

**Juridiska institutionen**

**Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet**

# **Avfallsdefinitionen i Miljöbalken**

## **- Problem och lösningar**

**Juris kandidatprogrammet**

Tillämpade studier, 20 poäng

Vårterminen 2001

Cecilia Jansson

Handledare: Lena Gipperth

Juridiska institutionen vid

Göteborgs Universitet

## **Förkortningar**

ECR	European Court Reports
EG	Europeiska Gemenskapen
EKSG	Europeiska kol och stål gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
HD	Högsta Domstolen
NJA	Nytt juridiska arkiv
NV	Naturvårdsverket
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
Prop.	Proposition
RVF	Renhållningsverksföreningen
RÅ	Riksåklagaren
SFS	Svensk Författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	5
1.1 Problemområde.....	5
1.2 Syfte och frågeställningar.....	6
1.3 Disposition.....	7
1.4 Metod.....	8
<b>2. Miljöbalken</b> .....	9
<b>3. Rättsläget</b> .....	12
3.1 Historik.....	12
3.2 Avfallsbegreppet.....	14
3.2.1 Vad är avfall?.....	14
3.2.2 Vad är farligt avfall?.....	15
3.2.3 Skillnaden mellan återvinningsbart och icke återvinningsbart material.....	15
3.3 EG: s miljöregler.....	15
3.3.1 Rättsakernas form.....	16
3.3.2 Rättsakernas innehåll.....	17
3.4 EG: s regler på avfallsområdet.....	17
3.4.1 Direktiv 75/442 ( ändrat genom 91/156).....	17
3.4.2 Direktiv 91/689 ( ändrat genom 94/31).....	19
3.4.3 EG-domstolens rättsfall.....	19
3.4.3.1 Zanetti.....	19
3.4.3.2 Tombesi.....	20
3.5. Den svenska avfallslagstiftningen.....	21
<b>4. Transport av avfall</b> .....	24
4.1 Baselkonventionen.....	24
4.2 Transportförordningen 259/93.....	25
4.2.1 Vallonienmålet.....	25
4.2.2 Avfall en vara.....	26
4.3 Dusseldorp.....	27
4.4 Kvantitativa importrestriktioner, Artikel 28.....	27
4.4.1 Undantagen i artikel 30.....	28
4.4.2 Rule of reason.....	29
4.5 Sammanfattning av EG: s avfallsregler.....	31
<b>5. Exempel där svensk avfallslagstiftning går längre än EG-rätten</b> .....	32
5.1 Tillståndsplikt för transport av avfall.....	32
5.2 Uppgiftsskyldigheten i renhållningsförordningen.....	33
5.3 Tillståndsprövningens omfattning.....	33
5.3.1 Omfattningen av tillståndsplikten.....	34
5.3.2 Undantag från tillståndsplikt.....	34
5.3.3 Dubbla avgifter och dubbla prövningar.....	34
5.4 Förfarandet vid transport av farligt avfall.....	36
5.5 Tillstånd för transport av farligt avfall.....	36
<b>6. Avfall och kretslopp</b> .....	37
6.1 De allmänna hänsynsreglerna.....	37
6.2 Hushållnings- och kretsloppsprincipen.....	38
6.3 Avfallsdefinitionen och kretsloppsprincipen.....	39
<b>7. Exempel på praktiska problem med avfallsdefinitionen</b> .....	40
7.1 Skogsindustrin.....	40

7.2 Stålindustrin.....	41
7.3 Problem med avfallsdefinitionen.....	42
7.3.1 Beteckningen avfall.....	42
7.3.2 Sekundära råvaror.....	42
<b>8. Analys.....</b>	<b>44</b>
8.1 Ändring av avfallsdefinitionen.....	44
8.1.1 Ändring i Sveriges avfallsdefinition.....	44
8.1.2 Ändring i EU: s avfallsdefinition.....	45
8.1.3 Ändring i Europeiska avfallskatalogen.....	47
8.2 Friklassning avfall.....	48
8.3 Certifiering för återvinnare.....	48
8.3.1 Krav på process för att ett material skall ses som en sekundär råvara.....	49
8.3.2 Nationell kontroll.....	49
8.4 Avfallsdefinitionen och EG: s inre marknad.....	50
8.5 Övriga ändringar.....	50
8.5.1 Dubbelprövningen.....	51
8.5.2 Ta bort tillståndsplikten vid transport av avfall.....	51
8.5.3 Ta bort kommunernas monopol på farligt avfall.....	52
<b>9. Kommissionens beslut om ändring i avfallsdefinitionen.....</b>	<b>53</b>
<b>10. Avslutning.....</b>	<b>54</b>
<b>Källförteckning.....</b>	<b>56</b>

# 1. Inledning

## 1.1 Problemområde

Världskommissionen för miljö och utveckling, den så kallade Bruntlandkommissionen, presenterade 1987 sin rapport Vår gemensamma framtid. Budskapet med denna var att jordens länder måste skapa en global politik för en varaktig hållbar utveckling. Detta var starten för den världskonferens för miljö och utveckling som FN höll 1992 i Rio de Janeiro, Brasilien. Riokonferensen resulterade i tre viktiga dokument och i två konventioner. I det första av dokumenten, Riodeklarationen, fastslås olika grundläggande principer för människors och nationers rättigheter och skyldigheter då det gäller miljön och framtiden. Det andra viktiga dokumentet från Riokonferensen är Agenda 21 som innehåller ett handlingsprogram för hållbar utveckling inför det 21: a århundradet. I det tredje och sista dokumentet, som kallas Skogsprinciperna, anges hur världens skogar skall kunna utnyttjas utan att miljön skadas. De två viktiga konventionerna som undertecknades är konventionen om klimatförändringar som skall motverka klimatförändringar och konventionen om biologisk mångfald som syftar till att bevara variationsrikedomen i djur- och växtliv.<sup>1</sup>

I Sverige utvecklades miljöarbetet efter Riokonferensen och en strategi lades upp för att förverkliga målet om en hållbar utveckling. Det är som ett led i denna utveckling som miljöbalken har skapats. Övergången till en hållbar utveckling skall ingå i alla delar i samhället och ligga till grund för politiken inom flera sektorer. En del i strävandena att nå en hållbar utveckling är att minimera uttaget av naturresurser och att i så stor utsträckning som möjligt kunna sluta ett kretslopp av ämnen och material i samhället så att de inte orsakar skada i miljön.

Sverige deltar i flera olika former av internationellt miljöarbete och även medlemskapet i EU innebär vidgade möjligheter att delta i och vara pådrivande i det europeiska miljösamarbetet. När det gäller avfallsagstiftningen har EU valt att harmonisera denna för att kunna få en heltäckande miljöpolitik och då främst tanken att man så långt det går skall försöka använda eller återvinna det avfall som vi ändå producerar. Återvinning av avfall är en sektor av växande ekonomisk betydelse där olika aktörer ofta opererar över

---

<sup>1</sup> SOU 1996:103 s. 174 f f

nationsgränserna. Om medlemsländerna har olikartade definitioner kan detta verka hindrande på den cirkulation av avfallsmaterial, inom gemenskapsområdet, som under vissa förutsättningar trots allt kan inverka positivt på miljön.

Någonting som blivit extra uppmärksammat i och med miljöbalkens ikraftträdande är införandet av EG:s avfallsdefinition i 15 kapitlet om avfall och producentansvar. På samma gång som avfallet utgör en påtaglig fara för miljön blir man mer och mer medveten om avfallets ekonomiska betydelse. Dels utgör själva avfallet en potentiell ekonomisk tillgång, dels har avfallshanteringsindustrin utvecklats till en tjänstesektor med stor ekonomisk betydelse. Detta innebär att definitionen av vad som kan klassas som avfall är betydligt viktigare nu än tidigare.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att försöka utreda om avfallsdefinitionen innebär några problem samt att, om så är fallet, försöka hitta olika alternativa lösningar till definitionen. Frågeställningarna är uppdelade i tre större partier som behandlar olika frågor.

- Ett problem med avfallslagstiftningen är att det inte finns något tydliggörande av när avfall upphör att vara avfall. Använda pappersprodukter som slängs i soporna är naturligtvis ett exempel på avfall. Om detta papper samlas in separat eller sorterar ut ur soporna, antingen för att kunna användas som råvara för tillverkning av nytt papper eller för att ingå i en specificerad bränslefraktion, kan pappret då ses som en produkt eller är det fortfarande frågan om avfall? Problemet är *hur* man skall gå till väga för att fastställa vid vilken tidpunkt eller genom vilka processer som avfallet omvandlas till en produkt igen. Med andra ord alltså vid vilken tidpunkt man skall kunna betrakta avfall som en vara igen.
- Det finns en viktig distinktion mellan vad som klassas som avfall och det som inte gör det. För de material som faller under avfallsdefinitionen används en helt annan lagstiftning än om ett material inte är avfall. Det är stora skillnader i fråga om tillstånd, administration och kostnader. Frågan uppstår om avfall som genomgått någon sorts process (ibland även kallat *sekundära råvaror*) skulle kunna betraktas som en råvara igen trots att det i den nuvarande lagstiftningen klassas som avfall.

Vad och hur skall man göra för att föra in en definition för sekundära råvaror i lagstiftningen? Vad skall krävas för att någonting skall ses som en sekundär råvara? Det uppstår många olika följdfrågor till dessa frågor som alla är av intresse och de utgör en stor del av uppsatsen.

- Avfall räknas enligt EG-domstolens domar som en vara som skall cirkulera fritt inom EU på den fria marknaden. Den svenska avfallslagstiftningen går i vissa fall längre än vad EG-rätten gör och kanske är det till och med så att detta är ett område där Sverige hindrar den fria cirkulationen. Denna fråga kommer att utredas vidare och den ger även upphov till tankar om den svenska lagstiftningen kanske kan behövas ändras för att inte kunna utgöra detta eventuella hinder.

Detta är de primära frågorna som kommer att tas upp i uppsatsen. Av utrymmesskäl kommer jag inte att behandla producentansvaret närmare trots att detta i viss mån hör ihop med avfall och definitionen av avfall.

### **1.3 Disposition**

Uppsatsen består av nio kapitel. I detta första kapitel introduceras läsaren i ämnet och kommer även att förstå syftet med uppsatsen.

Kapitel två introducerar läsaren i miljöbalken. Det är främst en redogörelse av vad miljöbalken innebär och grundläggande fakta om varför de svenska lagstiftarna egentligen valde att skapa en helt ny lagstiftning om miljön.

Därefter behandlas rättsläget på avfallsområdet. I kapitel 3 anges först och främst en historisk återblick för att få förståelse om vad som gällde i Sverige före miljöbalkens införande. Här kommer även att anges tidigare svensk rättspraxis som har ansetts vara gällande svensk rätt innan miljöbalken trädde i kraft 1999. Vidare beskrivs EG:s avfallslagstiftning och rättspraxis som uppstått genom EG-domstolens domar. Här presenteras även en beskrivning av avfall och det nuvarande avfallsbegreppet i svensk rätt och även i EG-rätten.

Uppsatsen inriktas sedan på EG-rätten och den fria cirkulationen av varor. I kapitel fyra introduktion presenteras artikel 28-30 och den fria rörligheten och följs av en presentation av den svenska rätten utifrån EG-rätten och EG-domstolens rättsfall. Här kommer även att tas upp viss kritik från olika svenska aktörer som anser att de svenska reglerna går för långt och utifrån EG-rätten kan ses som handelshinder.

Kapitel fem knyter an till det tidigare kapitlet som behandlar rättsläget. Genom att studera rättsläget i EU samt i Sverige finner man att det föreligger vissa skillnader mellan EG:s avfallslagstiftning och den svenska motsvarigheten. Skillnader i avfallslagstiftningen som anses relevanta för denna uppsats kommer därmed att tas upp i detta kapitel. Det handlar inte om någon uttömmande beskrivning av skillnaderna utan endast om de skillnader som kan anses vara relevanta för denna uppsats.

Kapitel sex kommer att ägnas åt kretsloppstanken som i och med miljöbalkens införande fått större betydelse. Efter en kort introduktion kommer läsaren att få ta del av olika tankar om hur avfallsdefinitionen eventuellt hindrar kretsloppstankarna.

Under arbetets gång har jag stött på flera konkreta problem som uppstår inom olika industrier och som rör avfallsdefinitionen. Dessa problem är varierande och förekommer inom olika branscher. I kapitel sju beskrivs dessa praktiska problem för att det skall vara lättare att förstå vad problemen verkligen innebär.

Kapitel åtta innehåller en analys med förslag på ändringar i avfallsdefinitionen. Här anges hur en förändring skall kunna ske, på vilka olika sätt detta skulle kunna ske, vilka krav som kan ställas mm. Här tas även upp förändringar som behövs i den övriga svenska lagstiftningen, egna tankar och slutsatser.

Uppsatsen avslutas med en sammanfattning i kapitel nio.

## **1.4 Metod**

För att kunna sammanställa denna uppsats har jag använt olika metoder. Naturligtvis har jag använt de traditionella rättskällorna såsom miljöbalkens förarbeten.



Eftersom avfallsdefinitionen är ett omdiskuterat ämne som fortfarande debatteras runt om i Sverige och EU så har jag dessutom använt mig mycket av internet för att kunna få fram aktuellt material. Jag har framförallt använt Naturvårdsverkets, regeringens och EG: s hemsidor, men utöver detta har jag även hittat många andra intressanta länkar (se källförteckningen). Det rör sig då framförallt om olika branschorganisationer i Sverige samt i EU där jag har funnit matnyttigt material om deras olika åsikter om avfallsdefinitionen.

Jag har dessutom haft stor hjälp av Jessica Petré, miljöjurist på Stena Metall AB, som har hjälpt mig att få kontakt med personer som har stor kunskap om miljö och avfallsdefinitionen. Genom dessa kontakter har jag kunnat genomföra vissa mindre intervjuer och på så sätt kunnat skapa mig en bild av hur de olika aktörerna ställer sig till avfallsdefinitionen.

## 2. Miljöbalken

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och ersatte då femton lagar som tidigare reglerat olika typer av miljöfrågor. Miljöbalken har ett bredare tillämpningsområde än vad de tidigare lagarna hade tillsammans, samtidigt har också kraven på vilka hänsyn som skall tas fördjupats.<sup>2</sup> Det är nästan oundvikligt att det i en så omfattande ny lagstiftning uppkommer problem och oklarheter som inte kunde förutses vid införandet.

