



AVKLASSIFICERING AV AVFALL

END OF WASTE

En tillämpad studie av teoretiska
förutsättningar och praktiska förväntningar
på avklassificeringsbestämmelsen i
2008 års ramdirektiv om avfall

Författare: Catrine Nylén
Christine Repond

Handledare: David Langlet

Examensarbete, 30 poäng
Programmet för juris kandidatexamen

Juridiska Institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Förord

Vi vill börja med att rikta ett tack till Rikard Setterlid på Advokatfirman Lindahl som upplyste oss om behovet av en utredning av problematiken kring när avfall upphör att vara avfall. Arbetet med vår uppsats har varit en process starkt präglad av successivt ökad förståelse för ett väldigt spännande rättsområde. Inledningsvis kände vi inte ens till att det hösten 2008 kommit ett nytt ramdirektiv om avfall och än mindre var vi medvetna om att frågan om när avfall upphör att vara avfall tidigare varit i det närmaste oreglerad. Att på detta sätt få utreda ett rättsområde som för oss var helt nytt har varit väldigt utvecklande. Arbetsprocessen har till stor del bestått av att sätta det nya ramdirektivet om avfall i relation till den verklighet lagstiftaren nu försökt reglera. Detta skiljer sig till viss del från den juridiska metod vi till stor del tillämpat tidigare under utbildning då vi snarare med teorin som grund utrett gällande rätt. Att få utreda en helt ny reglering har vidare inneburit att möjligheten till en nyskapande och självständig analys varit stor.

Det faktum att regleringen är ny inte bara för oss utan även för berörda aktörer har inneburit att vi mötts av ett väldigt stort intresse och engagemang från de personer vi intervjuat. Vi vill därför tacka Christina Almborg Kroon på miljödepartementet, Eva Blixt på Jernkontoret, Björn Grufman på Metallvärden, David Hansson på Naturvårdsverket, Mikael Hägglöf på Fröberg & Lundholm Advokatbyrå, Jörn Lindberg på Lindberg & Son, Lotta Lind på Sandvik, Christina Lindbäck på Ragn-Sells, Jan Olofsson på Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Jessika Petrén på Stena Metall för att ni har tagit er tid till våra intervjuer och på ett engagerat sätt delat med er av kunskap, erfarenhet och åsikter. Vi vill också tacka vår handledare universitetslektor David Langlet på Juridiska Institutionen vid Göteborgs Universitet samt våra korrekturläsare Niklas Johansson, Jenny Danielsson och Anna Magnusson för era värdefulla synpunkter och kommentarer.

Göteborg, oktober 2009

Catrine Nylén och Christine Repond

Innehållsförteckning

1	Introduktion.....	5
1.1	Inledning.....	5
1.2	Begreppsanvändning.....	6
1.3	Syfte och frågeställningar.....	7
1.4	Metod och disposition.....	8
1.5	Avgränsningar	9
2	Bakgrund	11
2.1	Avfallens problem och möjligheter	11
2.2	Avfallsregleringen inom EU	12
2.2.1	Miljöreglering enligt EG-fördraget.....	12
2.2.2	Avfallsdirektiv	13
2.2.3	Andra direktiv	16
2.2.4	Förordningar	16
2.3	Svensk avfallsreglering	19
3	Avklassificering av avfall enligt rättspraxis	21
3.1	ARCO C-418/97 och Epon C-419/97	21
3.2	Palin Granit Oy C-9/00	23
3.3	Mayer Parry C-444/00	24
3.4	Kommentarer kring EG-domstolens rättspraxis.....	25
3.5	Delanalys.....	26
4	Det nya ramdirektivet om avfall	28
4.1	Kommissionens temainriktade strategi	28
4.2	Direktivets huvudsakliga innehåll	28
4.3	Den svenska implementeringen av det nya ramdirektivet	31
4.3.1	Avfallsregleringen i miljöbalken	32
4.3.2	Avfallsförordningen	33
4.4	Kommentarer kring det nya ramdirektivet.....	33
4.5	Delanalys.....	34

5 Avklassificering av avfall enligt det nya ramdirektivet	37
5.1 Motiven bakom avklassificeringsregleringen	37
5.2 Utformningen av avklassificeringsbestämmelsen	38
5.3 Framtagande av kriterier	39
5.4 Implementeringen av artikel 6 i svensk rätt	41
5.5 Kommentarer kring avklassificeringsbestämmelsen	43
5.6 Delanalys	45
6 Avklassificering av avfall i praktiken	49
6.1 Aktörernas syn på och hantering av avklassificering i dagsläget.....	49
6.2 Förväntade resultat av den nya regleringen.....	52
6.2.1 Ökad återvinning och högre värde på återvunnet material.....	53
6.2.2 Avfallslagstiftningen i förhållande till REACH	55
6.3 Delanalys	57
7 Slutanalys	60
7.1 Hur förhåller sig artikel 6 i det nya ramdirektivet om avfall till EG-domstolens tidigare rättspraxis rörande avklassificering av avfall?	60
7.2 Vad får avklassificeringsregleringen för betydelse i praktiken för berörda aktörer?	61
7.3 Är regleringen kring avklassificering av avfall ändamålsenlig?	63
7.4 Slutsats	67
Källförteckning.....	68

1 Introduktion

1.1 Inledning

Att hantera det avfall som produceras är ett miljöproblem som människan alltid har ställts inför och på något sätt behövt hantera. I takt med ökad konsumtion och brist på naturresurser i kombination med ökad prioritering av ett starkt miljöskydd blir avfallsfrågan dessutom allt mer aktuell för varje år som går.

Avfall innebär stora risker för miljön och får därför inte hanteras hur som helst och av vem som helst. Därför kopplades avfallsregleringen tidigt till myndighetskontroll och restriktioner i hanteringen. Med en strikt reglering blev det avgörande att bestämma vad som ska klassas som avfall och vad som faller utanför regelverket. Det första ramdirektivet om avfall kom 1975 och däri fastslogs den första avfallsdefinitionen. Ända sedan dess har definitionen dock varit omstridd. Otydlighet har präglat formuleringen och trots senare ändringar och ett stort antal rättsfall från EG-domstolen bedöms rättsläget fortfarande som oklart.

En problematik som är nära kopplad till frågan om vad som ska anses utgöra avfall, är frågan om när avfall upphör att vara avfall (End of Waste). När avfallet genomgått ett återvinningsförfarande vill branschen inte längre bära den börda som den ökade kontrollen och de specifika avfallsrestriktionerna innebär. Samtidigt har myndigheterna inte velat släppa på det miljöskydd som avfallsdefinitionen finns till för att upprätthålla.

Frågan om när avfall upphör att vara avfall är nästan lika gammal som kontroversen kring avfallsdefinitionen. Trots det har det inte kommit någon reglering på området och EG-domstolen har undvikit att ställa upp tydliga kriterier för hur frågan ska lösas. Det oklara rättsläget har resulterat i att berörda aktörer och nationella myndigheter har fått göra egna bedömningar och tolkningen har därmed sett olika ut i olika medlemstater. Det i sin tur har begränsat handeln med återvunnet material mellan olika länder och underminerat dess ställning på marknaden i förhållande till jungfruliga naturresurser.

I november 2008 antogs ett nytt ramdirektiv om avfall och i dess artikel 6 angavs för första gången villkor för framtagandet av kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Det här är ett steg som branschen väntat på i årtionden och det är därmed intressant att analysera hur frågan har hanterats fram till nu och om den nya regleringen kan komma att medföra några förändringar.

1.2 Begreppsanvändning

När avfall upphör att vara avfall - End of Waste

Det har i över 30 år funnits en definition för vad som juridiskt ska klassificeras som avfall. Även om den materiella innebörden av avfallsdefinitionen har varit omstridd så har det ändå funnits ett definierat begrepp att tillämpa och utveckla. Däremot var det först i det nya ramdirektivet om avfall som det reglerades när avfall inte längre omfattas av avfallslagstiftningen. Detta kan uttryckas som att det under lång tid har funnits en definierad väg in i avfallslagstiftningen men ingen väg ut.

Begreppet ”när avfall upphör att vara avfall” används i direktivets svenska översättning för att beskriva den juridiska gränsen för när avfall övergår från att vara avfall till att vara ett ämne eller föremål som inte längre omfattas av avfallslagstiftningen. På engelska används uttrycket End of Waste vilket även har blivit ett ofta använt uttryck i Sverige eftersom det svenska begreppet upplevs som för långt och omständigt. Det engelska begreppet End of Waste är i jämförelse med det svenska mycket enklare att använda och förekommer dessutom i den ännu kortare versionen EoW. I svensk juridisk text undviks engelska termer och det längre begreppet ”när avfall upphör att vara avfall” används därför i formella dokument medan End of Waste används i de flesta andra sammanhang. En sådan diskrepans försvårar för alla inblandade och gör juridiken omotiverat svårbegriplig.

Avklassificering av avfall

I beaktande av den begreppsförvirring som råder i Sverige kring ”när avfall upphör att vara avfall” används hädanefter i uppsatsen begreppet ”avklassificering av avfall” (AKA).

Utöver det faktum att begreppet är kortare och flyter bättre så uttrycker det på ett tydligt sätt att ämnet eller föremålet inte längre ska omfattas av avfallslagstiftningen. Begreppet består av tre ord men i sammanhang där det av kontexten framgår att syftningen är på avfall så är det tillräckligt att enbart använda begreppet ”avklassificering”. Detta möjliggör en mycket varierad användning av begreppet i olika ordklasser och satsdelar. Exempelvis kan nämnas ”avklassificering”, ”att avklassificera”, ”avklassificerat avfall” samt olika sammansättningar såsom ”avklassificeringsreglering”. Begreppet ska ses som synonymt med ”när avfall upphör att vara avfall”.

Avklassificering av avfall i förhållande till biprodukter

Diskussionen om avklassificering av avfall sammanblandas lätt med problematiken kring biprodukter. Biprodukter är ämnen eller föremål som uppkommer genom en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att framställa dessa ämnen eller produkter.¹ Exempelvis kan nämnas sågspån vid ett sågverk eller en kemisk förening som uppstår i en kemisk process vars huvudsyfte inte är att producera just den föreningen. För att biprodukten ska klassas som just en biprodukt istället för avfall krävs att några uppställda kriterier är uppfyllda. Dessa kriterier behandlas utförligare i avsnitt 2.4. För att förstå den grundläggande skillnaden mellan avklassificering av avfall och biprodukter är det dock avgörande att förstå de skilda utgångspunkterna. Avklassificeringsproblematiken rör avfall som aktörerna efter återvinning vill få klassad som en produkt, medan diskussionen om biprodukter istället avser en produkt som aktörerna inte vill få klassad som avfall. I praktiken kan det vara svårt att särskilja de två begreppen och de sammanblandas ofta av återvinningsaktörer i dagligt tal. Den här uppsatsen fokuserar dock endast på avklassificering av avfall, varför det blir viktigt att känna till skillnaden.

Miljöskydd

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet miljöskydd. Begreppet kan ges en vid tolkning och då i princip innefatta alla former av miljöfrämjande åtgärder. I denna uppsats ska begreppet dock ses i traditionell mening och innefatta direkt för miljön skadlig åverkan. Som exempel kan nämnas utsläpp till luft och vatten, nedskräpning och buller. Långsiktig hushållning med naturtillgångar innefattas inte i begreppet miljöskydd i denna uppsats vilket innebär att miljöskydd och ökad återvinning kan ställas som motsatsförhållanden. Denna snävare tolkning av miljöskyddet har valts för att förtydliga återvinnings ställning i förhållande till andra miljöskyddsåtgärder.

1.3 Syfte och frågeställningar

Denna uppsats syftar till att på olika nivåer utreda den juridiska problematiken kring avklassificering av avfall. Nu när ett första steg mot en tydlig reglering har tagits aktualiseras frågan huruvida bestämmelsen är ändamålsenlig och om den kommer att kunna fylla den funktion som åsyftats. Vidare är det intressant att utreda hur rättsläget har bedömts tidigare

¹ Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel 5.

och hur frågan ska bedömas framöver. Det finns ett viktigt syfte i att kritiskt granska hur den nya regleringen ser ut och hur den relaterar till tidigare rättspraxis och förhållningssätt.

För att göra problematiken mer lättillgänglig har den här uppsatsen även till syfte att plocka ner teorin på en praktisk nivå och utröna vad den nya regleringen får för effekter för berörda aktörer. Frågan innefattar flera miljöaspekter varvid det också är viktigt att utreda huruvida regleringen ger uttryck för en sund balans mellan främjad återvinning och ett fortsatt starkt miljöskydd.

Med utgångspunkt i uppsatsens syfte kommer följande tre huvudfrågeställningar att utredas. Arbetet kommer även att beröra ytterligare ett antal mindre frågor men då av mer beskrivande karaktär.

- Hur förhåller sig artikel 6 i det nya ramdirektivet om avfall till EG-domstolens tidigare rättspraxis rörande avklassificering av avfall?
- Vad får regleringen för avklassificering av avfall för betydelse i praktiken för berörda aktörer?
- Är regleringen kring avklassificering av avfall ändamålsenlig?

1.4 Metod och disposition

Uppsatsen är indelad i sju kapitel som tillsammans bygger upp ett rättsligt resonemang med utgångspunkt i analys av både juridiska dokument och praktisk verksamhet.

Den utredande delen av arbetet inleds med kapitel 2 som behandlar avfallsproblematiken i stort. Utgångspunkt tas här i EU:s avfallsreglering och då främst i bakomliggande avfallsdirektiv och förordningar, vidare behandlas även systematiken i svensk avfallsreglering. I kapitel 3 behandlas relevant EG-rättslig rättspraxis som fram till dess att det nya ramdirektivet om avfall träder i kraft är de enda bedömningsgrunder som finns för avklassificering av avfall. I kapitel 4 redogörs för det nya ramdirektivet om avfall samt den svenska implementeringen av det samma. Kapitel 5 behandlar regleringen av avklassificering av avfall i det nya ramdirektivet, arbetet med framtagande av kriterier samt implementeringen av avklassificeringsbestämmelsen i Sverige. I kapitel 6 övergår redogörelsen till att belysa hur frågan praktiskt har hanterats fram till idag samt förväntade konsekvenser av den nya

regleringen. Detta kapitel baseras på ett antal intervjuer med följande representanter för myndigheter, branschorganisationer och företag.

Christina Almborg Kroon, miljödepartementets rättsenhet

Eva Blixt, branschorganisationen Jernkontoret

Björn Grufman, VD för Metallvärden

David Hansson, Naturvårdsverkets miljörättsavdelning

Mikael Hägglöf, advokat på Fröberg & Lundholm Advokatbyrå

Jörn Lindberg, VD för Lindberg & Son

Lotta Lind, restproduktionsingenjör på Sandvik

Christina Lindbäck, miljöchef på Ragn-Sells

Jan Olofsson, Länsstyrelsen Västra Götalands län

Jessika Petré, miljöjurist på Stena Metall

Kapitel 3-6 avslutas med var sin delanalys som syftar till att lyfta fram de intressanta frågor som berörs i varje kapitel samt problematisera och analysera det som behandlats. Delanalyserna knyts ihop i en slutanalys i kapitel 7 där de ovan presenterade frågeställningarna besvaras utifrån en heltäckande analys av avklassificeringens olika problem och möjligheter.

1.5 Avgränsningar

Uppsatsen behandlar enbart avklassificeringsproblematiken inom ramen för svensk rätt och EG-rätt. Med tanke på att gemenskapens avfallslagstiftning utgörs av minimireglering kan det finnas stora variationer mellan de olika medlemsstaterna, något som orsakar problem för de återvinningsföretag som önskar agera internationellt. Trots det görs det ingen komparativ utredning i denna uppsats eftersom analysunderlaget då hade blivit alldeles för stort. Det finns tillräckligt många intressanta aspekter att analysera enbart i förhållandena mellan svensk och gemenskapsrättslig reglering på detta område.

Avfallsdefinitionens utformning i ramdirektiven diskuteras endast översiktligt i denna uppsats. Frågan om vad som omfattas av avfallsdefinitionen är i sin fulla omfattning väldigt stor, men den är inte av tillräcklig relevans för att fullt ut behandlas i uppsatsen.

Problematiken berörs ändå översiktligt då det är viktigt att ha förståelse för vad som utgör avfall vid en utredning kring huruvida något ska upphöra att klassificeras som avfall.

En annan problematik som enbart behandlas översiktligt i denna uppsats är den om biprodukter. Även här finns en stor bakomliggande diskussion som det inte finns utrymme att redogöra fullständigt för. Utöver distinktionen i förhållande till avklassificering av avfall som gjordes i avsnitt 1.2 behandlas problematiken därför främst i samband med de viktigaste förändringarna som följer av det nya ramdirektivet om avfall. Samtidigt är problematiken kring biprodukter i praktiken nära sammankopplad med diskussionen om avklassificering av avfall. Det innebär att resonemangen inte helt gått att renodla från varandra utan delvis överlappar både i diskussionen kring tidigare rättspraxis samt i förhållande till de olika aktörernas hantering av avklassificering av avfall.

Vad gäller de intervjuer som gjorts har representanter från både näringslivet och myndigheter valts i en strävan efter att återge ett helhetsperspektiv. Trots denna strävan är näringslivsrepresentanterna fler till antalet till följd av att uppsatsens frågeställningar inte berör lika många olika myndigheter som företag. Därutöver syftar den reglering som uppsatsen fokuserar på främst till förenklingar för återvinningsbranschen varför det då får ses som relevant att ge dessa aktörer och deras synpunkter ett något större utrymme. De slutsatser som dras i uppsatsen måste bedömas mot denna bakgrund och författarna till uppsatsen är medvetna om att resultatet hade kunnat bli annorlunda om andra personer intervjuats eller andra frågor ställts.

2 Bakgrund

Problematiken kring avklassificering av avfall utgör endast en liten fråga i förhållande till den totala avfallsregleringen och följande kapitel behandlar därför grundläggande avfallsrätt i syfte att sätta in avklassificeringsregleringen i ett större sammanhang. Avfallsregleringen har sin utgångspunkt i europeisk miljö rätt varför den större delen av det här kapitlet ägnas åt den lagstiftningen och den svenska avfallsregleringen har inte fått lika stort utrymme.

2.1 Avfallets problem och möjligheter

I takt med utvecklingen av det moderna samhället har människan kommit att generera allt mer avfall. I en strävan efter att minska andelen deponerat avfall och bättre utnyttja avfallets energiinnehåll har det successivt skett en omprioritering från deponering av avfall till en stadigt ökande andel källsortering, återvinning och återanvändning.¹

Trots att materialåtervinning och förbränning av avfall blir allt vanligare så minskar inte mängden deponerat avfall inom europeiska gemenskapen. Det beror på att den totala mängden avfall stadigt ökar. Avfallsproduktionen i EU och EFTA-länderna ökade exempelvis med 10 procent från 1990 till 1995 och fram till 2020 förutspår Europeiska miljöbyrån att avfallsflödena för papper, kartong, glas och plast kommer att öka med 40 procent jämfört med 1990 års nivåer.²

Avfall bedöms utgöra ett av industrivärldens största miljöproblem³ och orsakar miljöproblem längs hela hanteringskedjan. Samtidigt skapar avfallshanteringen nya arbetstillfällen och nya affärsmöjligheter. Inom sektorn för avfallshantering och materialåtervinning råder hög tillväxt och 2005 låg omsättningen på över 100 miljarder euro i EU. Därtill är det en arbetsintensiv sektor som omfattar mellan 1,2 och 1,5 miljoner arbetstillfällen inom gemenskapen.⁴

Avfallsproblematiken var en av de första miljöfrågorna som reglerades inom EG-rätten och EU har antagit flera strategidokument som syftar till att förebygga avfall och främja återvinning och återanvändning. Syftet med avfallsregleringen är främst att skydda miljön och människors hälsa. Samtidigt klassas avfallet som en vara enligt gemenskapslagstiftningen

¹ Michanek och Zetterberg, s 333.

² "Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall." (KOM (2005) 666 slutlig), s 5.

³ Mahmoudi, s 199.

⁴ "Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall." (KOM (2005) 666 slutlig), s 3.

vilket aktualiserar principen om fri rörlighet.⁵ En av svårigheterna vid gemenskapsrättslig reglering av avfall blir därför att hitta en balans mellan ett högt miljöskydd och den fria rörligheten.⁶

2.2 Avfallsregleringen inom EU

EU:s miljö- och avfallsreglering är både komplex och svåröverskådlig. Det här avsnittet redogör kortfattat för hur miljö- och avfallsfrågor är reglerat på europeisk nivå samt vad som utgör avfall. Avsnittet inleds med en allmän del som kort redogör för de regler i EG-fördraget som berör miljö och miljöskydd. Därefter följer en genomgång av de olika avfallsdirektiven samt den historiska utvecklingen av den omstridda avfallsdefinitionen. Avsnittet avslutas med en kort redogörelse för andra direktiv och förordningar av betydelse för den här uppsatsen. Kemikalielagstiftningen REACH⁷ behandlas till följd av att ämnen eller föremål som avklassificerats kan komma att omfattas av tillämpningsområdet för REACH.

