel 49.2 vägledas av grunderna i artiklarna 11 och 12 i avfallstransportförordningen. Om mottagaren tidigare har dömts för olaglig handling på miljöskyddsområdet eller om transporten strider mot

regler om inte bara miljöskydd utan också allmän ordning, allmän säkerhet eller hälsoskydd, kan det vara tecken på att miljöriktig hantering inte föreligger.

7.3 Tillämpningen i praktiken

Att i praktiken verifiera miljöriktig hantering av exporterat avfall har visat sig vara väldigt svårt och det är i princip omöjligt att helt försäkra sig om att avfallet hanteras på ett säkert sätt. Det föreligger dessutom en osäkerhet hos myndigheterna i EU om hur långt skyldigheten att försäkra sig om miljöriktig hantering sträcker sig, vilket får anses problematiskt. Några myndigheter gör ingen kontroll alls. En övervägande majoritet av myndigheterna förlitar sig på importstatens uppgifter för att verifiera miljöriktig hantering; miljöriktig hantering anses uppfyllt om importmyndigheten bekräftar det eller om anläggningen har nationellt tillstånd (jämför punkt 1 i definitionen i avsnitt 7.2). Att få svar från importmyndigheten kan emellertid vara svårt. Endast några få myndigheter gör en mer kvalitativ bedömning av avfallsanläggningens förhållanden (jämför punkt 2 i definitionen i avsnitt 7.2). Naturvårdsverket gör också en relativt kvalitativ bedömning av transporten i allmänhet, när detta är möjligt. Att verifiera att anläggningen har en miljömässig nivå som är likvärdig med EU-rättens normer har visat sig vara svårt.

Det bör tilläggas att Naturvårdsverket aldrig har nekat en transport till stater utanför EU. Detta skulle kunna innebära att kontrollen av miljöriktig hantering i praktiken inte är effektiv. En sådan långtgående slutsats kan emellertid inte dras, eftersom det till Naturvårdsverket inkommer väldigt få anmälningar om export till stater utanför OECD, där problemen med miljöriktig hantering främst anses finnas.

Bedömningen av miljöriktig hantering skiljer sig åt i olika situationer. För det första ser bedömningen något olika ut, beroende på om avfallet exporteras till stater anslutna till OECD-beslutet eller inte. För stater som är anslutna till OECD-beslutet presumerar myndigheterna ofta att den miljömässiga nivån i dessa stater är likvärdig med EU-rättens, vilket i sig innebär att miljöriktig hantering kan förutsättas.

För det andra blir bedömningen av miljöriktig hantering olika beroende på om det rör sig om anmälningspliktigt eller informationspliktigt avfall. Bland EU:s myndigheter råder det en osäkerhet om det ens finns en rättslig skyldighet enligt avfallstransportförordningen att kräva miljöriktig hantering av informationspliktigt avfall. Det får emellertid antas att en sådan skyldighet finns. För detta antagande talar att artikel 49.2 i avfallstransportförordningen anger allt exporterat avfall som föremål för bestämmelsen, samt att de artiklar som särskilt nämns i artikel 49.2 föreskriver både anmälnings- och informationsförfarandet. Dessutom anges i artikel 37 och artikel 38 i avfallstransportförordningen att all export enligt artiklarna, vilket innefattar både anmälnings- och informationspliktigt

avfall, måste ske till en anläggning som har nationellt tillstånd, vilket i princip innebär en bedömning av miljöriktig hantering. Vidare kan det nämnas att OECD-beslutet, som till skillnad från Baselkonventionen även behandlar s.k. ”ofarligt” informationspliktigt avfall, anger som sitt allmänna krav att allt avfall som exporteras måste tas omhand på ett miljöriktigt sätt. På grund av att informationsförfarandet inte kräver att information om transport når de behöriga myndigheterna innan export påbörjas, får de allra flesta myndigheterna i EU:s medlemsstater emellertid inte kännedom alls om informationspliktiga transporter. Detta innebär att miljöriktig hantering av dessa transporter i praktiken inte kontrolleras av de behöriga myndigheterna enligt artikel 49.2. Istället sker kontrollen av informationspliktigt avfall genom enstaka tillsynskontroller. I Sverige tillgodoses kontrollen, förutom av den myndighet som har tillsynsansvar för avfallstransportförordningen, dessutom av de myndigheter som har tillsynsansvar för miljöbalken och kravet däri att avfall ska hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

