

Gränsöverskridande transporter av avfall

Miljöskydd eller frihandel?

Författare: Daniel Rosero Nordalm
Handledare: Lena Gipperth

Innehållsförteckning

Förkortningar	4
1. Inledning	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte och frågeställningar.....	6
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Metod	7
1.5 Disposition.....	8
2. Frihandel eller miljöskydd	9
2.1 Miljömässiga avvägningar	9
2.1.1 Närhetsprincipen och principen om egenkapacitet	9
2.1.2 Hållbar utveckling	10
2.1.3 Försiktighetsprincipen	13
2.1.4 Proportionalitet	14
2.1.5 Producentansvaret och principen om att förorenaren betalar	15
2.2 Handelsavvägningar.....	16
2.2.1 Frihandel i WTO	16
2.2.2 Frihandel i Europeiska Unionen	17
2.3 Målkonflikter.....	18
3. Reglering av gränsöverskridande transporter av avfall	20
3.1 Internationellt.....	20
3.1.1 Khian Seaincidenten.....	20
3.1.2 Baselkonventionen och OECD-beslutet.....	21
3.1.3 Kritik mot Basel.....	22
3.2 EU	22
3.2.1 Avfallsregleringen i EU.....	22
3.2.2 EU:s Avfallsstrategi	23
3.2.3 Regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall.....	27
3.3 Sverige.....	29
3.4 Transporter	30
3.5 Illegal handel med avfall	32
4. Rättsfall från EG-domstolen	34
4.1 Inter-Huiles och Nertsvoederfabriek.....	34
4.2 Vallonska avfallsmålet	35
4.3 Dusseldorp.....	36
4.4 Daimler-Chrysler	38
4.5 Avfallmålet	39
4.6 Copenhagen Waste Case	39
4.7 Sammanfattning.....	40

5. Regleringen i förändring	41
5.1 Förslag till ny förordning	42
5.2 Kommentarer till förslaget	42
6. Avslutande reflektioner	45
6.1 Existerar någon avvägning	45
6.2 Oäkta eller äkta målkonflikt?	46
6.3 Slutsatser	47
Källförteckning	48
Rättsfallsförteckning	52

Förkortningar

AVS	Afrika, Västindien och Stillahavsområdet
ECOSOC	Europeiska ekonomiska och sociala kommittén
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
MB	Miljöbalk (1998:808)
NVV	Naturvårdsverket
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
WTO	World Trade Organisation

1. Inledning

1.1 Introduktion

I takt med den ökade produktionen av varor i världen ökar även produktionen av avfall. Det finns de som menar att avfall idag är industrivärldens allvarligaste miljöproblem.¹ Hanteringen av avfallsproblemet beror till stor del på vilket typ av avfall det handlar om och följaktligen vilken möjlighet man har att på ett miljömässigt acceptabelt sätt hantera avfallet. Historiskt sett har förbränning varit ett populärt sätt att göra sig av med det växande avfallsberget och även dumpning till havs har varit vanligt förekommande. Dessa metoder är ur ett miljöperspektiv naturligtvis ohållbara och kan på lång sikt få katastrofala följder för biosfären. Ett alternativ som blev allt vanligare under 80-talet var att skeppa iväg avfallet och ”dumpa” det hos fattiga länder där möjligheten att kringgå miljöbestämmelser var betydligt större. Detta beteende föranledde att man inledde samarbeten på internationell nivå för att motverka denna transport av (företrädesvis) farligt avfall.

Situationen inom avfallsområdet har under de senaste 20 åren förändrats markant. Mängden avfall har ökat dramatiskt, i Sverige har avfallsmängden tredubblats de senaste 20 åren.² Samtidigt har metoderna för avfallshantering utvecklats väsentligt. Det är idag betydligt vanligare att man återvinner eller återanvänder avfallet och energiutvinningen vid förbränning av avfall är viktigare än tidigare. Detta har även haft stor betydelse för gränsöverskridande avfallsströmmarna. Medan dessa tidigare hade sin grund i att man ville göra sig av med avfallet har det mer kommit att handla om att man söker billigare sätt att avhända sig avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt. Dessutom har avfallet som handelsvara betraktat genomgått en förändring. Avfall har tidigare framförallt betingat ett negativt värde, det vill säga man har betalat för att någon annan skall ta hand om det, men i takt med att möjligheten att återvinna och återanvända avfall ökat, har utvecklingen rört sig mot att avfall i större utsträckning betingat ett positivt värde. Detta innebär att avfall, trots sin särskilda karaktär, mer och mer kommit att likna vanliga handelsvaror.

Regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall har stadigt vuxit fram och utvecklats de senaste 20 åren. Det grundläggande motivet bakom regleringen är skyddet av miljön. Om man oreserverat tillät gränsöverskridande transporter av avfall skulle man riskera en situation där avfallsströmmarna rörde sig mot de områden där miljöskyddet inte var lika starkt och därmed skulle incitamenten för en utveckling av avfallshanteringen försvagas. Det finns emellertid en rad andra intressen vid sidan av miljön att reglera avfallstransporter. Kan man med bakgrund av den utveckling som ägt rum på området skönja en förändring i motiven bakom regleringen?

¹ Mahmoudi, Said och Rubenson, Stefan Miljörättens grunder Svenska och europeiska regler i ett internationellt perspektiv, (2004) s 175 – Man kan emellertid även argumentera för att det är utsläppen av växthusgaser och klimatfrågan som är det största problemet.

² <http://www.snf.se/verksamhet/internationellt/handel-hur-manga-svenskar.htm>.

Regleringen av transporter av avfall från utvecklade länder till utvecklingsländer är relativt strikt. Och tendensen är att det skall bli ännu svårare att handla med avfall med dessa länder. Senare i år börjar en ny EG-förordning gälla för gränsöverskridande transporter av avfall. Denna förordning kommer förmodligen att innebära att handeln med avfall inom och till länder utanför EU och OECD försvaras, även om det av naturliga skäl är svårt att sja om de exakta konsekvenserna.