Miljöbalken innebär en samordnad och skärpt miljölagstiftning som är harmoniserad till EG-rätten. Miljöbalkens syfte är att göra det möjligt att skapa en hållbar utveckling i samhället. Detta skall främjas bland annat genom att värdefulla miljöer skall skyddas, den biologiska mångfalden skall bevaras samt ett kretslopp där hushållning, återanvändning och återvinning av material kommer att främjas. Tanken är även att eftersträva ett samhälle som är ekologiskt hållbart. Detta innebär ett förvaltaransvar för varje generation och en strävan att kunna garantera kommande generationer en god miljö. Detta syfte genomsyrar hela balken men är extra tydligt i de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel.<sup>3</sup>

Miljöbalken gäller för var och en som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som påverkar människors hälsa eller miljön på ett sätt som inte är försumbart. Detta innebär att miljöbalken vänder sig såväl till näringsidkare som till privatpersoner.<sup>4</sup>

Miljöbalken är till stora delar utformad som en ramlagstiftning där utformningen av det konkreta innehållet genom bemyndigande delegerats till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. En av anledningarna till detta är att det område som regleras blivit allt mer komplext. Det krävs ingående kunskaper för att kunna utfärda detaljbestämmelser och det är de statliga verken som har till uppgift att ha denna specialkunskap. Regeringens bemyndiganden tar form av förordningar och det är främst Naturvårdsverket, som är den statliga myndigheten som utfärdar föreskrifter. Detta innebär att det inte endast räcker med att läsa miljöbalken utan man måste dessutom kontrollera vilka ytterligare föreskrifter som utfärdats inom området innan ställning kan tas i frågan.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Prop. 1997/98: 45, sid. 184 ff.

<sup>3</sup> Rubensson, Miljöbalken Den nya miljöretten, s. 20

<sup>4</sup> 2 kap 1 § Miljöbalken

<sup>5</sup> Bergman, Carlsson, Avfallshantering och producentansvar i Miljöbalken, s. 30

Reglerna om avfall finns, som tidigare nämnts, i 15 kapitlet miljöbalken. Kapitlet inleds med de fem viktigaste paragraferna för denna uppsats där det framkommer olika definitioner och däribland avfallsdefinitionen. I övrigt behandlar kapitlet producentansvar, den kommunala renhållningsskyldigheten, den kommunala renhållningsförordningen, hantering av avfall, nedskräpning och dumpning. Utöver miljöbalken så finns frågor om avfall också reglerade i förordningar samt föreskrifter.

### 3. Rättsläget

I detta kapitel kommer rättsläget angående avseende vad som klassas som avfall att beskrivas utförligt. Först och främst kommer en genomgång av det rättsläge som gällde i Sverige före vårt EU-medlemskap. Därefter följer en beskrivning av olika definitioner som är av vikt för uppsatsen. Även avfallsdefinitionen som gäller inom EU och EG: s miljöregler kommer att behandlas. För att kunna skapa en förståelse för EG: s regelverk förklaras dessutom den grundläggande EG-rätten samt de olika rättsakterna.

#### 3.1 Historik

I den lagstiftning som rådde före miljöbalkens införande 1999 fanns det inga definitioner av avfall och farligt avfall. I renhållningslagen<sup>6</sup> fanns en definition av hushållsavfall som löd ”med hushållsavfall avses i denna lag avfall och orenlighet som härrör från hushåll och därmed jämförligt avfall”.

Frågan om vad som betraktas som avfall i Sverige har tidigare avgjorts i praxis. Det är framför allt två domstolsavgöranden, ett från Regeringsrätten, RÅ 1976: 5, och ett från Högsta domstolen, NJA 1991 s.460 som är vägledande.

I Regeringsrättens dom RÅ 1976: 5 gällde det frågan om vissa regler i hälsovårds- och renhållningslagstiftningen var tillämpliga mot en person som använde matavfall till djurfoder och andra sopor som bränsle för uppvärmning. Ingenting lämnades för avhämtning. Regeringsrätten fastslog att föremål som ägaren använder och har för avsikt att använda, enligt allmänna rättsgrundsatser inte är att anse som avfall. Eftersom det inte kan ses som avfall gäller inte heller reglerna om avfallshantering i hälsovårds- och renhållningslagstiftningen.

I Högsta domstolens dom NJA 1991 s. 460 tog HD ställning till avfallsbegreppet. Umeå Energiverk hade sålt begagnad transformatorolja till ett företag i Stockholm. Företaget som transporterade oljan från Umeå till Stockholm åtalades för olovlig bortforsling av miljöfarligt avfall eftersom det för bortforsling av miljöfarligt avfall krävdes tillstånd av kommunen. Högsta domstolen konstaterade att oljan inte kunde betraktas som avfall eftersom Umeå Energiverk hade som avsikt att sälja oljan för återvinning. Eftersom oljan

---

<sup>6</sup> SFS 1979:156

var företagets tillgång med ett marknadsvärde kunde Umeå Energiverk räkna med en ekonomisk vinst och därmed var oljan inte att betrakta som avfall.

Avgörandena innebär i korthet att sådana rester som ägaren har funnit definitivt onyttiga för honom och genom en viljeakt vill göra sig av med är avfall. Föremål som ägaren avser att använda och faktiskt också använder ansågs inte vara avfall.<sup>7</sup>

Trots att det i tidigare renhållningslagstiftning inte fanns någon definition av avfall så åtog sig Sverige att tillämpa EG: s avfallsdefinition i och med EES-avtalet och definitionen har sedan 1995 stegvis införts i svenska lagar. Redan innan miljöbalkens ikraftträdande gällde EG: s avfallsdefinition beträffande avfallstransporter inom landet samt till och från landet eftersom EG har antagit en förordning om detta, EEG 259/93. Eftersom detta är en förordning är den direkt tillämplig i Sverige. Dessutom införde Sverige EG: s definition på farligt avfall genom förordningen (1996: 971) om farligt avfall samt genom förordningen om producentansvar för förpackningar (1997: 185).<sup>8</sup>

Anledningen till att man ville införliva EG: s avfallsdefinition i svensk lagtext var att man ville föra den svenska lagstiftningen närmare EG-rätten. I och med detta finns det numera inget utrymme för inhemska förtydliganden som inte har sin grund i EG-rätten. EG-domstolen är därmed den yttersta tolkaren av EG: s avfallsdefinition.<sup>9</sup>

Vid införandet av definitionen uppkom frågor om formuleringen ”är skyldig att göra sig av med” kan komma att strida mot det svenska äganderättsskyddet som finns i 2 kap 18 § Regeringsformen. Här anges att ”varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande... utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen”. Enligt andra stycket ska den som tvingas avstå sin egendom vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Miljöbalksutredningen var av den uppfattningen att ett införande av EG: s avfallsdefinition i sig inte skulle strida mot äganderättsskyddet i Regeringsformen. I regeringens proposition anförs att formuleringen inte föreskriver en skyldighet att göra sig av med någonting utan bara säger att egendom

---

<sup>7</sup> Prop 1997/98:145 s. 184 f

<sup>8</sup> NV rapport 4950, EG: s avfallsdefinition - ett hinder för kretsloppsanpassningen? s. 13

<sup>9</sup> Jordbruksutskottets betänkande 1997/98:JoU20

som ägaren är skyldig att göra sig av med (d v s enligt annan lagstiftning) är avfall. Därför kan formuleringen inte anses strida mot Regeringsformen.<sup>10</sup>

## 3.2 Avfallsbegreppet

### 3.2.1 Vad är avfall?

Att definiera avfall är i viss mån ett problem eftersom man inte kan anse att en viss substans är avfall. Varje material eller substans kan vara avfall om avsikten finns att göra sig av med föremålet eller om det föreligger en juridisk skyldighet att göra så. Avfallet kan samtidigt som det ses som en källa till miljöförstöring också ses som en återvinningsbar tillgång som kan åsättas ett ekonomiskt värde. EG-domstolen har slagit fast att avfall är en vara och som sådan i princip föremål för fri rörlighet. Med denna bakgrund är det svårt att hitta en definition för avfall eftersom en alltför snäv definition kan utmyнна i underreglering och en högre miljörisk medan en alltför vid definition kan bidra till överreglering och utgöra ett hinder för genomförandet av den inre marknaden.<sup>11</sup>

EG: s avfallsdefinition lyder; ”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”

Denna definition har implementerats i svensk lagstiftning genom Miljöbalkens 15 kap 1 § och den svenska avfallsdefinitionen lyder: ”med avfall avses varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”. Regeringen konstaterar i miljöbalkspropositionen<sup>12</sup> att införandet av EG: s avfallsdefinition kommer att leda till att mer än det som tidigare i praxis har klassats som avfall, kommer att betraktas som avfall. EG-domstolen har i sina avgöranden gett avfallsdefinitionen en vid tolkning som dessutom har varit mycket omdiskuterad, men det är endast EG-domstolen som kan göra en prejudicerande tolkning.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Proposition 1997/98: 45 del I, s. 422.

<sup>11</sup> Hageman, EU: s avfallslagstiftning –en översikt, s. 16 ff

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, s. 423

<sup>13</sup> Bergman, Carlsson, Avfallshantering och producentansvar i Miljöbalken, s. 79

### 3.2.2 Vad är farligt avfall?

Även vid definitionen av farligt avfall<sup>14</sup> uppkommer det vissa problem. Det finns olika kategorier av farligt avfall och detta medför att det är svårt att veta var man skall sätta gränsen inom de olika kategorierna. Även farligt avfall omfattas av EG: s avfallsdefinition. När det inte finns avvikande lagstiftning för farligt avfall gäller densamma som för avfall i övrigt. I och med införandet av EG: s avfallsdefinition har även en definition av farligt avfall förts in i den svenska lagstiftningen.

### 3.2.3 Skillnaden mellan återvinningsbart och icke återvinningsbart material

En viktig fråga då det gäller diskussionen kring avfall är skillnaden som existerar mellan material som är möjligt att återanvända eller att återvinna och material som måste bortskaffas.

Material som kan återanvändas eller återvinnas kan kallas sekundärt material eller sekundära råvaror. Det finns två tankesätt för hur man skulle kunna reglera sekundärt material. Den första möjligheten är att man utesluter vissa typer av återvinningsbart material från regleringen. Behandlingen av dessa innebär då färre restriktioner. Det andra tankesättet är att inkludera även återvinningsbart material i avfallsdefinitionen för att sedan eventuellt i annan lagstiftning göra skillnad mellan avfall och sådant avfall som kan återvinnas. Det är den senare varianten som EG valt i avfallsdirektivet 75/442 (91/156).<sup>15</sup>

I båda fall får det anses finnas lagtekniska svårigheter eftersom det är svårt att definiera vad som skall anses som återvinningsbart. Ett annat viktigt argument är att man i allmänhetens ögon ger återvinningsbart material en negativ klang genom att klassa det som avfall vilket kan försvåra återvinningsprocessen.<sup>16</sup>

## 3.3 EG: s miljöregler

Miljöområdet är ett av de områden där Sverige har överlämnat en del av beslutanderätten till EG. På nästan alla områden i Miljöbalken finns det ett EG-direktiv eller någon annan

---

<sup>14</sup> 1 § Förordningen (1996:971) om farligt avfall

<sup>15</sup> Hagman, EU: s avfallslagstiftning –en översikt, s. 20

<sup>16</sup> NV rapport 4950, EG: s avfallsdefinition - ett hinder för kretsloppsanpassningen? s. 7

rättsakt som de svenska lagstiftarna måste ta hänsyn till. I och med detta krävs det här en genomgång av EG:s grundläggande regler samt avfallspolitik.

De första rättsakterna med miljöanknytning kom till på slutet av 1960-talet och därefter började en miljöpolitik att utvecklas genom de särskilda miljöhandlingsprogrammen för miljön. Takten i miljölagstiftningsarbetet har ökat och miljön har nu blivit ett viktigt lagstiftningsområde inom unionen.

Från början fanns det inte någon egen grund i Romfördraget för att anta gemensamma miljöregler. De första miljöreglerna antogs med stöd av artikel 95 (tidigare artikel 100a) i Romfördraget, som avser den gemensamma marknaden, och artikel 308 (tidigare artikel 235), som ger gemenskapen en slags restkompetens. Denna restkompetens innebär att Gemenskapen kan besluta om åtgärder för att uppnå gemenskapens mål i de fall fördraget inte ger de nödvändiga befogenheterna. Genom enhetsakten som kom 1987 blev miljön ett eget politikområde i Romfördraget genom artiklarna 174-176 (tidigare 130r- 130t).

Miljöreglerna antas numera nästan alltid med stöd av antingen artikel 95 (tidigare artikel 100a) eller artikel 175 (tidigare artikel 130s). Artikel 95 används framför allt för regler som behövs för genomförandet av den inre marknaden. Övriga miljöregler beslutas med stöd av artikel 175. De förändringar som har skett i EG-fördraget sedan dess tillkomst innebär att man numera har en uttrycklig kompetens att anta gemensamma miljöregler.<sup>17</sup>

### **3.3.1 Rättsakternas form**

De EG-rättsakter som har bindande rättskraft kan ha formen av förordningar, direktiv eller beslut.<sup>18</sup> EG-förordningar är direkt gällande och skall inte införlivas i nationell rätt. Enligt EG-domstolens praxis får de inte heller införlivas eftersom detta skulle kunna skapa tvivel om deras ursprung och rättsliga effekt. Istället är det vanligt att förordningarna kompletteras med nationella regler.<sup>19</sup> Inom miljöområdet är EG-förordningar ganska ovanliga.

Den rättsliga form som oftast används på miljöområdet är direktiv. Dessa är bindande i förhållande till det resultat som skall uppnås men medlemsstaterna får själva besluta om på

---

<sup>17</sup> Mahmoudi, Supplement till EU:s miljörett s. 7 f

<sup>18</sup> Artikel 249 (tidigare 189) Romfördraget

<sup>19</sup> Prop. 1997/98:45 s. 195



vilket sätt resultatet skall uppnås. Det är vanligt att direktiv omarbetas när de förs in i nationell rätt.

För frågor som är mer begränsade till ett specifikt område än direktiven är antas beslut. Dessa kan, precis som förordningar men i motsats till direktiv, rikta sig mot enskilda rättssubjekt. Vanligtvis så behövs det inte någon nationell genomförandeåtgärd. Även beslut är ovanliga inom miljöområdet men för den skull är de inte mindre viktiga.