7.4 Slutsatser

Syftet med denna framställning har varit att undersöka skyldigheten hos en exportstat att kräva att avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt i importstaten och förbjuda export om så inte är fallet. Den slutsats som kan dras är att denna skyldighet är mindre långtgående än den först ger sken av och därför finns det begränsningar för vad den kan uppnå. Om ändamålet med skyldigheten är att vara ett mindre långtgående alternativ till ett totalförbud mot avfallstransporter, i betydelsen att den kan tillgodose effektiv kontroll av miljöriktig hantering i importstaten, uppfyller skyldigheten inte detta ändamål. Trots försök att definiera begreppet i diverse riktlinjer, är miljöriktig hantering ett flytande begrepp som är omöjligt att helt verifiera i en importstat. Kontrollen av miljöriktig hantering i importstaten är i realiteten inget annat än en försiktighetsprincip. I formen av en försiktighetsprincip kan kontrollen emellertid fylla en viktig funktion i att minska riskerna för att avfall hanteras på ett sätt som inte är miljöriktigt. Det bör dock tilläggas att kontrollen inte kommer åt illegal avfallsexport, dvs. när export sker i strid med avfallstransportförordningen. En exportör kan i princip endast låta bli att anmäla sin transport eller låtsas som att det som exporteras är informationspliktigt avfall, för att komma undan myndighetens kontroll av miljöriktig hantering. En laglydig exportör blir därmed snarare ”straffad” genom administrativa bördor. Därför är tillsynen av avfallstransportförordningen samt möjligheten att sanktionera överträdelser av densamma oerhört viktig för att göra kontrollen av miljöriktig hantering effektiv och minska risken för s.k. *free riders*.

Utifrån Baselkonventions och OECD:s dokument har det i framställningen fastställts en definition i tre punkter för vad exportstaten måste försäkra sig om i kontrollen av miljöriktig hantering. I undersökningen av tillämpningen i praktiken framkommer att myndigheterna i EU:s medlemsstater framförallt försäkras sig om punkt 1 i den fastställda definitionen, dvs. att anläggningen

har nationellt tillstånd. Detta krav får anses grundläggande för att en export ska tillåtas. Medan övriga punkter är betydligt vagare, är kravet på nationellt tillstånd något som är förhållandevis lätt att kontrollera för en exportstat och som ger en indikation på att det finns ett system i importstaten där anläggningar kontrolleras. Men ett nationellt tillstånd behöver dock inte betyda att miljöriktig hantering garanteras. Själva tillståndet säger inget om vilka miljömässiga krav som gäller i importstaten och hur svårt det är att erhålla tillstånd. Som Naturvårdsverket påpekar, kan det finnas stora skillnader i vad exportstaten anser vara miljöriktig hantering och vad som anses vara det i importstaten. Därför är det viktigt att EU:s myndigheter, utöver att kontrollera kravet i punkt 1 i den fastställda definitionen, till viss mån också undersöker kraven i punkt 2 och 3, dvs. vilka miljömässiga krav som anläggningen uppfyller och vilka miljömässiga krav som importstatens regelverk uppställer. Som framkommit kan denna mer kvalitativa kontroll vara svår att genomföra. I undersökningen av tillämpningen i praktiken framkommer att väldigt få myndigheter gör en bedömning utifrån punkt 2 och 3. Därmed kan det konstateras att myndigheterna i sina bedömningar av miljöriktig hantering i importstaten i allmänhet inte till fullo gör vad som åligger dem enligt avfallstransportförordningen. Det är dessutom ett problem att myndigheterna gör så pass olika bedömningar av miljöriktig hantering, där det i vissa stater ställs höga miljömässiga krav innan en export tillåts, medan det i andra stater inte görs någon kontroll alls. Det skulle därför behövas tydligare riktlinjer för en likvärdig tillämpning av artikel 49.2. över hela EU. I sådana riktlinjer skulle det behöva fastställas exakt vad myndigheterna behöver undersöka utöver att försäkra sig om nationellt tillstånd. Detta skulle exempelvis kunna innefatta en skyldighet för myndigheterna att granska anläggningens utsläppsdata eller behandlingsprocess.¹⁷⁸