Transporter av avfall är ett kontroversiellt ämne, mycket på grund av den ovilja som råder, framförallt inom EU men även i övriga västvärlden, att reglera den fria marknaden. Även om miljön åtnjuter ett starkt skydd finns det situationer då miljön får ge vika, eller då behovet av miljöskydd inte är tillräckligt starkt för att kunna rättfärdiga större inskränkningar av den fria handeln. Detta är i sig inte något kontroversiellt. En viss påfrestning på miljön är oundviklig om vi vill upprätthålla vår höga levnadsstandard. Självklart skulle ett totalförbud mot biltrafik leda till en dramatisk nedgång av koldioxidutsläpp men det är en orealistisk tanke som skulle leda alltför stora konsekvenser för samhället. När det gäller miljöreglering måste man således ofta göra en avvägning mellan miljöskydd och andra intressen. Det intressanta är hur denna avvägning går till. Vilka faktorer är det som vägs in och hur värderas de? När man talar om avfallstransporter finns flera konkreta intressen både vad gäller miljöskydd och andra ekonomiska intressen. Det finns emellertid även moraliska aspekter att ta hänsyn till. Det finns ett moraliskt ansvar hos dem som producerar avfall att ta hand om det. Denna aspekt är viktig för hela miljörätten, inte bara när det gäller avfall.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens fokus är riktat framförallt mot de internationella bestämmelser som finns rörande gränsöverskridande transporter av avfall. Sveriges medlemskap i EU innebär att det inte finns någon anledning att specialstudera den svenska regleringen eftersom den i huvudsak följer den EG-rättsliga. Vidare är tillämpningen av EG-rätten särskilt intressant då denna än mer tydliggör vilka intressen som slås vakt om i regleringen. Genom studien av nämnda källor avser jag studera en del av de avvägningar jag finner ligga bakom regleringen av gränsöverskridande avfallstransporter och utifrån dessa försöka skapa en bild av hur vissa samhällsmekanismer styr regleringen. Syftet är inte att försöka skapa en handbok för företag som är verksamma inom transporter av avfall. Det är heller inte min avsikt att enbart presentera specifika problem med regleringen. Uppsatsens huvudsakliga syfte består i att *undersöka konflikten mellan frihandel och skydd av miljön utifrån gränsöverskridande transporter av avfall*. Jag kommer med anledning av detta närmare undersöka följande frågeställningar:

- *Vilken reglering av transporter av avfall finns på internationell, EU- och nationell nivå?*
- *Vilka principer, målsättningar och intressen kan antas ligga bakom regleringen av transporter av avfall?*
- *Finns det intressemotsättningar inom regleringen av transporter av avfall och hur har i så fall de hanterats?*

- *Hur har EG-rätten hanterat de rättsliga konflikter mellan frihandel och miljöskydd som uppstått med anledning av transporter av avfall?*
- *Hur har regleringen av transporter av avfall efterlevts och vilka slutsatser kan dras av detta?*

Ovanstående frågeställningar ämnar skapa diskussion kring avvägningarna och försöka ställa dem i ett större sammanhang. Genom att närmare studera avvägningarna bakom regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall vill jag uppmärksamma en diskussion som inte ofta lyfts fram i samband med reglering till skydd av miljön; i vilken utsträckning påverkar kommersiella intressen regleringar till skydd av miljön?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsens syfte är att studera de avvägningar som sker i samband med regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall. Den främsta avvägningen är den mellan frihandel och miljöskydd. Jag kommer att undvika att detaljundersöka allmänna avvägningar som sker mellan kommersiella intressen och miljöskydd.

Vidare innebär regleringens karaktär att granskningen i huvudsak kommer att omfatta internationella förhållanden. Detta faller sig också naturligt med tanke på att Sverige, genom sina åtaganden i EU, inte nämnvärt skall avvika från den gemenskapsrättsliga regleringen. Den svenska regleringen kommer emellertid inte att bortses från helt och hållet. Eftersom handeln med farligt avfall är relativt begränsad kommer jag inte i någon större utsträckning studera detta fenomen. Fokus kommer istället att ligga på den mer omfattande handeln med ”ofarligt” avfall där avvägningarna är av större intresse. I viss utsträckning kommer regleringen av avfallsområdet i helhet behandlas då det är omöjligt att uppfylla uppsatsens syfte utan den bakgrunden. En mer utförlig studie av området kommer emellertid inte att äga rum. På samma sätt kommer inte olika avfallstyper studeras ingående. Exempelvis innehar hushållsavfall en särskild ställning på avfallsområdet.

1.4 Metod

Gränsöverskridande transporter av avfall regleras framförallt genom internationella konventioner och avtal. De konventioner som framförallt är intressanta är Baselkonventionen³ och ett beslut från OECD⁴ nedan kallat OECD-beslutet. För Sveriges del spelar EG-rätten särskilt stor roll eftersom vårt medlemskap i EU innebär att vi måste förhålla oss till de regler som finns på gemenskapsnivå. Detta medför att en ingående studie av de svenska bestämmelserna på området är ointressant eftersom dessa i stort sett är desamma som bestämmelserna på gemenskapsnivå.

³ Baselkonventionen av den 22 mars 1989 Om gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall.

⁴ OECD- rådets beslut C (2001) 107 slutlig från maj 2002 om gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning.

Som angetts ovan är det min avsikt att studera de avvägningar som görs i samband med reglering av gränsöverskridande transporter av avfall. Detta sker genom att jag studerar de centrala regleringar samt de rättsfall som finns på området. Eftersom man inom EU har ett mycket nära ekonomiskt samarbete är det i EG-rätten som avvägningarna är mest intressanta. EU:s lagstiftare måste på ett mera direkt sätt ta handelsargument i beaktande när man stiftar miljölagstiftning. Av denna anledning utgår uppsatsens diskussion till stor del från den europeiska regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall. Vad gäller rättsfall är dessa framförallt hämtade från EG-rätten då OECD och Baselkonventionen saknar egna prövningsinstanser. Vidare kommer jag att se närmare på de händelser som föranlett regleringarna samt att studera vilka förändringar som skett på området för att se vilka intressen som ansetts ha företräde framför andra.

Det finns en rad metodologiska problem, bland annat utgör avsaknaden av förarbeten och liknande publikationer inom den internationella rätten en svårighet. Vidare är utbudet av litteratur som behandlar det aktuella problemområdet begränsat. Detta medför att analysen görs utifrån kommentarer till regleringen och till stor del utifrån mina egna iakttagelser. För att underbygga mina påståenden avser jag att dra paralleller till andra områden där miljöskyddet står i konflikt med frihandeln.

Uppsatsens analys och slutsatser är till stor del resonerande till sin karaktär. Genom att studera utvecklingen inom området kommer en del av de frågor som uppstår identifieras och besvaras. Uppsatsens syfte är att väcka diskussion och metoden består därför framförallt av en granskning av rätten på området.

1.5 Disposition

Uppsatsen disponeras på följande sätt. Efter detta inledande kapitel förs i kapitel 2 en allmän diskussion kring konflikten mellan frihandel och miljöskydd. Diskussionen kommer att föras med särskilt fokus på gränsöverskridande transporter av avfall. I Kapitel 3 presenteras de centrala regleringarna av gränsöverskridande transporter av avfall. Fokus i kapitlet ligger på den EG-rättsliga regleringen, vilket är naturligt med tanke på EU:s politik, såväl inom miljö- som frihandelsområdet. I kapitel 4 presenteras och kommenteras en rad centrala rättsfall från EG-domstolen. EG-domstolen är den enda effektiva prövningsinstansen för denna typ frågor varför avgörandena är av särskilt intresse. Detta särskilt som förekomsten av publikationer rörande regleringens syfte är begränsad. Efter detta följer kapitel 5 som belyser den nya EG-förordningen som träder i kraft i juli 2007. Genom att studera de mest relevanta förändringarna och arbetet kring framtagandet kan man lättare få en bild av de problem regleringen avser lösa. Sist och slutligen innehåller kapitel 6 en sammanfattande analys där jag presenterar de slutsatser jag dragit. Det kan poängteras att frågorna som ställdes inledningsvis till stor del kommer att besvaras fortlöpande för att sedan sammanfattas i slutkapitlet.