2.2.1 Miljöreglering enligt EG-fördraget

Europeiska gemenskapens miljömål och de befogenheter som gemenskapen ges för att uppnå dessa mål anges i artikel 174, 175 och 176 i EG-fördraget. Enligt artikel 174 ska gemenskapens miljöpolitik bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem. Artikel 175 behandlar beslutsproceduren i miljöfrågor och artikel 176 ger medlemsstaterna möjlighet att införa eller bibehålla strängare skyddsåtgärder än vad gemenskapen beslutat om förutsatt att de är förenliga med EG-fördraget. Det innebär att rättsakter på miljöområdet får formen av minimiregleringar där medlemsstaterna får ha strängare nationella miljöskyddskrav men där mer liberala krav än de som fastställs i rättsakten inte är tillåtna. Minimiregleringen kan ställas i förhållande till harmoniseringslagstiftning som exempelvis antas enligt artikel 95 för främjande av EU:s inre marknad. Där är enhetligheten inom gemenskapen och tillnärmningen av de nationella lagstiftningarna det huvudsakliga syftet varför nationella avvikelser inte tillåts. På miljöområdet är det istället miljöskyddet som är det grundläggande målet varför

⁵ Michanek och Zetterberg, s 335.

⁶ Davies, s 217.

⁷ REACH står för Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals.

minimilagstiftnings möjligheter till strängare miljöskyddskrav utgör en viktig skyddsmöjlighet för medlemsstaterna.⁸

2.2.2 Avfallsdirektiv

Ramdirektivet om avfall från 1975

I det första ramdirektivet om avfall⁹ fastslogs de första gemensamma reglerna och principerna för olika former av avfall inom gemenskapen. Syftet var dels att motverka de ojämlika konkurrensvillkor som följde av att olika medlemsstater tillämpade olika bestämmelser kring bortskaffande av avfall och dels att skydda miljön och människors hälsa. Det fastslogs även att återvinning av avfall och användning av återvunnet material borde främjas för att hushålla med naturresurserna.¹⁰

Det är väldigt svårt att hitta en gemensam egenskap för allt avfall och det som för vissa är att anse som avfall kan av andra anses som en råvara.¹¹ Därför blev det viktigt att inom EG-rätten tidigt fastslå en gemensam definition för avfall. I ramdirektivet från 1975 definierades avfall som:

”varje ämne, substans eller föremål som innehavaren bortskaffar eller är skyldig att bortskaffa enligt gällande nationell lagstiftning”¹²

I artikel 3 stadgades en grundläggande regel som förpliktigade medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att främja att avfall inte uppkommer och att avfall återanvänds och behandlas så att råvaror och eventuell energi kan utvinnas eller att andra processer för vidareutnyttjande används. Oavsett om avfallet i det enskilda fallet återvinns eller bortskaffas på annat sätt skulle det enligt artikel 4 tas om hand på ett sätt som inte skadade miljön eller var en fara för människors hälsa.

Direktiv från 1991 om ändring i ramdirektivet från 1975 och debatten kring avfallsdefinitionen

Avfallsdefinitionen i direktivet från 1975 saknade tydlighet och ledde till att olika medlemsstater tolkade den på olika sätt avseende vilka ämnen som skulle omfattas av

⁸ För mer detaljerad information om EU:s miljö rätt se Mahmoudi, kap. 3.

⁹ Ramdirektiv 75/442/EEG.

¹⁰ Preambeln till ramdirektiv 75/442/EEG.

¹¹ Davies, s 224.

¹² Ramdirektiv 75/442/EEG, artikel 1.

ramdirektivet.¹³ För att komma till rätta med detta problem och skapa ett mer effektivt sätt att arbeta med avfallsfrågor ändrades både definitionen av avfall och definitionen av bortskaffande genom ett ändringsdirektiv 1991. Den nya definitionen för avfall lydde:

”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga I och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.”¹⁴

Hänvisningen till ”enligt gällande nationell lagstiftning” togs bort samtidigt som definitionen kompletterades med en bilaga bestående av avfallskategorier. De första femton kategorierna var specifika medan den sextonde omfattade ”samtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av ovanstående kategorier”.¹⁵ De femton specificerade kategorierna var med andra ord inte uttömmande. Ordet ”bortskaffa” i avfallsdefinitionen byttes också ut mot uttrycket ”göra sig av med” vilket var en anpassning till EG-domstolens avgörande i Zanettimålet.¹⁶ Där slog EG-domstolen fast att avfallsbegreppet även omfattade ämnen och material av ekonomiskt värde.¹⁷ Begreppet ”göra sig av med” skulle ge ett mer positivt intryck och markera att även ämnen som fortfarande har ett ekonomiskt värde kan utgöra avfall.¹⁸

Begreppet ”bortskaffa” var dock fortfarande ett begrepp som förekom på andra ställen i direktivet varvid en definition av det behölls. En förändring gjordes dock som innebar att begreppet återvinning inte längre var en del av begreppet bortskaffande. För att förtydliga skillnaden mellan återvinning och bortskaffande utformades ytterligare två bilagor. Bilaga IIA räknade upp olika förfaranden för att bortskaffa avfall och bilaga IIB angav olika åtgärder för återvinning.¹⁹ Både bortskaffande och återvinning rymdes dock inom uttrycket ”göra sig av med” och föll därmed inom avfallsdefinitionen.

En del förtydliganden gjordes med andra ord i och med 1991 års direktiv. Trots det har de nationella parlamenten och domstolarna fortsatt tolka avfallsdefinitionen på olika sätt vilket har resulterat i ett stort antal domar från EG-domstolen. Exempelvis har domslutet i

¹³ Davies, s 224.

¹⁴ Artikel 1 a, Ramdirektiv 75/442/EEG ändrat genom direktiv 91/156/EEG.

¹⁵ Ramdirektiv 75/442/EEG ändrat genom direktiv 91/156/EEG, Bilaga 1.

¹⁶ De förenade målen 206/88 och 207/88.

¹⁷ De förenade målen 206/88 och 207/88, para. 9.

¹⁸ Mahmoudi, s 201 f.

¹⁹ Bilaga IIA och IIB, Ramdirektiv 75/442/EEG ändrat genom direktiv 91/156/EEG.

Zanettimålet upprepats i flera senare rättsfall.²⁰ I Inter-Environnement Walloniemålet var EG-domstolen vidare medveten om risken för fortsatt rättsosäkerhet och medgav att det skulle förbli fortsatt svårt att dra gränsen mellan återvinning och vanlig industriell hantering av produkter som inte är avfall.²¹

Ramdirektivet om avfall från 2006

2006 kom ett nytt ramdirektiv om avfall som enbart innebar en kodifiering av alla de ändringar som gjorts i 1975 års ramdirektiv.²² Enligt David Hansson som arbetar med avfall på Naturvårdsverket kom detta direktiv som en överraskning eftersom arbetet då pågick för fullt med 2008 års ramdirektiv som kom att innehålla betydligt mer materiella ändringar. Han tror att kodifieringen kan ha gjorts för att underlätta arbetet med övergångsbestämmelserna vad gäller 2008 års ramdirektiv.²³ 2006 års direktiv upphör i samband med att 2008 års direktiv träder i kraft i december 2010. 2008 års direktiv behandlas utförligt i avsnitt 2.4.

Kommentarer kring avfallsdefinitionen

Enligt Davies är det än idag svårt, om inte omöjligt, att hitta en lättförståelig och korrekt definition av avfall och det kommer därför fortsatt finnas skillnader mellan hur medlemsstaterna reglerar frågor kring avfall. Han menar vidare att det därmed kommer att fortsätta dyka upp rättsfall kring definitionen och att dessa måste avgöras från fall till fall. Sedan det första ramdirektivet för avfall antogs 1975 har det legat till grund för en förhållandevis stram lagstiftning för avfallsindustrin. Trots detta anser Davies att regleringen många gånger underminerats av sig själv på grund av bristen på en tydlig och klar avfallsdefinition.²⁴ Avsaknaden av en uttömmande och mer exakt avfallsdefinition beror enligt Mahmoudi på meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna.²⁵ Han anger också att ”Det kan konstateras att trots EG-domstolens aktiva engagemang i frågan om avfall är rättsläget vad beträffar avfallsdefinitionen inte mycket klarare idag än det var 1980.”²⁶ För Krämer är det uppenbart att avfallsdefinitionen är en juridisk formulering som måste innehålla vissa godtyckliga delar och därför kan förväntas bli utsatt för kritik. Han menar dock

²⁰ Mahmoudi, s 201 ff.

²¹ C-129/96, para. 33.

²² Ramdirektiv 2006/12/EG om avfall.

²³ David Hansson, Naturvårdsverkets miljörettsavdelning, besök 090525.

²⁴ Davies, s 224 och 233.

²⁵ Mahmoudi, sida 200.

²⁶ Mahmoudi, S., ”EG-domstolen och frågan om avfall” SvJT 2000 s 60.

samtidigt att det ur ett miljöskyddsperspektiv är ganska ointressant vad ett visst objekt kallas, det som är viktigt är huruvida det är farligt eller potentiellt farligt för miljön.²⁷

2.2.3 Andra direktiv

Genom åren har det vuxit fram en omfattande lagstiftning på avfallsområdet som reglerar i princip alla former av avfall. Ramdirektivet om avfall omfattar det avfall som faller inom avfallsdefinitionen och som inte är undantaget på grund av särskild specialreglering. Bland undantagen finns bland annat direktivet om farligt avfall samt en rad specialdirektiv som reglerar särskilda avfallstyper eller specifik hantering av avfall.²⁸ Som exempel kan nämnas direktivet om avloppsslam i jordbruket, direktivet om deponering av avfall samt direktivet om förpackningar och förpackningsavfall.²⁹

Direktivet om farligt avfall innebär en striktare reglering av hantering av avfall än i ramdirektivet. Olika kategorier av farligt avfall får exempelvis inte sammanblandas och farligt avfall måste identifieras och registreras på deponeringsplatserna.³⁰ Utrymmet för undantag från tillståndskravet är mindre än för ordinärt avfall och det är inte bara anläggningar som bortskaffar och återvinner farligt avfall som är föremål för tillsyn utan även de som producerar det farliga avfallet.³¹ Direktivet om farligt avfall samt direktivet om spillolja upphävs i samband med att 2008 års direktiv träder i kraft i december 2010 och bestämmelserna om dessa avfallstyper inkorporeras i det nya ramdirektivet. Se vidare om detta under avsnitt 2.4.

2.2.4 Förordningar

Förordning om transport av avfall

En förordning av stor betydelse för avklassificeringsproblematiken är den om transport av avfall.³² Den har sin utgångspunkt i Baselkonventionen från 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall. Det är en

²⁷ Krämer, s 365.

²⁸ Nilsson, s 33.

²⁹ Direktiv 86/278/EEG, direktiv 99/31/EG samt direktiv 94/62/EG.

³⁰ Direktiv 91/689/EEG om farligt avfall, artikel 2.

³¹ Direktiv 91/689/EEG om farligt avfall, artikel 3 och 4.

³² Förordning EG 1013/2006.

global konvention som arbetades fram inom FN för att få stopp på den oreglerade handeln med farligt avfall från I-länder till U-länder.³³

I enlighet med systematiken i Baselkonventionen delar förordningen om transport av avfall upp avfallet i olika kategorier. Beroende på vilken kategori avfallet klassas som ställs olika höga krav på myndighetskontroll före export. Vid export för bortskaffande krävs alltid en anmälan oavsett vilken form av avfall det gäller.³⁴ Vid export för återvinning finns däremot en så kallad grön respektive gul lista där kraven skiljer sig åt.³⁵ För avfallsslag på den gröna listan gäller enbart ett informationskrav som innebär att avfallet måste åtföljas av ett särskilt dokument i syfte att underlätta spårningen av sådana avfallstransporter.³⁶ Den gula listan innebär ett krav på anmälan likt det som gäller vid transport för bortskaffande. Anmälan ska ske till avsändarlandets, mottagarlandets och eventuella transitländers behöriga myndigheter som har 30 dagar på sig att komma med en invändning eller ett godkännande som kan förenas med villkor. Om så inte sker inom 30 dagar kan samtycke anses ha lämnats.³⁷ Enligt Pär Kollberg på Naturvårdsverkets avdelning för import och export av avfall inleds anmälningsförfarandet hos det egna landets behöriga myndighet. I Sverige utgör Naturvårdsverket denna myndighet och när de har godkänt en anmälan vidarebefordrar de den till mottagarlandets behöriga myndighet. I praktiken får exportföretaget enligt Pär Kollberg i så fall alltid ett uttryckligt godkännande både från det egna landets myndighet och från mottagarlandets myndighet. Tysta samtycken lämnas främst av transitländer.³⁸

Medlemsstaterna i OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) har dessutom slutit ett avtal under Baselkonventionen som allmänt kallas för OECD-avtalet. Syftet är att underlätta handeln med avfall för återvinning inom OECD.³⁹ OECD-avtalet och Baselkonventionen klassar avfallet efter olika koder, vilket gör systemet krånglig och

³³ Naturvårdsverkets hemsida om Baselkonventionen, <http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Hantering-av-farligt-avfall/Baselkonventionen/>, 090617.

³⁴ Förordning EG 1013/2006, artikel 3.1a.

³⁵ Kollberg, Pär, Naturvårdsverkets avdelning för import och export av avfall, per telefon 090617.

³⁶ Förordning EG 1013/2006, artikel 3.2, 3.4, 18.1a och bilaga III.

³⁷ Förordning EG 1013/2006, artikel 3.1b, 4, 9 och bilaga IV.

³⁸ Kollberg, Pär, Naturvårdsverkets avdelning för import och export av avfall, per telefon 090617.

³⁹ Naturvårdsverkets hemsida om gränsöverskridande transporter om avfall, <http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Gransoverskridande-transporter-av-avfall/Lagstiftning-om-transporter-av-avfall-till-och-fran-Sverige/>, 090812.

svårbegripligt. Gemenskapens förordning om transport av avfall innefattar dock båda systemen vilket innebär att medlemsstaterna inte behöver hålla isär de olika regelverken.⁴⁰

Vid transport av avfall från den gröna listan för återvinning till länder utanför OECD gäller olika regler för varje mottagarland.⁴¹ Kommissionen har skrivit till alla länder utanför OECD och frågat vad de vill ha för krav. Länderna har kunnat välja på de fyra alternativen; förbud, krav på föranmälan, ingen kontroll alls eller särskilda nationella regler. Ofta varierar kraven mellan olika avfallsslag och en sammanställning av de olika ländernas olika kravnivåer har gjorts i förordning 1418/2007.⁴²

REACH

REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) är en kemikalieförordning som innehåller ett kontrollsystem för ämnen och beredningar samt i vissa fall även varor som innehåller sådana ämnen.⁴³ Syftet är att garantera en hög skyddsnivå för miljön och människors hälsa, samtidigt som den fria rörligheten för ämnen ska främjas.⁴⁴ REACH är ett harmoniseringsdirektiv vilket innebär att medlemsstaterna inte får förbjuda, begränsa eller hindra tillverkning, import, utsläppande på marknaden eller användning av ett ämne som omfattas av förordningens tillämpningsområde.⁴⁵

REACH innehåller ett system för registrering av både nya och existerande ämnen. Om ämnen importerats eller producerats i större volymer krävs det att det upprättas så kallade kemikaliesäkerhetsrapporter som inkluderar en riskbedömning för alla tänkta användningar. Har ämnet dessutom farliga egenskaper ska det även göras en bedömning av riskerna vid olika typer av exponering.⁴⁶ Leverantörer av registrerade ämnen ska vidare förse mottagare med säkerhetsdatablad som omfattar bland annat ämnets farliga egenskaper, stabilitet och avfallshantering.⁴⁷ Informationen från all kemikalierregistrering samlas i ett gemensamt EU-

⁴⁰ Kollberg, Pär, Naturvårdsverkets avdelning för import och export av avfall, per telefon 090904.

⁴¹ Naturvårdsverkets hemsida om gränsöverskridande transporter om avfall, <http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Gransoverskridande-transporter-av-avfall/Lagstiftning-om-transporter-av-avfall-till-och-fran-Sverige/>, 090812.

⁴² Appelberg, Margareta, Naturvårdsverkets avdelning för import och export av avfall, per telefon 090813.

⁴³ Förordning EG 1907/2006, artikel 1.2.

⁴⁴ Förordning EG 1907/2006, artikel 1.

⁴⁵ Förordning EG 1907/2006, artikel 128.

⁴⁶ "Underlag för en samordning av avfalls- och kemikalielagstiftningen – rättsliga förutsättningar", promemoria framtagen åt Naturvårdsverket av Fröberg och Lundholm Advokatbyrå, augusti 2007, s 4.

⁴⁷ Michanek och Zetterberg, s 316.

register som administreras av den nya europeiska kemikaliemyndigheten Echa i Helsingfors.⁴⁸ I samband med att ett företag registrerar ett ämne i enlighet med REACH ska det betalas en registreringsavgift till Echa. Avgifterna baseras bland annat på typ av ämne, mängd per år samt storleken på företaget.⁴⁹

REACH särskiljs från EG:s avfallslagstiftning genom att avfall undantas från tillämpningsområdet. Det anges i artikel 2.2 i REACH att avfall enligt avfallsdirektivet inte utgör ett ämne, en beredning eller en vara enligt REACH. Därmed blir definitionen av avfall delvis avgörande för när REACH ska tillämpas.

2.3 Svensk avfallsreglering

Den svenska avfallsregleringen är främst en avspeglning av de gemenskapsbestämmelser som redogjorts för ovan. Trots det finns det en rad nationella bestämmelser som bland annat reglerar ansvar för olika typer av avfall och mer specifikt anger vad som gäller i olika situationer.

Avfallsfrågor regleras i svensk rätt med utgångspunkt i 15 kap. i miljöbalken.⁵⁰ Där återfinns regler som stadgar vilka aktörer i samhället som ansvarar för det avfall som uppkommer, samt i vilka situationer som regeringen, eller den myndighet som regeringen utser, får meddela föreskrifter om avfall och hantering av avfall. Avfallskapitlet i miljöbalken kompletteras av en rad underliggande förordningar som innehåller särskilda regler för vissa typer av avfall och för vissa hanteringsformer.⁵¹

Myndigheter av relevans för avfallsregleringen

Naturvårdsverket har som övergripande uppgift att se till att alla miljöpolitiska uppdrag genomförs i praktiken. Verksamheten riktar sig främst mot kommuner, företag, organisationer och myndigheter. Vidare ger Naturvårdsverket bland annat vägledning i olika frågor och tar fram kunskap och rapporter om tillståndet i miljön.⁵²

Länsstyrelsen är bland annat tillsyns- och tillståndsmyndighet samtidigt som de hanterar överklaganden av kommunala beslut gällande exempelvis förelägganden i samband med

⁴⁸ "EU:s nya kemikalielagstiftning – Reach", miljödepartementets hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/6043,090812>

⁴⁹ Förordning EG 340/2008.

⁵⁰ SFS 1998:808.

⁵¹ Se exempelvis avfallsförordningen (2001:1063) och förordningen om gränsöverskridande transporter av avfall (2007:383).

⁵² "Om oss", Naturvårdsverkets hemsida, <http://www.naturvardsverket.se/sv/Nedre-meny/Om-oss/>, 090814.

tillsyn.⁵³ Vid den operativa tillsynen kontrolleras hur miljöfarliga verksamheter följer miljöbalken samt de föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av den. Samtidigt ska Länsstyrelsen informera verksamhetsutövaren om gällande lagstiftning och relevanta myndighetsbeslut samt i samråd med denna på bästa sätt försöka lösa eventuella miljöproblem.⁵⁴

Kemikalieinspektionen (KEMI) ansvarar för kemikaliekontroll i Sverige. Till exempel arbetar KEMI bland annat med registrering av kemiska produkter, stöd till kommuner och länsstyrelser samt tillsyn över importörer och tillverkare av kemiska produkter.⁵⁵

⁵³ Michanek och Zetterberg, s 353.

⁵⁴ "Tillsyn", Länsstyrelsen hemsida, <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/amnen/Miljoskydd/Tillsyn/>, 090820.

⁵⁵ "Om Kemikalieinspektionen" (KEMI), Kemikalieinspektionens hemsida, http://www.kemi.se/templates/Page_____2829.aspx, 090814.