Ett annat problem är när kontrollen av miljöriktig hantering i importstaten överhuvudtaget inte görs, vilket i princip är fallet för informationspliktigt avfall. Såsom informationsförfarandet ser ut i avfallstransportförordningen är det svårt, om ens möjligt, att väga in bedömningen av miljöriktig hantering. Kontrollen av miljöriktig hantering uppfyller därför inte sitt syfte i dessa situationer. Istället får syftet tillgodoses vid tillsyn av enstaka transporter. Dessutom är det svenska exemplet intressant, där Naturvårdsverket menar att den miljöriktiga hanteringen av informationspliktigt avfall i importstaten också måste göras av kommunerna enligt miljöbalkens krav på hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Ett spritt tillsynsansvar där flera olika myndigheter arbetar tillsammans för att nå en effektiv tillsyn av avfallstransportförordningen behöver inte i sig vara problematiskt. Det som är anmärkningsvärt i detta sammanhang är emellertid att efterlevnad av avfallstransportförordningens krav på miljöriktig hantering, också kontrolleras enligt en annan rättsregel, i nationell lagstiftning. För en undersökning av hur det försäkras att avfall

¹⁷⁸ Jfr. European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States, (D2.1.2.)*, s. 56-57, där anges ett antal sätt som myndigheter skulle kunna använda sig av för att verifiera miljöriktig hantering.

som lämnar EU hanteras på ett miljöriktigt sätt, skulle det således också behövas utredas vad begreppet hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering enligt miljöbalken innebär, samt om kommunerna verkligen gör en bedömning av hur avfall hanteras också utanför Sverige.

Slutligen väcks frågan om exportstatens skyldighet att kräva miljöriktig hantering i importstaten är ett lämpligt system för att kontrollera den miljöriktiga hanteringen av avfall. Frågan bör enligt min mening besvaras jakande, trots redovisade svårigheter. Eftersom världens stater har kommit överens om att avfallstransporter generellt bör vara tillåtna, med undantag för vissa transporter av farligt avfall till utvecklingsländer, fyller systemet med exportstatens kontroll av miljöriktig hantering i importstaten en viss funktion, även om kontrollen inte alltid är så långtgående. Dess relevans för att uppnå global miljöriktig hantering av avfall är dock kanske inte så stor. Som framkommit i doktrinen uppnås detta troligen bättre genom samarbete för att implementera en miljöriktig standard världen över. Sådant samarbete sker exempelvis genom olika program under Baselkonventionen, där bl.a. överföring av miljövänlig teknik främjas, samt genom handlingsprogrammen i Agenda 21.

En annan fråga som väcks är, om informationspliktigt avfall bör omfattas av ett annat förfarande i avfallstransportförordningen som bättre tillgodoser en kontroll av miljöriktig hantering av också denna sorts avfall. I framställningen har det visats att också ”ofarligt” avfall, vilket är det avfall som är föremål för informationsförfarandet, kan få allvarliga konsekvenser om det inte hanteras på ett miljöriktigt sätt. Det är också främst sådant avfall som idag transporteras till stater utanför OECD, där riskerna är stora för att miljöriktig hantering inte uppfylls. Emellertid finns det även positiva aspekter av avfallsåtervinning av ”ofarligt” avfall, varför det kan finnas nackdelar med en ytterligare administrativ börda för exportörer och producenter, som ett annat förfarande skulle kunna innebära. Därför är det en svår fråga, om det är påkallat med ett annat förfarande, förslagsvis anmälningsförfarandet, för ”ofarligt” avfall.