2. Frihandel eller miljöskydd

Regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall har stadigt utvecklats under de senaste 20 åren. Uppsatsen syftar till att identifiera och presentera de avvägningar som ligger bakom regleringen. För att underlätta förståelsen för avvägningen avser jag först presentera de miljömässiga principer som regleringen kan sägas vila på. Principerna vägs sedan mot principen om frihandel. Det är ur dessa perspektiv som regleringen under uppsatsen senare kommer att analyseras.

2.1 Miljömässiga avvägningar

Avfallsregleringen utgår från en rad olika miljörättsliga principer. Även om principerna är allmänt kända är det lämpligt att de i uppsatsen presenteras, och kommenteras, i syfte att öka förståelsen för systematiken och motiven bakom avfallsregleringen i allmänhet, och avfallstransportregleringen i synnerhet.

2.1.1 Närhetsprincipen och principen om egenkapacitet

Den kanske mest centrala principen bakom avfallshanteringsbestämmelserna i EU, är *närhetsprincipen*. Närhetsprincipen innebär att miljöförstöringen i största möjliga utsträckning skall hindras vid källan.⁵ Detta innebär att man ställer krav på dem som genererar miljöförstöringen och i så liten utsträckning som möjligt tvingar andra aktörer att vidta åtgärder för att minska avfallet. Det är den som ägnar sig åt den miljöfarliga verksamheten som har störst möjlighet att förutse miljöförstöringen och därför är det inte bara moraliskt rätt, det är även mest praktiskt att det är denne som skall vidta åtgärder för att minska miljöpåverkan. Inom avfallstransportregleringen märks detta genom att man söker undvika, eller i vart fall begränsa, transporter av avfall. Även om miljöskydd i viss mån fått ge vika för den fria rörligheten inom EU har närhetsprincipen genomslagskraft på det sättet att avfallsexport kan vägras om mottagaranläggningen inte kan försäkra myndigheterna i avsändarlandet att avfallet kommer tas om hand på ett minst lika säkert sätt som det kunnat i ursprungslandet. Närhetsprincipen kan därigenom sägas gälla som ett minimikrav. Avfall skall tas om hand vid källan om inte bättre möjligheter finns någon annanstans.

Kopplat till det sistnämnda och närhetsprincipen är den, inom EG-rätten, viktiga *principen om tillräcklig egenkapacitet*. Denna princip innebär att varje stat bör klara av att ta hand om det avfall man producerar.⁶ Principen är viktig och kan sägas höra samman med andra viktiga principer som försiktighetsprincipen och begreppet hållbar utveckling. Att som nation generera mer avfall än man kan ta hand om får långsiktiga konsekvenser för miljön som kan vara svåra att komma till rätta med. I och med att avfallsproduktionen ökar är det viktigt att man ser till att avfallsberget inte växer. Även om det på kort sikt kan verka rimligt att låta marknaden ta hand om avfallet, det vill säga

⁵ Michanek Gabriel och Zetterberg Charlotta, Den svenska miljöretten (2004) s 314.

⁶ Michanek Gabriel och Zetterberg Charlotta, Den svenska miljöretten (2004) s 314.

att låta de länderna som har en överkapacitet ta hand om det, är detta en lösning som inte står i samklang med en långsiktig hållbar utveckling.

2.1.2 Hållbar utveckling

Som bekant är begreppet *hållbar utveckling* sedan länge centralt för hela miljörätten, särskilt efter Rio-konferensen 1992. Begreppet är reglerat i svensk rätt genom miljöbalken och begreppet har även kodifierats i 1 kap 2 § regeringsformen. I Sverige har begreppet givits innebörden att naturen har ett skyddsvärde och att vi har ett förvaltaransvar vid dess brukande.⁷ Hållbar utveckling tar inte bara sikte på att skydda miljön, det innefattar även andra intressen. Bland annat tar hållbar utveckling även hänsyn till samhällsekonomiska intressen. Eftersom hållbar utveckling betonar vikten av att hushålla med energi uppstår en konflikt med andra miljöintressen. Vid anrättandet av vindkraftverk måste viss miljöpåverkan tålas eftersom vindkraft är en typ av energikälla som främjar en hållbar utveckling. Samma sak gäller vid utsläpp från andra kraftverk om man anser att dessa främjar en hållbar utveckling. Som uttrycket avslöjar är det ett långsiktigt perspektiv som är utgångspunkten. Det gäller att säkerställa miljön för kommande generationer.

På EU nivå har man också implementerat den övergripande målsättningen om en hållbar utveckling. Detta är en följd av *integrationsprincipen* genom vilken man avser att integrera miljöfrågor i unionens övriga politik. I artikel 2 i EG-fördraget anges att:

”Gemenskapen skall ha till uppgift att genom att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union och genom att fullfölja den gemensamma politik eller verksamhet som avses i artiklarna 3 och 4 främja en harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet...”

Artikel 6 stadgar vidare att miljöskyddskraven skall:

”integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet enligt artikel 3, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.”

Det är alltså inte bara miljön man skall ta hänsyn till vid strävan efter en hållbar utveckling. Det finns även sociala och ekonomiska aspekter att ta hänsyn till. I EG:s sekundärrätt har hållbar utveckling definierats som ”förbättring av de berörda befolkningarnas levnadsnivå och välfärd inom de gränser som sätts av ekosystemets kapacitet genom bevarandet av naturtillgångarna och den biologiska mångfalden till nytta för nu levande och kommande generationer.”⁸ EU:s definition skiljer sig alltså något från den vedertagna definitionen som 1987 togs fram av Brundtlandkommissionen och som lyder: ”en samhällsutveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov”. För avfallstransporter blir hållbar utveckling viktigt av flera orsaker vilka i sin tur skiljer sig åt beroende på vad i utvecklingen man fokuserar på.

⁷ Michanek Gabriel och Zetterberg Charlotta, Den svenska miljörätten (2004) s 102f.

⁸ EG-Förordning 3062/95 om åtgärder för tropisk skog.

Hållbar utveckling består av tre ömsesidigt beroende delar:

1. miljömässig hållbarhet
2. social hållbarhet
3. ekonomisk hållbarhet

För att uppnå hållbar utveckling skall man sträva efter ett samhälle där ekonomisk utveckling, social sammanhållning och välfärd förenas med en god miljö. För utvecklingsländer kan det emellertid vara svårt att tillgodose samtliga dessa aspekter. Frivilligorganisationer i sydliga länder anser att man först måste få tak över huvudet och mat på tallriken innan man kan fokusera på miljön. För dessa länder bör fokus ligga på de ekonomiska och sociala aspekterna av hållbar utveckling. Det uttrycks ofta farhågor om att ökade avfallstransporter skall leda till stora miljökonsekvenser för utvecklingsländer. Om avfallet inte tas om hand i korrekt ordning kan detta få katastrofala följder för miljön i dessa områden. Samtidigt innebär ökad import för dessa länder att de har en sämre kapacitet att ta hand om sitt eget avfall i takt med att landet utvecklas. Nyligen återkallades exporten av det franska hangarfartyget Clemenceau när det var på väg till Indien. Fartyget kunde inte tas om hand i Frankrike på grund av gällande miljöregler men däremot var skrotningen möjlig i Indien. Efter kraftiga protester återkallades skeppet av president Chirac. Möjligtvis ville Chirac även undvika obekväma diskussioner under sitt statsbesök i Thailand och Indien som ägde rum strax efter återkallelsen⁹.