### **3.3.2 Rättsakternas innehåll**

Beroende på innehållet i EG:s rättsakter kan man dela upp dem i två olika grupper, harmoniseringsregler och minimiregler. Vilken kategori som rättsakten skall tillhöra avgörs av vilken artikel i EG-fördraget som akten är grundad på. Artikel 95 (tidigare artikel 100a) är grunden för harmoniseringsreglerna och dessa innebär att lagstiftarna vill skapa en enhetlig lagstiftning inom hela EU. Artikel 175 (tidigare artikel 130s) är istället grunden för minimireglerna. Dessa är naturligtvis också grunden till en enhetlig lagstiftning men medlemsstaterna har möjlighet att själva bestämma hur de skall komma fram till målet och de har i viss mån även rätt till strängare lagstiftning. Kortfattat kan man säga att minimireglerna fastställer den lägsta nivån för miljöskyddet inom EU.<sup>20</sup>

### **3.4 EG: s regler på avfallsområdet**

Avfall var ett av de första miljöområden som reglerades av EG. Det första handlingsprogrammet för miljön tillkom 1973 och sedan 1975, då de första lagarna kom, har EG: s avfallsregler reviderats och förtydligats flera gånger. Gemenskapen har ett behov av en heltäckande avfallspolitik så att samma regler och definitioner gäller var man än kommer i gemenskapsområdet. Avfallssektorn är av avsevärd ekonomisk betydelse, inte minst inom den växande återvinningsindustrin. I begreppet reglering inkluderas även den rättspraxis som EG-domstolens avgöranden har kommit fram med. Det är många gånger först när en fråga kommer under domstolens prövning som den kan sägas vara definitiv.

---

<sup>20</sup> Mahmoudi, EU: s miljö rätt, s. 196

### 3.4.1 Direktiv 75/442

Detta direktiv går fortfarande under benämningen 75/442 men har ändrats genom direktiv 91/156. Direktivet bygger på artikel 175 (f.d. artikel 130 s) och är därmed främst en rättsakt till skydd för miljön i stället för en harmoniseringsrättsakt.<sup>21</sup> Dessutom är det ett minimidirektiv som innebär att medlemsstaterna får införa strängare skyddsåtgärder om de är förenliga med Romfördraget och inte innebär ett hinder på den inre marknaden. Själva syftet med direktivet är att uppnå en hög miljöskyddsnivå genom att avfallet bortskaffas och återvinns på ett ansvarsfullt sätt, samt genom att begränsa avfallsmängderna.

Dessutom anges som syfte att EG vill minska olikheterna mellan staternas lagstiftning inom området.<sup>22</sup> Det är i detta direktiv som vi finner den EG-rättsliga definitionen av avfall, som lyder: ”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”.

I direktivet tas även upp andra definitioner som kan ha betydelse för den svenska lagstiftningen. Dessa definitioner är:

*Producent* är definierat som var och en som ger upphov till avfall och var och en som genom förbehandling, blandning, eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning.

*Innehavare* är avfallsproducenten eller den fysiska eller juridiska person som innehar avfallet.

*Hantering* är insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall samt kontroll av sådan verksamhet och efterbehandling av avfallsupplag.

*Bortskaffande* är de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 A.

*Återvinning* är de förfaranden som omfattas av bestämmelserna i bilaga 2 B

*Insamling* är uppsamling, sortering eller blandning av avfall för vidare transport.

Direktivet anger att medlemsstaterna skall se till att avfallsproduktionen förebyggs eller reduceras och i de fall detta inte är möjligt skall återvinning uppmuntras genom olika processer som gör att avfallet antingen kan användas som en sekundär råvara eller som

---

<sup>21</sup> NV rapport 4950, EG:s avfallsdefinition - ett hinder för kretsloppsanpassningen?

<sup>22</sup> Direktiv 91/156 om ändring i direktiv 75/442, ingressen sid. 1

bidrar till att avfallet kan användas som en energikälla.<sup>23</sup> Medlemsstaterna skall se till att avfall återvinns utan fara för människors hälsa och utan att processer som skadar miljön används.

### **3.4.2 Direktiv 91/689 (ändrat genom 94/31)**

Direktivet om farligt avfall är antaget med stöd av artikel 175 (f.d. artikel 130 s) i Romfördraget. Syftet med direktivet är att minska risken för miljön vid bortskaffande och återvinning av farligt avfall.

Kommissionen har tillsammans med representanter från medlemsländerna gjort en förteckning över avfall som skall klassas som farligt avfall. För att ett avfall skall kunna inkluderas i denna förteckning krävs det att:

- avfallet ingår i någon av de kategorier eller generiska typer av avfall som listas i bilaga 1 A och företer någon av de egenskaper som anges i bilaga 3, eller
- avfallet ingår i någon av de kategorier eller generiska typer som listas i bilaga 1 B och innehåller någon av de beståndsdelar som finns upptagna i bilaga 2, samt företer någon av de egenskaper som finns upptagna i bilaga 3.<sup>24</sup>

Kommissionen beslutar om vilka ämnen som förs upp på listan men det finns möjlighet för alla medlemsstater att begära att en viss avfallstyp förs upp på listan. Medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att det farliga avfall som samlas in, transporteras eller tillfälligt lagras är emballerat och märkt i enlighet med gällande internationella normer.

Bestämmelserna i detta direktiv gäller inte hushållsavfall.<sup>25</sup>

### **3.4.3 EG-domstolens rättsfall**

#### **3.4.3.1 Zanetti**

Det första målet i EG-domstolen som rörde definitionen av avfall var Zanettimålet (C-206/88 och C-207/88). Målet rörde ett åtal mot två italienska medborgare Vessoso och Zanetti, som hade till uppgift att samla in, transportera och förvara avfall åt tredje man.

---

<sup>23</sup> A. a. s

<sup>24</sup> Direktiv 91/689 artikel 1 p. 4

<sup>25</sup> Direktiv 91/689 artikel 1 p. 5

Enligt den italienska förordning som införlivade avfallsdirektivet med italiensk rätt, var materialet som Zanetti & Co hanterade avfall. Hanteringen av avfall krävde enligt den italienska förordningen tillstånd och åtalet mot Zanetti bestod i att hans företag saknade ett sådant tillstånd. Zanetti hävdade att det var omöjligt att göra en ekonomisk förtjänst av materialet och således var det ej att betrakta som avfall. EG-domstolen kom till slutsatsen att begreppet avfall inte skulle förstås så att det uteslöts ämnen och material av ekonomiskt värde.<sup>26</sup>

Efter detta rättsfall kom direktiv 91/156 som ändrade direktiv 75/442. I denna nya avfallsdefinition har ”bortskaffande” och ”slutligt omhändertagande” (dispose of) ersatts med ”göra sig av med” (discard) och därmed antyds att gemenskapen reglerar inte endast ämnen som saknar ekonomiskt värde och som innehavaren vill göra sig av med utan också ämnen som fortfarande har ett ekonomiskt värde även om ägaren inte vill eller inte får inneha det längre. På detta sätt överensstämmer den nya definitionen med domslutet i Zanettimålet.

### 3.4.3.2 Tombesi

Ett annat viktigt rättsfall som rör avfallsdefinitionen är Tombesimålet.<sup>27</sup> Tombesi och de övriga var åtalade för att ha transporterat, släppt ut, gjort sig av med eller förbränt hushållsavfall och specialavfall, som producerats av tredje man, utan att först ha sökt tillstånd. De italienska lagarna gjorde skillnad mellan avfall och restprodukter. För restprodukter gällde förenklade regler vad gällde hantering, förvaring och återanvändning. Det krävdes inget tillstånd för att hantera restprodukter medan det krävdes tillstånd för att hantera avfall. Dessutom fanns det undantag för material som hade kommersiella egenskaper och som kunde noteras i prisnoteringar. De åtalade invände till sitt försvar att de ämnen och material som de hanterade var restprodukter som var möjliga att återvinna och därför skulle de ej utgöra avfall. Dessutom skulle de även undgå avfallsdefinitionen eftersom dessa ämnen hade kommersiella egenskaper. Domstolen gick på samma linje som i Zanettimålet och konstaterade att:

”... avfall inte skall förstås så, att det inte omfattar substanser, ämnen eller föremål som kan bli föremål för ekonomisk återanvändning, även om de aktuella materialen kan bli föremål för en transaktion eller för offentliga eller privata prisnoteringar. I synnerhet en

---

<sup>26</sup> Mahmoudi, EG-domstolen och frågan om avfall, SvJT 01 2000 s. 47 f f.

<sup>27</sup> Mål C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95 Tombesi and others.

deaktiveringsprocess som endast är avsedd att oskadliggöra avfall, deponering på eller under markytan och avfallsförbränning utgör åtgärder för slutligt omhändertagande eller återvinningsåtgärder som omfattas av tillämpningsområdet för de ovannämnda gemenskapsreglerna.”<sup>28</sup>

I december 1997 avgjorde EG-domstolen Vallonienmålet.<sup>29</sup> Här var frågan om det förhållandet att en substans är direkt eller indirekt integrerad i en industriell tillverkningsprocess medför att den faller utanför avfallsbegreppet. Domstolen konstaterade att uttrycket ”göra sig av med” innefattar både bortskaffande, slutligt omhändertagande och återvinning. Det uteslöt alltså inte några restprodukter, industriella biprodukter eller ämnen som uppstår under tillverkningsprocessen. Domstolen konstaterar dock att skiljelinjen mellan avfallsåtervinning och normal industriell behandling av produkter som inte var avfall kommer att bli mycket svår att dra.

Förutom dessa rättsfall finns det ytterligare två stycken som är relevanta för avfallsdefinitionen, dessa kommer att behandlas i nästa avsnitt om transport av avfall.

### **3.5 Den svenska avfallslagstiftningen**

Som jag tidigare nämnt har det inte funnits någon avfallsdefinition i Sverige före miljöbalkens ikraftträdande. Den praxis som tidigare hade utvecklats i Sverige är inte längre aktuell i och med att den inte överensstämmer med EG-domstolens praxis. När det gäller vad som skall betraktas som avfall i Sverige så gäller EG-rätten och vad domstolen har kommit fram till.

Med definitionen hantering av avfall avses en verksamhet eller åtgärd som utgörs av insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall.<sup>30</sup> Denna definition har blivit ändrad i förhållande till renhållningslagen för att stämma överens med de definitioner som används inom EG. Enligt förarbetena till miljöbalken skall med återvinning och bortskaffande avses detsamma som inom EG. Därför har bilagorna 2A och 2B från direktiv 75/442 införlivats i den svenska rätten genom renhållningsförordningens bilagor 3 och 4.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Tombesimålet, domskälen, punkt 54.

<sup>29</sup> Mål C-129/96 Inter-Environnement Wallonie v. Région Wallone.

<sup>30</sup> Artikel 1 d direktiv 91/156/EEG om avfall

<sup>31</sup> Bergman, Carlsson, Avfallshantering och producentansvar i Miljöbalken, s. 82 f

Med producent avser man i miljöbalken:

- den som yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in en vara eller en förpackning eller som säljer densamma, eller
- den som i sin yrkesmässiga verksamhet ger upphov till avfall som fordrar särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.<sup>32</sup>

Genom denna svenska definition av producent avviker den svenska rätten från EG-rätten (se EG: s definition i kapitel 3.4.1).

Enligt 15: e kapitlet miljöbalken skall kommunen svara för att hushållsavfall transporteras till en behandlingsanläggning och att det återvinns eller bortskaffas. Detta gäller inom de områden där det inte råder producentansvar. Regeringen kan även överlåta till kommunen att meddela föreskrifter om att annat avfall skall transporteras bort genom kommunens försorg och se till att avfallet återvinns eller bortskaffas. När det är kommunen eller producenten som skall transportera bort avfallet får det inte komposteras eller grävas ner eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetsinnehavaren.<sup>33</sup>

Kommunen har monopol på visst avfall. Detta framkommer genom att det avfall som skall transporteras av kommunen inte får transporteras av någon annan än den som kommunen anlitat. Kommunen kan i särskilda fall meddela dispens inom de områden där den utökat sitt monopol.<sup>34</sup> När det gäller avfall där det råder producentansvar har regeringen genom förordningar angett vilket avfall som producenterna skall ha monopol på att transportera.

Med stöd av miljöbalken har regeringen föreskrivit att avfall endast får transporteras yrkesmässigt av den som har särskilt tillstånd. Sådant tillstånd krävs dock inte för transport av avfall för återanvändning och gäller till exempel kylskåp och frysar.<sup>35</sup> Dessa regler finns för att det skall kunna garanteras en god kvalitet på avfallshanteringen och att

---

<sup>32</sup> Miljöbalken 15 kap 4 §

<sup>33</sup> Regeringsuppdrag- Förslag till ändringar i utformning och tillämpning av den lagstiftning som berörs av avfallsdefinitionen och som är av betydelse för återvinning av avfall. Naturvårdsverket. Dnr 640-712-00

<sup>34</sup> 8 § Renhållningsförordningen

<sup>35</sup> 29 § Renhållningsförordningen

transportörerna har tillräcklig kunskap om avfallsprodukterna som de transporterar. Frågor om transporttillstånd handläggs av länsstyrelsen.<sup>36</sup>

Regeringen har även föreskrivit att den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall samt den som yrkesmässigt omhändertar sådant avfall skall lämna vissa uppgifter om avfallet. Även de som yrkesmässigt transporterar annat avfall än hushållsavfall och som omfattas av tillstånds- och anmälningsplikten omfattas av denna uppgiftsskyldighet.<sup>37</sup> Det finns dock ett förslag om ändring som innebär att tillstånd ej skall behövas för avfall från egen verksamhet. Tillsynsmyndigheterna får genom denna registrering kännedom om de aktörer som hanterar avfall.

---

<sup>36</sup> 30 § Renhållningsförordningen

<sup>37</sup> 35 § Renhållningsförordningen

## 4. Transport av avfall

Transport av avfall är ett problem för avfallshanteringen inom EG. Området är reglerat i de konventioner, direktiv och rättspraxis som nedan kommer att beskrivas. Utöver detta kan transport av avfall påverkas av den fria cirkulation som gäller inom EU och som är reglerat i Romfördraget. Dessa regler samt undantag kommer att beskrivas nedan för att sedan avsluta kapitlet med en sammanfattning av EG:s avfallsregler.