Bilaga A

Frågor till Naturvårdsverket angående tillämpningen av art 49.2 Avfallstransportförordningen (1013/2006/EG)

Artikel 49.2

När det gäller export från gemenskapen skall den behöriga avsändarmyndigheten i gemenskapen

a) kräva och sträva efter att allt avfall som exporteras hanteras på ett miljöriktigt sätt under hela transporten, inklusive vid återvinningen i enlighet med artiklarna 36 och 38 eller bortskaftet i enlighet med artikel 34,

b) förbjuda avfallsexport till tredjeländer om den har anledning att tro att avfallet inte kommer att hanteras i enlighet med kraven i led a.

Miljöriktig hantering kan bland annat förutsättas för den berörda återvinnings- eller bortskaftsverksamheten om anmälnaren eller den behöriga myndigheten i mottagarlandet kan styrka att den anläggning som mottar avfallet drivs i enlighet med sådana normer för människors hälsa och miljöskydd som i stort sett motsvarar de normer som föreskrivs i gemenskapslagstiftningen.

Detta antagande skall emellertid inte påverka den allmänna bedömningen av miljöriktig hantering under transporten och fram till och med återvinningen eller bortskaftet i det berörda mottagarlandet utanför gemenskapen.

För vägledning om vad som skall anses som miljöriktig hantering kan riktlinjerna i bilaga VIII beaktas.

Hur används artikel 49.2.a, dvs. kräver man att allt avfall som exporteras ut ur EU hanteras på ett miljöriktigt sätt? Är den en tillämpbar regel? Är den för vag för att användas på ett konkret sätt?

Hur används 49.2.b, dvs. förbjuder man avfallsexport om det finns anledning att tro att avfallet inte kommer att hanteras på ett miljöriktigt sätt? Hur vanligt är det att export till stater utanför EU har nekats genom artikel 49.2?

Hur går det praktiskt till när man ska få kunskap om miljöriktig hantering i tredjeländer? Är det tillräckligt att anläggningen har nationellt tillstånd? Använder man sig av exportörens uppgifter? Frågar man

importlandets myndighet? Gör man en individuell bedömning utifrån exportörens uppgifter? Vilka är svårigheterna?

Hur används de riktlinjer som hänvisas till i 49.2 fjärde stycket? T.ex. Baselkonventionens tekniska riktlinjer för avfallsslag som plastavfall, blybatterier och använda mobiltelefoner? T.ex. OECDs vägledning för skrotade personatorer?

Hur används 49.2 andra stycket, dvs. utreder man om anläggningen i importlandet har miljö- och hälsonormer likvärdiga med EU-rättens normer? Om ja, hur definierar man 'likvärdigt med EU-rättens normer'? Är det ens möjligt att göra en sådan bedömning med informationen man har om avfallstransporten?

Export till OECD-länder får göras för återvinning av både gul- och grönlistat avfall, varpå anmälningförfarandet eller informationsförfarandet gäller. För export till icke-OECD-stater av grönlistat avfall gäller de förfaranden som anges i förordning 1418/2007, vilka kan vara både anmälningförfaranden eller informationsförfaranden. Görs bedömningen av miljöriktig hantering för både anmälningspliktigt och informationspliktigt avfall? Finns det en skyldighet att försäkra sig om miljöriktig hantering också för informationspliktigt avfall? Är det möjligt att göra det med tanke på hur informationsförfarandet ser ut, dvs. att kontroll endast sker slumpmässigt via stickprovskontroller? Behövs kontroll av miljöriktig hantering också av grönlistat avfall?