Finns det möjlighet att bortse från de miljömässiga aspekterna? Kan man inte se avfallsimport som en möjlighet för de fattiga länderna att utnyttja sina komparativa fördelar?¹⁰ Det finns en skillnad i hur man ser på hållbar utveckling sett ur ett nord/sydperspektiv.¹¹ De ”lyxproblem” som miljön utgör i utvecklade länder anses i vissa fall vara underordnade andra mer akuta problem i utvecklingsländer som dålig utbildning, fattigdom och svält. Sett ur detta perspektiv kan man fråga sig huruvida regleringen av transport av avfall till viss del har sin grund i att länder månar om sin inhemska avfallsindustri. Redan vid Stockholmskonferensen 1972 uttrycktes farhågor från utvecklingsländer om att miljöhänsyn skulle användas för att legitimera hinder deras sociala och ekonomiska utveckling.¹² Det är naturligtvis svårt att spekulera i huruvida detta stämmer. Vad man däremot konkret kan peka på är några av EG-domstolens avgöranden. I målen, som i och för sig rör handel mellan rikare länder, används miljöskäl i argumentationen i kombination med rent ekonomiska argument. Det argumenteras för

⁹ Abrahamsson, Håkan ”Hangarfartyg fulla med gamla miljöbomber”, publicerad i Ny Teknik 16 februari 2006. <http://www.nyteknik.se/art/44697>.

¹⁰ Ett exempel på denna diskussion är den om omhändertagande om skepp och huruvida transporter av skepp borde vara förbjudna. Eftersom det i vissa fall kan finnas substanser i skeppen som är att betrakta som farligt avfall förespråkas att dessa transporter skall vara förbjudna. Motståndarna till detta förbud menar att detta ”ship-breaking” är ett bra sätt att utvinna andrahandsråmaterial och läpar sig bra i utvecklingsländer med låga kostnader och som specialiserat sig på återvinning. Ett förbud skulle enligt dem strida mot principerna i WTO/GATT. Förespråkarna av ett förbud menar dock att haneringen av skeppen sker i avsaknad av ett godtagbart miljöskydd. - O’Keeffe, Jacqui, Hall, Denton Transfrontier Shipments of Waste: a Bureaucrat’s Dream?. i European environmental law review January 2000 s 15.

¹¹ Ebbesson, J Compatibility of International and National Environmental Law (1996) s 234.

¹² Ebbesson, J Compatibility of International and National Environmental Law (1996) s 235.

att man måste skydda den inhemska avfallsindustrin eftersom denna annars inte skulle klara sig ekonomiskt och att miljöskyddet i landet därmed skulle försämrats. Det anförs att konkurrensen från andra EU-länder innebär att man har sämre förutsättningar att säkerställa en godtagbar hantering av avfall vilket vore negativt ur miljösynpunkt. Man försöker alltså inte förneka att man skyddar den inhemska marknaden, utan försöker istället legitimera protektionismen med miljöskäl. Kan man tänka sig ett liknande resonemang vad gäller EU:s restriktioner mot andra länder? Vissa typer av avfall kan säljas mer lönsamt till exempelvis Kina än till andra länder inom EU. Det finns således ekonomiska incitament för att upprätthålla ett förbud mot export av detta avfall utanför EU. Skillnaden är att det inte finns några effektiva möjligheter att pröva om restriktioner mot avfallshandel enbart har miljömässiga motiv.

Man kan med viss framgång argumentera för att skillnaden i hur man bemöter mottagare av avfall i utvecklingsländer och utvecklade länder består i att de utvecklade länderna har tillfredsställande anläggningar och regleringar medan utvecklingsländerna saknar detta. Detta är emellertid bara en del av sanningen. Inom EU är möjligheten att förhindra export till andra medlemsstater begränsad med hänvisning till den inre marknaden. Även om man i övriga västvärlden inte har ett lika nära samarbete är handelsbanden mellan länderna starka och man undviker oftast att direkt hindra inträde på marknaden för andra västländer. Det skulle därför vara politiskt svårt att på samma grund som i utvecklingslandsfallet kraftigt begränsa handeln med avfall mellan medlemmar av OECD eller Baselkonventionen (det vill säga företrädesvis rika länder).

Det som talar för denna typ av argumentation är några av de handelsåtgärder som vidtagits av bland andra USA och EU. Åtgärderna förefaller på ytan värna om miljön, men har vid närmare granskning ha i det närmaste protektionistiska inslag. Som exempel kan nämnas ”Turtles and Shrimps”-målet¹³ samt EU:s vägran att importera godkända ofarliga genmanipulerade organismer¹⁴. Det är kontroversiellt att hävda att detta utgör exempel på situationer då länder använder miljö- och naturskydd som ett svepskäl för att skydda sin inre marknad. Särskilt som förbuden understöds av miljöorganisationer som saknar en dold agenda¹⁵. Jag anser ändå att det är på sin plats att fråga sig varför man enbart tar ställning i vissa miljöstrider och för vissa produkter? Är det en tillfällighet att det rör sig om en viktig del av ländernas inre marknad?

Även om det går att ifrågasätta västvärldens motiv när vad avser handelshindrande åtgärder till förmån för miljöskydd, är denna strategi inte desto mindre en del av ett större åtgärdspaket med syfte att förbättra den globala miljön utan att äventyra utvecklingsländernas möjlighet till en ekonomisk utveckling. De utvecklade länderna har ett ansvar för att minska pressen på utvecklingsländernas miljö och assistera dem i arbetet för att stärka miljön.¹⁶ I Riodeklarationens artikel 7 konstateras att de utvecklade

¹³ US – Shrimp Rapport, Appellate Body, 6 November 1998.

¹⁴ EC – Biotech Approval and Marketing of Biotech Products, Panel rapport 29 September 2006.

¹⁵ T.ex. har Greenpeace t.o.m. kritiserat EU för att tillåta för mycket genmanipulerat. Detta trots att EU i jämförelse de flesta andra länder har en väldigt restriktiv hållning till just import av genmanipulerade produkter.