Avfall skall i princip ses som en vara och den skall därmed behandlas som vilken produkt som helst. Inom området råder konflikter och ofta gäller inte samma harmoniseringsgrad vad gäller deponi eller återvinning. Detta skapar en viss obalans eftersom det i viss mån är deponi och återvinning som styr behovet av att transportera avfall.<sup>38</sup>

### 4.1 Baselkonventionen<sup>39</sup>

Den centrala överenskommelsen för transport av miljöfarligt avfall är Baselkonventionen om gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall. Denna konvention trädde i kraft 1992 och ett hundratal länder har ratificerat den, däribland Sverige.

Baselkonventionens syfte är att skydda människors hälsa och miljön mot skada som farligt avfall och annat avfall samt de gränsöverskridande transporterna av detta avfall innebär. Detta skydd gäller särskilt gentemot utvecklingsländer som annars skulle ha svårt att kunna värja sig emot de större ländernas avfallspolitik. För att uppnå detta mål skall de länder som ratificerat konventionen se till att avfall inom landet hanteras på ett miljövänligt sätt och att produktionen av avfall minimeras. Det avfall som ändå produceras skall tas om hand så nära sin källa som möjligt. För att gränsöverskridande transporter skall tillåtas krävs det antingen att den exporterande staten inte har kapacitet eller nödvändiga anläggningar för att ta till vara på avfallet eller att avfallet behövs som råmaterial för materialåtervinnings- eller andra återvinningsindustrier i den importerande staten.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Hagman, EU: s avfallslagstiftning –en översikt, s. 81

<sup>39</sup> Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal adopted by the conference of the plenipotentiaries on 22 march 1989

<sup>40</sup> NV rapport 4840, s. 24



1992 antog OECD-länderna ett multilateralt avtal som precis som Baselkonventionen underlättar handel med vissa avfallstyper.<sup>41</sup> Detta avtal gäller endast för handel med avfall som går till återvinning och en grundläggande princip är att förhindra och minimera uppkomsten av avfall samt att prioritera återvinning av avfall.

I Baselkonventionen definieras avfall som alla substanser eller objekt som innehavaren tänker eller är tvungen att göra sig av med. Denna term innefattar både slutlig deponi och återvinning samt återanvändning.

## **4.2 Transportförordningen 259/93**

Inom EG antogs 1993 en förordning om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från EG. Eftersom detta är en förordning är den direkt tillämplig i medlemsstaterna. Denna förordning har Baselkonventionen som grund och reglerar handel med avfall inom EU och export och import av avfall in i EU samt ut ur EU. Det är i denna förordning som man finner de olika tillämpningsreglerna om anmälningsförfarandet mellan länder där avfallet påbörjar, passerar eller avslutar sin resa. De olika avfallsslagen är klassade enligt tre listor efter graden av miljörisk, och beroende på vilken klass ett avfall tillhör gäller det olika regler för gränsöverskridande transporter av avfall. Dessa listor är inte desamma som förteckningen över farligt avfall och bör således inte förväxlas.<sup>42</sup>

### **4.2.1 Vallonienmålet**

Ett avgörande från domstolen som inte direkt berör avfallsdefinitionen men transport av avfall samt bortskaffande av avfall är Vallonienmålet.<sup>43</sup> Rättsfallet rör även en fråga som inte tidigare hade reglerats av EG och detta är frågan om fri rörlighet av avfall som en produkt.

I den belgiska lagstiftningen hade allt omhändertagande eller dumpning av utländskt avfall samt avfall från andra belgiska regioner förbjudits. Kommissionen väckte talan mot Belgien eftersom man ansåg att bestämmelsen inkräktade på bestämmelserna om den inre

---

<sup>41</sup> OECD:s rådsbeslut C(92)39 Final

<sup>42</sup> NV rapport 4840, s. 18

<sup>43</sup> Mål C-2/90 Commission v. Belgium

marknaden. Domstolen var alltså tvungen att bestämma huruvida avfall som skulle bortskaffas eller återvinnas skulle kunna jämföras med varor i den betydelse som avses i artikel 28 (före detta artikel 30) i EG-fördraget. Belgien hävdade att avfallet hade ett negativt värde, eftersom ägaren normalt vill eller till och med betalar för att bli av med det, medan en produkt har ett positivt värde. Domstolen godtog ej detta argument utan hävdade att föremål som transporteras över en gräns för att utgöra kommersiella transaktioner var produkter som gäller under artikel 28, oavsett transaktionens natur.<sup>44</sup> Romfördragets regler om varors fria rörlighet, och då i synnerhet artikel 28, gäller i princip även för avfall. Belgien hävdade även att icke återvinningsbart avfall saknade ekonomiskt värde och kunde därför inte utgöra en produkt. Även detta argument avvisades av domstolen som fastslog att i generell mening skall allt avfall, antingen det är återvinningsbart eller ej, ses som en vara vars fria cirkulation inom Gemenskapen i princip ej får hindras.<sup>45</sup>

Hänsyn till miljön kan vara en anledning för undantag av principen om varors fria rörlighet enligt artikel 30 i Romfördraget. I Vallonienmålet hänvisade domstolen till principerna om närhet och tillräcklig egenkapacitet och även principen om att miljöförstöring bör hejdas vid källan. Detta innebar att domstolen beslutade att det var upp till varje region, kommun eller annan lokal enhet att vidtaga lämpliga åtgärder för att ta emot, hantera och göra sig av med sitt eget avfall. Domstolen kom därmed fram till att det var berättigat för regionen Vallonien att ha regler som diskriminerade avfall från andra länder och regioner.

#### **4.2.2 Avfall en vara**

Av Vallonienfallet kan man som tidigare nämnts utläsa att avfall skall ses som en vara. Belgien hävdade att så inte var fallet och grundade detta på ett tidigare avgörande av EG-domstolen. I detta fall fastslog domstolen att med varor skall förstås sådana produkter som kan vara föremål för kommersiella transaktioner.<sup>46</sup> Romfördraget innehåller ingen definition på vad som skall ses som en vara. Belgien ansåg dessutom att icke återvinningsbart avfall helt saknade ekonomiskt värde och därför inte kunde ses som en produkt. Även detta argument avvisades av domstolen och man kan dra slutsatsen att

---

<sup>44</sup> Mahmoudi, EG-domstolen och frågan om avfall, SvJT 01 2000 s. 47 ff.

<sup>45</sup> Hagman, EU: s avfallslagstiftning –en översikt, s. 90

<sup>46</sup> Mål C-7/68 Commission v. Italy

avfall, oavsett om det är återvinningsbart eller ej, anses utgöra varor och omfattas därför av den fria rörligheten för varor.<sup>47</sup>

### **4.3 Dusseldorp**

1998 avgjorde EG-domstolen ännu ett fall som gäller gränsöverskridande transporter av avfall.<sup>48</sup> Målet gällde en ansökan från ett nederländskt företag om att exportera oljefilter med tillhörande avfall till Tyskland för återvinning. Miljödepartementet i Nederländerna avslog ansökan med hänvisning till nationell lagstiftning som betonade att det fanns närhet och tillräcklig egenkapacitet. Efter överklagan konstaterade domstolen att principerna om närhet och egenkapacitet i ramdirektivet inte gäller för avfall som transporteras för återvinning. Nationella åtgärder som vidtas för att inskränka handeln med avfall för återvinning bör jämföras med en kvantitativ handelsrestriktion. Domstolen angav dock att det i enskilda fall skulle kunna vidtas åtgärder för att begränsa dessa transporter om det var berättigat av hälso- eller miljöskäl.

### **4.4 Kvantitativa importrestriktioner, artikel 28**

För att kunna förstå den EG-rätt som ligger till grund för flera av EG-domstolens avgöranden när det gäller transport av avfall krävs det en kort genomgång av reglerna för den fria cirkulationen av varor som gäller inom EG.

Den regel som är viktigast inom detta område är artikel 28 där det klart framgår att om ingen sekundär lagstiftning existerar skall förhållanden som rör den fria rörligheten för varor bedömas utifrån artikel 28. I denna artikel anges att ingen medlemsstat får använda kvantitativa importrestriktioner eller vidtaga andra åtgärder som skulle ha motsvarande effekt. Grundprincipen är fastslagen genom rättspraxis och innebär att alla handelsregler som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna, faktiskt eller potentiellt, direkt eller indirekt, är att ses som åtgärder med motsvarande effekt enligt artikel 28.<sup>49</sup> Även åtgärder som till synes kan vara neutrala och likabehandlande undersöks för att kontrollera om den praktiska effekten är att mellanstatlig handel försvåras eller hindras.

---

<sup>47</sup> Mahmoudi, EG-domstolen frågan om avfall, s. 55

<sup>48</sup> Mål C-203/96 Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV and Others v Minister...

<sup>49</sup> Mål C-8/74 Procureur du Roi v. Dassonville

Kommissionen hävdade alltså att Valloniens importstopp utgjorde en sådan åtgärd som missgynnade handeln med utländskt avfall och därför var i strid med artikel 28. Det var även i detta rättsfall som domstolen beslutade att avfall faktiskt är en vara och därmed är underkastad reglerna om den fria cirkulationen i artikel 28-30.

#### 4.4.1 Undantagen i artikel 30

Trots reglerna i artikel 28 finns det dock möjlighet för medlemsstaterna att med nationella åtgärder hindra en vara trots att åtgärden har en viss handelshindrande effekt. Dessa åtgärder måste vara motiverade av sakliga skäl och det finns i artikel 30 ett antal undantag från det generella förbudet i artikel 28. Med hänsyn till allmänna intressen kan dessa undantag rättfärdiga en begränsning av den fria rörligheten och dessutom motivera att importerade varor behandlas annorlunda än de inhemska varorna. De undantag som är möjliga att använda är allmän moral, allmän ordning, allmän säkerhet, intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv samt att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde samt att skydda immateriell äganderätt. Undantagen är uttömmande i artikel 30 och de har tolkats restriktivt av EG-domstolen.<sup>50</sup>

Det krävs dessutom, för att man skall kunna utnyttja undantagen i artikel 30, att åtgärderna inte är medel för godtycklig diskriminering eller innebär en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Detta kallas proportionalitetsprincipen och innebär att en åtgärd måste vara lämpad för att uppnå målet. Utöver detta krav ställs det dessutom krav på att åtgärden inte får vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet samt att det aktuella området där undantaget åberopas inte harmoniserats i Gemenskapens lagstiftning.<sup>51</sup>

I artikel 30 finns inte miljöskydd som ett möjligt undantag. Som ovan nämnts gäller artikel 30 endast intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv samt att bevara växter. De miljöåtgärder som skulle kunna placeras in under detta undantag är mycket få. När det gäller transporter av avfall är det mycket svårt att kunna förbjuda dessa genom undantagen i artikel 30. Även om vissa av dessa åtgärder har till syfte att skydda den mänskliga hälsan så är det inte nödvändigtvis möjligt att infatta detta under artikel 30. Vad som avgör detta

---

<sup>50</sup> Steiner and Woods, EC Law, s. 138

<sup>51</sup> Bernitz och Kjellgren, Europarättens grunder s. 200

är den aktuella åtgärdens direkta effekter på det uppgivna målet, det vill säga att om det primärt är den mänskliga hälsan som påverkas så kan åtgärden försvaras enligt artikel 30.<sup>52</sup>

#### 4.4.2 Rule of reason

Artikel 30 är en uttömmande artikel och har dessutom tolkats restriktivt av EG-domstolen men genom Cassis de Dijon-målet har domstolen gett medlemsstaterna ännu en möjlighet att vidtaga skyddsåtgärder utom ramen för artikel 30. Domstolen angav att undantag från artikel 28 skulle vara möjligt avseende sådana områden som till exempel effektiv skattekontroll, skydd för allmän hälsa, konsumentskydd och god handelssed. Trots att domstolen här räknar upp ett antal undantagsmöjligheter utesluter inte detta att undantag skulle kunna gälla även inom andra områden.<sup>53</sup> Cassis de Dijon-principen innebär att handelshinder som beror på skillnader mellan nationella lagstiftningar inom EU kan rättfärdigas i den mån bestämmelserna är nödvändiga för att tillgodose vissa så kallade *tvingande hänsyn*.<sup>54</sup> För att det skall vara möjligt att använda dessa tvingande hänsyn krävs det att tre olika punkter uppfylls;

- att det saknas gemenskapsrättslig reglering på det relevanta området, och
- att åtgärden riktar sig mot såväl inhemska som importerade varor, samt
- att åtgärden är nödvändig för att tillgodose ett skyddsvärt intresse.

I kravet på att en åtgärd skall vara nödvändig för det uttalade syftet ligger även kravet på proportionalitet.<sup>55</sup>

Proportionalitetskravet innebär att medlemsstaten måste sträva efter att uppfylla ett legitimt politiskt mål med åtgärden samt att denna skall vara lämplig för att nå detta mål. Åtgärden skall dessutom vara nödvändig för att uppnå det uppställda målet, det får alltså inte finnas andra sätt som är mindre ingripande för i så fall skall dessa användas.