3 Avklassificering av avfall enligt rättspraxis

Problematiken kring avklassificering av avfall blev för första gången en fråga för EG-domstolen på 1990-talet. Som ett resultat av att avklassificering inte har varit reglerat i lagtext har slutsatserna från de olika rättsfallen varit det enda som berörda aktörer har haft att gå efter. Det här kapitlet inleds med en redogörelse av fyra rättsfall som på olika sätt är relevanta för problematiken kring avklassificering. I flera av rättsfallen berörs avklassificering endast indirekt, men domstolens uttalanden har ändå lagts till grund för bedömningen av avklassificering. Kapitlet summeras med kommentarer och analyser från olika juridiska debattörer.

De två första rättsfallen avgjordes gemensamt och redogörelsen för det genomsamma domskälet följer därför efter genomgången av omständigheterna i de båda rättsfallen.

3.1 ARCO C-418/97 och Epon C-419/97

Omständigheter ARCO

ARCO Chemie Nederland Ltd (ARCO) ansökte om tillstånd för att få exportera så kallade LUWA-bottoms till Belgien. LUWA-bottoms bildades som en följd av ARCOS tillverkningsprocess och kunde användas som bränsle i cementindustrin. Den behöriga myndigheten hade inget att invända mot exporten av avfall, men ARCO överklagade ändå beslutet då de inte ansåg att produkten skulle klassas som avfall.¹ Den holländska domstolen behövde få svar på huruvida LUWA-bottoms utgjorde avfall i direktivets mening och vände sig därför till EG-domstolen. Frågorna rörde huruvida det faktum att en substans genomgått ett återvinningsförfarande som nämns i direktivets återvinningsbilaga innebär att det ska klassas som avfall samt huruvida användningen av LUWA-bottoms som bränsle är att likställa med att ”göra sig av med” enligt avfallsdefinitionen.

Omständigheter Epon

Electriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) ansökte om tillstånd för att få använda trämjöl som framställts av flis från bygg- och rivningsbranschen som bränsle i sin elcentral. Ansökan rörde inte tillstånd för hantering av avfall och den godkändes utan någon förevändning om att träflisen skulle klassas som avfall. Detta beslut överklagades dock av miljöorganisationen Vereniging Dorpsbelang Hees till den nationella

¹ De förenade målen C-418/97 och C-419/87, para. 11-13.

domstolen. Miljöorganisationen ansåg att bearbetningen av träflis till trämjöl inte skulle innebära att avfallet upphörde att vara avfall eftersom träet fortfarande kunde innehålla spår av färg, impregneringssubstanser, lim, plast och lösningsmedel.² Den nationella domstolen vilandeförklarade målet och vände sig till EG-domstolen med motsvarande frågor som i ARCO.

Domskäl

EG-domstolen börjar med att klargöra att tillämpningen av avfallsbegreppet avgörs av betydelsen i uttrycket ”göra sig av med”. Detta ska tolkas mot bakgrund av direktivets syfte, det vill säga skyddet för miljön och människors hälsa. Därmed kan inte avfallsbegreppet ges en restriktiv tolkning.³ Därefter anger EG-domstolen att bara för att det rör sig om ett återvinningsförfarande enligt aktuell bilaga behöver det inte innebära att substansen utgör avfall. Avgörande är fortfarande om aktören gör sig av med, avser eller är skyldig att göra sig av med ämnet eller föremålet.⁴

Domstolen anger att den metod som tillämpas för att bearbeta en substans eller det sätt på vilket substansen används inte är avgörande för om den ska klassas som avfall eller inte. Det faktum att en substans utan omfattande bearbetning kan återvinnas som bränsle på ett ur miljösynpunkt ansvarsfullt sätt utesluter inte att substansen ska klassas som avfall. Substansens effekter på miljön saknar nämligen betydelse för dess klassificering som avfall. Däremot kan den metod som används för att bearbeta substansen ses som ett indicium på att det rör sig om avfall. Om det exempelvis rör sig om en vanlig återvinningsmetod kan det vara ett tecken på att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med substansen. Ett annat sådant indicium är allmänhetens uppfattning om vad som utgör avfall. Dessa indicier ska dock bedömas mot bakgrund av samtliga omständigheter och i förhållande till direktivets ändamål och verkan.⁵

Om en restprodukt från en annan process inte är anpassad till det som substansen används till eller är förknippad med särskilda försiktighetsåtgärder för att skydda miljön, ska det ses som indicier på att innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med substansen. Vidare kan avfall som varit föremål för en fullständig återvinningsåtgärd fortfarande betraktas som avfall. Återvinningsåtgärden utgör endast en av de omständigheter

² De förenade målen C-418/97 och C-419/87, para. 21-30.

³ De förenade målen C-418/97 och C-419/87, para. 36-38 och 40.

⁴ De förenade målen C-418/97 och C-419/87, para. 49-51.

⁵ De förenade målen C-418/97 och C-419/87, para. 64-66, 69, 71 och 73.

som ska beaktas och återvinningen får bedömas mot bakgrund av samtliga omständigheter. Samtidigt ska direktivets ändamål beaktas och dess verkan inte begränsas.⁶

3.2 Palin Granit Oy C-9/00

Omständigheter

Företaget Palin Granit Oy beviljades tillstånd för brytning av granit. Ansökan berörde hanteringen av den reststen som skulle uppstå. Potentiellt skulle den kunna användas som grus eller jordfyllningsmaterial men ansökan angav att reststenen skulle deponeras på en närliggande plats i väntan på framtida användning. Länsstyrelsen överklagade och länsrätten fastställde att reststenen skulle klassas som avfall. Palin Granit Oy överklagade i sin tur länsrättens beslut till Högsta Förvaltningsdomstolen. För att få klarhet i vilka omständigheter som ska vara avgörande för huruvida reststenen utgör avfall eller inte vände sig Högsta Förvaltningsdomstolen till EG-domstolen.⁷

Domskäl

EG-domstolen börjar med att slå fast att reststen som har lagrats på den plats där den återvunnits eller på en lagringsplats är föremål för en bortskaffnings- eller återvinningsåtgärd. Det kan dock vara svårt att dra gränsen mellan bortskaffnings- eller återvinningsåtgärder å ena sidan och bearbetning av produkter å andra sidan. Framställning av reststen är inte Palin Granit Oys huvudverksamhet, men reststenen kan betraktas som en biprodukt som företaget inte vill göra sig av med såsom avfall utan som de vill använda eller sälja. I enlighet med syftet att begränsa miljöskador ska dock avfallsbegreppet ges en vid tolkning. Det innebär att reststenen endast ska klassas som biprodukt och inte som avfall i de situationer där den inte bara kan utan verkligen kommer att användas utan föregående bearbetning i den fortsatta produktionen. I det aktuella fallet var det inte säkert att återanvändning skulle ske och reststenen skulle därmed betraktas som avfall.⁸

Osäkerheten kring om reststenen skulle återanvändas innebar att all reststen betraktades som avfall, även den andel som företaget planerade att återanvända. Var reststenen lagras och om den har samma sammansättning som stenblocken saknar betydelse för om restprodukten utgör avfall eller inte. Det faktum att reststenen inte innebär några risker för miljön och människors

⁶ De förenade målen C-418/97 och C-419/87, para. 88, 94, 95 och 97.

⁷ C-9/00, para. 17-19 och 21.

⁸ C-9/00, para. 26, 27, 32, 34, 36 och 39.

hälsa är också ointressant för avfallsdefinitionen eftersom reststenen ändå utgör en källa till olägenheter för miljön.⁹

3.3 Mayer Parry C-444/00

Omständigheter

Mayer Parry Recycling Ltd (Mayer Parry) samlar in, inspekterar, sorterar, rengör, sönderdelar, fördelar och krossar metallavfall samt kontrollerar dess radioaktivitet. Genom processen framställs ett ämne som kallas för grad 3 B-ämne. Detta säljs vidare till stålverk för tillverkning av block, tunnplåt eller tråd av stål. Mayer Parry ansökte om att få bli en auktoriserad uppberedningsanläggning. Ansökan avslogs och Mayer Parry överklagade till High Court of Justice (England och Wales) och ville att domstolen skulle fastslå att verksamheten innebar återvinning och materialutnyttjande.¹⁰ High Court of Justice vilandeförklarade målet och frågade EG-domstolen om 3 B-ämnet materialutnyttjats och upphört att vara avfall.¹¹

Domskäl

För att säkerställa en hög skyddsnivå för miljön ska definitionen av materialutnyttjande tolkas så att uppberedningen ska göra det möjligt att uppnå ett nytt material eller en ny produkt vars egenskaper liknar det material som avfallet härstammar ifrån.¹² Domstolen ansåg inte att Mayer Parrys framställning av grad 3 B-ämnet syftade till att återställa ämnet i sitt ursprungliga skick. Detta eftersom grad 3 B-ämnet fortfarande innehöll en rad oönskade beståndsdelar, såsom målarfärg, olja, ickemetallhaltiga ämnen och oönskade kemiska beståndsdelar. Därmed kunde inte Mayer Parrys framställande av detta ämne ses som ett materialutnyttjande. Stålverkets framställande av block, tunnplåt eller tråd ska dock ses som materialutnyttjande eftersom den processen resulterar i tillverkningen av nya produkter. Avfallet upphör med andra ord inte att vara avfall genom framställandet av en sekundär råvara, utan först när den sekundära råvaran används för att tillverka exempelvis block, tunnplåt eller tråd av stål.¹³

⁹ C-9/00, para. 40, 42, 44, 47 och 49.

¹⁰ C-444/00, para. 29-31.

¹¹ C-444/00, para. 34.

¹² C-444/00, para. 64 och 73.

¹³ C-444/00, para. 83-88.

3.4 Kommentarer kring EG-domstolens rättspraxis

Rättsfallen ovan har resulterat i omfattande juridisk diskussion på EG-rättslig nivå. De flesta författare verkar överens om att det råder stor oklarhet kring EG-domstolens rättspraxis vad gäller avklassificering. Carnwath menar exempelvis att letandet efter en logisk röd tråd genom rättsfallen är dömt att misslyckas.¹⁴

Keele beskriver domslutet i ARCO/Epon som ett test. Bedömningen av om en substans ska klassas som avfall eller inte, måste göras i ljuset av samtliga omständigheter och i förhållande till direktivets syfte och effektivitet.¹⁵ Carnwath påpekar att EG-domstolen inte har pekat ut några andra omständigheter av betydelse för detta test. Domstolen anger endast att bedömningen ska göras i förhållande till bestämmelsen ”göra sig av med”. I fallet Epon var detta enligt Carnwath ett helt opassande svar eftersom Epon ville återanvända materialet och inte göra sig av med det.¹⁶

Vidare i ARCO/Epon fastställer EG-domstolen att avfall inte nödvändigtvis upphör att vara avfall bara av den händelsen att det genomgått en fullständig återvinningsåtgärd. Avgörande är fortfarande om innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med substansen.¹⁷ Carnwath anser att det ställningstagandet är obskyrt och irrelevant.¹⁸ Generaladvokat Alber angav i sitt yttrande i fallet Mayer Parry att EG-domstolen kan ha syftat på en teoretisk möjlighet att innehavaren av det återvunna materialet behövde göra sig av med det för att den inte hittade en marknad för det. Han ansåg dock att ett sådant förhållande troligtvis är extremt ovanligt.¹⁹ Carnwath accepterar det som en möjlig förklaring, men förstår fortfarande inte hur EG-domstolen fann att uttalandet hade relevans i det aktuella fallet eftersom Epon inte behövde någon marknad för sin träflis utan ville använda den självt.²⁰

¹⁴ Carnwath, L.J., “Case Comment R. (on the application of OSS Group Ltd)v (1) Environment Agency and (2) DEFRA”, (2007) Nov., *Journal of Planning & Environmental Law*, s 1611.

¹⁵ Keele, H., “When Does Waste Cease to be Waste?”, (2001) 3 (3), *Environmental Law Review*, s 215.

¹⁶ Carnwath, L.J., “Case Comment R. (on the application of OSS Group Ltd)v (1) Environment Agency and (2) DEFRA”, (2007) Nov., *Journal of Planning & Environmental Law*, s 1607.

¹⁷ De förenade målen C-418/97 och C-419/87, para. 94.

¹⁸ Carnwath, L.J., “Case Comment R. (on the application of OSS Group Ltd)v (1) Environment Agency and (2) DEFRA”, (2007) Nov., *Journal of Planning & Environmental Law*, s 1608.

¹⁹ Förslag till avgörande i mål C-444/00 av generaladvokat Siegbert Alber.

²⁰ Carnwath, L.J., “Case Comment R. (on the application of OSS Group Ltd)v (1) Environment Agency and (2) DEFRA”, (2007) Nov., *Journal of Planning & Environmental Law*, s 1608.

Carnwath anser att det inte finns någon anledning för nationella domstolar att utforma egna kriterier och därigenom försöka fylla gapet efter EG-domstolen. EG-domstolen har gång på gång låtit bli att utforma de kriterier som så starkt har efterfrågats och hänvisar istället till begreppet ”göra sig av med” även i de fall där innehavaren är den slutliga användaren. Det har funnits flera möjligheter för EG-domstolen att leverera ett klagörande, inte minst i ARCO/Epon där EG-domstolen hade assistans av både en generaladvokat, kommissionen och fem medlemsstater.²¹

Allt är dock inte oklart i EG-domstolens domar. Både Keele och Tieman lyfter fram det faktum att EG-domstolen gång på gång framhåller att avfallsdefinitionen inte ska tolkas restriktivt. Detta beror enligt dem på en strävan efter att främja den miljöskyddshänsyn som direktivet är baserat på.²²

Enligt Crowhurst och Lee innebär kontrollkraven i avfallslagstiftningen en stor ekonomisk och praktisk börda för ett stort antal industrier och verksamheter i Europa. I värsta fall kan det enligt författarna leda till att industrier omlokaliseras sina verksamheter.²³ Tieman anser dock att det oftast är bördan från nationella regleringar som företagen vill slippa eftersom dessa ofta går längre än avfallsdirektivet. Den börda som följer av avfallsregleringen bör enligt Tieman inte reduceras genom en minskad omfattning på avfallsdefinitionen utan genom en minskning av bördorna i sig.²⁴

3.5 Delanalys

Flera av debattörerna ovan framhåller med rätta att det är svårt att dra generella slutsatser från rättsfallen. EG-domstolen har valt olika ingångar i de olika rättsfallen och det går därmed inte att följa systematiken och logiken i deras resonemang. Med avseende på de stora problem EG-domstolen har haft med att definiera avfall är det inte konstigt att det uppstår svårigheter med att definiera avklassificering. Vidare är rättsfallen i grunden ganska olika och det hade därmed inte varit någon lätt uppgift för EG-domstolen att utforma en uppsättning kriterier som kan

²¹ Carnwath, L.J., “Case Comment R. (on the application of OSS Group Ltd)v (1) Environment Agency and (2) DEFRA”, (2007) Nov., *Journal of Planning & Environmental Law*, s 1604, 1611, 1613 och 1614.

²² Keele, H., “When Does Waste Cease to be Waste?”, (2001) 3 (3), *Environmental Law Review*, sida 216 och Tieman, J., “The Broad Concept of Waste and the case of ARCO – Chemie and Hees – Epon”, (2000) 9, *European Environmental Law Review*, s 328.

²³ Crowhurst, G., och Lee, R., *Waste Recovery: Salvaging some Meaning from Waste Definitions?* (2007) 16, *European Environmental Law Review*, s 76.

²⁴ Tieman, J., “The Broad Concept of Waste and the case of ARCO – Chemie and Hees – Epon”, (2000) 9, *European Environmental Law Review*, s 334 f.

tillämpas på alla dessa olika scenarier. Dessvärre verkar EG-domstolen inte ens ha försökt att göra bedömningen av avklassificering begriplig. Ett första steg hade exempelvis kunnat vara att ange några av de ”samtliga omständigheter” som bedömningen ska göras utifrån enligt ARCO/Epon målet.

Ett annat oklart ställningstagande av EG-domstolen är att begreppet ”göra sig av med” har ansetts vara avgörande. En sådan ingång kan tyckas självklar med utgångspunkt i avfallsdefinitionen men blir missvisande i många av de fall som rör avklassificering av avfall. Återvinningsaktörer vill inte alltid göra sig av med avfallet utan önskar ibland förädla det för att använda i den egna produktionen. För dessa fall borde EG-domstolen ha presenterat ett nytt förhållningssätt anpassat exempelvis efter villkoren i återvinningsbranschen. Risken blir annars att bedömningen upplevs som framtvingad och ologisk.

Den enda generella slutsats som kan dras av rättsfallen är EG-domstolens restriktiva hållning till att avklassificera avfall vilket också lyfts fram av några av författarna. Restriktiviteten har motiverats ur miljöskyddshänsyn vilket ligger i linje med försiktighetsprincipen. Domstolens prioriterande av det säkra före det osäkra kan dock framstå missvisande i förhållande till de återvinningsaktörer vars verksamhet inte nödvändigtvis behöver vara förknippad med betydande miljörisker, utan istället kan innebära möjligheter för miljön i stort.

Tieman framför ett intressant förslag om minskning av bördorna för avfallshanterare snarare än en minskning av omfattningen av avfallsdefinitionen. Fördelen är att gränsdragningen för avklassificeringen då inte blir lika avgörande. En generell sänkning av kontrollen och restriktionerna för hantering av avfall kan dock innebära risk för att bördorna inte bara sänks för återvunnet och ofarligt avfall utan även för miljöfarligt avfall. En sådan reglering skulle innebära en ökad risk för miljön och därmed inte vara ändamålsenlig.

Carnwaths hypotes om att EG-domstolen medvetet skulle ha undvikit att fastställa kriterier är intressant och frågan är i så fall vad ett sådant eventuellt principbeslut skulle kunna bero på. Tydliga kriterier har ju trots allt varit efterfrågade från branschen i flera årtionden. Det är möjligt att uppgiften har bedömts vara för komplex för att kunna lösas inom ramen för ett specifikt fall. Kanske har EG-domstolen även ansett att frågan istället bör lösas av medlemstaterna. I så fall har denna konsekventa vägran nu gett resultat i form av det nya ramdirektivet om avfall.

4 Det nya ramdirektivet om avfall

Det har hänt mycket på avfallsområdet sedan det första ramdirektivet om avfall antogs 1975 och det är därför positivt att det nu har tagits fram ett nytt ramdirektiv. Detta kapitel börjar med en redogörelse för kommissionens temainriktade strategi som utgör grunden för ramdirektivet om avfall. Därefter behandlas ramdirektivet i mer generella drag innan redogörelsen övergår till att behandla den svenska implementeringen av direktivet. Bestämmelsen kring avklassificering av avfall behandlas dock inte i detta kapitel utan har givits större utrymme i kapitel 5.

4.1 Kommissionens temainriktade strategi

Kommissionen presenterade 2005 ”En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall”. Det övergripande syftet var att se över och analysera EU:s avfallspolitik samt att utveckla strategiska ramar för framtiden. Den befintliga lagstiftningen efterlevdes inte tillräckligt väl i alla medlemsstater och det fanns stora skillnader mellan de olika ländernas regleringar. På lång sikt är målet att EU ska bli ett återvinningsamhälle som fungerar effektivt både ekonomiskt och miljömässigt. För att det ska kunna uppnås föreslogs i kommissionens temainriktade strategi att avfallsregleringen skulle moderniseras, att en livscykelanalys skulle införas i beslutsprocesserna samt att lagstiftningen generellt skulle förtydligas, förenklas och effektiviseras.¹

4.2 Direktivets huvudsakliga innehåll

Det nya direktivets syfte och struktur

Det nya ramdirektivet om avfall antogs i november 2008 och ska ersätta de tre direktiven; ramdirektivet om avfall², direktivet om farligt avfall³ och direktivet om spillolja⁴. Direktivet är baserat på kommissionens temainriktade strategi och medlemstaterna ska ha implementerat de nya bestämmelserna i de nationella lagstiftningarna senast den 12 december 2010.⁵

¹ “Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall.” (KOM (2005) 666 slutlig), s 3-6.

² 2006/12/EG.

³ 91/689/EEG.

⁴ 75/439/EEG.

⁵ Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel 40 och 41.