¹⁶ Ebbesson, Jonas Compatibility of International and National Environmental Law (1996) s 236.

länderna ”erkänner sitt ansvar i de internationella strävandena mot en hållbar utveckling med hänsyn till de påfrestningar som deras samhällen utsätter den globala miljön för och med tanke på de teknologiska och finansiella resurser som de förfogar över”. Även om inte alla länder är beredda att acceptera ett sådant ansvar förutsätter ett internationellt samarbete att utvecklingsländer behandlas mer förmånligt.¹⁷ När man talar om denna förmånliga behandling menar man bland annat att utvecklingsländerna inte behöver underkasta sig samma miljöreglering eftersom man historiskt sett inte bidragit i lika hög utsträckning till utsläppen samtidigt som det sannolikt skulle vara svårt för industrin att utvecklas överhuvudtaget om man innan ekonomin blivit starkare tvingas göra stora investeringar för att förebygga miljöstörningar.

På avfallsområdet innebär detta att man undviker att belasta utvecklingsländernas miljö genom att kraftigt begränsa avfallstransporterna dit. Trots att det kan diskuteras om industriländerna har en dold agenda vad gäller avfallstransporter till utvecklingsländer kan man inte blunda för den miljömässiga avvägning som ligger bakom problemet. Eftersom man accepterar att utvecklingsländerna inte har samma nivå av miljöskydd innebär detta att man inte heller bör exportera avfall dit då hanteringen av avfall är underkastad en mildare reglering. Det är då inte osannolikt att hanteringen skulle vara mer miljöskadlig än den i industriländerna. Även om det är svårt att ifrågasätta detta faktum, är det tänkbart man åstadkommer samma resultat genom det ges en möjlighet att förhindra export om det kan visas att avfallshanteringen i mottagarlandet inte uppfyller miljökraven i avsändarlandet. Detta system är det som tillämpas industriländerna emellan och även om kompetensen att bedöma sådan kapacitet ifrågasatts¹⁸ är det rimligt att anta att möjligheten att bedöma kapaciteten bör vara densamma när mottagarlandet är ett utvecklingsland.

2.1.3 Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen innebär som namnet avslöjar att försiktighet bör tillämpas vid åtgärder som innebär en fara för miljön. Principen tillämpas även när vetenskapliga belägg är ofullständiga eller osäkra men då man ändå gör den vetenskapliga bedömningen att de potentiella effekterna skulle innebära en oacceptabel risk för djurs och människors hälsa eller risker för natur och miljö. Vid dessa situationer bör man vidta skyddsåtgärder trots avsaknaden av vetenskapligt styrka risker. Vid vidtagandet av åtgärder skall hänsyn tas till nödvändighet och proportionalitet, åtgärder skall inte vara diskriminerande och de skall stämma överens med liknande åtgärder som redan vidtagits. Åtgärderna skall vara föremål för en granskning där potentiella fördelar skall vägas mot nackdelar och åtgärderna bör inte vara permanenta i det att nya vetenskapliga bevis skall tas i beaktande och skyddet endast skall kvarstå så länge riskerna bedöms vara för höga och bevisningen är ofullständig.¹⁹ Principen har länge tillämpats i Sverige och flera andra

¹⁷ Mahmoudi, Said och Rubenson, Stefan Miljörättens grunder Svenska och europeiska regler i ett internationellt perspektiv(2004) s. 24f.

¹⁸ Se avsnitt 3.1.3.

¹⁹ Mahmoudi, Said och Rubenson, Stefan Miljörättens grunder Svenska och europeiska regler i ett internationellt perspektiv(2004) s 70.

medlemsstater och är numera upptagen även på EU-nivå och nämns i EG fördragets artikel 174(2).

Försiktighetsprincipen är central inom miljörätten och nödvändig för ett högt miljöskydd. Det finns emellertid anledning att påpeka att försiktighetsprincipen även riskerar att användas som svepskäl till att totalförbjuda import trots avsaknaden av vetenskapliga belägg för att det skulle finnas några risker. I det nämnda fallet med genmanipulerade organismer fälldes EU av WTO-panelen²⁰ efter att ha vägrat importera ofarliga grödor. Vid processen anförde EU att man inte kunde utesluta vissa risker med genmanipulering och att man därför inte bröt mot GATT avtalet. Det fanns emellertid inga påvisbara risker eller några som helst vetenskapliga belägg för de potentiella effekterna på miljön. I det aktuella fallet var grödorna tvärtom vetenskapligt bevisat ofarliga. EU har även fällt i WTO för liknande överträdelser i EC-Hormones case²¹. EU valde i det sistnämnda fallet att betala skadestånd istället för att importera hormonbehandlat kött.

Visserligen kan man säga att EU:s miljöskydd i och med försiktighetsprincipen har en högre skyddsvall och att detta leder till konflikt med frihandelsbestämmelser på grund av att dessa inte tillämpar ett lika högt miljöskydd. Det går emellertid att ifrågasätta om man ”skyddar” miljön genom att förbjuda bevisat ofarliga produkter.

Avfall har en påvisbar miljöskadlig effekt varför jämförelsen inte är självklar. Enligt min uppfattning skall man inte helt oreserverat acceptera restriktioner bara för att miljöskäl anges. Detta märks inte minst i domar från EG-domstolen. Samtidigt vill jag understryka att min avsikt inte är att försöka visa att regleringen av avfallstransporter är illegitim eller orättfärdig.

Nära försiktighetsprincipen ligger *principen om hög skyddsnivå* som också den har sin grund i artikel 174 (2) i EG-fördraget. Principens syfte är att försäkra att miljöpolitiska beslut på gemenskapsnivå inte skall leda till sämre miljöskydd för medlemsstater med hög skyddsnivå. Som exempel på länder med hög skyddsnivå kan nämnas Sverige, Danmark och Nederländerna.²²

2.1.4 Proportionalitet

Med proportionalitet avses att man inte skall tillgripa strängare krav än vad som är miljömässigt motiverat. Detta framgår bl.a. av artikel 174 (3) i EG-fördraget det anges att EU i utformande av sin miljöpolitik skall beakta de potentiella kostnader och fördelar förenade med att åtgärden vidtas eller inte vidtas. Utifrån såväl rättsfall som andra rättskällor kan man dra slutsatsen att det finns en skälighetsbedömning bakom regleringen. Är det rimligt utifrån de kostnader som samhället åläggs att totalförbjuda alla gränsöverskridande transporter av avfall? Denna typ av avvägning är central för

²⁰ Tillsatt av WTO:s tvistlösningsorgan Dispute Settlement Body.

²¹ EC – Hormones, Measures affecting livestock and meat (Hormones) Rapport Appellate Body 13 februari 1998.

²² Mahmoudi, Said och Rubenson, Stefan Miljörettens grunder Svenska och europeiska regler i ett internationellt perspektiv(2004) s 69.

miljörätten eftersom man sannolikt alltid måste acceptera en viss miljöstörning från olika samhällssektorer för att uppnå ett fungerande samhälle. Detta är inte nödvändigtvis något negativt eftersom ekonomisk lönsamhet kan driva på utvecklingen och ta fram nya innovationer för att minska miljöpåverkan.