---

<sup>52</sup> Krämer, Environment, Protection and article 30 s. 117 f

<sup>53</sup> Hagman, EU: s avfallslagstiftning –en översikt, s. 102 f

<sup>54</sup> Tvingande hänsyn är den svenska översättningen av engelskans ”mandatory requirements”

<sup>55</sup> Steiner and Woods, EC Law, s. 350 f

Domstolen har i ett flertal avgöranden utvecklat godtagbara skäl för åtgärder. Det första målet där domstolen slog fast att miljöskydd utgör ett exempel där det råder tvingande hänsyn var det s.k. Flaskmålet.<sup>56</sup>

Målet rörde Danmark som hade infört ett retursystem för dryckförpackningar. Danmark hade dessutom infört ett förbud för metallburkar och infört ett krav att alla drycker skulle säljas i förpackningar som godkänts av den danska miljöstyrelsen med vissa undantag. Kommissionen menade att den danska lagstiftningen stred mot artikel 28. Det fanns ingen harmoniserande lagstiftning men frågan var hur inskränkande Danmarks regler var gentemot EG:s lagstiftning. Den danska lagstiftningen gjorde formellt sett ingen skillnad på inhemska eller importerade varor men en effekt av reglerna var att det blev svårare för utländska varor att marknadsföra sig på den danska marknaden. Danmark hänvisade till att åtgärden var nödvändig för att uppnå de uppställda miljömålen och att det var den mest effektiva metoden för att uppnå detta mål. Domstolen accepterade detta påstående och ansåg inte att åtgärden hade allt för stora handelsbegränsande effekter. Den andra frågan som domstolen tog ställning till var kravet på godkända dryckesbehållare och undantaget för vissa förpackningar. Danmark hävdade att detta var ett komplement för att säkerställa ett bra utfall av återvinningssystemet. Domstolen ansåg i detta fall att Danmark gick för långt och att detta inte kunde berättigas med tanke på reglerna om fri rörlighet för varor. Danmarks åtgärd var inte proportionell enligt EG-domstolen. Trots att domstolen kom fram till detta svar godtogs Danmarks åtgärder och de kunde ha kvar sina strängare regler på detta område av miljöskäl.<sup>57</sup>

Det finns en skillnad mellan undantagsreglerna i artikel 30 och de regler av tvingande hänsyn som uppstått efter rättsfallet Cassis de Dijon. Denna skillnad består i att nationella åtgärder som är antagna och grundade på artikel 30 tillåts innebära en negativ särbehandling av utländska varor förutsatt att diskrimineringen inte är godtycklig. Om medlemsstaten istället grundar sin åtgärd på undantag som tillåts genom den tvingande hänsynen måste utländska och inhemska varor behandlas lika enligt de nationella reglerna. Vad de båda undantagsreglerna har gemensamt är att det krävs proportionalitet för att åtgärden skall kunna tillåtas samt att det aktuella området inte harmoniserats.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Mål C-302/86 Commission v. Denmark

<sup>57</sup> Allgårdh och Norberg, EU och EG-rätten, 2 uppl

<sup>58</sup> Bernitz och Kjellgren, Europarättens grunder, s. 200

## 4.5 Sammanfattning av EG: s avfallsregler

Genom de olika rättsfallen har EG-domstolen slagit fast vad som gäller för avfallslagstiftningen i EG. Här följer en sammanfattning av rättsfallen ovan och vad som gäller för övrigt.

1. Avfall ses som en vara och är därför underkastade reglerna som gäller för den fria inre marknaden. Eftersom det dessutom är ett miljöområde så kan det dock omfattas av olika undantag och vissa restriktioner kan accepteras. Även avfall som transporteras för återvinning faller under principen om varors fria rörlighet.
2. I avfallsdefinitionen omfattas även material som kan återvinnas. Det är alltså inte möjligt att utesluta rest- eller biprodukter från avfallsdefinitionen.
3. Att materialet har ett ekonomiskt värde för innehavaren saknar betydelse för om det skall klassas som ett avfall eller ej.
4. En medlemsstat får inte i sin lagstiftning undanta avfall för återvinning.
5. Att en produkt är en integrerad del av en tillverkningsprocess utesluter inte att produkten är ett avfall och omfattas av avfallsreglerna.

## 5. Exempel där svensk avfallslagstiftning går längre än EG-rätten

Den svenska lagstiftningen går på flera områden mycket längre än EG-rätten. I och med att de EG-direktiv som gäller på avfallsområdet är minimidirektiv är det möjligt för medlemsstaterna att ha strängare regler. Sverige har valt att ha strängare lagstiftning på flera områden för att nå upp till de miljömål som finns i miljöbalken. Vad som dock är ett problem är att man vid sin strävan att uppnå ett mål kan motverka ett annat mål genom att ha alltför sträng lagstiftning. Här nedan kommer vissa områden där Sverige har en strängare lagstiftning än EG att behandlas. Observera att det inte är någon uttömmande beskrivning av avvikande regler inom avfallslagstiftningen, utan att författaren har valt att ta upp den lagstiftning som är primär för denna uppsats.

### 5.1 Tillståndsplikt för transport av avfall

I 29 § Renhållningsförordningen föreskrivs det att avfall endast får transporteras yrkesmässigt av den som har särskilt tillstånd. Den vida avfallsdefinition som numera gäller innebär att det är väldigt många transportörer som behöver tillstånd. Det krävs dock inte tillstånd för transport av avfall för återanvändning. Här kan det råda en viss osäkerhet vad som menas med detta beroende på förpackningsdirektivets definition av återanvändning. I detta direktiv förutsätts det att det är förpackningar och inte förpackningsavfall som transporteras.

Enligt artikel 12 i direktivet om avfall, anges att inrättningar eller företag som yrkesmässigt transporterar avfall skall registreras hos behöriga myndigheter om de inte är tillståndspliktiga enligt andra bestämmelser i direktivet. Man kan anse att den svenska tillstånds- och anmälningsplikten är en form av registrering även om den är mer långtgående än vad EG-rätten kräver. Ytterligare en skillnad mellan den svenska lagstiftningen och EG-rätten är att i EG:s förordning om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från EG anges en anmälningsplikt vid transport mellan medlemsländer av s.k. gult och rött avfall för återvinning samt för alla typer av bortskaffande. Från denna anmälningsplikt har undantagits grönt avfall för återvinning.<sup>59</sup> Direktivet hindrar enligt artikel 176 i Romfördraget inte medlemsstater från att behålla

---

<sup>59</sup> Remissyttrande från Sveriges industriförbund angående NV rapport 4950



eller införa strängare skyddsåtgärder men de måste vara förenliga med Romfördragets regler om fri rörlighet för varor och tjänster.

## **5.2 Uppgiftsskyldigheten i renhållningsförordningen**

Enligt 36 § renhållningsförordningen skall den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall samt den som yrkesmässigt omhändertar sådant avfall, lämna vissa uppgifter om avfall till den kommunala nämnd som är tillsynsmyndighet.

Denna uppgiftsskyldighet gäller även den som yrkesmässigt transporterar annat avfall än hushållsavfall och som omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt 29 och 34 § § renhållningsförordningen.

I direktivet om avfall finns det även bestämmelser om detta, där sägs i artikel 14 att de företag som yrkesmässigt återvinner eller bortskaffar avfall skall föra anteckningar om kvantitet, art, ursprung, destination, insamlingsfrekvens samt metoder för transport och behandling. Dessa krav kan även föreskrivas för producenter enligt direktivet. Uppgifterna skall efter anmodan, och först då, lämnas till berörda myndigheter.

Renhållningsförordningen går på flera punkter längre än direktivet. En avvikelse är att både den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall samt den som transporterar avfall omfattas. Enligt direktivet kan dessa krav föreskrivas för producenter, men som producent räknas inte transportör enligt direktivet. Ytterligare en avvikelse är att i renhållningsförordningen skall uppgifterna lämnas till myndigheterna, jämfört med direktivet som endast anger att uppgifterna efter anmodan skall lämnas till berörd myndighet.

## **5.3 Tillståndsprövningens omfattning**

Tillståndsplikt skall, enligt direktivet om avfall, gälla för inrättningar eller företag som tillämpar återvinningsförfarande som anges i bilaga 2 B.<sup>60</sup> Hur omfattande denna tillståndsprövning skall vara anges inte i direktivet, men den skall vara tillräcklig för att säkerställa att avfall återvinns eller bortskaffas utan fara för människors hälsa och utan att metoder som kan skada miljön används. Vid tillstånd för återvinning, till skillnad från

---

<sup>60</sup> Artikel 10 Direktiv 91/156EEG om ändring i direktiv 75/442EEG om avfall

tillstånd för bortskaffande som anges i artikel 5, finns inte heller något krav på vad tillståndet skall innehålla och inga krav på att bästa tillgängliga teknik skall användas.<sup>61</sup> Direktivets krav på tillståndsprovning är låga och de svenska kraven i miljöbalken går betydligt längre där tillståndsprovningen sker enligt de krav som gäller för miljöfarlig verksamhet.

Ytterligare en skillnad är att EG-rätten inte ställer några uttryckliga krav på att anläggningarna som återvinner avfall skall göra en miljökonsekvensbeskrivning.<sup>62</sup> I Sverige måste alla tillståndspliktiga anläggningar göra en miljökonsekvensbeskrivning.

### **5.3.1 Omfattningen av tillståndsplikten**

I Sverige finns reglerna om tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I dess bilaga anges alla verksamheter med en bokstav, och de som har bokstaven A eller B är provningspliktiga. EG:s motsvarighet till detta är att de verksamheter som nämns i bilaga 2 B avfallsdirektivet skall söka tillstånd. Bilagorna motsvarar inte varandra och de svenska reglerna är mer generella och täcker mer än EG-reglerna.

### **5.3.2 Undantag från tillståndsplikt**

Under vissa förutsättningar finns det möjlighet att låta medlemsstaterna göra undantag från tillståndsplikten i avfallsdirektivet. Det framgår dock inte i den svenska avfallslagstiftningen om de återvinningsverksamheter som enligt svensk rätt endast är anmälningspliktiga skulle utgöra svenska undantag. Förmodligen skulle de inte kunna ses som undantag eftersom de inte kommer att accepteras då de inte uppfyller de förutsättningar som finns för att bli beviljade undantag.

### **5.3.3 Dubbla avgifter och dubbla provningar**

När en industri tar till vara ett material som är integrerat i den industriella processen skall detta klassas som återvinning av avfall eftersom materialet klassas som avfall. Detta innebär att ett företag som tillverkar produkter och sedan använder det spill som uppstår i

---

<sup>61</sup> Regeringsuppdrag- Förslag till ändringar i utformning och tillämpning av den lagstiftning som berörs av avfallsdefinitionen och som är av betydelse för återvinning av avfall. Naturvårdsverket. Dnr 640-712-00 s. 20

<sup>62</sup> Direktiv 97/11/EG om ändring av direktiv85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

processen för att tillverka nya produkter kan behöva ett tillstånd för att kunna ta tillvara detta spill. Anledningen till detta är att industrin klassas som en tillverkningsanläggning samtidigt som den klassas som en anläggning för återvinning av avfall. Detta kan bland annat leda till stor osäkerhet om vad som är avfall vid hanteringen inom den egna fabriken.<sup>63</sup>

Även för farligt avfall gäller det dubbla tillståndsprövningar. Mellanlagring och återvinning av farligt avfall är prövningspliktigt enligt kapitel 9 och 17 i miljöbalken. Yrkesmässig mellanlagring och återvinning av farligt avfall får endast ske av den som har tillstånd enligt förordning (1998: 899) om farligt avfall. Här uppstår alltså ett krav på dubbla tillstånd i Sverige, medan det i EG:s direktiv endast krävs att dessa företag skall vara tillståndspliktiga. Vid de båda prövningarna skall de allmänna tillsynsreglerna tillämpas.

Enligt 29 § i förordningen om farligt avfall skall de frågor som regleras i tillstånd enligt kapitel 9 och 17 i miljöbalken inte prövas på nytt. Det är då möjligt att ifrågasätta om det verkligen är möjligt att ha dubbla tillståndsprövningar för återvinning och mellanlagring av farligt avfall. Denna dubbelprövning ökar den administrativa hanteringen för verksamhetsutövare som skall söka tillstånd för hantering av farligt avfall.<sup>64</sup>

Vid dubbelprövningen krävs dessutom samordning mellan två och ibland tre olika instanser. Detta beror på att prövning enligt förordningen om farligt avfall görs av Länsstyrelsen, prövning enligt 9 kapitlet miljöbalken görs av Länsstyrelsens miljödelegation och prövningen enligt 17 kapitlet miljöbalken görs av Regeringen. Enligt miljöbalken finns dock en möjlighet för den högre instansen att pröva även andra frågor som kräver tillstånd och kanske skulle denna möjlighet kunna användas i dessa fall.<sup>65</sup> Möjligheten till en säker kontroll skulle då finnas kvar men de administrativa kostnaderna skulle inte öka för de verksamheter som behöver flera prövningar.

---

<sup>63</sup> Remissyttrande från Skogsindustrierna angående NV rapport 4950

<sup>64</sup> Remissyttrande från Sveriges industriförbund angående NV rapport 4950

<sup>65</sup> Miljöbalken 17 kapitlet 4 §

## **5.4 Förfarandet vid transport av farligt avfall**

I förordningen om farligt avfall finns det regler om vad som gäller vid transport av farligt avfall. I 11 § anges att de som lämnar över farligt avfall till transport skall kontrollera att transportören har tillstånd att transportera farligt avfall och att den som därefter skall ta emot avfallet har erforderliga tillstånd. Avsändaren är dessutom enligt 19 § skyldig att göra ett transportdokument för varje transport där de uppgifter som nämns i 19 § skall tas med. Dokumentet skall innehålla uppgift om avsändare, mottagare, transportör, avfallsslag och avfallsmängd samt undertecknas av avsändaren och vid mottagandet av mottagaren.

EG: s direktiv om farligt avfall och direktivet för avfall har annorlunda regler. Där anges det att producenter av farligt avfall skall föra anteckningar om avfallets kvantitet, art, ursprung, destination samt metoder för transport och behandling. Farligt avfall som överläts skall dessutom ha en identifieringsblankett.

Syftet med de svenska bestämmelserna och upprättandet av ett transportdokument är att förhindra att avfall skall komma i händerna på någon som saknar tillstånd för att ta hand om det. De svenska reglerna går alltså längre än EG-rätten i och med att den som lämnar ifrån sig farligt avfall måste kontrollera att både transportören och den som skall ta emot avfallet har tillstånd. Det är dock inte preciserat i den svenska lagstiftningen hur omfattande denna kontroll skall vara.

## **5.5 Tillstånd för transport av farligt avfall**

I 12 § förordningen om farligt avfall anges att den som transporterar farligt avfall måste ha tillstånd för transporten. Detta tillstånd gäller för en viss typ av avfall och gäller för en viss tid. Utöver dessa begränsningar kan även tillståndet förenas med villkor och viss förutsättningar måste vara uppfyllda för att tillstånd skall kunna ges. Om det gäller en mindre transport av farligt avfall som uppkommit i den egna verksamheten räcker det att transporten anmäls.

EG: s bestämmelser kräver endast att företaget som transporterar farligt avfall är registrerat och det behöver således inte något tillstånd.

## 6. Avfall och kretslopp

Ett av målen med miljöbalken är att alla som bedriver en verksamhet skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Man ville uppnå en ökad återanvändning, återvinning samt återföring till naturens kretslopp och därigenom kan uppkomsten av avfall förebyggas och minimeras.<sup>66</sup> Därigenom skulle även hushållningen med våra resurser förbättras. Dessa mål återfinns i miljöbalken och de beskrivs nedan.