Syftet att skydda miljön och människors hälsa har följt avfallsregleringen genom åren och i det nya ramdirektivet om avfall anges att

”I detta direktiv fastställs åtgärder som syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning.”⁶

I preambeln till det nya ramdirektivet om avfall anges även att direktivet ska bidra till att EU närmar sig ett återvinningssamhälle där avfallsgenerering undviks och där det avfall som uppstår används som resurs.⁷ Miljömålet blir därmed att med hänsyn till hela produktens livscykel generellt minska miljöpåverkan vid generering och hantering av avfall.⁸

Förtydliganden genom nya definitioner

I preambeln till det nya ramdirektivet om avfall anges att det inte bör råda någon oklarhet avseende de olika aspekterna vid definitionen av avfall⁹, och de flesta definitioner har också förtydligats i det nya direktivet.¹⁰ Avfallsdefinitionen i sig har inte ändrats, utan avfall utgörs fortfarande av det ”ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”. Däremot har hänvisningen till den avfallskatalog som tidigare låg i bilaga 1 tagits bort.¹¹ Enligt David Hansson på Naturvårdsverket var det inte någon kontroversiell åtgärd. I och med att den 16:e avfallskategorin innefattade allt som inte angavs i de övriga kategorierna, kunde allt utgöra avfall och avfallskatalogen spelade därmed ut sin roll.¹²

Det nya ramdirektivet innehåller många fler definitioner än tidigare vilket syftar till att förtydliga bestämmelserna. Viktig för inriktningen på det nya direktivet är skillnaden mellan återvinning och återanvändning. Återanvändning innebär ett förfarande där produkter eller komponenter som inte är avfall återanvänds i samma syfte som de ursprungligen var avsedda för. Det ska ställas mot återvinning där avfall genomgår ett förfarande för att antingen i en

⁶Ramdirektiv 2008/98/EG, artikel 1.

⁷ Preambeln till Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, para. 28.

⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall. (KOM (2005) 667 slutlig), s 2.

⁹ Preambeln till Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, para. 22.

¹⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall. (KOM (2005) 667 slutlig), s 2.

¹¹ Jämför 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel 3.1 med Ramdirektiv 2006/12/EG om avfall, artikel 1.1 (a).

¹² David Hansson, Naturvårdsverkets miljörättsavdelning, besök 090525.

anläggning eller i samhället i stort ersätta ett annat material som skulle ha använts för ett visst syfte eller förberetts för detta syfte.¹³

Inom avfallsregleringen har det länge diskuterats huruvida en restprodukt som uppkommer i en tillverkningsprocess ska behandlas enligt avfallslagstiftningen eller betraktas som en helt vanlig råvara. EG-domstolen har vid ett flertal tillfällen prövat frågan och rättspraxis är omfattande.¹⁴ I det nya ramdirektivet om avfall legaldefinieras för första gången vad en biprodukt är för någonting och definitionen är i princip en kodifiering av rättspraxis.¹⁵ Utgångspunkten i det nya ramdirektivet är att resterna från en tillverkningsprocess är att betrakta som avfall och att det endast kan ses som en biprodukt om definitionen med dess kompletterande villkor är uppfyllda. Biprodukter definieras som ämnen eller föremål som uppkommer genom en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att framställa dessa ämnen eller produkter. De därpå följande villkoren stadgar att det ska vara säkerställt att restprodukten kommer att fortsätta användas, att den ska kunna användas direkt utan någon särskild bearbetning, att den ska ha producerats som en integrerad del i produktionsprocessen samt att den fortsätta användningen ska vara laglig. Bedömningen kring vad som ska klassificeras som biprodukter baseras med andra ord på dessa fyra villkor. Därutöver finns det möjlighet för kommissionen att i ett kommittéförfarande ta fram kriterier för att avgöra huruvida specifika ämnen eller föremål ska klassificeras som biprodukter eller avfall.¹⁶

Avfallshierarkin

Den nya avfallshierarkin består av fem steg och ska fungera som en prioriteringsordning för politik och lagstiftning på avfallsområdet.¹⁷ I första hand ska medlemsstaterna arbeta förebyggande och motverka att nytt avfall bildas. Direktivet anger att det nationellt ska utvecklas program för undvikande av avfall.¹⁸ I andra hand anger avfallshierarkin att det ska ske en förberedelse för återanvändning. Det innebär ett förfarande med kontroll, rengöring eller reparation som resulterar i att produkten kan användas på nytt utan annan förbehandling.¹⁹ Materialåtervinning ska främjas i tredje hand och annan återvinning såsom

¹³ Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel 3.

¹⁴ Davies, s 226.

¹⁵ Hansson, David, Naturvårdsverkets miljörättsavdelning, besök 090525.

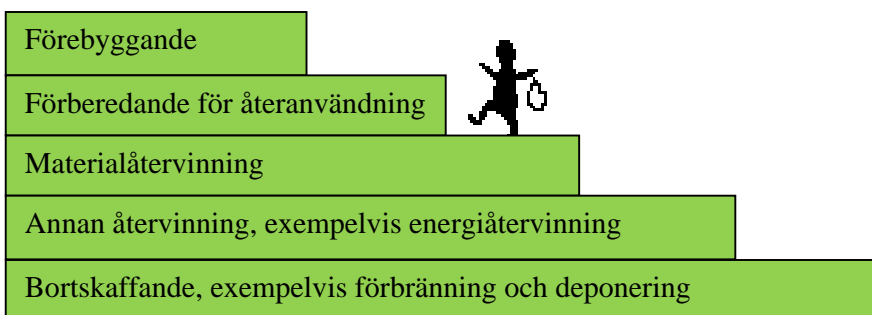
¹⁶ Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel 5.

¹⁷ Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel 4.

¹⁸ Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel 29.

¹⁹ Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel 4.1 (b) och 3 (16).

energiåtervinning i fjärde hand. Först som en sista åtgärd ska avfallet bortskaffas genom exempelvis förbränning där energin inte tas om hand eller genom deponering.²⁰



Hierarkin är inte absolut, utan avvikelser kan göras om ett sådant alternativ ger bäst resultat för miljön som helhet.²¹

Mätbara mål på ökad återanvändning och materialåtervinning

Det övergripande syftet med ökad återvinning och återanvändning är kopplat till uttryckliga krav i det nya ramdirektivet om avfall. Senast 2015 ska insamling anordnas separat för åtminstone papper, metall, plast och glas och innan 2020 ska 50 % av allt hushållsavfall bestående av dessa material antingen förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas. För att nå dessa mål ska alla medlemsstater främja återanvändning av produkter och förberedelse för återvinning. Det ska göras exempelvis genom användning av ekonomiska styrmedel, stöd till nätverk för återanvändning och utformande av tydliga kriterier för upphandling. Vart tredje år ska medlemsstaterna rapportera till kommissionen om huruvida målen har uppfyllts. Om målen inte har uppnåtts ska orsakerna till detta anges i rapporten tillsammans med de åtgärder som medlemsstaten ska vidta för att nå målen framöver.²²

4.3 Den svenska implementeringen av det nya ramdirektivet

Eftersom det nya ramdirektivet om avfall inte är direkt tillämpligt i medlemsstaterna ligger nu ansvaret på varje land att implementera de nya reglerna senast den 10 december 2010 då direktivet träder i kraft. Eftersom avfallsdirektivet är ett minimidirektiv finns det inget krav på

²⁰ Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel 4.1.

²¹ Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel 4.2.

²² Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel 11.

att det ska överföras ordagrant till de inhemska bestämmelserna men kraven som ställs i direktivet måste bli gällande och möjliga att genomdriva.²³

I anledning av det nya ramdirektivet om avfall behöver regeländringar göras främst i 15 kap. miljöbalken och i avfallsförordningen.²⁴ Samtliga förändringar har gått ut på remiss och i nästa avsnitt följer en kort redogörelse av de viktigaste och för uppsatsen mest relevanta. Implementeringen av avklassificeringsbestämmelsen behandlas i nästa kapitel, se vidare avsnitt 5.4.

4.3.1 Avfallsregleringen i miljöbalken

I promemorian från miljödepartementet föreslås att nuvarande 15 kap. miljöbalken om ”Avfall och producentansvar” upphävs och ersätts av ett nytt kapitel med ny rubrik och disposition. Flera av reglerna i det nuvarande kapitlet har behållit formuleringar från den gamla renhållningslagen och detta behöver nu ses över för att modernisera bestämmelserna. Kapitlet föreslås ha rubriken ”Avfall” samt ges en tydligare och mer överskådlig disposition.²⁵

Avfallshierarkin

Miljödepartementet föreslår i sin promemoria att i det nya avfallskapitlet i miljöbalken införa en inledande bestämmelse där avfallshierarkin kommer till tydligt uttryck. Ett av syftena med översynen av avfallsdirektivet har varit att skärpa de avfallsförebyggande åtgärderna samt att ta hänsyn till produkters och materials hela livscykel och inte enbart till avfallsfasen. Departementet menar därför att principen om avfallshierarkin ska betonas i den svenska avfallsregleringen.²⁶

Principen om en avfallshierarki kommer redan idag till visst uttryck i miljöbalken, exempelvis genom den så kallade hushållningsprincipen.²⁷ Departementet menar att miljöbalken och regeringens politik på avfallsområdet således redan präglas avfallshierarkin men att den måste framhävas på ett skarpare sätt i en inledande bestämmelse som anger att syftet med bestämmelserna i kapitlet i första hand är att förebygga uppkomsten av avfall.²⁸

²³ EG-fördraget, artikel 249.

²⁴ Promemoria om nya avfallsregler, Ds 2009:37, s 123.

²⁵ Promemoria om nya avfallsregler, Ds 2009:37, s 123.

²⁶ Promemoria om nya avfallsregler, Ds 2009:37, s 125.

²⁷ 2 kap. 5 § miljöbalken.

²⁸ Promemoria om nya avfallsregler, Ds 2009:37, s 126.

Definitioner

Definitionen av avfall föreslås justeras så att den överensstämmer med direktivets nya definition där hänvisningen till avfallskatalogen tagits bort. Därutöver föreslås att det i 15 kap. miljöbalken införs ytterligare några definitioner för att underlätta en tolkning av de materiella bestämmelserna i kapitlet. Bland annat föreslås begreppen ”återanvändning”, ”återvinning” och ”bortskaffande” definieras direkt i kapitlet. Definitionerna har dock till viss del en annan utformning än i direktivet vilket från departementets sida motiveras med att det är nödvändigt för förståelsen av de svenska reglerna i övrigt och även för ett korrekt genomförande av direktivet.²⁹

4.3.2 Avfallsförordningen

I promemorian från miljödepartementet föreslås att den nuvarande avfallsförordningen upphävs och ersätts med en ny. Den nya förordningen ska även ersätta nuvarande förordningar om spillolja och gränsöverskridande transporter av avfall. Departementet menar att de ändringar som behöver göras med anledning av det nya direktivet är så omfattande att en ny förordning med ny struktur och disposition blir mer tydlig och överskådlig.³⁰ Avfallsförordningen kommer enligt förslaget exempelvis att innehålla regleringarna runt biprodukter och avklassificering av avfall i form av undantagsbestämmelser från förordningen. Förslaget kring avklassificering av avfall behandlas vidare i avsnitt 5.4.

4.4 Kommentarer kring det nya ramdirektivet

Enligt Pocklington är det tydligt att olika intressegrupper har efterfrågat olika sorters förändringar med det nya ramdirektivet. Industrin efterfrågar mindre restriktiv kontroll över avfallshanteringen medan frivilligorganisationerna eftersträvar ett starkare miljöskydd genom en ökad omfattning av direktivet och ett undvikande av kryphål. Slutligen har kommissionen och EG-domstolen önskat främja en ökad tydlighet och ett upprättande av principer för avfallshanteringen. Enligt Pocklington krävs det en juridisk helhetssyn och den kritiska frågan blir då ifall förändringen kommer att förbättra avfallslagstiftningen inom gemenskapen och om den är tillräckligt tydlig för att faktiskt ge ett förbättrat resultat. Slutligen anser Pocklington att rättsläget har förändrats från en situation där det var allmänt accepterat att lagstiftningen inte var ändamålsenlig men där det fanns en generell förståelse för hur den

²⁹ Promemoria om nya avfallsregler, Ds 2009:37, s 127-130.

³⁰ Promemoria om nya avfallsregler, Ds 2009:37, s 149.

skulle tillämpas, till en situation där lagstiftningen bättre stämmer överrens med miljömålen men där det är osäkert hur regleringen kommer att fungera i praktiken.³¹

Nash beskriver det nya ramdirektivet om avfall som en tydlig kompromisslösning. Den kraftiga ökningen av antalet medlemsstater under årens lopp har enligt henne resulterat i en smygande förändring från ett intimt lagstiftningsarbete till en övning i diplomati och kompromissande staterna emellan. Trots de begränsningar och svagheter som detta resulterat i ska direktivet ses som ett steg framåt vad gäller hela livscykeln för produkter och material. Alternativet till det nya ramdirektivet hade kanske varit inget direktiv alls snarare än ett bättre direktiv. Därmed får det nya ramdirektivet om avfall ändå ses som en diplomatisk succé menar Nash.³²

Eva Blixt som arbetar med avfallsfrågor på Jernkontoret, branschorganisationen för svenska företag som producerar stål, har en förhoppning om att reglerna i det nya direktivet kommer att leda till en förbättring för svenska företag. Hon tycker att det nya direktivet är bra men anger samtidigt att Sverige för att förhoppningarna ska införlivas bör implementerar det nya direktivet förhållandevis rakt av utan att tillämpa hårdare nationella krav. Svenska företag agerar på en internationell marknad där konkurrensen är hård och att hela tiden behöva förhålla sig till strängare krav än sina konkurrenter försvårar deras arbete menar Eva Blixt.³³

4.5 Delanalys

Kommissionens temainriktade strategi lyfter upp det övergripande syftet att göra gemenskapen till ett återvinningssamhälle. Det är ett tämligen otydligt mål som är svårt att förhålla sig till och utvärdera. Samtidigt är det viktigt att EU har sett till miljöns och naturtillgångarnas hela livscykel och angett vart de strävar med avfallspolitiken. Dels blir det därmed enklare för medlemsstaterna att hamna rätt i valet av framtida investeringar på avfallsområdet och dels blir det enklare att i framhålla återvinning även i arbetet med utformningen av gemenskapens övriga lagstiftning. I enlighet med principen om hållbar utveckling blir målet om ökad återvinning nyckeln till ett framtida välfärdssamhälle anpassat efter förutsättningarna i miljön.

³¹ Pocklington, D., "The Significance of the Proposed Changes to the Waste Framework Directive", (2006) 15, European Environmental Law Review, s 86.

³² Nash, H., A., "The revised Directive on Waste: resolving legislative tensions in waste management?", (2009) 21 (1), Journal of Environmental Law, s 149.

³³ Blixt, Eva, Jernkontoret, per telefon 090811.

Frågan blir då om gemenskapen genom det nya ramdirektivet om avfall kan uppnå de högt uppsatta målen. Det är positivt att det avseende ökad återanvändning och materialåtervinning finns mätbara mål angivna för hur stor procent av vissa typer av hushållsavfall som ska sorteras separat vid ett visst årtal. Mätbara mål ökar möjligheterna att skapa ett återvinningssamhälle genom att medlemsstaterna tvingas till ökad återvinning. Det återstår att se om det räcker med den press som rapportskrivandet innebär, eller om målen framöver behöver kopplas till starkare sanktioner.

De tydliga målen kring återanvändning och materialåtervinning får jämföras med det betydligt mer försiktiga förfarande som valts gällande hierarkins första prioritering om förebyggande av avfall. Här finns det inga procentsatser alls angivna i direktivet utan mål att uppfylla 2020 ska arbetas fram först 2014. Med tanke på det övergripande målet om strävan efter att skapa ett återvinningssamhälle kan det tyckas underligt att mätbara mål för det viktigaste steget i hierarkin inte har värdesatts högre. Det är också anmärkningsvärt att det inte finns någon antydning till sanktionssystem kopplat till denna viktiga målsättning. Frågan är utan tvekan svår att hantera eftersom produktion och konsumtion och därmed även avfallsgenerering är så nära kopplat till välfärd och utveckling inom europeiska gemenskapen. Samtidigt tappar de andra målen om ökad andel återvunnet material i betydelse om trenden med ständigt ökande mängd producerat avfall inte bryts. För en effektiv reglering skulle det krävas ett gemensamt mål för hela gemenskapen på en procentuell minskning av mängden avfall samt en nationell uppdelning baserad på ekonomiska och tekniska möjligheter.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att målen för återanvändning och materialåtervinning inte har kopplats till några kännbara sanktioner och att det inte alls har ställts upp några mål för förebyggande av avfall. Det krävs att alla medlemsstater agerar tillsammans och det är därför viktigt att gemenskapen kan använda sig av kännbara juridiska verktyg för att inte riskera att direktivet, med dess ambitiösa mål, enbart blir en papperstiger.

Det nya ramdirektivet om avfall har även andra syften än de miljörättsliga. Till exempel kan nämnas den ökade tydlighet som eftersträvats genom de nya definitionerna. Om dessa förtydliganden innebär enklare bedömningar för de olika berörda aktörerna återstår att se, men det är positivt att gemenskapen tydligt strävar efter ökad juridisk förutsägbarhet. Inte minst kan det få stor betydelse för de avfallsaktörer som agerar på en internationell marknad och därför önskar konkurrera på lika villkor.

Den svenska implementeringen av det nya ramdirektivet har resulterat i ett ambitiöst förändringsarbete där både 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen görs om från grunden. Det är positivt att miljödepartementet har tagit ansvar för behovet av strukturella förändringar i den svenska avfallslagstiftningen, trots att det nya ramdirektivet inte innebär så många nyheter i sak för Sveriges del. Att lyfta upp avfallshierarkin till portalparagraf i 15 kapitlet i miljöbalken innebär en markering av vikten av att prioritera rätt. Betoningen kan tyckas överdriven i ett land som Sverige där återvinningsgraden redan är hög, men innan vi når maximal andel återvinning så finns det fortfarande anledning att sträva efter fortsatt utveckling. Vidare återstår det mycket arbete inför det trendbrott som måste till för att Sverige som land ska kunna minska mängden genererat avfall. Det är positivt att miljödepartementet har insett betydelsen av hierarkin och gjort ett ambitiöst försök att implementera den på ett bra sätt.

Miljödepartementets val att införa andra definitioner än de som återfinns i det nya ramdirektivet kan diskuteras. Förvisso är Sverige i det egna implementeringsarbetet inte beroende av anpassningar efter andra länder vilket gör att det kan antas tydligare och mer precisa definitioner. Miljödepartementet kan mycket väl ha rätt i att sådana definitioner kan uppfylla det nya ramdirektivet på ett bättre sätt, men det finns samtidigt en risk att det skapas onödiga komplikationer för de internationella avfallsaktörerna. Det nya ramdirektivet är som nämnts ovan endast ett minimidirektiv och det är upp till varje land att välja andra formuleringar så länge det inte motverkar syftet. I den här frågan bör det dock dras en skiljelinje mellan vad en medlemsstat kan göra och vad den bör göra. Det är tveksamt om andra definitioner ger så mycket bättre implementering att det motiverar att de svenska aktörerna riskerar att utsättas för andra villkor än deras konkurrenter.

5 Avklassificering av avfall enligt det nya ramdirektivet

Genom det nya ramdirektivet om avfall regleras avklassificering av avfall för första gången. Detta kapitel utreder dels utformningen av den aktuella bestämmelsen, dels förutsättningarna för att framställa tydliga kriterier och dels hur bestämmelsen kommer att implementeras i Sverige. Avsnittet avslutas med en delanalys som bland annat jämför de nya villkoren med den rättspraxis som diskuterades i kapitel 3.

5.1 Motiven bakom avklassificeringsregleringen

I kommissionens temainriktade strategi slås det fast att det, trots EG-domstolens domar, fortfarande är oklart när avfall upphör att vara avfall. Vidare anges att oklarhet kan resultera i osäkerhet för både berörda myndigheter och för återvinningsindustrin vilket kan utgöra hinder för välbehövliga investeringar. Ett av motiven bakom avklassificeringsregleringen har därför varit att komma till rätta med den oklarhet som har konstaterats.¹

Kommissionens temainriktade strategi anger även att förvaltningskostnaderna i samband med avfallslagstiftningen kan minskas genom att det klargörs när avklassificering av avfall kan ske. Redan i strategin föreslås det att avklassificeringsproblematiken ska klargöras genom ett införande av miljökriterier för olika avfallslag. Sådana kriterier skulle kunna förbättra återvunna produkters miljöprestanda genom att företagen skulle uppmuntras att av återvunnet material tillverka produkter som uppfyller miljökriterierna. Samtidigt är ett av motiven i strategin att minska onödiga hinder för återvinningsverksamhet av låg risk.²

Även kommissionens Joint Research Center (JRC) i Sevilla anger att bristen på harmonisering orsakar rättsosäkerhet både för producenter och användare av återvunnet material. Medlemsstaterna har utvecklat olika regleringar som inte alltid är kompatibla. Det innebär att ett material kan betraktas som avfall i en medlemsstat och som en produkt i en annan. Konsekvensen blir att producenter och återvinnare tenderar att stanna på den nationella

¹ “Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall.” (KOM (2005) 666 slutlig), s 4ff.