2.1.5 Producentansvaret och principen om att förorenaren betalar

En princip som är central i avfallshanteringen är *principen förorenaren betalar*.²³ Principen avspeglas på flera sätt i miljölagstiftningen. Listan över exempel för när principen kommer till uttryck kan göras lång men man kan sammanfatta principen med att det är förorenaren själv som skall bära samtliga de kostnader som uppstår på grund av verksamhetens miljöförstörande effekter. Artikeln är inkorporerad i EG-fördraget genom artikel 174 (2). Inom avfallsområdet innebär principen mer precist att alla som innehar avfall skall se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.²⁴ Vad detta innebär beror på avfallstyp och vilka hanteringsmöjligheter som finns, något som i sin tur är beroende av teknologiska framsteg.

De kostnader som uppstår i samband med en verksamhet i form av ett försämrande av miljön och människors hälsa kallas i nationalekonomin för externa kostnader. De är externa eftersom de i huvudsak bärs av det offentliga. Det finns en önskan från såväl politiskt som ekonomiskt håll att göra dessa kostnader interna, utan att samtidigt vidta omfattande marknadsekonomiska ingrepp. Då marknaden oftast är oförmögen att förvalta de gemensamma resurserna bör framväxten av principen förorenaren betalar ses i ljuset av denna ”marknadens brist”.²⁵ I sammanhanget är diskussionen om vem som är förorenaren intressant. Är det producenten eller konsumenten av avfallet? Diskussionen är viktig eftersom ju längre bak i kedjan man kan lägga ansvaret, ju större är möjligheten att styra över innehållet och därmed hanteringsmöjligheterna i avfallet. Diskussionen ligger emellertid utanför uppsatsens ram.

Sverige införde år 1994 ett *producentansvar* för vissa avfallstyper. Avsikten var att påskynda utvecklingen mot ett resurshållande samhälle, genom återanvändning och återvinning, och en mer miljöanpassad varuproduktion. Begreppet ”producent” omfattar hela försäljningskedjan från grossist till detaljist. Ett faktiskt producentansvar uppstår emellertid först när det regleras i en förordning eller myndighetsföreskrift.²⁶ För närvarande gäller producentansvar endast för sex avfallstyper.²⁷ Det långsiktiga syftet med producentansvar är att det skall leda till en mer miljöanpassad produktutveckling. Samtidigt är det ett steg på vägen i arbetet att hejda den alltför vidlyftiga användningen av naturresurser. Med återanvändning, materialåtervinning och energiutvinning skall vi lära oss att utnyttja olika material bättre och mer effektivt.²⁸ Tanken är således att man med hjälp av marknadskrafterna skall tvinga fram den mest kostnadseffektiva lösningen

²³ På engelska Polluter Pays Principle, PPP.

²⁴ 15 kap 5a § MB.

²⁵ Gandy, Matthew, *Recycling and Waste* (1993), s 25.

²⁶ Michanek Gabriel och Zetterberg Charlotta, *Den svenska miljörätten* (2004) s. 322.

²⁷ Förpackningar, returpapper, kontorspapper, bilar, däck samt elektriska och elektroniska produkter.

²⁸ <http://www.naturvardsverket.se/dokument/teknik/producent/produ.htm>.

på det aktuella problemet. Det är för övrigt dessa tankegångar som ligger bakom principen förorenaren betalar. En förhoppning bakom producentansvarets införande är alltså att det skall uppstå en marknad för uttjänta produkter – en kretsloppsmarknad. Möjligheterna till att nå detta mål är helt beroende av att det finns intresse hos olika marknadsaktörer för de uttjänta produkterna. Det har emellertid konstaterats att någon sådan marknad inte uppstått. Riksdagens revisorer har tvärtom konstaterat att: ”Någon kretsloppsmarknad på marknadsekonomiska villkor har inte skapats.”²⁹

Det finns således ett intresse för att genom att använda sig av marknadskrafterna skapa incitament för en utveckling av hanteringen av avfall. Det faller sig därför naturligt att man inte bör motverka gränsöverskridande transporter av avfall. Under förutsättning att man kan försäkra sig om en miljömässigt godtagbar hantering av avfall borde det ur ett miljöperspektiv vara egalt i vilket land hanteringen äger rum. Med tanke på att man upplever svårigheter med att uppnå en kretsloppsmarknad på konkurrensmässigt godtagbara villkor borde intresset för en internationell marknad öka. Därigenom skulle man kunna kompensera för den brist på konkurrens som råder på den nationella marknaden. Detta skulle i sin tur förstärka incitamenten för att förbättra avfallshanteringen.

2.2 Handelsavvägningar

Man kan alltså konstatera att det finns en rad miljömässiga skäl för att uttryckligen reglera transporter för avfall. Det finns emellertid andra intressen att ta hänsyn till. Den senaste tidens utveckling har lett till att avfall alltmer liknar en vanlig handelsvara och det är inte alltid rimligt att helt förbjuda en verksamhet trots att förbudet leder till att miljöproblemen elimineras. Fastän avfall genom sin karaktär kan betraktas som direkt miljöförstörande finns det anledning att tillåta handel med avfall. Förutom de rent ekonomiska motiven kan man peka på att man genom att förenkla handeln skapar incitament för ett bildande av en ”kretsloppsmarknad” och därigenom en bättre hushållning med resurser.

2.2.1 Frihandel i WTO

Globalisering och frihandel är något som varit föremål för heta debatter under de senare åren. Idag är frihandel för vissa synonymt med WTO, världshandelsorganisationen. Det finns i dagsläget ett starkt motstånd mot frihandeln, vilken anses öka klyftorna mellan världens rika och fattiga länder. Andra är helt enkelt rädda för att en ökad globalisering kommer att leda till att jobben flyttas till låglöneregioner. Förespråkarna för frihandel menar å sin sida att globalisering innebär ett ökat välstånd för alla och pekar på länken mellan friare handel och ekonomisk tillväxt. Argumentationen till stöd för frihandeln bygger bland annat på antaganden om komparativa fördelar vilket innebär ett totalt sett ökat välstånd. Om marknaden är global finner samtliga företag sin plats och de tillåts expandera till sin optimala storlek.³⁰ Paul Samuelson, nobelpristagare i ekonomi, menar

²⁹ Riksdagens revisorer rapport 1998/99:11.

³⁰ Van den Bosche, Peter, *The Law and Policy of WTO* (2005) s. 21.

att det enbart finns ett, men ack så starkt, argument för en friare handel: Frihandel; gynnar en ömsesidigt lönsam fördelning av arbetskraft, ökar avsevärt den potentiellt reella nationalprodukten för alla länder och ökar möjligheten till en högre levnadsstandard över hela jorden.³¹ Frihandel är alltså något som starkt förespråkas av ekonomer världen över men röster har höjts för att frihandel inte gynnar samtliga länder eftersom inte alla länder har samma möjligheter att skörda frukterna av den globala marknaden. Tanzanias president uttryckte år 2000 följande angående retoriken om att globaliseringen kan hjälpa de fattiga länderna i världen: ”Globaliseringen kan leverera, precis som Tanzania kan delta i fotbolls-VM och vinna!”³². Trots kritiken mot globaliseringen synes verkligheten vara den att utbredningen av frihandelsområden och globaliseringsprocessen inte kommer att avstanna, utan snarare accelerera.