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Agamuthu P & Herat S, "E-waste: a problem or an opportunity? Review of issues, challenges and solutions in Asian countries", i *Waste Management & Research*, vol 11, 30 november 2012, s. 1113-1129

Alter, H. "Environmentally Sound Management of the Recycling of Hazardous Wastes in the Context of the Basel Convention", *Resources, Conservation and Recycling*, vol 29, nr 1-2, 2000, s. 111-129

Beyerlin, Ulrich & Marauhn, Thilo, *International environmental law*, Hart, Oxford, 2011

Birnie, Patricia W., Boyle, Alan E. & Redgwell, Catherine, *International law and the environment*, 3. ed., Oxford University Press, Oxford, 2009

Dixon, Martin, *Textbook on international law*, 6. ed., Oxford University Press, Oxford, 2007

Grosz, Mirina, *Sustainable waste trade under WTO law: chances and risks of the legal frameworks' regulation of transboundary movements of wastes*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, Leiden, 2011

Hannequart, Jean-Pierre, *European waste law*, Kluwer, London, 1998

Jans, Jan H. & Vedder, Hans H.B., *European environmental law: after Lisbon*, 4. ed., Europa Law Publishing, Groningen, 2012

Kummer, Katharina, "International Chemicals and Waste Management", i Fitzmaurice, Malgosia, Ong, David M. & Merkouris, Panos (red.), *Research handbook on international environmental law*, Elgar, Cheltenham, 2010

Kummer, Katharina, *International management of hazardous wastes: the Basel convention and related legal rules*, Clarendon, Oxford, 1995

Langlet, David, *Prior informed consent and hazardous trade: regulating trade in hazardous goods at the intersection of sovereignty, free trade and environmental protection*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2009

Lehrberg, Bert, *Praktisk juridisk metod*, 6., [uppdaterade och omarb.] uppl., Institutet för bank- och affärsjuridik (IBA), Uppsala, 2010

Louka, Elli, *Overcoming national barriers to international waste trade: a new perspective on the transnational movements of hazardous and radioactive wastes*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1994

Maxianova, Karola, "Shipments of Electronic Waste: Providing the Right Incentives through Regulation and Enforcement, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 17, nr 3, 2008, s. 268–276

Pellow, D. N, Schnaiberg, A, & Weinberg, A, "The Environmental Justice Movement: Equitable Allocation of the Costs and Benefits of Environmental Management Outcomes", *Social Justice Research*, Vol. 14, No. 4, 2001, s. 423-439

Said, Samy. *Bakom exporten av andrahandselektronik. En fallstudie av hur transporten av andrahandselektronik från Stockholm till Afrika går till*. Institutionen för naturgeografi och kvartärgeologi, Stockholms universitet, 2010

Salman, Salman M. A, The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law, *Water Resources Development*, Vol. 23, No. 4, 2007, s. 625–640

Smith, J T, "The Challenges of Environmentally Sound and Efficient Regulation of Waste – The Need for Enhanced International Understanding", *Journal of Environmental Law*, vol. 5, nr. 1, 1993, s. 91-107

Van Calster, Geert, *Handbook of EU waste law*, Richmond Law & Tax, Richmond, 2006

Offentligt tryck

Prop. 2002/03:117

Rapporter

Amnesty International/ Greenpeace Netherlands, *The Toxic Truth. About a company called Trafigura, a ship called the proba Koaja and the dumping of toxic waste in Côte d'Ivoire*, Amnesty International Publications, september 2012. hämtad från <http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/afr310022012eng.pdf>, den 17 april 2013

EEA, *Movements of waste across the EU's internal and external borders*, EEA Report No 7/2012, European Environment Agency, Copenhagen, 2012

ETC/SCP, (European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production), *Transboundary shipments of waste in the European Union —*

Reflections on data, environmental impacts and drivers, Prepared by Fischer, C., Junker, H., Paleari, S., Zoboli, R. and Wuttke, J., ETC/SCP working paper 2/2012