² “Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall.” (KOM (2005) 666 slutlig), s 10 och 13.

marknaden för att undvika de administrativa och juridiska kostnader som osäkerheten innebär.³

Framtagandet av speciella kriterier för avklassificering ska enligt JRC underlätta återvinning, säkra en hög skyddsnivå, minska användandet av naturresurser och minska andelen deponerat avfall. Speciella kriterier för avklassificering kan även höja kvalitén på återvunnet material genom att definiera tekniska och miljömässiga minimikrav. Ökad information om produkterna kan också öka efterfrågan på dem. Användandet av återvunnet material istället för primära råvaror motverkas ofta av själva avfallsstämpeln i sig. JRC menar att definierandet av avklassificering därmed kan höja statusen på återvunnet material och på så sätt främja återvinningen.⁴

5.2 Utformningen av avklassificeringsbestämmelsen

Den bestämmelse som ska ligga till grund för framtagande av specifika kriterier för avklassificering av avfall återfinns i det nya ramdirektivets artikel 6. Den lyder enligt följande;

”1. Visst specifikt avfall ska upphöra att vara avfall i den mening som avses i artikel 3.1 när det har genomgått ett återvinningsförfarande, inbegripet materialåtervinning, och uppfyller specifika kriterier som utarbetats på följande villkor.

- a) Ämnet eller föremålet ska användas allmänt för specifika ändamål.
- b) Det ska finnas en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål.
- c) Ämnet eller föremålet ska uppfylla de tekniska kraven för de specifika ändamålen och befintlig lagstiftning och normer för produkter.
- d) Användning av ämnet eller föremålet kommer inte att leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

...()...

³ End of Waste Criteria Final Report, European Commission, JRC, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2008, <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/documents/Endofwastecriteriafinal.pdf>, 090525, s 7.

⁴ End of Waste Criteria Final Report, European Commission, JRC, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2008, <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/documents/Endofwastecriteriafinal.pdf>, 090525, s 7.

4. Om inga kriterier har fastställts på gemenskapsnivå i enlighet med förfarandet i punkterna 1 och 2, får medlemsstaterna med beaktande av tillämplig rättspraxis från fall till fall besluta om att ett visst avfall har upphört att vara avfall. De ska anmäla sådana beslut till kommissionen...”

De två första villkoren i första stycket är kompletterande och markerar att det ska vara mer troligt att substansen eller föremålet kommer att användas för ett användbart syfte än att det bortskaffas. Det tredje villkoret innebär att substansen eller föremålet endast kan upphöra att utgöra avfall när det är färdigt att användas utan några ytterligare avfallsrelaterade processer. Avklassificering föreligger alltså inte om föremålet eller substansen fortfarande kräver specialhantering i jämförelse med jungfruligt material. Som sista villkor framkommer skyddet för miljön. Här får en jämförelse göras mellan användandet av föremålet eller substansen under avfallslagstiftningen respektive under produktlagstiftningen. Ordet ”allmänt” har lagts till för att poängtera att det krävs en helhetssyn i bedömningen.⁵ Det faktum att det nu finns villkor för att ta fram kriterier innebär att avklassificeringsbedömningen inte längre är beroende av avfallsdefinitionen.

David Hansson på Naturvårdsverket påpekar att artikeln inte är riktad till aktörerna i återvinningsbranschen utan till den kommitté under kommissionen som har tillsatts för att utarbeta närmare kriterier för när avfall inom olika avfallsslag upphör att vara avfall.⁶ Innan kommittén har hunnit ta fram aktuella kriterier, samt avseende de avfallsslag där inga kriterier tas fram, får medlemsstaterna enligt fjärde stycket i artikel 6 bedöma frågan från fall till fall. De ska då ta EG-domstolens rättspraxis till hjälp och anmäla utgången till kommissionen. Detta innebär att det kommer att dröja innan artikel 6 får en praktisk tillämpning för gemenskapens återvinningsaktörer.

5.3 Framtagande av kriterier

Det kommittéförfarande som anges i artikel 6 regleras enligt artikel 39.2 i samma direktiv. Därifrån hänvisas i sin tur till ett specifikt förfarande som innebär att varje medlemsstat har var sin representant.⁷ För Sveriges del är Naturvårdsverket representant i kommittéarbetet.⁸

⁵ End of Waste Criteria Final Report, European Commission, JRC, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2008, <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/documents/Endofwastecriteriafinal.pdf>, 090525, s 16.

⁶ David Hansson, Naturvårdsverkets miljörettsavdelning, besök 090525.

⁷ Beslut 1999/468/EG, ändrat genom beslut 2006/512/EG, artikel 5a1-5a4 och 7.

⁸ David Hansson, Naturvårdsverkets miljörettsavdelning, besök 090525.

När beslut ska fattas tillämpas det viktningssystem som anges i artikel 205.2 EG-fördraget, vilket innebär att Sveriges 10 röster till exempel ställs mot Tysklands 29 och Lettlands 4. Förutsatt att det beslut som kommittén antar överensstämmer med kommissionens ursprungliga åtgärdsförslag och om rådet eller europaparlamentet inte opponerar sig ska kommissionen anta beslutet. Rådet kan motsätta sig beslutet med kvalificerad majoritet och europaparlamentet med enkel majoritet.⁹

Europaparlamentet invände mot det föreslagna kommittéförfarandet i både första och andra läsningen och menade att utarbetandet av kriterier istället borde omfattas av medbeslutandeförfarandet.¹⁰ Kommissionen skulle i så fall ha lagt fram ett förslag på kriterier för europaparlamentet och rådet som enligt systematiken i artikel 251 EG-fördraget skulle ha haft rätt att godkänna, underkänna eller föreslå ändringar till förslaget. Europaparlamentet ville med andra ord aktivt få vara med och besluta om de nya kriterierna. Med det kommittéförfarande som nu gäller kan europaparlamentet och rådet enbart stoppa förslag som kommer från kommissionen och kommittén. De kan inte på egen hand påverka innehållet.

Europaparlamentet ville även införa en begränsad lista med avfallskategorier där kriterier kunde fastställas. Den föreslagna listan omfattades av; kompost, granulat, papper, glas, metall, uttjänat däck samt begagnade kläder och motiverades med att det för dessa kategorier brådskar mest med nya förslag.¹¹ Listan infördes men ändrades i den slutliga versionen till att omfatta en exemplifiering på områden där kriterier kan övervägas. Dessa områden är; ballastmaterial, papper, glas, metall, däck och textilier.¹²

JRC presenterade 2008 ett förslag på kriterier för de tre avfallskategorierna metallskrot, ballastmaterial och kompost. De hade fått i uppdrag att visa exempel på hur kriterier kan utformas och att leverera en generell metod för det kommande arbetet.¹³ Kommissionen beskrev under det första kommittésammanträdet den 17 mars 2009 hur de tänkte sig arbetet framöver. De fem materialen aluminium, järn, koppar, glas och papper togs då fram för JRC att arbeta vidare med. Förhoppningen är att JRC ska lägga fram ett förslag för kommittén

⁹ Beslut 1999/468/EG ändrat genom beslut 2006/512/EG, artikel 5a2 och 5a3.

¹⁰ Europaparlamentets första behandling enligt medbeslutandeförfarandet, ändringsförslag 45 och Europaparlamentets andra behandling enligt medbeslutandeförfarandet ändringsförslag 36.

¹¹ Europaparlamentets första behandling enligt medbeslutandeförfarandet ändringsförslag 45.

¹² Ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, artikel. 6.2.

¹³ End of Waste Criteria Final Report, European Commission, JRC, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2008,

<http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/documents/Endofwastecriteriafinal.pdf>, 090525, s 8.

angående dessa områden redan i slutet av 2009. David Hansson anger att arbetet därefter kommer att fortgå avfallsslag för avfallsslag och det fortsatta arbetet blir därmed beroende av hur det går med framtagandet av kriterier för de fem första avfallsslagen. De första avfallsslagen är relativt enkla att komma överens om menar David Hansson men han säger samtidigt att det kan komma att bli svårare framöver på grund av meningsskiljaktigheter mellan de olika medlemsstaterna. Medlemsstaterna har olika mängder naturtillgångar och måste därför hushålla med sina resurser på olika sätt. Resurstillgång ställs mot miljöskydd vilket leder till konflikter vid överenskommandet om halter. Som exempel kan nämnas slagg som används vid vägbyggnationer där vissa länder vill tolerera en högre grad av miljöfarlighet i slaggen än andra.¹⁴

5.4 Implementeringen av artikel 6 i svensk rätt

Miljödepartementet har gjort en utredning för att se vilka förändringar som måste göras i svenska bestämmelser i samband med implementeringen av det nya ramdirektivet om avfall. I juli 2009 skickades en remiss av förslag om nya avfallsregler ut. Förslaget i stort är behandlat i avsnitt 4.3 och nedan följer en genomgång av departementets uttalande specifikt rörande implementeringen av artikel 6 rörande avklassificering av avfall.

Miljödepartementet konstaterar att eftersom avfallsdefinitionen fokuserar på huruvida den aktuella innehavaren av ett ämne eller föremål gör sig av med eller avser att göra sig av med ett ämne eller föremål så är det vid frågan om avklassificering av avfall enligt gällande rätt idag nödvändigt att bedöma avfallsinnehavarens förfogande över detsamma. Den bedömningen kan vara svår att göra eftersom avfall ofta byter innehavare flera gånger under återvinningshanteringen. Miljödepartementet anger att stadgandet i artikel 6 ska användas vid framtagandet av kriterier för avklassificering av avfall och att bedömningen i framtiden således kommer att kunna göras med hjälp av dessa kriterier, oberoende av avfallsdefinitionen. På detta sätt behöver inte längre innehavarens fortsatta förfogande över avfallet bedömas.¹⁵

I promemorian från miljödepartementet uppmärksammas att de villkor som finns i artikel 6 främst riktar sig till gemenskapslagstiftaren som ska ta fram kriterier för olika avfallsslag. Det påpekas att en bestämmelse som möjliggör för en svensk myndighet att undanta avfall från

¹⁴ David Hansson, Naturvårdsverkets miljörättsavdelning, besök 090525.

¹⁵ Promemoria om nya avfallsregler, Ds 2009:37, s 167f.

avfallshanteringsbestämmelserna egentligen inte behövs förrän kriterier tagits fram av kommittén. Departementet väljer dock att förbereda sig och föreslår därför att nedanstående paragraf i avfallsförordningen ska användas när kriterierna väl har utformats. Fram tills dess att kriterierna är framtagna kan medlemsstaterna använda sig av möjligheten som ges i artikel 6.4 att från fall till fall, enligt den rättspraxis som finns idag, besluta om huruvida ett visst avfall upphört att vara avfall.¹⁶ Artikel 6.4 finns inte med i departementets implementering men eftersom dess innebörd enbart är att rådande rättspraxis får fälla avgörandet torde det inte ha någon avgörande betydelse.

Miljödepartementet föreslår att den nya avfallsförordningens 10 § ska lyda:

”Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att denna förordning inte ska tillämpas på avfall som har återvunnits med någon sådan hantering som anges i bilaga 3 och utgörs av ett ämne eller föremål som

1. är avsett att allmänt kunna användas för ett visst ändamål,
2. det finns en efterfrågan på,
3. uppfyller de tekniska krav som enligt lag eller annan författning gäller för den avsedda användningen,
4. innebär att den avsedda användningen är hälso- och miljömässigt godtagbar, och
5. uppfyller de kriterier som Europeiska kommissionen har beslutat enligt artikel 6.2 i direktiv 2008/98/EG.”¹⁷

Miljödepartementet menar att när villkoren i punkt 1-4 samt de kriterier som tagits fram av kommissionen är uppfyllda så bör ett ämne eller ett föremål kunna undantas från avfallsförordningens tillämpningsområde och dess krav.¹⁸ Christina Almborg Kroon på miljödepartementets rättsenhet förklarar yttrandet i promemorian och anger att ordningen i det föreslagna stadgandet innebär att Naturvårdsverket har möjlighet att undanta ett ämne eller föremål från avfallsförordningen när de fem punkterna är uppfyllda. Den femte punkten motsvarar de kriterier som ska tas fram av kommittén och Christina Almborg Kroon anger att

¹⁶ Promemoria om nya avfallsregler, Ds 2009:37, s 118.

¹⁷ Promemoria om nya avfallsregler, Ds 2009:37, s 39.

¹⁸ Promemoria om nya avfallsregler, Ds 2009:37, s 169.

det troligtvis oftast kommer att räcka för Naturvårdsverket att ta ställning till om de är uppfyllda. Vid behov har Naturvårdsverket dock möjlighet att göra en egen bedömning mot bakgrund av de första fyra punkterna. De överrensstämmer i stort med de avvägningsskäl som anges i artikel 6 och som kommittén har att ta ställning till.¹⁹ På så sätt blir det därför möjligt för Naturvårdsverket att bedöma de fyra villkoren på ett annat sätt än kommissionen.

5.5 Kommentarer kring avklassificeringsbestämmelsen

Advokat Mikael Hägglöf på Fröberg & Lundholm Advokatbyrå menar att den regel i det nya ramdirektivet om avfall som verkligen tillför något nytt och med vilken EU försöker bringa klarhet i en tidigare oklar rättsfråga är artikel 6 om avklassificering av avfall. Inom industrin är det den förändring som det sätts störst förhoppning till och det område där en verklig förändring kan uppnås.²⁰

Christina Lindbäck som är miljöchef på Ragn-Sells anger att de har tittat noga på det nya ramdirektivet men än så länge har de svårt att se konsekvenserna av regleringen kring avklassificering av avfall. Det återstår mycket arbete innan kriterierna som ska tas fram är klara. Det är likväl symboliskt viktigt menar hon att man nu gör ett försök till att höja statusen på återvunnet material. Det hon undrar är dock vilken status varje enskild och avklassificerad avfallskomponent kommer att få rent juridiskt. Kommer de att betraktas som vilket material som helst?²¹ Naturvårdsverket har också granskat bestämmelsen om avklassificering i det nya direktivet och har inte några synpunkter på artikeln i sig. David Hansson menar även han att det är svårt att utvärdera dess faktiska verkan innan kriterierna har arbetats fram. Han tycker att artikeln i direktivet är väldigt vid och att det finns öppningar för en sträng såväl som en liberal miljöskyddshållning i kriterierna.²²

Jan Olofsson arbetar med tillsyns- och tillståndsärenden på Länsstyrelsens miljöskyddsmyndighet i Västra Götalands län. Han menar att artikeln om avklassificering i det nya direktivet är bra i sig även om den inte är så tydlig. Avgörande är enligt honom hur reglerna ska komma att användas i praktiken och där råder ännu stor ovisshet.²³

¹⁹ Almborg Kroon, Christina, Miljödepartementets rättsenhet, per telefon 090826.

²⁰ Hägglöf, Mikael, Advokat på Fröberg & Lundholm Advokatbyrå, per telefon 090811.

²¹ Lindbäck, Christina, Miljöchef på Ragn-Sells, per telefon 090605.

²² Hansson, David, Naturvårdsverkets miljörettsavdelning, besök 090525.

²³ Olofsson, Jan, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Miljöskyddsmyndigheten, besök 090529.

Jessika Petrén som är miljöjurist på Stena Metall menar att det är ett stort och viktigt steg som har tagits i och med bestämmelsen om avklassificering av avfall i det nya ramdirektivet om avfall eftersom det är en väldigt komplicerad fråga som man tidigare haft svårt att hantera inom EU. Samtidigt menar hon att det är viktigt att man i kriterierna tar hänsyn till den potentiella skada som kan orsakas av att det som tidigare klassades som avfall efter en avklassificering inte längre behöver behandlas enligt avfallsreglerna. Harmonisering samt fasta och tydliga kriterier är viktigt men det får inte dras så långt att miljöskyddet minskar och det får inte heller finnas möjlighet för någon aktör att på ett otillbörligt sätt utnyttja reglerna och därigenom skaffa sig konkurrensfördelar på ett lagstridigt sätt. Därför menar Jessika Petrén att endast de som har tillräcklig kunskap och fysisk kontakt med materialet ska ha möjlighet att genomföra en avklassificering. Helst vill hon att denna möjlighet ska ges endast till certifierade återvinnare som har kontroll över processen för att undvika att regleringen gynnar oseriösa aktörer.²⁴ Även Christina Lindbäck på Ragn-Sells medger att det finns risker med att lätta på den reglering som finns idag. Bland annat ska det inte vara möjligt att exportera bort avfallsproblem till fattigare länder.²⁵

Björn Grufman är VD för Metallvärden vilket huvudsakligen är ett grossistföretag som köper skrot från mindre skrothandlare och säljer till smältverk. Han menar att avklassificering av avfall ska kunna ske redan när avfallet inte innebär några miljöfarliga risker, dock inte tidigare än hos skrothandlaren. Det finns en risk för att detta öppnar upp för oseriösa skrothandlare, men den risken är värd att ta för att främja den internationella handeln och återvinningen i stort. Det får regleras med stränga straff för dem som bryter mot reglerna menar Björn Grufman. Angående framtagandet av kriterier avseende skrotmetall menar han vidare att det inte skulle behöva vara en svår process eftersom det redan finns detaljerade definitioner inom branschen. Det finns till exempel ett femtontal olika definitioner på kopparsorter som skulle kunna ligga till grund för kriterier. Problemet är dock att framtagandet av kriterier till stor del är en politisk process menar Björn Grufman.²⁶

David Hansson på Naturvårdsverket anger att det inte är bra med en avfallsreglering för regleringens skull, utan det måste finnas ett miljömässigt behov. Samtidigt får man inte öppna upp lagstiftningen för mycket då det finns en risk för att oseriösa aktörer kan komma att utnyttja systemet. Om man lättar på kraven för en aktör måste man ha kontroll över hur det

²⁴ Petrén, Jessika, Miljöjurist på Stena Metall, besök 090612.

²⁵ Lindbäck, Christina, Miljöchef på Ragn-Sells, per telefon 090605.

²⁶ Grufman, Björn, VD på Metallvärden, per telefon 090821.

påverkar andra aktörer i branschen. Exempelvis kan nämnas metallskrot där det kan vara bra med avklassificering om det leder till ökad återvinning. Samtidigt vill man till exempel hindra att systemet utnyttjas av oseriösa företag som vill exportera miljöfarligt avfall till u-länder. David Hansson menar att det är svårt att hitta rätt balans för att på bästa sätt underlätta för seriösa aktörer, men inte för oseriösa.²⁷

5.6 Delanalys

Genom de nya villkoren för framtagandet av kriterier för avklassificering kan det utläsas vad det är för sorts kriterier som rådet och europaparlamentet eftersträvar och dessa kan i sin tur jämföras med de villkor som har ställts upp i rättspraxis.

Det första villkoret i artikel 6, om specifika användningsändamål, kan sägas motsvara det krav som ställdes upp i Palin Granit Oy målet. EG-domstolen krävde i det målet att det skulle finnas en riktig plan för hur reststenen skulle återanvändas. Ett eventuellt framtida återanvändande var inte tillräckligt. Att det här uttalandet avspeglas i artikel 6 markerar att avklassificering endast ska främja återvinning. Det ska inte vara möjligt att avklassificera avfall för att exempelvis underlätta ett bortskaffningsförfarande.

Det andra villkoret om en existerande marknad eller efterfrågan innebär en nyhet i förhållande till rättspraxis. Villkoret möjliggör avklassificering endast när det verkligen finns ett marknadsmässigt behov, vilket korrelerar med tanken om att det endast är återvinning som gynnas. Samtidigt är termer som marknad och efterfrågan föränderliga begrepp, vilket medför att ett sådant villkor kan bli kortsiktigt. Det finns en risk för att miljön missgynnas på grund av att ändliga material som är känsliga för konjunktur, trend och teknikutveckling inte återvinns och därmed kan gå förlorade. Vidare kan det vara så att det idag inte finns någon marknad för vissa material på grund av att de anses dyra eller svåra att återvinna, en marknad som möjligtvis kan skapas just på grund av de förenklingar som ett avklassificeringsförfarande innebär. Det skulle vara beklagligt om kravet på en existerande marknad eller efterfrågan skulle förhindra skapandet av just en marknad eller efterfrågan på dessa material.

Det tredje villkoret stadgar att produkten ska leva upp till specifika tekniska krav och rättsliga normer. Här finns det stort utrymme för kommittén att utforma kriterier som blir enkla och

²⁷ Hansson, David, Naturvårdsverkets miljörättsavdelning, besök 090525.

tydliga för alla berörda aktörer. Det är dock viktigt att kriterierna lätt kan ändras allteftersom tekniken utvecklas. Det här villkoret innebär en nyhet i sig då det inte tidigare har funnits några uttalade tekniska krav. Däremot angav EG-domstolen i Mayer Parry att återvinningen ska resultera i ett nytt material eller en ny produkt. Därmed har det i rättspraxis funnits ett kvalitetskrav även om det inte alls har varit så tydligt.