### 6.1 De allmänna hänsynsreglerna

När miljöbalken trädde i kraft infördes i balkens andra kapitel olika allmänna hänsynsregler som skall iakttas av alla som utövar verksamhet enligt balken. Att införa dessa hänsynsregler i miljöbalken kom inte som en nyhet eftersom föreskrifter om skydd för människors hälsa har funnits i Sverige sedan mycket lång tid tillbaka. 1969-års miljöskyddslag innehöll snarlika hänsynsregler som de i miljöbalken för att förebygga skador och andra angelägenheter.<sup>67</sup>

Nytt med miljöbalken var att de olika hänsynsreglerna från de tidigare lagarna samlats i ett och samma kapitel. De anpassades till för att kunna finnas i en och samma lag och de är tillämpliga på alla företag, kommuner samt andra som utövar en verksamhet eller vidtar en åtgärd enligt miljöbalken. Dessa allmänna regler ger miljöhänsynen ökad tyngd och ställer strängare aktsamhetskrav än vad den tidigare miljöskyddslagen gjorde.

De allmänna hänsynsreglerna ligger även till grund för tillståndsprövningen av olika verksamheter. Det är inte möjligt att få tillstånd om man inte följer de allmänna hänsynsreglerna.

Flera av dessa hänsynsregler bidrar till en styrning mot ett kretsloppsanpassat samhälle. De har alla en stark anknytning till kretsloppstanken och har i och med deras status som allmänna hänsynsregler fått en bredare tillämpning. Denna koppling mellan kretsloppsprincipen och de allmänna hänsynsreglerna innebär att återanvändning, återvinning och hushållning med material och mark, vatten och energi skall främjas vid val

---

<sup>66</sup> Prop. 1997/98: 45, sid. 219 ff

<sup>67</sup> SOU 1996: 103 del 1 s. 233 f

av teknik, material etc. och skall dessutom beaktas vid konstruktion, tillverkning, användning och förbrukning. Genom dessa regler skall naturresurserna kunna bevaras.<sup>68</sup>

Reglernas innebörd är att den som utövar en verksamhet eller vidtar en åtgärd som inte är av försumbar betydelse skall ta hänsyn till vissa krav som uppställs i 2 kapitlet 2-6 § §. Dessa regler innebär att man skall inhämta den kunskap som behövs och att man skall hushålla med råvaror och energi, utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning samt tillämpa bästa möjliga teknik när det gäller yrkesmässig verksamhet. När hänsynsreglerna tillämpas skall en skälighetsbedömning göras med hänsyn till nyttan av försiktighetsmått och kostnaderna för att vidta dessa.<sup>69</sup>

## 6.2 Hushållnings- och kretsloppsprincipen

Kretsloppspropositionen<sup>70</sup> som innehåller riktlinjer för en kretsloppsanpassad utveckling godtogs av riksdagen 1993. Med denna proposition ville man påskynda utvecklingen mot ett mer resurshållande samhälle och en miljöanpassad varuproduktion. Uppkomsten av avfall skulle förebyggas och minimeras samt hushållningen av våra resurser skulle förbättras genom att man försökte använda sig allt mer av återanvändning, återvinning och återföring till naturens kretslopp. I propositionen anges även att man som övergripande mål för avfallshanteringen har att begränsa användningen av miljöfarliga ämnen, minska avfallsmängderna och minska farligheten hos avfallet.<sup>71</sup> I miljöbalken har grundprinciperna för ett kretsloppssamhälle kommit till uttryck i 2 kapitlet 5 §. *Hushållningsprincipen* innebär att all verksamhet skall bedrivas och att alla åtgärder skall ske på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt och förbrukningen och avfallet minimeras. *Kretsloppsprincipen* innebär att vad som utvinns ur naturen skall kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas på ett uthålligt sätt med så liten resursförbrukning som möjligt och utan att naturen skadas.<sup>72</sup> I och med detta har kretsloppsprincipen ett vidare mål än att genom producentansvar få producenter att återta de varor de producerat när de blivit avfall.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> A a s. 417 f

<sup>69</sup> 2 kap. 7 § Miljöbalken

<sup>70</sup> Prop. 1992/93: 180

<sup>71</sup> NV rapport 4601 Aktionsplan avfall s. 73

<sup>72</sup> Miljöbalksutbildningen s. 56

<sup>73</sup> SOU 1996: 103 del 1 s. 417

Dessa båda regler skall gälla vid all verksamhet och vid alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse. Kretsloppsprincipen bör naturligtvis tillämpas av alla verksamhetsutövare för att kunna få den genomslagskraft som behövs. Här har producenterna och det producentansvar som föreskrivs enligt Miljöbalken en viktig roll för att kunna öka återvinningen av produkter och avfall. Enligt kretsloppsprincipen bör man så långt som möjligt undvika att använda ämnen som kan skada miljön. Detta gäller såväl vid tillverkning av varor hos företag och industrier som hemma hos vanliga privatpersoner och visar att hela produktens livscykel skall beaktas från ”vaggan till graven”.

### **6.3 Avfallsdefinitionen och kretsloppsprincipen**

Många industrier är uppbyggda kring kretsloppsprincipen och detta innebär att verksamhetens restprodukter utnyttjas så långt som möjligt. Vissa rester utnyttjas som råvara medan andra återvinns i ett effektivt kretslopp där även energi återvinns. Enligt miljöbalkens definition av avfall är alla dessa rester avfall trots att de inom industrin fungerar som en råvara och antingen direkt eller efter återvinningen återigen kan klassas som en råvara. Detta innebär framför allt en ökad byråkrati eftersom reglerna för avfallshanteringen i Sverige successivt har skärpts och i många fall är strängare än motsvarande EG- regler. Eventuellt kan detta försvåra att kretsloppsprincipen eftersträvas i den svenska industrin och några praktiska exempel anges i nästa kapitel.

## 7. Exempel på praktiska problem med avfallsdefinitionen

Under arbetets gång har jag stött på flera praktiska problem som har uppstått på grund av den avfallsdefinition som nu gäller i Sverige. Naturligtvis finns det många fler problem än de som jag har valt att ta upp i detta kapitel men syftet med dessa exempel är endast att knyta an ämnet till verkligheten.

### 7.1 Skogsindustrin

Den svenska skogsindustrin är uppbyggd för att så långt som möjligt kunna utnyttja verksamhetens restprodukter och därmed fungerar industrin enligt kretsloppstanken. De rester som uppstår från sågverken i form av flis och spån utnyttjas som råvara vid massabruken och returpapper utnyttjas vid vissa pappersbruk. Kemikalier utvinns och energi återvinns vid tillverkning av kemisk massa. Trädrester såsom bark, grenar och toppar förbränns vid massatillverkning och på så sätt skapas det energi för bruket.

Det är i dessa processer som avfallsdefinitionen ställer till problem för skogsindustrierna. Barken, flisen och det insamlade returpappret är enligt Miljöbalkens definition avfall precis som alla rester från skogsindustriell verksamhet. Att resterna i ett senare led utgör en råvara vid tillverkning av nya produkter och har ett ekonomiskt värde för innehavaren spelar alltså ingen roll. Detta innebär dessutom att det stora regelsystem som är förknippat med avfall kommer att tillämpas för de olika transportörerna, massabruken och sågverken. I och med detta kommer förbränning av avfall som består av biobränslen försvåras eller till och med förhindras genom att de har mer långtgående krav än vad som gäller för förbränning av bränslen som kol och olja.<sup>74</sup>

Regelverket som är förknippat med avfallsdefinitionen innebär att det kan bli en överreglering av rena avfall. Definitionen kan även innebära att osäkerhet uppstår inom fabrikena om vad som egentligen är avfall och vad som inte är det. Avfallsdefinitionen klassar såväl återvinning som material man gör sig av med, som avfallshantering vilket enligt skogsindustrin innebär att nära på allt som inte ingår i den primära produkten utgör avfall. Eftersom industrin försöker att utnyttja så mycket material som möjligt och därmed

---

<sup>74</sup> Informationsblad från Skogsindustrierna



utnyttja de tidigare råvarorna i processen för att minimera mängden avfall som de gör sig av med blir skogsindustrin lidande.

## 7.2 Stålintustrin

Även inom metallbranschen är det olika problem som uppstår i och med avfallsdefinitionen. När det gäller stålintustrin och järnskrot så är det olika regler inom EG-rätten och Baselkonventionen. I konventionen, som delar in avfallsslagen i tre grupper, klassificeras järnskrot som icke farligt avfall. Även om järnskrot enligt denna konvention betraktas som icke farligt, anses det alltså utgöra avfall enligt EG:s nuvarande terminologi.

Det skrot som används inom stålintustrin måste uppfylla olika krav avseende kvalitet, miljöskydd och arbetstagarnas säkerhet för att få användas. Dessa material som är till fullo återvinningsbara passar bra in i ett system för en hållbar utveckling. Det insamlade skrotet har ett värde i sig och detta innebär att användarna kommer att försöka att återvinna det istället för att göra sig av med det.

Att järnskrotet nu betraktas som avfall är negativt för de europeiska företag som använder skrot ur två olika synpunkter, i USA har man tagit bort återvunnen metallråvara från miljölagstiftningens tillämpningsområde. Att en så stor handelspartner till EU har annorlunda regler missgynnar de europeiska företagen affärsmässigt eftersom de har strängare regler.

Järnskrot är en betydande råvara vid det gäller framställning av olika produkter. Detta gäller såväl inom EU som inom resten av världen. Med tanke på de många fördelar, såväl värde som återvinningsfördelar, som finns med järnskrot vore det kanske möjligt att inom EU, precis som USA har gjort, på något sätt undanta järnskrot från avfallsdefinitionen.

Europaparlamentet har dessutom gett en rekommendation som säger ”att järnskrot inte längre räknas som avfall i gemenskapslagstiftningen”.<sup>75</sup> Europeiska kol- och stål gemenskapens (EKSG) rådgivande kommitté anser därför att järnskrot skall betraktas som

---

<sup>75</sup> EGT C 261, 960909, s.150

en produkt och avförs från OECD: s lista över avfallsslag samt undantas från tillämpningsområdet för EU: s lagstiftning beträffande avfall.

### **7.3 Problem med avfallsdefinitionen och kretsloppsprincipen**

I och med att EG: s avfallsdefinitionen nu gäller i svensk lagstiftning kan det uppstå vissa problem. Dessa problem kan ha sin grund i själva avfallsdefinitionen, men de kan också bero på den svenska avfallslagstiftningen som går längre än EG: s avfallslagstiftning. Många olika sektorer påpekar brister inom den svenska avfallslagstiftningen och de kommer med olika grunder för varför det uppstått ett problem. Här följer vissa exempel på problemet med avfallsdefinitionen.

#### **7.3.1 Beteckningen avfall**

Vissa aktörer anser att det är viktigt att återvunnet material inte kallas för avfall eftersom detta minskar efterfrågan av det aktuella materialet och innebär svårigheter att skapa en marknad för materialet. Att efterfrågan minskar beror framför allt på att avfall i sig har en negativ klang hos allmänheten. Detta medför problem för de material som kan återvinnas och kanske inte längre borde klassas som avfall. I och med att definitionen är vid och oprecis skapar det större osäkerhet på området då det gäller återvinning.

#### **7.3.2 Sekundära råvaror<sup>76</sup>**

Ett begrepp som skulle kunna ges de material som är återvunna eller de som direkt utan återvinning kan användas som en råvara i en annan process är begreppet *sekundära råvaror*. Det finns flera anledningar till varför det skulle vara positivt att föra in denna definition i avfallsdefinitionen eller göra undantag för vissa material.

Den första anledningen till att föra in begreppet sekundära råvaror i avfallslagstiftningen är som tidigare nämnts att uttrycket avfall ofta bidrar till att materialet ses som någonting smutsigt och att själva ordet har en negativ klang. Det är viktigt att göra en avvägning här eftersom avfall måste kontrolleras noga men det finns vissa material som inte kräver samma kontroll. När material har blivit inspekterat eller kontrollerat på annat sätt borde det finnas en möjlighet att undanta detta material från avfallsdefinitionen. I dagens EG-

---

<sup>76</sup> Remissyttrande från Återvinningsindustrierna angående NV rapport 4950

lagstiftning sker inte denna uppgradering av materialet förrän detta har smälts om eller har inkorporerats i en ny produkt.<sup>77</sup> En annan synpunkt är att det skall vara lika lätta att använda ett material som är återvunnet som det är att använda en råvara. Industrier måste ha möjlighet att ta tillvara på sitt spill inom industrin utan att det för den skull skall ses som om de behandlar avfall. Detta skulle kunna bidra till att sänka administrationskostnaderna för företagen medan man samtidigt skulle kunna behålla en kontroll och kvalitet av dessa material. Det tredje argumentet för att denna definition skulle vara bra är att den bidrar till att skydda miljön genom att kretsloppet blir fullbordat.<sup>78</sup>

Avfallshanteringen borde ske på ett sådant sätt att återvinning av olika kasserade material kan ske. På så sätt kan uttaget av naturresurser begränsas och kretsloppstankarna bli uppfyllda. Produkter och varor bör i första hand återanvändas för ursprungligt syfte för att användningen av material och energi skall bli minimal.<sup>79</sup> Om detta inte är möjligt kan materialet utnyttjas på flera olika andra sätt.

Material i produkter och varor samt i produktionsavfall kan utnyttjas som råvaror för ny tillverkning av produkter och varor eller kan utnyttjas som anläggnings- och konstruktionsmaterial, t.ex. jordförbättringsmedel eller vägfyllnad. Ett avfall som inte kan materialåtervinnas kan istället förbrännas innan det slutligen deponeras, och på så sätt kan energin i avfallet utnyttjas och ersätta ändliga energiråvaror som fossila bränslen.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Nytt förslag om en ändring av detta finns dock på remiss.

<sup>78</sup> Remissyttrande från Återvinningsindustrierna angående NV rapport 4950

<sup>79</sup> Kretsloppspropositionen 1992/93: 180

<sup>80</sup> Rapport från Svensk Handel, Peter Stein, Återvinning- med vinst eller förlust, s. 12

## 8. Analys

Den stora frågan för denna uppsats är att utreda problemen med avfallsdefinitionen. Vad som står ganska klart är att avfallsdefinitionen på något sätt behöver ändras eller att avfallslagstiftningen runt omkring definitionen ändras. Ett av Kommissionens rådgivande organ, Recycling Forum, har kommit fram till att avfallsdefinitionen inte är tillräckligt bra och att någonting måste göras för att förbättra den.<sup>81</sup> Dessutom måste det utredas på vilket sätt den eventuellt skulle kunna ändras för att främja en ökad recirkulation av material och att avfall skall tas om hand på ett ur miljösynpunkt bra sätt. Vad som ännu är under handläggning är på vilket sätt förändringarna skall ske. Det är uppenbart att det måste finnas någon form av kontroll vad det gäller avfall eftersom det annars skulle bli omöjligt att kontrollera avfallet.