Europeiska Kommissionen, *Rapport från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet om genomförandet av rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, och om genomförandet av förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall*, COM(2012) 448 final, Bryssel, den 7 augusti 2012

European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Commission Staff Working Document, Part 1*, COM(2012) 448 final, Bryssel, den 7 augusti 2012

European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO. *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States, (D2.1.1.), Report on Analysis of the Implementation/ Enforcement of Annex VII and Article 18 and 49-50 of the Waste Shipment Regulation in all Member States, including Summary Report of National Provisions*, Ref: ENV.G.4/SER/2009/0027, Bryssel, den 16 november 2011

European Commission, Brussels/ ETAGIW/ BiPRO. *Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States, (D2.1.2.), Report on Identified Problems and Solutions for Implementation and Enforcement of Annex VII and Articles 18, 49 and 50, including an Impact Analysis*, Ref: ENV.G.4/SER/2009/0027, Bryssel, den 16 november 2011

Naturvårdsverket, *Transporter av avfall över gränserna. En utvärdering av brister, svårigheter och förutsättningar i den operativa tillsynen*. Rapport 6347, mars 2010

SBC, *Where are WEEE in Africa? Findings from the Basel Convention E-waste Africa Programme*, Secretariat of the Basel Convention, december 2011

SwedWatch/ Nordbrand, Sara, *Out of Control: E-waste trade flows from the EU to developing countries*, SwedWatch, April 2009, hämtad från http://www.swedwatch.org/sites/default/files/SwedWatch_E-waste_Report_April_2009.pdf, den 17 april 2013

Internationella instrument

The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, antagen av International Law Association under den 52:a konferensen, Helsingfors, augusti 1966, tillgänglig på http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdf/8helsinki_rules_on_the_waters_of_international_rivers_ila.pdf, den 15 maj 2013

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Washington, 3 mars 1973, (1973) 12 *ILM* 1085, (CITES)

Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, Basel, 22 mars 1989, (1989) 28 *ILM* 657, (Baselkonventionen)

Instrument antagna under Baselkonventionen:

- UNEP Governing Council, Decision 14/30, Environmental Law Guidelines and Principles no. 8: *Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes*, 19 juni 1987
- Decision II/12 Annex to the Report of COP 2 to the Basel Convention, 25 mars 1994, UNEP/CHW.2/30, (Basel Ban)
- COP Decision II/13, 'Report of the Second Conference of the Parties to the Basel Convention', 25 mars 1994, UNEP/CHW.2/30; *Framework Document/ Guidance Document on the Preparation of Technical Guidelines for the Environmentally Sound Management of Wastes Subject to the Basel Convention*
- COP Decision V/1, 'Report of the Conference of the Parties to the Basel Convention, Fifth Meeting', 10 december 1999, UNEP/CHW.5/29; *Basel Declaration on Environmentally Sound Management*
- COP Eight Meeting, 1 December 2006, UNEP/CHW.8/CRP.24, *Nairobi Declaration on the Environmentally Sound Management of Electrical and Electronic Waste*
- COP Tenth Meeting, 14 juli 2011, UNEP/CHW.10/INF/27, *Guidance document on the environmentally sound management of used and end-of-life mobile phones*

Convention on the Ban on the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa, Bamako, 29 januari 1991, (1991) 30 *ILM* 775, (Bamakokonventionen)

Declaration of the UN Conference on Environment and Development (Rio) 31 *ILM* (1992) 874 (Riodeklarationen)

Agenda 21, 31 *ILM* (1992) 881

General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994), 15 april 1994, del av Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867, UNTS 187, 33 *ILM* 1153 (1994)

Convention to Ban the Importation into Forum Island Countries of Hazardous and Radioactive Wastes and to Control the Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within the South Pacific Region, Waigani, 16 september 1995. EmuT 995:69 (Waiginikonventionen)