Det fjärde villkoret säger att användningen av ämnet eller föremålet inte ska få allmänt negativa miljökonsekvenser. I ARCO/Epon-målet slog EG-domstolen fast att substansens effekter på miljön saknade betydelse för dess klassificering som avfall. Trots det är det uppenbart att detta krav hela tiden har funnits med i domstolens bedömning, inte minst mot bakgrund av deras återkommande hänvisning till direktivets syfte att skydda miljön och människors hälsa. Det är positivt att villkoret öppnar upp för ett helhetsperspektiv eftersom det kan ge en mer ändamålsenlig balans mellan främjad återvinning och ett starkt miljöskydd.

En genomgripande förändring som följer av utformningen av artikel 6 är att hänsyn inte längre behöver tas till avfallsdefinitionen vid avklassificering av avfall. I och med att det tas fram kriterier för när en avklassificering ska kunna ske är det inte längre relevant att bedöma avfallsinnehavarens framtida hantering av avfallet. Förändringen har länge efterfrågats av branschen eftersom EG-domstolens utgångspunkt i avfallsdefinitionen vid avklassificering inte har ansetts anpassnings- och tillämpningsbar i förhållande till återvunnet material.

Som helhet utgör artikel 6 en blandning av bakomliggande rättspraxis och nya materiella regler. Det är nu upp till kommittén att omvandla dessa villkor till enkla och förutsägbara kriterier. I enlighet med vad David Hansson på Naturvårdsverket menar så finns det i bestämmelsen utrymme för att göra antingen en restriktiv eller en extensiv tolkning av dessa villkor. Därför är det kanske inte så konstigt att vissa aktörer har svårt att bedöma konsekvenserna av den nya regleringen till dess att kriterierna är framtagna.

Förfarandet med en kommitté möjliggör ett förhållandevis flexibelt och lätthanterligt arbete vid framtagandet av kriterierna. Medlemsstaterna kan samarbeta under mindre formella former och slipper de tidskrävande processer som ett medbestämmandeförfarande hade inneburit. Kriterier för avklassificering av avfall har länge efterfrågats av aktörer i branschen och det är därför också viktigt att framtagandet av kriterier inte fördröjs ytterligare. Arbetet i kommittén kommer att präglas av förhandling och medlemsstaterna kommer troligtvis att ha skilda åsikter inom vissa frågor. Samtidigt sätter flera svenska aktörer stor förhoppning till

kommitténs arbete. Det ska därför bli intressant att se hur kriterierna ser ut när de är färdiga och hur avvägningen mellan hänsyn till miljöskydd och marknadsanpassning har gjorts.

Trots att det är svårt att förutse vad kommittéförfarandet kommer att komma fram till har de intervjuade praktikerna valt att dela med sig av sina tankar kring den nya regleringen. Christina Lindbäck på Ragn-Sells tror att avklassificeringsförfarandet generellt kommer att höja statusen på återvunnet material vilket i så fall skulle innebära en positiv utveckling för hela branschen. Flera av aktörerna framhåller samtidigt att det finns en risk för att det öppnas upp för oseriösa aktörer och därmed ett sänkt miljöskydd. Björn Grufman på Metallvärden anser dock att risken är värd att ta om öppnandet leder till ökad återvinning. De olika praktikernas åsikter och ingångsvinklar visar på komplexiteten och tydliggör den utmaning som kommittén nu står inför. Det kommer exempelvis inte att bli lätt att hitta den balans mellan ökad återvinning och ett starkt miljöskydd som David Hansson framhäver.

Den osäkerhet som följt av att den tidigare avklassificeringsbedömningen gjorts från fall till fall kommer delvis att kvarstå även efter det att det nya ramdirektivet är implementerat. Dels aktualiseras sådana bedömningar fram till dess att de nya kriterierna är framtagna och dels blir det nödvändigt med enskilda bedömningar för de avfallsslag där det inte ska tas fram några kriterier. Intressant är att det i artikel 6.4 anges att bedömningen endast ska göras mot bakomliggande rättspraxis. I bedömningen från fall till fall ska det med andra ord inte tas hänsyn till de fyra villkor som ställs upp i artikel 6.1. Det innebär att de berörda aktörerna och myndigheterna fortsatt kommer vara lika utlämnade till den undermåliga rättspraxis som finns. När det nu tagits fram fyra generella bedömningsgrunder att basera kriterier på framstår det som märkligt att inte dessa kan få ligga till grund för avklassificeringsbedömningen avseende de avfallsslag där kriterier inte finns. Med tanke på hur bristfällig EG-domstolens rättspraxis är kommer de framtagna villkoren med största sannolikhet ändå spela in även i de enskilda bedömningarna och det hade då varit tydligare och mer förutsebart att från början ange det i det nya ramdirektivet om avfall. En jämförelse kan exempelvis göras med den nya regleringen av biprodukter, där de direkt i artikeln angivna villkoren utgör bedömningsgrunder i alla de fall där kriterier inte framtagits.

Vad gäller tydlighet finns det brister även i den svenska implementeringen av artikel 6. Miljödepartementet anger att det inte behövs någon särskild svensk reglering innan kriterier har tagits fram eftersom det för medlemsstaterna finns en möjlighet att utifrån rättspraxis bedöma från fall till fall. Departementet citerar direktivets artikel 6.4 vilket är

anmärkningsvärt eftersom den delen av artikel 6 inte ingår i implementeringen. Förmodligen beror utelämnandet på att de anser att det följer redan av rättspraxis, men som 10 § avfallsförordningen är skriven så framstår det som att kriterier från kommissionen krävs för att avklassificering ska kunna ske. Man kan fråga sig vad miljödepartementet vinner på att göra bestämmelsen så otydlig.

Eftersom de svenska aktörerna inte enbart berörs av de kriterier som tas fram av kommittén, utan även av implementeringen av reglerna i svensk rätt, blir det relevant att jämföra direktivets stadgande om avklassificering av avfall med det som föreslås av miljödepartementet. Naturvårdsverket föreslås ges en möjlighet att ta fram föreskrifter för undantag från avfallsförordningen som skiljer sig från kommitténs kriterier. Ett sådant förfarande möjliggör för Sverige att göra en striktare bedömning av vilket avfall som ska kunna avklassificeras, vilket inte är lämpligt med tanke på de problem som branschen har haft med att olika länder har hanterat problematiken på olika sätt.

6 Avklassificering av avfall i praktiken

För att på allvar kunna bedöma effekten och konsekvenserna av en ny reglering är det avgörande att se till den praktiska verklighet som lagstiftaren har att reglera. Detta kapitel behandlar hur aktörerna hanterar avklassificering av avfall i dagsläget och hur de tror att rättsläget kommer att förändras med den nya avklassificeringsregleringen.

6.1 Aktörernas syn på och hantering av avklassificering i dagsläget

Avfallslagstiftningen ses generellt som en belastning för aktörerna i återvinningsbranschen. Björn Grufman på Metallvärden anser att återvunnet material aldrig skulle ha inkluderats i avfallsdefinitionen. I många fall är återvunnet material mindre farligt än jungfruligt material. Exempelvis innehåller malmkoncentrat höga halter av arsenik vilket innebär att det blir farligt att lagra, medan metallskrot kan lagras utan risker för miljön. Att då belägga metallskrot med de kontroller och restriktioner som avfallslagstiftningen innebär skapar onödiga hinder för branschen menar Björn Grufman.¹

Enligt advokat Mikael Hägglöf på Fröberg & Lundholm Advokatbyrå handlar mycket av problematiken om vad som faller inom respektive utanför avfallsdefinitionen. Eftersom reglerna kring avklassificering av avfall har varit så otydliga och det till stor del saknats relevant rättspraxis har advokatbyrån ibland försökt ge sina klienter en tydligare och enklare juridisk lösning genom att istället använda sig av reglerna för biprodukter. Inom det rättsområdet finns en större mängd praxis och rättsläget har bedömts som mycket mer förutsägbart vilket är något som klienterna efterfrågar.²

Avklassificering inom olika branscher

Enligt David Hansson på Naturvårdsverkets ser situationen väldigt olika ut i olika branscher. För returpapper har avklassificering exempelvis inte alls utgjort ett problem eftersom alla är överrens om att det som kommer till anläggningen utgör avfall medan det som lämnar anläggningen inte är avfall. Det finns därmed inget i processen som hämmas av att det inte exakt går att bestämma när massan upphör att klassas som avfall. Frågan blir istället mer relevant vid hanteringen av avfallslag där bearbetningen är det viktiga. Samtidigt menar David Hansson att avfallsstämpeln kan vara hindrande i sig och att det skulle innebära en

¹ Grufman, Björn, VD på Metallvärden, per telefon 090821.

² Hägglöf, Mikael, Advokat på Fröberg & Lundholm Advokatbyrå, per telefon 090811.

marknadsmässig vinst för vissa branscher att få kalla det de säljer för produkter istället för avfall.³

Jessika Petrén anger att det exempelvis skulle bli enklare för Stena Metall om det fanns enhetliga regler inom EU för återvinning av olja. I dagsläget finns det i medlemsstaterna olika regler för när avklassificering av avfall i form av olja kan anses godtagbart. Det kan bland annat leda till att avfall i onödan transporteras över gränserna för att enklare kunna avklassificeras.⁴

För stålproducentföretaget Sandvik är avfallsstämpeln i sig inget problem främst på grund av att de i dagsläget i de flesta fall använder restprodukterna inom den egna processen istället för att sälja dem. Skrot är deras huvudråvara och när de köper in skrot görs det efter en specifikation där det bland annat anges vilka halter av olika ämnen skrotet innehåller. Enligt Lotta Lind som är restproduktingenjör på Sandvik är skrotet därmed en produkt för Sandvik även om det juridiskt sett ännu inte är klarlagt om det är klassat som avfall eller inte. Situationen är densamma för alla de stålverk i Europa som har skrot som råvara. Inget av dessa verk kallar sig för avfallsverk eller innehar särskilda tillstånd för att hantera avfall vilket de egentligen skulle ha om skrot klassas som avfall. Denna fråga om klassning av skrot är under utredning och det är mycket viktigt att den blir klarlagd, menar Lotta Lind.⁵

Internationella transporter

Christina Lindbäck på Ragn-Sells anger att en av bördorna som följer av avfallslagstiftningen är restriktionerna vid import och export. Om det är rena material räcker det med en notifiering hos Naturvårdsverket, men om materialet är förenat med risker krävs det ett uttryckligt godkännande. Sådana tar tid och är belagda med avgifter. Samtidigt är regleringen kring transport av avfall väldigt komplicerad och upplevs därav ofta som ett mentalt hinder. Eftersom man inom affärsvärlden är beroende av snabba beslut känner man sig enligt Christina Lindbäck ibland diskriminerad som hanterare av sekundära råvaror⁶. Detta gäller framförallt aktörer inom metallåtervinningsbranschen eftersom deras produkter är minst lika bra som de jungfruliga. För Ragn-Sells finns problematiken främst runt just metaller, men även vid export av plaster där det krävs en dialog med Naturvårdsverket och ibland även ett

³ Hansson, David, Naturvårdsverkets miljöavdelning, besök 090525.

⁴ Petrén, Jessika, Miljöjurist på Stena Metall, besök 090612.

⁵ Lind, Lotta, restproduktingenjör på Sandvik, per telefon 090817.

⁶ Sekundära råvaror har till skillnad från jungfruligt material använts tidigare och det är den term som ofta används för att beskriva de material som återvinningsindustrin hanterar.

aktivt godkännande från deras sida. För några år sedan var Christina Lindbäck engagerad i en intern grupp inom branschorganisationen Återvinningsindustrierna (ÅI) som träffades för att hitta en gemensam ståndpunkt i frågan. Alla inom gruppen hade då problem med bristen på reglering av avklassificering av avfall om än på olika sätt och de arbetade gemensamt för att dessa material istället skulle betraktas som resurser.⁷

Björn Grufman på Metallvärden anser att den extra dokumentation som Baselkonventionen och avfallstransportförordningen innebär inte utgör ett problem i sig. Problemet är istället att myndigheterna i de olika länderna har tolkat innehållet i de olika listorna på olika sätt. Exempelvis har det stora transitlandet Holland haft en mycket striktare hållning vad gäller blandat ”grönt” material. Det har inneburit att metall som har skickats från andra länder har fastnat i tullen i Holland vilket har orsakat stora problem.⁸

Administration kring avklassificering av avfall

I vissa länder måste man söka särskilda tillstånd för avfallsanläggningar varför vinsterna av att kunna avklassificera tidigare troligtvis blir högre i dessa länder enligt David Hansson på Naturvårdsverket. I Sverige finns det bara ett tillstånd och det täcker både avfallsanläggningar och anläggningar för miljöfarlig verksamhet i stort. Därmed blir det exempelvis ointressant rent tillståndsmässigt om en anläggning tar emot returmassa eller skogsmassa och det blir därför svårt att se huruvida deras börda kommer att minska. I Sverige är det många gånger upp till verksamhetsutövaren att bestämma när avfall ska upphöra att vara avfall, men de måste samtidigt ha tillsynsmyndigheten med sig. Tillsynsmyndigheten kan rådfråga Naturvårdsverket, men frågan är så oklar att de endast kan ge otydliga svar. Den vägledning som Naturvårdsverket kan ge är att man får se till syftet med användningen av avfallet och en avvägning måste därför göras i varje enskilt fall. Om verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten inte kommer överrens kan beslutet överklagas till miljödomstolen och miljööverdomstolen. David Hansson anger dock att det tyvärr finns ganska lite rättspraxis från dessa instanser angående avklassificering av avfall.⁹

Avgörande i bedömningen kring vad som utgör avfall och inte är enligt Jan Olofsson på Länsstyrelsen i Västra Götalands län vad materialet ska användas till. Om man exempelvis tar potatisskal som blivit över vid chipsframställning och lägger det på hög i skogen så utgör det

⁷ Lindbäck, Christina, Miljöchef på Ragn-Sells, per telefon 090605.

⁸ Grufman, Björn, VD på Metallvärden, per telefon 090821.

⁹ Hansson, David, Naturvårdsverkets miljöavdelning, besök 090525.

avfall, men om man använder samma potatisskal för framställning av biogas så kanske det inte utgör avfall. Främst tittar Jan Olofsson på materialet och bedömer om det är fullständigt återvunnet. Om så är fallet ska det klassas som en produkt istället för avfall. Jan Olofsson anger att bedömningarna även förändras över tid och kan bli svåra. Därför får man ibland föra lite olika resonemang för liknande typer av avfall. Bedömningarna är förnuftsbaseade och syftet med användningen av materialet och eventuell miljöpåverkan blir avgörande faktorer. Det viktiga är enligt honom att man tittar på det som påstås vara återvunnet och bedömer om det är fullständigt återvunnet eller inte. Ofta är förutsättningarna så olika att man får känna av den specifika situationen i varje ärende.¹⁰

Ett problem med dagens situation är enligt Eva Blixt, som arbetar med avfallsfrågor på branschorganisationen Jernkontoret, att de olika Länsstyrelserna gör olika bedömningar. Exempelvis så skapas ett masugnsslagg som kallas för hyttsten vid användandet av SSAB:s masugnar. På en ort har Länsstyrelsen klassat hyttstenen som biprodukt medan den har ansetts utgöra avfall på en annan ort. Vid en förfrågan till Naturvårdsverket fick de ett förhållandevis öppet och oprecist svar. Myndigheten resonerade dock kring förhållandet mellan avklassificering av avfall och biprodukter och Eva Blixt ser det som positivt att denna diskussion nu börjar föras.¹¹

6.2 Förväntade resultat av den nya regleringen

I och med att det nya ramdirektivet om avfall träder i kraft och nya regler implementeras så kommer de berörda aktörerna att påverkas och behöva anpassa sig efter detta. David Hansson på Naturvårdsverket hoppas att de nya reglerna och kriterierna kommer att bli tydligare än de som finns idag. Tillsynsmyndigheterna kommer i så fall i mindre utsträckning behöva vägledning från Naturvårdsverket och färre diskussioner kommer att uppstå om tillämpningen av regelverket.¹²

Avseende de kriterier som ska tas fram av kommissionen menar advokat Mikael Hägglöf att branschen och de klienter han arbetar med har goda förhoppningar om att resultatet ska bli bra och att kriterierna ska kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Det har funnits en stor skepsis i frågan om huruvida Naturvårdsverket kommer att ge ifrån sig några tydliga föreskrifter varför arbetsprocessen inom EU nu är mycket välkomnad. Det är dock svårt att

¹⁰ Olofsson, Jan, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Miljöskyddsensheten, besök 090529.

¹¹ Blixt, Eva, Jernkontoret, per telefon 090811.

¹² Hansson, David, Naturvårdsverkets miljörettsavdelning, besök 090525.

veta var detta arbete kommer att landa och hur lång tid det kommer att ta innan kriterierna är klara. Företagen försöker därför ha ett realistiskt förhållningssätt till när deras arbete ska kunna underlättas av ett tydligare regelverk.¹³

Jörn Lindberg på återvinningsföretaget Lindberg & Son tror inte att deras arbete kommer att förändras rent praktiskt av den nya avklassificeringsbestämmelsen. De kommer att bedriva sin skrotverksamhet på samma sätt även framöver, men möjligheten att avklassificera kommer att underlätta det administrativa arbetet.¹⁴ Även Jessica Petrén på Stena Metall tror att administrationen kommer att bli enklare. Idag måste exempelvis regelverket vid transport av avfall följas vilket i vissa fall kräver notifikationer och tillstånd innan avfallet får skickas till ett annat land. Om man i framtiden slipper dessa regler tror hon att det kommer bli enklare att välja mellan olika handelsaktörer och att administrationen av handeln kommer att minska.¹⁵

Jan Olofsson på Länsstyrelsen anger att det nya ramdirektivet inte verkar innehålla några regler som kommer att innebära några stora förändringar i hans arbete. Han kommer även i fortsättningen att behöva göra bedömningar för att avgöra om vissa ämnen eller föremål kan avklassificeras. Eventuellt kommer dessa bedömningar dock bli något enklare att göra när det finns tydligare kriterier att utgå ifrån.¹⁶

6.2.1 Ökad återvinning och högre värde på återvunnet material

Enligt David Hansson på Naturvårdsverket så är det faktum att avfallsagstiftningen kan vara hindrande för återvinningen ett av motiven bakom den nya regleringen¹⁷ och det blir därmed relevant att diskutera huruvida den nya regleringen kan komma att förändra förutsättningarna.

Kan regleringen om avklassificering av avfall leda till ökad återvinning?

Advokat Mikael Hägglöf tror absolut att återvinningen kommer att öka i och med den nya regleringen kring avklassificering av avfall.¹⁸ Även Lotta Lind på Sandvik tror att den nya regleringen kan komma att leda till en ökad återvinning och då även bland olika stålbolag som kommer att kunna utveckla och förbättra sina produktionsprocesser. Den slagg som i dagsläget uppstår i Sandviks produktion är svår att hitta användningsområden för eftersom den sönderfaller till ett fint stoft. Om slaggen kan avklassificeras ser hon dock en möjlighet

¹³ Hägglöf, Mikael, Advokat på Fröberg & Lundholm Advokatbyrå, per telefon 090811.

¹⁴ Linberg, Jörn, VD för återvinningsföretaget Lindberg & Son, per telefon 090812

¹⁵ Petrén, Jessica, Miljöjurist på Stena Metall, besök 090612.

¹⁶ Olofsson, Jan, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Miljöskyddsensheten, besök 090529.

¹⁷ Hansson, David, Naturvårdsverkets miljörättsavdelning, besök 090525.

¹⁸ Hägglöf, Mikael, Advokat på Fröberg & Lundholm Advokatbyrå, per telefon 090811.

för Sandvik att på lång sikt kunna förändra processerna för att göra slaggen användbar. Det skulle förvisso bli dyrt att investera i ny teknik men det finns mycket pengar att spara på att sälja slaggen vidare istället för att deponera den.¹⁹

Jessika Petréon på Stena Metall tror däremot inte att återvinningen kommer att öka som en följd av reglerna om avklassificering. Idag skapar Stena Metall de kvaliteter som smältverken efterfrågar och eftersom det redan finns ett färdigt system för transport av sådant material blir inte värdet av ett avklassificeringsförfarande så stort. Det rör sig enligt henne mest om administrativa kostnader som inte direkt påverkar återvinningen i sig. Jessika Petréon menar att det för ökad återvinning i samhället krävs att det skapas en marknad för nya typer av återvunna produkter. Hon menar att det för vissa typer av produkter kommer att behövas stödåtgärder för att skapa en sådan marknad. Stödåtgärder kan utformas som skatter på jungfruligt material alternativt skattelättnader för återvunnet material.²⁰

Kan regleringen om avklassificering av avfall höja värdet på sekundära råvaror?