I detta avslutande kapitel skall jag försöka utreda detta problem och frågeställningar som anknyter till detta. Kapitlet knyter an till de olika fakta som presenterats i uppsatsen men utan individuell ordning.

### 8.1 Ändring av avfallsdefinitionen

Att ändra avfallsdefinitionen är naturligtvis en möjlighet för att kunna få en bättre fungerande definition för alla avfallsgrupper. Detta gäller framför allt för de avfallsslag där debatten kretsar kring om de bör definieras som avfall eller ej. Om en ändring skulle ske finns det två olika möjligheter till ändringar, att ändra endast i Sverige eller att ändra inom hela EU.

#### 8.1.1 Ändring i Sveriges avfallsdefinition

I den svenska översättningen av avfallsdirektivet har det rått delade meningar om översättningen är överensstämmande med den engelska texten. Den del av översättningen som blivit kritiserad är skillnaden i innebörden av den engelska termen "waste" och den svenska termen "avfall". Enligt vissa aktörer skall den engelska termen "waste" snarare översättas som termen "restprodukter". Problemet är dock att om denna term hade använts istället skulle ett vidare begrepp än avfall ha avsetts. Alltså skulle detta inte vara lösningen för de som redan anser avfallsdefinitionen vara alltför vid.

---

<sup>81</sup> Recycling Forum, 1999-2000 Final Report

Det skulle vara svårt att förutse vad en ändring i den svenska avfallsdefinitionen skulle kunna åstadkomma för förändringar. Syftet skulle ju vara att få avfallsdefinitionen snävare än vad den är nu och en åtgärd liknande den som beskrivs ovan verkar ju snarare i motsatt riktning. Att ändra den svenska avfallsdefinitionen efter denna eller någon annan utgångspunkt är naturligtvis en mycket svår åtgärd för att komma till rätta med problemet att avfallsdefinitionen är allt för vid. I och med att det har varit en officiell publicering av den svenska lydelsen av avfallsdefinitionen så har denna blivit godkänd och fastställd av kommissionen. På grund av detta godkännande kan det vara mycket svårt för Sverige att driva igenom en ändring och det finns säkert bättre sätt att komma till en lösning än att ändra den svenska definitionen. Dessutom skulle en ändring medföra att problemen kvarstår när det gäller export av avfall

### **8.1.2 Ändring i EU: s avfallsdefinition**

En möjlighet att komma till rätta med problemet är att ändra avfallsdirektivets definition eller dess tillämpningsområde. På lång sikt vore det klokt att ändra avfallsdefinitionen på gemenskapsrättslig nivå. En sådan ändring har mycket lång handläggningstid och under tiden skulle det kanske vara möjligt att införa en definition av sekundära råvaror som gäller under tiden en revision av avfallsdefinitionen pågår.<sup>82</sup>

Att ändra EG-lagstiftning är en lång process och för att slippa ha en bristfällig avfallsdefinition under denna tid borde man kanske börja med att införa exempelvis en definition av sekundära råvaror för att kunna komma fram till en ny definition i framtiden.

Varför en ändring behövs finns det olika åsikter om hos olika aktörer. Här nedan kommer en beskrivning med olika exempel om varför det kan vara motiverat med en ändring i avfallsdirektivet. Grunden till dessa exempel är tanken att avfallsdefinitionen faktiskt är negativ för återvinningsindustrin och i viss mån hindrar kretsloppsanpassningen.

Avfallsdefinitionen verkar negativt för flera olika aktörer på marknaden och som framgick tidigare i de exempel som berörts i kapitel sju är metallindustrin och skogsindustrin några av dessa. Jag knyter här ännu en gång samman med problemen inom metallindustrin. Vad

---

<sup>82</sup> Remissyttrande från Återvinningsindustrierna angående NV: s rapport 4950

som skiljer dessa industrier från många andra är att hela återvinningsindustrin av metall använder materialet till återanvändning, till skillnad från vissa andra industrier.

Återvinningsmöjligheterna av metall är mycket goda och det finns möjlighet att återvinna samma material så gott som oändligt antal gånger.

Administrationen som uppstår omkring avfall omfattar alla avfallsmaterial, oavsett om det handlar om återvinningsbart, återvunnet eller återanvändningsbart material. Detta beror på att det inte finns någon klar distinktion mellan dessa uttryck. I vissa fall har de som handlar med avfall som skall gå till återvinning blivit missgynnade genom svårigheter att få lån och försäkringar till verksamheten.<sup>83</sup> Det kan bero på den dåliga klang som ordet avfall har trots att det kan ligga goda ekonomiska förtjänster i denna sort av handel. På grund av detta har återvinningsprocessen blivit mindre lönsam, vilket hindrar möjligheterna att återvinna material.

Som tidigare nämnts uppstår det ibland osäkerhet hos aktörerna på grund av att själva avfallsdefinitionen och aktörerna inte vet om det material som de handlar med skall klassas som avfall eller som produkt när de köper eller säljer ett återvunnet material som genomgått en process. Dessutom tillämpas avfallslagstiftningen olika inom EU och inte heller i internationella kretsar tillämpas lagstiftningen enhetligt.

Kostnaderna för det som klassas som avfall är vanligtvis större än kostnaderna för det som är klassat som produkt. Detta medför att vissa transportörer inte vill transportera avfall eftersom de administrativa kostnaderna är alltför höga, vilket kan bidra till att företag inte längre prioriterar återvinning.

Vissa aktörer anser att marknaden för återvunnet material är försvårad på grund av att materialet kallas för avfall.<sup>84</sup> Återvinningsindustrin i EU får efterhand allt större konkurrens från andra länder, och då i första hand länderna inom OECD. Dessa länder omfattas inte av EU:s avfallsdefinition och klassar inte återvunnet material som avfall. EU:s återvinningsindustrier importerar ofta från andra OECD-länder och detta innebär att de då missgynnas av avfallslagstiftningen. I flera fall har detta även bidragit till att förhindra att EU importerar dessa sekundära råvaror.

---

<sup>83</sup> Information från Ross Bartley, BIR (Bureau of International Recycling)

<sup>84</sup> NV rapport 4950 s. 26

För att återigen knyta an till metallindustrin så investerar de som återvinner metall mycket pengar för att kunna använda effektiva maskiner som skall kunna sortera ut material från varandra. Detta innebär att materialet blir av högre kvalitet samt att det inte innehåller något blandat material samtidigt som materialet får ett större ekonomiskt värde. Eftersom många avfallsslag t.ex. metall dessutom har mycket goda utsikter för att återvinnas bidrar detta till en mycket stor möjlighet till återvinning.

### **8.1.3 Ändring i Europeiska Avfallskatalogen**

En möjlighet att lösa problemen skulle kunna vara att ändra i den Europeiska Avfallskatalogen (European Waste Catalogue). Denna katalog är en icke uttömmande lista och räknar upp avfallsslag som omfattas av avfallsdefinitionen. Syftet med denna är att det skall vara tydligare vad som är avfall även om det finns mycket mer som klassas som avfall än det som tas upp i listan.

Om en ändring skulle ske är det i så fall på EU-nivå som detta skulle ske. Det skulle kunna vara en bra lösning för hela unionen eftersom länderna är tvungna att följa lagstiftningen som gäller inom EU.

Den svåra frågan är hur en eventuell ändring skulle kunna se ut och hur den skulle kunna göras. Naturligtvis skulle det vara en mycket tidsödande och kanske omöjlig procedur att göra avfallskatalogen uttömmande. Avfallskatalogen är redan i dag en uppräkningslista av många olika material och att gå igenom alla dessa samt ytterligare material kommer att ta mycket lång tid. Det verkar istället vara en bättre lösning att eventuellt skapa ett eget kapitel i avfallskatalogen som gäller för återvunna produkter eller restprodukter som inte skall ses som avfall. Det skulle kanske finnas en möjlighet att skapa denna katalog och därigenom motverka att allt för mycket blir klassat som avfall men ändå ha kvar en kontroll på det övriga avfallet. Även detta är en process som skulle ta mycket lång tid. Att dessutom få alla att acceptera de nya ändringarna skulle kanske bli en svår uppgift men det skulle kanske kunna vara en bra långsiktig lösning på problemet

## 8.2 Friklassning av avfall

En möjlighet som liknar möjligheten med att ändra i den Europeiska avfallskatalogen är att införa friklassning av vissa sorters avfall. Här handlar det om att ändra i de avfallskategorier som utgör bilagorna till avfallsdirektivet. Även i dessa bilagor skulle det kunna göras ändringar liknande de som föreslogs ovan genom att man förde in materialslag som skulle vara undantagna från att definieras som avfall. Dessa material skulle då, till skillnad från vid de övriga ändringarna, utgöra avfall som dock friklassats från de övriga regler som avfallslagstiftningen innebär.

## 8.3 Certifiering för återvinnare<sup>85</sup>

För att kunna garantera en hög gräns av skydd för miljön under den tid som avfallsdefinitionen ändras skulle medlemsländerna kunna introducera ett system med certifierade återanvändare för att garantera att material kan utnyttjas som sekundära råvaror. Det måste i så fall finnas olika kriterier för denna certifiering. Dessa kriterier skulle till exempel kunna bestå i att det finns restriktioner för;

- hur återvinningen skall bedrivas,
- hur man handskas med avfallet,
- vilka processer man använder för att avfallet skall bli en sekundär råvara,
- vart de sekundära råvarorna skall ta vägen när de lämnar återvinningsstationen,
- dokumentation av avfallstillgången samt
- information om vilka producenter som lämnar sitt avfall till återvinningsstationen för att lättare kunna identifiera de olika material som inte går att återvinna och vilken producent som lämnar dem till återvinning.

Detta är naturligtvis bara exempel på vilka kriterier man eventuellt skulle kunna sätta upp på en station som återvinner avfall för att få fram en sekundär råvara.

På olika ställen runt om i EU finns det redan ett visst system för certifiering. Det skulle eventuellt vara möjligt att utveckla detta certifieringssystem och införa de olika kriterierna ovan för att på så sätt kunna få fram ett väl fungerande certifieringssystem. Det är viktigt att man vid skapandet av detta system ser till att det inte innebär stora kostnader, varken för återvinningen och för administrationen. Om certifieringssystemet skulle innebära stora

---

<sup>85</sup> Remissyttrande från Återvinningsindustrierna angående NV rapport 4950



kostnader kommer vi på sätt och vis tillbaka till samma läge som idag eftersom det skulle vara allt för dyrt för producenterna att återvinna olika material. Det gäller att hitta en väl fungerande balans mellan kostnaderna och nyttan av att skapa sekundära råvaror.

Målet med denna certifiering måste vara att om ett avfallsslag har behandlats av en certifierad återvinnare skall det inte längre klassas som avfall utan istället ses som en sekundär råvara. Det skulle då vara lättare att kunna utnyttja denna sekundära råvara i tillverkning eftersom den omfattas av precis samma regler som vanliga råvaror och kommer undan det administrativa systemet kring avfall.

### **8.3.1 Krav på en process för att ett material skall ses som en sekundär råvara**

Kravet på en process för att ett material skall kunna ses som en sekundär råvara är en lösning som eventuellt borde kombineras med möjligheter att ha certifierade återvinnare. Om detta inte är möjligt kan den utgöra en regel som är möjlig att tillämpa separat. Tanken är att det finns krav på att avfall skall genomgå en viss process för att kunna bli en sekundär råvara. Kraven på processen kan vara liknande de kriterier som finns uppräknade under certifieringssystemen men att processen inte behöver utföras av någon som är certifierad utan det räcker med att materialet genomgått den speciella processen. Processen kan vara olika för olika avfallsslag men den måste kunna garantera att den sekundära råvara som efter processen skall kunna användas är helt ren från alla former av föroreningar.

### **8.3.2 Nationell kontroll**

Om ett system med certifiering eller krav på process skall införas i lagstiftningen måste det på något sätt kunna kontrolleras. Ett av de sätt som verkar vara det bästa att genomföra denna kontroll på är att införa en nationell kontroll. Lagstiftningen bör gälla för hela EU och sedan får varje medlemsstat bestämma på vilket sätt kontrollen skall ske. Att det finns en kontroll i alla medlemsstater är viktigt för att det skall vara möjligt att uppnå samma mål för de sekundära råvarorna i hela EU. Skapandet av en gemensam kontroll för hela EU skulle förmodligen vara ett alltför stort administrativt arbete och det vore därför bättre att lämna över detta ansvar till medlemsstaterna.

## **8.4 Avfallsdefinitionen och EG: s inre marknad**

Enligt principen om EG-rättens företräde är de svenska reglerna om avfall i miljöbalken subsidiära till EG-rätten. Inom miljöretten skall medlemsstaterna följa de miljöregler som finns inom EG och de skall tillämpa fördragsenlig tolkning av EG-rätten. Dessutom får de nationella miljöreglerna inte strida mot andra gemenskapsrättsliga föreskrifter. När det gäller avfall kan det hända att nationella lagar strider mot förbudet mot begränsningar av den fria cirkulationen av varor inom EU, d v s artikel 28.

En begränsning av den fria cirkulationen kan föreligga även om bestämmelserna omfattar såväl inhemska som utländska företag. Däremot är det oftast lättare för inhemska företag att följa reglerna eftersom de har kunskap om lagstiftningen och inte behöver anpassa sig lika mycket som utländska företag.

Eftersom det finns harmoniserande lagstiftning inom EU på avfallsområdet så finns det bara utrymme för nationella regler i de fall EG-rätten ställer upp minimikrav, vilket ofta är fallet inom avfallslagstiftningen. Medlemsstaterna har då möjlighet att ha strängare lagstiftning än övriga länder, men det är som tidigare nämnts viktigt att dessa regler inte strider mot övrig EG-rätt.