Agreement Amending The Fourth ACP-EC Convention of Lomé, Mauritius, 4 November 1995, ACP-CE 2163/95, (Lomé IV-konventionen)

Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, Rotterdam, 11 september 1998, (1999) 38 *ILM* 1 (Rotterdamkonventionen)

Carthage Protocol on the Biosafety to the Convention on Biological Diversity, Montreal, 29 januari 2000, (2000) 39 *ILM* 1027, (Carthageprotokollet)

OECD-instrument

OECD, Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, den 14 december 1960

OECD, Council Recommendation on a comprehensive waste management policy, den 28 september 1976, (C(76)155(final))

OECD, Council Decision and Recommendation on Transfrontier Movements of Hazardous Wastes, den 1 februari 1984, C(83)180(final)

OECD, Council Decision/ Recommendation on Export of Hazardous Wastes from the OECD Area, den 5 juni 1986, C(86)64(final)

OECD, Council Decision on Transfrontier Movements of Hazardous Wastes, den 27 maj 1988, C(89)I(final)

OECD, Council Decision Concerning the Control of Transfrontier Movements of Wastes Destined for Recovery Operations, den 30 mars 1992, C(92)39(final)

OECD, Decision of the Council concerning the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations, den 14 juni 2001, C(2001)107(final)

OECD, Technical guidance for the environmentally sound management of used and scrap personal computers, den 18 februari 2003, ENV/EPOC/WGWPR(2001)3/(final)

OECD, Recommendation of the Council on the Environmentally Sound Management of Waste, den 9 juni 2004, C(2004)100

OECD, Guidance Manual for the Implementation of the OECD Recommendation C(2004)100 on Environmentally Sound Management (ESM) of Waste, 2007

Internetkällor

Baselkonventionens hemsida:

- *Adopted Technical Guidelines*, hämtad från <http://www.basel.int/Implementation/TechnicalMatters/DevelopmentofTechnicalGuidelines/AdoptedTechnicalGuidelines/tabid/2376/Default.aspx>, den 20 februari 2013
- *Basel Convention team*, hämtad från <http://www.basel.int/Secretariat/OurTeam/tabid/1296/modId/7555/AutoLaunchElementId/0/Default.aspx>, den 17 april 2013
- *Parties to the Basel Convention*, hämtad från <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/1290/Default.aspx>, den 17 april 2013

EFTA:s hemsida, *The European Free Trade Association*, hämtad från <www.efta.int>, den 7 mars 2013

IMPEL - The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, *European countries join forces to tackle illegal waste shipments*, 16 Juni 2011, hämtad från <<http://impel.eu/news/european-countries-join-forces-to-tackle-illegal-waste-shipments/>>, den 20 april 2013

OECD:s hemsida:

- *Members and partners*, hämtad från <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>, den 17 april 2013
- *OECD Legal Instruments*, hämtad från <www.oecd.org/legal/oecdlegalinstruments-theacts.htm>, den 19 april 2013
- *Who does what*, hämtad från <http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/>, den 17 april 2013

Övrigt

Naturvårdsverket, kontakt med Ulrika Hagelin via e-post, mars-maj 2013.

Rättsfallsförteckning

The International Court of Justice

Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania), 9 april 1949, ICJ Reports (1949) 3.

Nuclear Tests Cases (Australia v. France) (New Zealand v. France), ICJ Reports (1997) 7.

Internationell skiljedomstol

Trail Smelter Case (United States v. Canada), United Nations Reports of International Arbitral Awards (1905-1982), Vol. III, 16 april 1938 & 11 mars 1941).

EU-domstolen

Comitato di coordinamento per la difesa della Cava m.fl. mot Regione Lombardia m.fl. C-236/92. [1994] ECR I-00483.

Europeiska kommissionen mot Irland. C-494/01. [2005] ECR I-03331.

Europeiska kommissionen mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd. C-411/06 [2009] ECR I-07585.