Christina Lindbäck på Ragn-Sells menar att den nästan viktigaste förändringen som kan följa på de tydligare reglerna om avklassificering av avfall är att man nu i större utsträckning kommer att erkänna de sekundära materialen i förhållande till de jungfruliga och uppmuntra användningen av dem. Hon menar att man måste hitta drivkrafter för att göra sekundära råvaror lika eller än mer attraktiva än jungfruliga material. Det är viktigt eftersom användandet av sekundära råvaror leder till mindre koldioxidutsläpp. Eventuellt kommer det då inte att räcka med enbart en reglering av avklassificering av avfall, utan det här får ses som ett första steg som får kompletteras med andra positiva stimulanser för att främja ökad återvinning. Exempelvis kan Christina Lindbäck tänka sig skattelättnader på sekundära material för att höja statusen och värdet på dem.²¹

Även Jörn Lindberg som är VD på återvinningsföretaget Lindberg & Son anser att de nya reglerna kommer att underlätta arbetet eftersom återvinningsproducenterna får ett bättre anseende. Han menar att förändringen kommer att bli mer mental än praktisk men att det betyder mycket att man börjar betrakta dessa ämnen och föremål som råvaror istället för som avfall.²²

¹⁹ Lind, Lotta, restproduktingenjör på Sandvik, per telefon 090817.

²⁰ Petréon, Jessika, Miljöjurist på Stena Metall, besök 090612.

²¹ Lindbäck, Christina, Miljöchef på Ragn-Sells, per telefon 090605.

²² Lindberg, Jörn, VD för återvinningsföretaget Lindberg & Son, per telefon 090812

När det gäller värdet på sekundärt material menar Björn Grufman på Metallvärden att det måste till ett helt nytt synsätt. Vid brytning av exempelvis järnmalm måste man se till att naturtillgången finns kvar i produktionen så länge som möjligt, annars kommer de ändliga resurserna att ta slut. Användning av återvunnet material reducerar även energiförbrukningen jämfört med att använda malm, samtidigt som utsläppen till luft och vatten minskar. Man måste sluta driva tesen om att metall från skrot är billigare och istället framhålla den höga kvalitén. Därför är det viktigt att få ut de sekundära råvarorna ur avfallsdefinitionen. I dagsläget hämmar och fördyrar avfallskraven handeln med återvunnet material. Avklassificering av avfall fungerar inte som ensam lösning, men det är en förutsättning för att man ska kunna gå vidare med andra ekonomiska stimulanser och marknadsekonomiska lösningar.²³

6.2.2 Avfallslagstiftningen i förhållande till REACH

När kriterierna för avklassificering av avfall tagits fram i enlighet med det nya ramdirektivet aktualiseras frågan om vilka regler som ska tillämpas på de ämnen och föremål som avklassificeras. Jessika Petrén på Stena Metall anger att REACH då blir tillämplig men att det är oklart hur och i vilken omfattning.²⁴ Björn Grufman på Metallvärden anger å andra sidan att den nya kemikaliemyndigheten Echa och återvinningsindustrierna är överens om ett undantag där återvunnet material inte ska behöva registreras eftersom den primära råvaran redan är registrerad.²⁵

Enligt Eva Blixt på Jernkontoret finns det många företag som nu funderar på om det verkligen är värt något för dem att kunna avklassificera sitt avfall om det istället är så att REACH blir tillämpligt. Den här typen av strategiska ställningstaganden var enligt henne inte åsyftade när det nya ramdirektivet arbetades fram. Vidare anser Eva Blixt att Naturvårdsverket har hamnat snett i förhållande till branschen vad gäller avfallsfrågor i och med att Sverige har en bredare syn på avfall än övriga EU. Det medför bland annat problem i hanteringen av Jernkontorets medlemmars slaggprodukter som enligt EU ska registreras enligt REACH. Samtidigt klassas det som avfall i Sverige vilket gör att företagen tyngs av dubbla regelverk. I processen med att arbeta fram det nya ramdirektivet påpekade Sverige vid ett flertal tillfällen att man borde

²³ Grufman, Björn, VD på Metallvärden, per telefon 090821.

²⁴ Petrén, Jessika, Miljöjurist på Stena Metall, besök 090612.

²⁵ Grufman, Björn, VD på Metallvärden, per telefon 090821.

konsultera någon med expertkunskap inom REACH eftersom dessa regleringar annars kunde komma att kollidera. Det behövdes dock inte menade kommissionen.²⁶

Lotta Lind på Sandvik framhåller att eftersom det i REACH stadgas att de material som är avfall enligt ramdirektivet om avfall inte omfattas av reglerna i REACH, så kommer de kriterier som tas fram för avklassificering av avfall att ställas direkt mot REACH. Reglerna är mycket tydliga i det avseendet med att det inte ska vara möjligt för ett ämne att falla under båda regleringarna menar hon. I en konfliktsituation mellan de europeiska reglerna i REACH och en svensk syn på vad som ska klassas som avfall så bör de europeiska reglerna ta över om frågan skulle hamna i EG-domstolen. EG-domstolen kommer förhoppningsvis inte att acceptera något annat än att om man registrerat ett ämne eller föremål enligt REACH så är det inget avfall menar Lotta Lind.²⁷

Fröberg & Lundholm Advokatbyrå skrev 2007 en rapport efter att de på uppdrag av Naturvårdsverket hade utrett förhållandet mellan avfalls- och kemikalielagstiftningen inom EU. Uppdraget föranleddes av att EU:s ministerråd och parlament hade antagit REACH och att arbetet med att se över ramdirektivet om avfall pågick. Av rapporten framgår bland annat att REACH är en utpräglad kemikalieproduktlagstiftning som är tydligt avgränsad från EG:s avfallslagstiftning i och med att avfall undantas från tillämpningsområdet för REACH. Därigenom utgörs gränsen mellan lagstiftningarna av avfallsdefinitionen som återfinns i ramdirektivet om avfall. Det direktivet är av minimikaraktär vilket innebär att medlemsstaterna kan ställa högre miljöskyddskrav än vad som framgår av direktivet. Enligt författarna till rapporten torde det innebära att medlemsstaterna kan ge direktivets krav och definition ett vidare tillämpningsområde än vad som följer av EG-domstolens rättspraxis. REACH är dock antagen med stöd av artikel 95 i EG-fördraget som syftar till att skapa en harmoniserad marknad och möjligheterna för medlemsstaterna att ha strängare regleringar inom tillämpningsområdet för REACH är därmed begränsade. Konsekvensen av detta torde enligt författarna bli att avfallsdefinitionen måste harmoniseras eftersom det som utgör en gräns mellan harmoniserande lagstiftning och övrig lagstiftning inte borde kunna skilja sig åt mellan olika medlemsstater.²⁸

²⁶ Blixt, Eva, Jernkontoret, per telefon 090811.

²⁷ Lind, Lotta, restproduktingenjör på Sandvik, per telefon 090817.

²⁸ "Underlag för en samordning av avfalls- och kemikalielagstiftningen – rättsliga förutsättningar", promemoria framtagen åt Naturvårdsverket av Fröberg och Lundholm Advokatbyrå, augusti 2007, s 4 f.

6.3 Delanalys

Uttalandet från David Hansson på Naturvårdsverket om att svårigheterna kring avklassificering drabbar olika branscher olika hårt bekräftas av uttalanden från de olika aktörerna. Exempelvis blir det tydligt att problemen bedöms som stora för de företag som behöver transportera avfallet utanför Sveriges gränser. Christina Lindbäck på Ragn-Sells uttrycker en frustration över att återvinningsbranschen utsätts för en form av diskriminering vid internationella transporter. Jessika Petrén på Stena Metall anser däremot att det finns ett fungerande system för transport av avfall och upplever inte den extra dokumentationen som ett problem. Resonemanget utvecklas av Björn Grufman på Metallvärden som menar att transportreglerna för avfall visserligen är hanterbara för aktörerna, men att de kompliceras av att olika länder har haft möjlighet att tolka reglerna på olika sätt.

Med tanke på att avfallsaktörerna ofta agerar internationellt riskerar det att bli verkningslöst för Sverige att bibehålla en mer restriktiv syn på avfall än övriga länder inom gemenskapen. Det blir exempelvis tydligt genom Jessika Petréns uttalande om att medlemsstaternas olika syn på avklassificering kan leda till onödiga transporter medlemsstaterna emellan. För aktörerna i branschen blir variationen och otydligheten bland reglerna dessutom ännu större när inte bara medlemsstaterna utan även de olika länsstyrelserna i landet gör olika bedömningar. Eva Blixts på Jernkontoret exempel om SSAB:s masugnar, som visserligen rör frågan om huruvida slagg ska kunna klassas som en biprodukt eller inte, visar att länsstyrelsernas arbete inom denna typ av frågor till viss del präglas av oförutsägbara bedömningar från fall till fall. Jan Olofsson på Länsstyrelsen i Västra Götalands län bekräftar också detta förfarande när han anger att deras bedömningar främst är förnuftsbaseade och anpassade efter den specifika situationen i varje ärende.

Det faktum att länsstyrelserna gör olika bedömningar är kanske inte så konstigt med tanke på David Hanssons uttalande där han anger att Naturvårdsverket ofta ger otydliga svar vid frågor från länsstyrelser om hur biprodukter och avklassificering ska bedömas. Vid denna form av myndighetsutövning får det ses som allvarligt att förutsägbarheten för företagen är så bristfällig och att utgången kan skilja sig åt i olika delar av landet. Det faktum att man enligt advokat Mikael Hägglöf ofta försöker använda sig av biproduktsregleringen istället för avklassificeringsregleringen vittnar vidare om att möjligheten att avklassificera i dagsläget inte är reell utan främst teoretisk.

Samtidigt är det inte så konstigt att Naturvårdsverket har problem med att ge tydlig vägledning till länsstyrelserna med tanke på den osäkerhet kring avklassificeringsproblematiken som generellt råder inom gemenskapen. När allt Naturvårdsverket har att gå på är den otydliga rättspraxis som behandlades i kapitel tre, är det förståeligt att vägledningen blir så otydlig att den kan tolkas på olika sätt av länsstyrelserna. Sammantaget visar myndigheternas problem med att hantera frågan på vikten av att det nu tas fram tydliga kriterier för regleringen av avklassificering.

Trots osäkerheten kring vad de nya kriterierna kommer att innebära visar alla aktörerna på en stor optimism kring förändringen. Christina Lindbäck på Ragn-Sells pekar på ett erkännande för de sekundära råvarorna i förhållande till de jungfruliga. Jörn Lindberg på återvinningsföretaget Lindberg & Son är inne på samma spår men fokuserar mer på att återvinningsaktörerna kommer att få ett bättre anseende. Båda dessa aktörer markerar behovet av att höja statusen för de sekundära materialen. Att höja statusen är en viktig del av att öka användandet av dessa material och är således även viktigt för att kunna uppnå direktivets mål om att skapa ett återvinningssamhälle. Kanske har Björn Grufman på Metallvärden rätt när han menar att det behövs ett helt nytt synsätt på återvinning för att inte de ändliga resurserna ska ta slut.

Diskussionen om höjd status aktualiserar frågan om möjligheterna till ökad återvinning. Advokat Mikael Hägglöf och Lotta Lind på Sandvik tror att avklassificeringsregleringen kommer att resultera i ökad återvinning. Lotta Lind baserar sitt ställningstagande på att avklassificeringsregleringen ger stålindustrin möjlighet att dra nytta av det slagg som uppstår i produktionen. Det som är intressant i detta är att hennes uttalande tyder på att industrin vid en ändamålsenlig reglering kan vara villig att investera i förbättrad teknik och därmed driva på för en ökad återvinning. Jessica Petrén på Stena Metall däremot tror inte att regleringen kommer att leda till ökad återvinning, utan att det främst kommer att röra sig om administrativa förändringar. Christina Lindbäck på Ragn-Sells och Björn Grufman på Metallvärden ser avklassificeringsförfarandet som ett första steg i främjandet av ökad återvinning. Därutöver menar de båda att det kommer att krävas positiva stimulanser i form av exempelvis skattelättnader och marknadsbaserade mekanismer. Aktörernas optimism förenad med andra stimulerande insatser för att främja återvinning ökar möjligheterna att uppnå gemenskapslagstiftarens målsättning om att skapa ett återvinningssamhälle.

En viktig förutsättning för ett stimulerande återvinningsklimat är att lagstiftningen är tydlig och inte onödigt hämmande. Ovissheten kring huruvida aktörer som har avklassificerat avfall istället kommer att behöva tillämpa REACH för vissa material har skapat oönskade avvägningar där företagen frågar sig om det finns någon vinning i att avklassificera sitt avfall. Detta skapar onödiga komplikationer för företagen genom de administrativa kostnader som en sådan utredning innebär. Att företagen ska behöva gissa sig till vad som gäller är under all kritik. Det faktum att svenska företag därutöver kan hamna under både avfallslagstiftningen och REACH, så som Eva Blixt på Jernkontoret anger, innebär en ytterligare komplikation. Kanske har Lotta Lind på Sandvik rätt i att EG-domstolen inte skulle acceptera en sådan dubbel börda men så länge frågan inte är prövad kvarstår problematiken för dessa företag.

Rapporten från Fröberg och Lundholm Advokatbyrå är intressant då den visar på en gränsdragningskonflikt mellan ett minimidirektiv och harmoniserad lagstiftning. Eftersom avfall undantas från REACH blir avfallsdefinitionens omfattning samt regleringen kring avklassificering av avfall avgörande för tillämpningsområdet för REACH. Definitionen i en minimilagstiftning utgör därmed gränsen för tillämpningen av en harmoniseringslagstiftning. Detta innebär att medlemsstaternas nationella reglering av vad som utgör avfall blir avgörande för huruvida REACH ska tillämpas eller inte. Detta kan inte anses som ändamålsenligt eftersom det kan leda till nationella variationer i tillämpningsområdet för REACH. Tanken med en harmoniseringslagstiftning är att samma regler ska tillämpas likadant för gemenskapens alla aktörer och detta syfte går om intet när medlemsstaterna ges en möjlighet att via avfallsregleringen på egen hand bestämma gränsen mot REACH.

Till följd av att regleringen kring avklassificeringen av avfall och avfallsdefinitionen kan tillämpas på olika sätt av olika medlemsstater riskerar avgränsningen mot REACH att bli en fråga för EG-domstolen. Medlemsstaternas rätt att implementera avfallsdirektivet med nationella variationer kan då komma att ställas mot en harmoniserad tillämpning av REACH inom hela gemenskapen. Det får anses anmärkningsvärt att denna gränsproblematik inte uppmärksammas i vare sig REACH eller avfallsdirektivet. Det faktum att kommissionen under arbetet med avfallsdirektivet inte ville diskutera förhållandet till REACH tyder därutöver på antingen en ovilja inför att hantera problemet eller en oförståelse för sambandet regelverken emellan. Oavsett orsak så får det anses märkligt att gemenskapslagstiftaren lämnat en så grundläggande fråga öppen för EG-domstolen att avgöra istället för att själva behålla kontrollen över utformningen av regleringen.

7 Slutanalys

Detta kapitel är uppdelat efter arbetets tre huvudfrågeställningar och här utvecklas utvalda resonemang som framförts i de olika delanalyserna. Diskussionerna fördjupas och ställs i förhållande till varandra i syfte att utifrån författarnas slutledningar besvara frågeställningarna. Sist i kapitlet återfinns en kort och konkluderande slutsats.

7.1 Hur förhåller sig artikel 6 i det nya ramdirektivet om avfall till EG-domstolens tidigare rättspraxis rörande avklassificering av avfall?

För att kunna avgöra hur den nya bestämmelsen förhåller sig till bakomliggande rättspraxis blir det avgörande att först slå fast vad som karakteriserar denna rättspraxis. EG-domstolen har valt olika ingångar i de olika rättsfallen vilket gör det svårt att dra några generella slutsatser och bestämma gällande rätt. Aktörer inom stålindustrin har exempelvis fått ett förtydligande genom rättsfallet Mayer Parry, men EG-domstolens bedömning innehåller inte några generella uttalanden varför det har varit svårt för aktörer i andra återvinningsbranscher att dra några slutsatser från rättsfallet. Generellt framstår det som att aktörerna inte har haft någon direkt nytta och hjälp av EG-domstolens avgörande och frågan om huruvida EG-domstolen överhuvudtaget har försökt att göra bedömningen begriplig är befogad.

Vidare försvåras möjligheten att skapa ett förutsägbart rättsläge för företagsaktörer då myndigheterna uppmanas att göra en bedömning från fall till fall istället för att arbeta efter generella och allmängiltiga bedömningsgrunder. Det leder till osäkerhet, komplicerade administrativa processer och högre transaktionskostnader. Därutöver medför de godtyckliga bedömningarna komparativa nackdelar för återvinningsaktörer i länder med en striktare syn på avfall, såsom exempelvis Sverige. Återvinningsbranschen är internationell och missgynnas av konkurrens på olika villkor. I slutändan innebär olikheterna nackdelar för återvinningen i stort och det är därför anmärkningsvärt att EG-domstolen visat så lågt intresse inför branschens efterfrågan på tydliga kriterier.

Med beaktande av ovanstående kritik är det mycket positivt att medlemsstaterna nu har tagit tag i frågan och försökt hitta en lösning på problemet. I artikel 6 i det nya ramdirektivet finns det dock stort utrymme för kommittén att göra både restriktiva och extensiva tolkningar vilket innebär att det är svårt att förutse hur kriterierna med grund i artikel 6 i slutändan kommer att förhålla sig till EG-domstolens tidigare rättspraxis. Även om det har varit svårt att dra

generella slutsatser från EG-domstolens rättspraxis så återfinns en del av bedömningsgrunderna i artikel 6. Som fastställdes i avsnitt 5.6 innebär artikeln därmed en blandning av bakomliggande rättspraxis och nya materiella regler. Att bestämmelsen har utformats på detta sätt får ses som positivt. Det hade inte varit ändamålsenligt att kodifiera EG-domstolens otydlighet samtidigt som det vore oklokt att helt bortse från domstolens bättre uttalanden. Exempelvis framhåller direktivet liksom EG-domstolen syftet att skydda miljön och människors hälsa. Frågan är dock om gemenskapslagstiftaren kan tänka sig en sänkning av miljöskyddet när det nu enbart anges att avklassificering av avfall inte ska få allmänt negativa konsekvenser för miljön. EG-domstolen har i sin rättspraxis tagit det säkra före det osäkra och prioriterat ett högt miljöskydd, medan gemenskapslagstiftaren nu tycks öppna upp för en mer nyanserad bedömning där viss negativ miljöpåverkan är acceptabel. Syftet med ett sådant förändrat synsätt har sannolikt varit att genom gynnad återvinning främja miljön i stort.

En mer genomgripande förändring som följer av det nya ramdirektivet är att hänsyn inte längre behöver tas till avfallsdefinitionen vid avklassificering av avfall. I och med att EG-domstolen har envisats med att tillämpa avfallsdefinitionen även i sammanhang där det inte varit rimligt har utfallen upplevts som godtyckliga. Återvinningsbranschen har därför väntat länge på att EG-domstolen ska anpassa sin bedömning av avklassificering av avfall efter deras specifika förutsättningar. Det är positivt att gemenskapslagstiftaren har uppmärksammat denna problematik och lyckats utforma en reglering som bortser från EG-domstolens fokus vid avfallsdefinitionen.

7.2 Vad får avklassificeringsregleringen för betydelse i praktiken för berörda aktörer?

Generellt har majoriteten av de intervjuade aktörerna varit väldigt positiva till att avklassificering av avfall nu regleras i lagtext och att gemenskapen har uppmärksammat återvinningsbranschen och dess problem. Branschen har länge efterfrågat en större tydlighet kring vad det är som gäller och nu finns det goda förhoppningar om att det kommer att uppnås. Därutöver finns förhoppningar om en större enhetlighet både mellan återvinningsaktörer i olika länder och mellan återvinningsaktörer och producenter av jungfruligt material.