Sverige har infört strängare regler än de övriga EU-länderna inom flera områden. Som exempel kan tas regeringens skrivelse 1998/99:63 där det sägs att bland annat införsel av avfall endast skall få ske om det inte hindrar bortskaffande och återvinning av avfall som uppkommit i Sverige. Detta är ett förslag som i praktiken strider emot EG-domstolens dom Dusseldorf, som behandlas i kapitel fyra, där domstolen kom fram till att avfall för återvinning skall kunna cirkulera fritt mellan medlemsstaterna så länge transporten inte utgör en fara för miljön. Den enda möjligheten för Sverige att utnyttja denna begränsning är alltså att det är möjligt att bevisa att transporten utgör en fara för miljön, vilket oftast inte är fallet vid dessa transporter.

## **8.5 Övriga ändringar**

Med tanke på vad som behandlats i kapitel fem kan det konstateras att den svenska avfallslagstiftningen på flera områden går längre än EG-rätten. Medlemsstaterna har ofta

rätt att införa strängare regler om de inte strider mot några av de grundläggande principerna inom EG-rätten och det är denna rätt som Sverige har utnyttjat på olika punkter. Kanske har de svenska lagstiftarna gått lite för långt på vissa områden där det inte krävs en strängare lagstiftning än den som redan finns inom EU. Det finns olika ändringar som skulle kunna göras i den svenska lagstiftningen där jag inte anser att det är nödvändigt för den svenska lagstiftningen att gå längre än EG-rätten då denna reglerar området tillfredsställande. Exempel på detta är bland annat dubbelprovningen och tillståndsplikten som det redogörs för nedan.

### **8.5.1 Dubbelprovningen**

Som tidigare berörts i kapitel 5 så föreligger det vid olika tillfällen dubbelprovning av tillstånd i den svenska lagstiftningen. Ett avskaffande av denna dubbelprovning skulle innebära att provningsprocessen blir både mindre tidskrävande och billigare. Detta skulle kunna medföra att fler företag återanvänder sitt spillmaterial istället för att transportera bort det. Även transportererna av farligt avfall kan minska genom att det kan tas tillvara på stället där det uppkommit istället för att transporteras bort. Framför allt är detta en förändring som skulle gynna de mindre företagen där dubbelprovningen kostar mycket eller är ekonomiskt känslig. Miljöbalken har kontrollmöjligheter genom de allmänna hänsynsreglerna och genom att tillämpa dessa borde det vara möjligt att ta bort den dubbla tillståndsprövningen i dessa fall såvida man känner till verksamheten.

### **8.5.2 Ta bort tillståndsplikten vid transport av avfall**

När det gäller transport av avfall är det inom EU endast ett krav på registrering. Sverige har valt en strängare lagstiftning än den som följer av EG-rätten och kräver tillstånd för dessa transporter. De svenska reglerna innebär att väldigt många transportörer måste ha tillstånd vilket i sin tur innebär stora kostnader och dessutom mycket administrativt arbete.

I alla yrkesmässiga transporter, utom transporter där kommunen har monopol, behövs det trafik tillstånd enligt 2 kapitlet 1 § Yrkestrafiklagen<sup>86</sup>. I dessa tillstånd prövas transportörens tekniska och ekonomiska resurser och resultatet av dessa beskriver transportörens möjligheter att utföra transportererna. Genom att använda sig av denna provning skulle både kostnaderna och det administrativa arbetet förbättras och det borde

---

<sup>86</sup> Yrkestrafiklagen 1998: 490

anses att denna prövning räcker. Att nöja sig med endast denna kontroll skulle innebära att annat onödigt administrativt arbete för att få tillståndsplikt för inhemska transporter av avfall skulle kunna tas bort. Detta gäller särskilt det avfall som klassats som ”grönt avfall” eftersom detta inte ens behövs registreras när det passerar en nationell gräns inom EU. Att därför slopa tillståndsplikten vid transport av avfall verkar vara en bra lösning för alla parter. Vid transport av farligt avfall bör dock tillståndsplikten finnas kvar.

### **8.5.3 Ta bort kommunernas monopol på farligt avfall**

De svenska kommunerna har idag monopol på transporter av farligt avfall. Detta kan anses som negativt för återvinningen av avfall. I och med att kommunerna har detta monopol så minskar möjligheterna till resurshushållning eftersom avfallet tas bort från en marknad där konkurrens är viktigt för att skapa en ökad återvinning. Om det skall ske en förändring inom detta område måste det fastställas att det ändå blir en bra kontroll av det farliga avfallet. En sådan kontroll skulle kunna vara den redan existerande tillståndsplikten och den skulle kunna vara ett bra skäl till att ta bort kommunernas monopol. Skälet för att undersöka möjligheterna för avskaffande av detta monopol är att det eventuellt skulle kunna förbättra transporterna av farligt avfall. Det skulle även kunna jämna ut den affärsmässiga konkurrensnivån inom området.

## 9. Kommissionens beslut om ändring i avfallsförteckningen

Under den tid som jag har arbetat med denna uppsats har kommissionen beslutat om vissa ändringar i avfallsförteckningen.<sup>87</sup> Naturvårdsverket har genom ett regeringsuppdrag utrett konsekvenserna av detta beslut.<sup>88</sup> Kommissionens beslut om den nya avfallsförteckningen innebär att flera avfallsslag än idag kommer att klassas som farligt avfall men den innebär inga ändringar angående de förslag som har tagits upp i denna uppsats.

De som direkt kommer att beröras av den nya avfallsförteckningen är avfallsproducenter, transportföretag och avfallsbehandlare. Dubbelprövningen kommer även i detta fall att utgöra ett problem. Vad som sker är att de kommer att bli tvungna att söka tillstånd enligt en eller flera lagar för mellanlagring och behandling av farligt avfall. Företag som bedriver verksamhet där de avfallsslagen som nu klassas som farligt avfall kommer att bli tvungna att söka tillstånd för detta enligt 9 kapitlet miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd. Detta innebär naturligtvis ökade kostnader för prövning och tillsyn men Naturvårdsverket anser att denna tillståndsprövning en trygghet inför framtiden eftersom lokaliseringen godkänts. Avfallsproducenten måste dessutom upprätta ett transportdokument för varje transport. Utöver de grupper som ovan beskrivits kommer även myndigheter och domstolar att beröras eftersom det är de som beslutar om tillstånd och fattar beslut.

Den nya avfallsförteckningen kommer att börja gälla i hela EG efter den 1 januari 2002. Hur denna nya avfallsförteckning kommer att införlivas i den svenska rätten är ännu inte klart då Naturvårdsverkets förslag fortfarande är på remiss.

---

<sup>87</sup> Beslut 2000/532/EG

<sup>88</sup> Dnr 641-1401-01

## 10. Avslutning

Avfallsdefinitionen är en mycket vid definition och förutom att den inkluderar avfall så inkluderar den även material som har blivit sorterat, inspekterat och genomgått olika processer för att skapa nya råvaror. Problemet kan ha sin grund i att den nuvarande definitionen av avfall kom till redan 1975 och blev senare ändrad 1991. Sedan dess har det skett stora förändringar inom miljöområdet och dessa förändringar återspeglas inte i definitionen eftersom den nu är tio år gammal och själva tanken bakom definitionen är ännu äldre. Därmed kan avfallsdefinitionen ibland verka gammal och nya begrepp skulle kunna införas för att bättre återspegla verkligheten i dagens samhälle. Det gäller att skapa gynnsamma förutsättningar för återvinning och därför bör inte samma regler gälla generellt för alla material utan reglerna borde anpassas efter de skilda avfallslagets olika risk och miljöpåverkan. Vad man dock inte får glömma är att det allra viktigaste är att hindra att det uppstår en negativ miljöpåverkan och därför måste alla förändringar ske under en viss kontroll.

Kontrollen av avfall är grundläggande för hela avfallssektorn och det krävs att den är väl fungerande för att det skall kunna garanteras bra metoder för att ta hand om avfall. Utan någon som helst kontroll av avfall skulle hela avfallssektorn kollapsa. Därför måste förändringar som skall ske utföras gradvis och utan alltför stora ingrepp för att det skall kunna upptäckas direkt om förändringarna inte skulle fungera bra. Målet måste vara att skapa en avfallsdefinition som gynnar kretsloppstänkandet och möjligheterna till återvinning men som samtidigt inte gör förändringar som kan vara mindre bra för miljön och avfallssektorn i övrigt.

Avfall är någonting som ständigt kommer att finnas och är därmed ett kvarstående problem. Svårigheterna ligger bland annat i att det inte är lätt att få alla medlemsstater att ena sig eftersom det är ett mycket brett område som det finns många åsikter om. Att ha en gemensam katalog med ämnen och produkter som betraktas som avfall är naturligtvis en bra tanke för att nå en lösning, men den löser inte problemet med distinktionen mellan avfall och sekundära råvaror. Det är här det stora problemet med avfallsdefinitionen finns. Som beskrivits ovan har EG-domstolen valt att göra en vid tolkning av avfallsbegreppet och den anses av allt för många vara för vid. Trots att EG-domstolen har avgjort många fall som rör avfall och avfallsbegreppet så har Domstolen inte lyckats skapa klarhet i uttrycket

och osäkerheten är i det närmaste fortfarande lika stor som den var för ett par år sedan. Vad som kanske borde eftersträvas är en dom som ger möjlighet till att utnyttja definitionen sekundära råvaror. EU: s Recycling Forum har under flera års tid diskuterat problemen med avfallsdefinitionen utan att komma fram till några konkreta svar. I och med detta verkar det som om problemet med avfallsdefinitionen kommer att kvarstå fram till dess att EU och Recycling Forum har bestämt vad de kommer att göra åt definitionen och hur de skall kombinera de olika viljor som finns inom gemenskapen.

## **Källförteckning**

### **Offentligt tryck**

Proposition 1992/93:180 Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling

Proposition 1997/98: 45 del 1 och 2 Miljöbalksproposition

Proposition 1997/98:145 Svenska miljömål- miljöpolitik för ett hållbart Sverige

SOU 1996:103 del 1 och 2, Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling

SOU 1996:147 Övergångsbestämmelser för Miljöbalken

SOU 1998:35 Förordningar till Miljöbalken

SOU 2000:116 Uppföljning av Miljöbalken Vissa lagtekniska frågor

### **Rättsfall**

RÅ 1976 ref. 5

NJA 1991 s. 460

Mål C- 7/68

Commission v. Italy, ECR 423

Mål C-8/74

Procureur du Roi v. Dassonville, ECR 837

Mål C- 302/86

Commission v. Denmark, ECR 4607

Mål C- 206/88 och C- 207/88

Vessoso and Zanetti, ECR 1461

Mål C- 2/90

Commission v. Belgium, ECR 4431

Mål C- 304/94, 330/94, 342/94, 224/95 Tombesi and others

Mål C- 129/96

Inter- Environnement Wallonie ASBL v. Région

Wallonie CMLR 1057

Mål C- 203/96

Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV and others

v. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke

Ordering en Milieubeheer

### **EG-rätt**

Direktiv 75/442 avfallsdirektivet, ändrat genom 91/156

Direktiv 91/689 om farligt avfall

Förordning 259/93 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från

Europeiska Gemenskapen

Resolution från EKSG:s rådgivande kommitté om klassificeringen av järnskrot



## **Rapporter**

Naturvårdsverkets rapport 4601 Aktionsplan avfall

Naturvårdsverkets rapport 4603 Sammanfattning aktionsplan avfall

Naturvårdsverkets rapport 4840 Nationell avfallsplan för farligt avfall

Naturvårdsverkets rapport 4648 Mindre avfall genom handel

Naturvårdsverkets rapport 4950 EG: s avfallsdefinition - ett hinder för kretslopps-  
anpassningen

Rapport från svensk handel; Stein, Peter, Återvinning med vinst eller förlust

Regeringsuppdrag- Förslag till ändringar i utformning och tillämpning av den lagstiftning  
som berörs av avfallsdefinitionen och som är av betydelse för återvinning av  
avfall DNR 640-712-00

## **Tidskrifter**

Christensen, Jonas, Kretsloppspropositionen – En rättslig Potemkinkuliss, Miljörättslig  
tidskrift 1994:1

Mahmoudi, Said EG-domstolen och frågan om avfall SvJT 2000/01 s. 47

Mahmoudi, Said. EU: s miljö rätt efter Amsterdamfördraget SvJT 1997/98:2

Westerlund, Staffan, Nytt rättsläge på grund av EU, Miljörättslig tidskrift 1994:3

## **Litteratur**

Allgårdh, Olof och Norberg Sven, EU och EG-rätten, 2 upplagan Fritzes förlag

Bengtson, Bjällås, Rubenson, Strömberg, Miljöbalken - En kommentar del 1

Bergman, Helena och Carlsson, Lars-Eric, Avfallshantering och producentansvar i  
Miljöbalken, Svenska renhållningsverksföreningen, 1998

Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders, Europarättens grunder, 1 uppl. Norstedts juridik 1999

Hagman, Magnus, EU: s avfallslagstiftning – en översikt, Norstedts juridik, 1994

Jordbruksutskottets betänkande 1997/98:JoU20

Karnov lagkommentar

Krämer, Ludwig, Environment, Protection and article 30

Krämer, Ludwig, EC Treaty and Environmental law, 3 uppl., Sweet and Maxwell, 1998

Mahmoudi, Said, EU:s miljö rätt, Norstedts juridik, 1995

Mahmoudi, Said, Supplement till EU:s miljö rätt, Norstedts juridik 1998  
Remissyttrande från Skogsindustrierna angående NV: s rapport 4950  
Remissyttrande från Sveriges industriförbund angående NV: s rapport 4950  
Remissyttrande från Återvinningsindustrierna angående NV: s rapport 4950  
Riksdagens revisorers förslag angående producentansvarets betydelse i avfallshanteringen,  
Förslag till Riksdagen 1999/2000: RRRR4  
Rubensson, Stefan, Miljöbalken den nya miljö rätten, Norstedts juridik 1998  
Steiner, Josephine and Woods, Lorna, Textbook on EC Law, 6 uppl. Blackstone Press  
Limited 1998  
Westerlund, Staffan, EG: s miljö regler ur ett svenskt perspektiv

## **Internetsidor**

[www.bir.org](http://www.bir.org)

[www.viron.se](http://www.viron.se)

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

[www.recycling.se](http://www.recycling.se)

[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

[www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)

[www.rvf.se](http://www.rvf.se)

[www.skogsindustrierna.se](http://www.skogsindustrierna.se)

[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)