2.2.2 Frihandel i Europeiska Unionen

Inom EU har frihandelsprocessen tagit ytterligare ett steg genom skapandet av en gemensam inre marknad. Inom denna marknad får inga handelshinder förekomma om de inte kan rättfärdigas på vissa angivna grunder. Eftersom avfall kan betraktas som en vara innebär detta att avfallshandeln är underkastad de regler som gäller för den fria rörligheten för varor. De regler som närmast aktualiseras är import- och exportstriktionerna i artikel 28 och 29 i fördraget. Även undantagen i artikel 30 blir relevanta i sammanhanget. Det fundamentala målet för artiklarna är att fri konkurrens för varor härstammande från en annan medlemsstat varken förhindras eller försämras av befintliga myndighetsföreskrifter som begränsar importmängder eller påverkar varans pris. Målet är att varor skall kunna röra sig fritt med konsekvensen att de mest attraktiva varorna skall bli mest framgångsrika, oberoende av vilket land de härstammar från. Detta skall i slutändan leda till en total välfärdsökning för hela unionen.

I grund och botten kan man alltså skönja samma argument inom EU som i WTO. En ökad frihandel leder till ökad produktion och konsumtion, vilket därigenom ökar påfrestningarna på miljön. Samtidigt innebär de regleringar som sker på miljöområdet ibland en begränsning för frihandeln. Det är denna konflikt som har debatterats flitigt. Frågan är om målet med ökad frihandel nödvändigtvis måste stå i konflikt med målet om en godtagbar miljö.

Man kan i sammanhanget peka på att det i WTO-avtalets preamble medges ett behov av att vidta särskilda åtgärder för att försäkra sig om att utvecklingsländerna, och då särskilt de allra fattigaste länderna, får del av den globala ekonomiska tillväxten för att tillgodose deras behov av en ekonomisk utveckling. I detta arbete ingår bland annat att ge de fattigaste länderna särbehandling. Som nämnts ovan är en ekonomisk utveckling för utvecklingsländerna även ett miljömål, genom begreppet hållbar utveckling. Det är därför inte helt självklart att frihandel står i konflikt med miljöskydd. Än mer tydligt blir det vid beaktande av artiklarna i EG-fördraget till skydd av miljön. Att utveckla den inre

³¹ Samuelson, P Economics 10 upplagan s. 692 genom Van den Bosche, Peter, The Law and Policy of WTO (2005) s. 21.

³² Van den Bosche, Peter, The Law and Policy of WTO (2005) s. 33.

marknaden är något som sker parallellt, och gemensamt, med ett ökat miljösamarbete inom EU.

2.3 Målkonflikter

Ibland görs misstaget att ställa målen för frihandeln i direkt konflikt med miljöskyddsmålen. Det är emellertid ingen absolut sanning att ett högt miljöskydd per automatik inskränker frihandeln. Dessutom är vissa mål gemensamma för frihandeln och miljöskyddet. Det går emellertid inte att förneka att en del av målen med frihandel har sådana konsekvenser för miljön att man faktiskt kan tala om en målkonflikt. Ett bra exempel som även diskuterades ovan är de externa effekter som härrör från den industriella produktionen.

För att hantera de externa effekter som marknaden visat sig oförmögen att själv tackla behövs miljöpolitik. Detta innebär att en överordnad aktör, vanligtvis staten, genom olika styrmedel säkerställer en önskvärd förvaltning av de gemensamma resurserna. Man kan i dessa sammanhang skilja mellan administrativa och ekonomiska styrmedel. Administrativa styrmedel innebär klassisk lagstiftning som att viss verksamhet förbjuds eller på annat sätt begränsas. Ekonomiska styrmedel innebär att man genom ekonomiska instrument som avgifter eller skatter premierar ett beteende framför ett annat. Regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall har i allra högsta grad en administrativ prägel. Administrativa styrmedel kräver normalt en omfattande kontrollapparat och kan rent allmänt beskrivas som ett trubbigt redskap eftersom möjligheterna att uppnå ett gott miljöskydd varierar mellan olika verksamheter. På senare tid har ekonomiska styrmedel blivit vanligare inom miljörätten. Förutsatt att de används korrekt kan ekonomiska styrmedel använda sig av marknadsekonomiska funktioner för att uppnå ett starkare miljöskydd.³³ Ett exempel där liknande tankegångar ligger till grund är handel med utsläppsrätter.

Det kan alltså diskuteras om det föreligger en konflikt mellan frihandel och miljöskydd. Om man konstaterar att en sådan konflikt existerar kan man i ett nästa led dela upp målkonflikterna i tre olika grupper

- a) *Oäkta miljökonflikter*, som egentligen inte är konflikter utan enbart ett uttryck för dålig effektivitet. De kan bero på dåligt utformade styrmedel eller olämpligt formulerade mål.
- b) *Tekniskt lösbara konflikter*, som kan lösas genom tekniska innovationer. Genom en förbättrad teknik kan man alltså åstadkomma bättre miljöskydd utan att kränka ett motstående intresse.
- c) *Äkta målkonflikter*, som inte kan undvikas och som följaktligen alltid leder till avvägningar.³⁴

Gemensamt för de oäkta konflikterna och de tekniskt lösbara konflikterna är att man kan nå ett högre miljöskydd utan att inverka på andra intressen. Skillnaden är att de tekniskt

³³ Wandén, Stig, Målkonflikter och Styrmedel – Ett centralt miljöstrategiskt problem (1997) s. 33f.

³⁴ Wandén, Stig, Målkonflikter och Styrmedel – Ett centralt miljöstrategiskt problem (1997) s. 20.

lösbara konflikterna kräver någon form av tekniska innovationer medan det vid de oäkta konflikterna redan finns potential att förbättra miljöskyddet. För båda typerna av konflikter innebär det dock att man inte behöver kompensera förbättrade förutsättningar för ett intresse med försämringar för det motstående.

De äkta målkonflikterna är inte särskilt komplicerade i sig, utan uppstår när en miljöreglering kräver ingrepp i något annat intresse. Det är dock i dessa konflikter som de svåra politiska avvägningarna måste göras. Det finns flera exempel på äkta målkonflikter inom miljörätten. Avfallsområdet är ett utmärkt sådant. Den stora avfallsmängden är ett uttryck för en hög industriproduktion. Trots att man gör stora insatser för att främja återvinning och återanvändning kan en hög avfallsproduktion leda till skador på miljön. Ökad industriell utveckling leder till större avfallsmängder som kan leda till ökade miljöskador. Miljömål och välfärdsmål står då mot varandra i en äkta målkonflikt.³⁵ Dessa konflikter är alltså oundvikliga och avgörs inte sällan av vilken inriktning sittande regering har.