Transporter

En praktisk konsekvens av tydlig reglering kring avklassificering av avfall är att det blir enklare för återvinningsföretagen att transportera sina material över nationsgränser. Baselkonventionen och OECD-avtalet ligger till grund för de regler som har upplevts som komplicerade och tidskrävande vid gränsöverskridande transporter. Syftet med dessa regler är att förhindra omoraliska avfallstransporter till fattigare länder och det är därmed ändamålsenligt att det finns en hög kontrollnivå avseende sådana transporter. Vad gäller transporter av återvunna material med relativt låga miljörisker kan det dock inte ses som ändamålsenligt att bibehålla en så hög och fördyrande kontrollnivå och det är därför positivt att det kommer att finnas möjlighet att avklassificera dessa material. Det kommer därmed att bli enklare för aktörerna att sälja sina produkter och deras transaktionskostnader kommer att minska. Samtidigt kan det diskuteras om underlättandet av transporter är att föredra ur miljösynpunkt. Risken finns att företag när de ges en enklare möjlighet att transportera sina produkter enbart gör ekonomiska avvägningar utan att ta hänsyn till de miljökonsekvenser som följer av långa transporter.

Avfallslagstiftningens förhållande till REACH

Vilka praktiska konsekvenser som den ökade möjligheten till avklassificering av avfall får i förhållande till REACH är svår för de berörda aktörerna att förutse. Ett exempel på det är att det fortfarande är oklart huruvida de återvunna och avklassificerade materialerna ska omfattas av REACH eller inte. Eftersom det i dagsläget inte finns något undantag måste företagen utgå från att deras produkter efter avklassificering kan komma att hamna inom tillämpningsområdet för REACH. Därmed måste de fråga sig om det verkligen är mer ekonomiskt lönsamt att avklassificera än att fortsätta hantera materialerna enligt avfallslagstiftningen. Den här avvägningssproblematiken uppmärksammades inte alls i det nya ramdirektivets bakomliggande offentliga dokument utan det framstår som att gemenskapslagstiftaren endast förutsatt att företagen i så stor utsträckning som möjligt skulle välja att avklassificera avfall. Det är anmärkningsvärt att gemenskapslagstiftaren visar på en så dålig förståelse för hur återvinningsföretagen arbetar och att de till syvende og sidst baserar sina beslut på ekonomiska avvägningar. Avklassificering av avfall måste leda till påtagliga fördelar för företagen för att de ska se en sådan process som motiverad och det är därför allvarligt att förhållandet till REACH inte har uppmärksammats av gemenskapslagstiftaren.

Ett annat problem med avfallslagstiftningens förhållande till REACH är att vissa företag har tvingats tillämpa både REACH och avfallslagstiftning parallellt. Det är intressant att Sverige flera gånger vid framtagandet av det nya ramdirektivet framförde att någon med kunskap om REACH borde konsulteras i denna fråga men att kommissionen inte ansåg det nödvändigt. Frågan är vad en sådan ovilja från kommissionens sida beror på. Oavsett syfte så påverkar det här företagen negativt genom att det skapar ovisshet kring vad som gäller. Tillsammans med problematiken ovan, gällande huruvida det i REACH kommer att finnas ett undantag för återvunnet material, visar detta på att det i förhållandet mellan det nya ramdirektivet och REACH finns stora brister avseende förutsägbarhet.

Den svenska implementeringen av avklassificering av avfall

Flera aktörer har uttryckt en frustration över att Naturvårdsverket upprätthåller en vidare syn på vad som ska klassas som avfall än många andra medlemsstater i EU. I implementeringen av det nya ramdirektivet möjliggör miljödepartementet dessutom för Naturvårdsverket att göra en annan bedömning än kommittén avseende vad som ska kunna avklassificeras. Det öppnar upp för att Sverige ska kunna ha en mer restriktiv hållning till möjligheten att undanta ämnen och föremål från avfallslagstiftningen än andra medlemsstater. Med tanke på att det nya ramdirektivet om avfall är ett minimidirektiv finns det inga hinder för Sverige att implementera reglerna på detta sätt. Däremot kan lämpligheten i detta ifrågasättas. En av orsakerna till att reglera avklassificering av avfall i det nya ramdirektivet var att motverka att olika medlemsstater bedömer möjligheten till avklassificering på olika sätt. Att miljödepartementet då vidhåller en hårdare reglering riskerar att undergräva direktivets syfte samt målet om att uppnå större enhetlighet för aktörer inom gemenskapen. Departementet håller högt på miljöskyddet och verkar ogärna vilja lämna ifrån sig hela kontrollen över avklassificeringsförfarandet till gemenskapen. Tyvärr riskerar denna höga miljöskyddsambition att slå fel i förhållande till återvinningsaktörerna och i onödan motverka den eftersträvade enhetligheten och förutsägbarheten.

7.3 Är regleringen kring avklassificering av avfall ändamålsenlig?

Det viktigaste syftet med avfallsdirektiven har historiskt sett varit att skydda miljön och människors hälsa samtidigt som gemenskapen i allt högre grad nu strävar efter ökad återvinning. Dessa båda mål syftar till att främja miljön på olika sätt men frågan är om de är möjliga att fullt ut förena. För att främja ökad återvinning kan det exempelvis bli nödvändigt

att till viss del godta högre halter av föroreningar vilket kan påverka miljön och människors hälsa negativt.

Trots att det nya ramdirektivet om avfall är ett miljöpolitiskt minimidirektiv, innehåller det bestämmelser av harmoniseringskaraktär. Exempelvis kan nämnas det större antalet definitioner jämfört med 2006 års ramdirektiv samt regleringarna av biprodukter och avklassificering av avfall. Dessa regler har ett miljöskyddssyfte men strävar även efter ökad enhetlighet inom gemenskapen. En större tydlighet och förutsägbarhet än vad rättspraxis tidigare kunnat erbjuda har efterfrågats av branschen främst på grund av att de vill underlätta administrationen kring handeln med återvunna material och konkurrera på lika villkor. Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns många ändamål för avklassificeringsbestämmelsen att leva upp till och att frågan därför behöver besvaras ur olika perspektiv.

Miljöskydd i förhållande till ökad återvinning

Många av gemenskapens medlemsstater har på nationell nivå under flera decennier strävat efter ett högt miljöskydd för att värna om miljön och människors hälsa. Utgångspunkten i många miljöskyddsavvägningar har tagits i försiktighetsprincipen och dess grundtes om att ta det säkra före det osäkra. Flera av återvinningsaktörerna har diskuterat det faktum att en förenklad möjlighet till avklassificering kan underlätta för oansvariga aktörer. I slutändan är det de enskilda företagen som har kontroll över sina processer och det finns därmed alltid en risk för att avfall kan komma att avklassificeras utan att leva upp till miljöskyddskraven i kriterierna. Det är därför viktigt att diskutera och uppmärksamma riskerna för att i största möjliga mån undvika att sådant som borde vara avfall felaktigt avklassificeras.

Det är positivt att flera av återvinningsföretagen tror att regleringen kring avklassificering av avfall kommer att resultera i högre status för återvunnet material vilket i sin tur kan komma att leda till ett större erkännande för återvinningsaktörer i stort och därigenom eventuellt en ökad återvinning. Företagen menar att de återvunna materialen aldrig skulle ha omfattats av avfallslagstiftningen med tanke på de förhållandevis små miljörisker de anser att återvinningen innebär. Att höja statusen för, och därmed även användningen av, återvunna material är viktigt för att uppnå målet om ett återvinningsamhälle. Huruvida detta kan åstadkommas redan i och med att materialen plockas ut ur avfallslagstiftningen återstår att se men det får i förhållande till målet om ett utökat återvinningsamhälle ses som ändamålsenligt

att de återvunna material som är förhållandevis ofarliga inte ska omfattas av avfallslagstiftningen.

Frågan om ökad återvinning i förhållande till miljörisiker aktualiserar också förväntningarna på att avklassificeringen ska leda till bättre miljöprestanda på det återvunna materialet. I kommissionens temainriktade strategi anges att miljöprestandan troligtvis kommer att höjas eftersom företagen kommer att sträva efter att producera sådant material som uppfyller kommitténs kriterier. Det faktum att exempelvis Sandvik uttrycker en vilja att förändra sina processer i syfte att göra sina slaggprodukter säljbara istället för att deponera dem som de gör idag är i sig ett tecken på att den nya regleringen är ändamålsenlig. Om det skulle visa sig att återvinningsaktörer generellt är villiga att betala för en sådan teknikförbättring är det viktigt att myndigheter och lagstiftare fortsätter att stimulera sådana initiativ i strävan efter hållbar utveckling. Det är dock anmärkningsvärt att flera aktörer lyfter fram att avklassificeringen snarare kommer att innebära administrativa fördelar än förändrade återvinningsprocesser. Detta kan tolkas som att det finns ett visst avstånd mellan gemenskapslagstiftaren och återvinningsaktörerna samt en bristande förståelse för hur återvinningsprocesserna ser ut idag.

Ibland kan vara nödvändigt att vissa miljörisiker accepteras för att principen om hållbar utveckling ska kunna uppnås. Balansen mellan ett starkt miljöskydd och ökad återvinning blir komplicerad då det aldrig fullt ut går att väga upp för specifika miljöskador genom att kompensera med andra miljöfördelar. Förutsättningarna är dock sådana i dagens samhälle att miljörisiker förekommer och prioriteringar måste därför göras utifrån ett miljömässigt helhetsperspektiv.

För främjandet av återvinning är det positivt att återvinningsbranschen nu ges tydliga kriterier och mer ändamålsenliga regler. Att det i sin tur kan komma att innebära större miljörisiker är en konsekvens som får hanteras efter hand genom justeringar och ytterligare regleringar. Risken för eventuella miljöskador får inte initialt stå i vägen för den utveckling som är nödvändig för att skapa ett miljömässigt hållbart återvinningssamhälle.

Enhetlig reglering av avklassificering av avfall inom EU

Avfallslagstiftningens huvudsakliga syfte är att skydda miljön och människors hälsa varför direktiven antas såsom minimidirektiv enligt artikel 175 i EG-fördraget. Samtidigt är det intressant att diskutera huruvida det är lämpligt och ändamålsenligt att reglera avfallsfrågor i formen av ett minimidirektiv. Eventuellt hade det varit effektivare för främjad återvinning om

avklassificeringen av avfall hade reglerats i form av en harmoniserande bestämmelse. Enhetliga regler inom återvinningsbranschen skulle innebära konkurrens på lika villkor vilket skulle kunna främja den tekniska utvecklingen inom branschen. Harmonisering inom miljöområdet är dock inte möjligt med dagens utformning av artikel 175 och 176 där regleringen av gemenskapens miljöpolitik endast kan göras i form av minimilagstiftning. Att så är fallet är positivt för flera medlemsstater eftersom de kan upprätthålla ett högre miljöskydd än gemenskapen i stort. Harmonisering innebär att medlemsstaterna i hög grad måste vara ense vilket leder till hårda politiska förhandlingar där miljöskyddet riskerar att försvagas på grund av nödvändiga kompromisser. Sverige har exempelvis ofta satt ett värde i att tillämpa högre miljöskyddskrav varför de förmodligen skulle ha svårt att acceptera en harmonisering på miljöskyddsområdet. Samtidigt kommer det vad gäller avklassificeringsbestämmelsen aldrig att uppnås total enhetlighet för återvinningsbranschen så länge medlemsstaterna har en möjlighet att upprätthålla hårdare miljökrav.

Det är således inte fullt ut ändamålsenligt att reglera avklassificeringsbestämmelsen vare sig i minimi- eller harmoniserad lagstiftning. För att göra tillämpningen av bestämmelsen om avklassificering av avfall så ändamålsenlig som möjligt kan det därför vara bra att försöka begränsa de nationella variationerna. Det skulle vara möjligt om medlemsstaterna i största möjliga mån försökte tillämpa avfallsdefinitionen och regleringen kring avklassificering av avfall på ett sätt som överrensstämmer med övriga medlemsstater. Liksom vid resonemanget i avsnitt 7.2 om den svenska implementeringen av artikel 6 kan här framföras kritik mot miljödepartementets förslag där svenska myndigheter ges en möjlighet att fristående från kommitténs kriterier göra en egen bedömning av vad som ska kunna avklassificeras. Att på detta sätt ställa sig vid sidan av övriga medlemsstater visar på en ovilja till ökad enhetlighet vid tillämpningen.

Ändamålsenlig reglering?

På grund av att regleringen kring avklassificering av avfall är förknippad med flera olika syften blir det svårt att på ett entydigt sätt besvara frågan kring avklassificeringsregleringens ändamålsenlighet. Kanske går det inte att samtidigt uppnå målen om ökad återvinning, starkt miljöskydd och ökad enhetlighet inom gemenskapen, varför det blir relevant att diskutera om bestämmelsen motsvaras av en bra avvägning mellan de olika ändamålen. Med tanke på att återvinningen troligtvis kommer att öka, att miljöriskerna är förhållandevis låga och att det finns möjligheter till en större enhetlighet i medlemsstaternas tillämpning av

avklassificeringsbestämmelsen kan det konstateras att gemenskapslagstiftaren, i beaktande av de förutsättningar som råder, har skapat en förhållandevis ändamålsenlig grundreglering. Implementeringsprocessen har nu inletts och det återstår att se hur medlemsstaterna väljer att förvalta denna avvägning.

7.4 Slutsats

Återvinning är en grundläggande förutsättning för att i samhället kunna uppnå ett fungerande kretslopp där resurser används på ett ansvarsfullt och miljömässigt hållbart sätt. Det är därför positivt att återvinningsbranschen har utvecklats så starkt de senaste decennierna. Tyvärr har inte den juridiska regleringen inom avfallsområdet följt samma utveckling och det har under lång tid saknats enkla verktyg för att hantera vägen ut ur avfallslagstiftningen. Att det nu slutligen har antagits en första reglering kring avklassificering av avfall får ses som ett stort steg framåt för att uppnå ett kretsloppssystem även i det juridiska regelverket.

Avklassificeringsbestämmelsen innehåller vissa likheter med tidigare rättspraxis samtidigt som det också finns betydande inslag av normativa nyheter. Den största nyheten är att det nu kommer att finnas fastslagna kriterier för berörda aktörer att förhålla sig till. Det kommer i praktiken till viss del att innebära ökad enhetlighet och förutsägbarhet. Flera oklarheter i regleringen kvarstår dock vilket för berörda aktörer innebär att det fortfarande kommer att finnas oförutsägbara inslag i den praktiska tillämpningen. Dessa oklarheter innebär att regleringen inte blir fullt så ändamålsenlig som den skulle kunna ha varit. Samtidigt är den nya regleringen ett resultat av en kompromiss mellan 27 medlemsstater och flera olika bakomliggande syften. Med hänsyn till detta utgör kärnan i avklassificeringsbestämmelsen trots allt en ändamålsenlig grundreglering. Huruvida de färdiga kriterierna samt medlemsstaternas implementeringar i slutändan är ändamålsenliga blir en senare fråga att utreda.

Källförteckning

Lagstiftning

Svensk rätt

Miljöbalken, SFS 1998:808

Avfallsförordningen, SFS 2001:1063

Förordningen om gränsöverskridande transporter av avfall, SFS 2007:383

EG-rätt

Rådets direktiv 75/442/EEG om avfall ändrat genom direktiv 91/156/EEG

Rådets direktiv 86/278/EEG om skyddet för miljön, särskilt marken när avloppsslam används i jordbruket

Rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall

Europaparlamentets och Rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall

Rådets direktiv 99/31/EG om deponering av avfall

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/12/EG om avfall

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv

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

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (REACH)

Kommissionens förordning (EG) nr 340/2008 om de avgifter som ska betalas till Europeiska kemikaliemyndigheten enligt REACH

Offentligt tryck

Meddelande från kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén, "Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall." (KOM (2005) 666 slutlig)

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om avfall, (KOM (2005) 667 slutlig)

Europaparlamentets första behandling enligt medbeslutandeförfarandet, Betänkande om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall (C6-0009/2006 – 2005/0281(COD))

Europaparlamentets andra behandling enligt medbeslutandeförfarandet, Andrabehandlingsrekommendation om rådets gemensamma ståndpunkt inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall och om upphävande av vissa direktiv (C6-0056/2008 – 2005/0281(COD))

Rådets beslut 2006/512/EC med ändring av beslut 1999/468/EC

Ds 2009:37, Nya avfallsregler

Konventioner

Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall, 1989

Rättsfall från EG-domstolen

Mål C-206/88 och C-207/88 Vessoso och Zanetti, ECR I-01461

Mål C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, ECR I-07411

Mål C-418/97 och C-419/97 ARCO och Epon, ECR I-4475

Mål C-9/00 Palin Granit Oy, ECR I-03533

Mål C-444/00 Mayer Parry, ECR I-6163

Förslag till avgörande i mål C-444/00 av generaladvokat Siegbert Alber

Artiklar

Carnwath, L.J., "Case Comment R. (on the application of OSS Group Ltd)v (1) Environment Agency and (2) DEFRA", (2007) Nov., *Journal of Planning & Environmental Law*, pp. 1597-1614

Crowhurst, G., och Lee, R., *Waste Recovery: Salvaging some Meaning from Waste Definitions?* (2007) 16, *European Environmental Law Review*, pp.73-77

Keele, H., "When Does Waste Cease to be Waste?", (2001) 3 (3), *Environmental Law Review*, pp. 212-217

Mahmoudi, S., "EG-domstolen och frågan om avfall" *SvJT* 2000 s 47

Nash, H., A., "The revised Directive on Waste: resolving legislative tensions in waste management?", (2009) 21, *Journal of Environmental Law*, pp. 139-149

Pocklington, D., "The Significance of the Proposed Changes to the Waste Framework Directive", (2006) 15, *European Environmental Law Review*, pp. 75-87

Pocklington, D., "The Changing Importance of "Recovery" and "Recycling" Processes in EU Waste Management Law", (2000) 9, *European Environmental Law Review*, pp. 272-276

Tieman, J., "The Broad Concept of Waste and the case of ARCO – Chemie and Hees – Epon", (2000) 9, *European Environmental Law Review*, pp. 327-335

Litteratur

Davies, P.G.G., *European Union Environmental Law*, Ashgate, Aldershot, 2004

Krämer, L., *EC Environmental Law Sixth Edition*, Thomson Sweet & Maxwell, London, 2007

Mahmoudi, S., EU:s miljö rätt Andra upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2003

Michanek, G., och Zetterberg, C., Den svenska miljö rätten 2 uppl., Iustus Förlag, Uppsala, 2008

Nilsson, A., Introduktion till EU:s miljö rätt 2 uppl., Santéus förlag, Stockholm, 2008

Muntliga källor

Almborg Kroon, Christina, miljödepartementets rättsenhet, per telefon 090826

Appelberg, Margareta, Naturvårdsverkets avdelning för import och export av avfall, per telefon 090813

Blixt, Eva, Jernkontoret, per telefon 090811

Grufman, Björn, VD på Metallvärden, per telefon 090821

Hansson, David, Naturvårdsverkets miljö rättsavdelning, besök 090525

Hägglöf, Mikael, Advokat på Fröberg & Lundholm Advokatbyrå, per telefon 090811

Kollberg, Pär, Naturvårdsverkets avdelning för import och export av avfall, per telefon 090617 och 090904

Lindberg, Jörn, VD för återvinningsföretaget Lindberg & Son, per telefon 090812

Lind, Lotta, restproduktingenjör på Sandvik, per telefon 090817

Lindbäck, Christina, Miljöchef på Ragn-Sells, per telefon 090605

Olofsson, Jan, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Miljöskydds enheten, besök 090529

Petrén, Jessika, Miljöjurist på Stena Metall, besök 090612

Övriga källor

End of Waste Criteria Final Report, European Commission, JRC, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, 2008,
<http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/documents/Endofwastecriteriafinal.pdf>,
090525

”Baselkonventionen”, Naturvårdsverkets hemsida,
<http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Hantering-av-farligt-avfall/Baselkonventionen/>, 090617

”Underlag för en samordning av avfalls- och kemikalielagstiftningen – rättsliga förutsättningar”, promemoria framtagen åt Naturvårdsverket av Fröberg och Lundholm Advokatbyrå, augusti 2007, http://www.naturvardsverket.se/upload/06_produkter_och_avfall/kemikalier/underlag_for_en_samordning_av_avfalls-_och_kemikalielagstiftningen_%E2%80%93_rattsliga_forutsattningar.pdf, 090811

“Lagstiftning om transporter av avfall till och från Sverige”, Naturvårdsverkets hemsida,
<http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av->

avfall/Gransoverskridande-transporter-av-avfall/Lagstiftning-om-transporter-av-avfall-till-och-fran-Sverige/, 090812

“EU:s nya kemikalielagstiftning – Reach”, miljödepartementets hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/6043>, 090812

“Om oss”, Naturvårdeverkets hemsida, <http://www.naturvardsverket.se/sv/Nedre-meny/Om-oss/>, 090814

”Om Kemikalieinspektionen” (KEMI), Kemikalieinspektionens hemsida, http://www.kemi.se/templates/Page_____2829.aspx, 090814

”Tillsyn”, Länsstyrelsen hemsida, <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/amnen/Miljoskydd/Tillsyn/>, 090820