De oäkta konflikterna är alltså ofta en konsekvens av ineffektiv lagstiftning. Även om problemet regleras för det med sig onödiga belastningar i form av kostnader och/eller byråkrati för marknadsaktörerna. Problemen i de oäkta konflikterna beror alltså inte på att miljöintressen skyddas utan på att man valt ett mindre effektivt sätt att göra det på. Man skulle alltså kunna tillgodose samma miljöskydd, utan att påverka motstående intressen i lika hög grad.

Man kan, när man studerar regleringen av transporter av avfall peka på en rad befintliga intressen. I vissa fall är de motstående, i andra fall kompletterande. Jag kommer senare i uppsatsen återkomma till diskussionen ovan för att ge en bättre bild av hur jag uppfattar de avvägningar och konflikter som uppstår i samband med gränsöverskridande transporter av avfall.

³⁵ Wandén, Stig, Målkonflikter och Styrmedel – Ett centralt miljöstrategiskt problem (1997) s 29.

3. Reglering av gränsöverskridande transporter av avfall

För att förstå de avvägningar som ligger bakom regleringen av gränsöverskridande avfallstransporter är det viktigt att känna till att avfallstransporter inte är något regionalt reglerat problem som bestäms utifrån enskilda länders vilja och möjlighet att ta emot av avfall. En stats eller regions regelverk är inget isolerat instrument utan en del av ett nätverk av bestämmelser. Regleringen kring transporter av avfall präglas av en stor komplexitet och består av en myriad av bestämmelser på internationell, europeisk, nationell och, i vissa fall, regional och lokal nivå. Under åren har regleringarna kompletterats eller ersatts i försök att effektivisera systemet. Dessa försök till att förenkla systemet har emellertid inte haft avsedd effekt utan har paradoxalt nog bara lett till en ökad förvirring och komplexitet. Jag kommer att nedan att beskriva de mest centrala regleringarna utifrån vilken nivå de befinner sig.

3.1 Internationellt

På Internationell nivå regleras de gränsöverskridande transportererna av avfall i framförallt två regelverk. Baselkonventionen från 1989, som reglerar import export och transporter av farligt avfall samt OECD-beslutet.³⁶

3.1.1 Khian Seaincidenten

I augusti 1986 lämnade det Liberiaregistrerade fartyget Khian Sea Philadelphias hamn. Skeppet var lastat med 14 000 ton aska från förbränning av avfall och avsikten var att transportera askan till ett annat land. Man hade tidigare transporterat askan till New Jersey men eftersom New Jersey efter år 1984 vägrat att ta emot mer aska tvingades man nu söka andra medel att göra sig av med askan. Man kontaktade ett avfallshanteringsföretag som tog hand om avfallet och avsåg göra sig av med det utanför USA:s gränser. I första hand hade man valt en artificiell ö vid Bahamas men efter det att Bahamas regering vägrat att ta emot det tvingades man resa vidare i jakt på lämplig plats att göra sig av med avfallet. Efter att även andra länder i Karibien vägrat ta emot avfallet vände man sig till Haiti under den falska förespegligen att det var avfall som kunde användas som gödningsmedel för matjord (avfallet var i själva verket för giftigt att användas till detta ändamål) och lyckades i januari dumpa 4 000 ton innan Greenpeace varnade Haitiska regeringen om avfallets verkliga innehåll och man stoppade ytterligare avlastning. Trots att man beordrades ta tillbaka avfallet lyckades skeppet och dess besättning smita undan. Skeppet seglade vidare och försökte senare få tillstånd att dumpa avfallet i en rad länder över hela världen utan framgång. Även staden Philadelphia vägrade att ta tillbaka avfallet. Faktum är att man nekades att skicka tillbaka det till USA överhuvudtaget. Trots att man bytte namn på skeppet flera gånger lyckades man inte dölja skeppets identitet och man satt således fast med avfallet. Under en rutt mellan Singapore och Sri Lanka i november 1988, det vill säga drygt två år efter att man inlett sin resa, försvann plötsligt avfallet och senare framkom att avfallet, ungefär 10 000 ton

³⁶ Michanek Gabriel och Zetterberg Charlotta, Den svenska miljörätten (2004) s 313

dumpats i Stilla Havet och Indiska Oceanen.³⁷ Förutom de rättsliga efterspel som följde ledde incidenten till att man formulerade Baselkonventionen 1989.

3.1.2 Baselkonventionen och OECD-beslutet

Baselkonventionens huvudsakliga syfte är nu som då att förhindra export från rikare länder av farligt avfall till fattigare länder. Utgångspunkten är således viljan att förhindra att rika länder försöker att skeppa iväg sitt farliga avfall till områden i fattigare länder. Man har alltså inte riktigt samma utgångspunkt som exempelvis inom EU där större hänsyn tas till handeln mellan länder.

Baselkonventionen reglerar bara transporter av farligt avfall, vilket definieras i annex I och avfall med farliga egenskaper enligt annex III. Vidare blir avfall att betrakta som farligt avfall om något av de länder som avfallet passerar (ursprungs-, transit- eller destinationsland) kategoriserar avfallet såsom farligt. Baselkonventionen reglerar vidare enbart avfall avsett för deponering och följaktligen reglerar konventionen inte kontroll av gränsöverskridande transporter av ”ofarligt” avfall och heller inte avfall avsett för återvinning eller återanvändning. Detta leder till att man i Baselkonventionen inte kan se en lika stor avvägning med hänsyn till handelsargument eftersom handeln med avfall framförallt består i handel med ”ofarligt” avfall. Med bakgrund av en av diskussionerna som väcks i uppsatsen, att länder som utestängs från handeln med avfall trots att de kanske skulle gynnas av att få ta emot avfall, kan tilläggas att handel med farligt avfall som skall förvaras är sannolikt inte till någon nytta för fattigare länder. Argumentet att man vill undvika att göra u-länder till västvärldens soptipp väger tungt i sammanhanget.

Baselkonventionen, OECD-beslutet och EU ger uttryck för inställningen att, när handel äger rum, godkännande skall inhämtas av transit- och mottagarland samt för att ”illegal” handel skall förhindras. Viktiga förutsättningar är då att återimport av illegalt exporterat avfall skall accepteras och att avfallstransporterna i övrigt tillgodoser skydd av hälsa och miljö samt förhindrar föroreningar i största möjliga mån.³⁸

1992 fattade OECD-rådet beslut om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning. OECD-beslutet togs under artikel II i Baselkonventionen med syfte att motverka hinder för transporter av avfall som skulle återvinnas eller återanvändas i motsats till deponeras. Syftet var alltså att stimulera och uppmuntra återvinning genom att underlätta kontrollen och därigenom handeln med återvinningsbart avfall mellan OECD-länderna.³⁹ I beslutet fokuseras inte på en potentiell kollision mellan handel och miljöskydd utan handeln ses snarare som ett incitamentskapande instrument där handeln med avfall skall uppmuntra återvinning av avfall. Det är emellertid intressant att observera att detta incitament kan skapas endast genom handel mellan OECD länderna. OECD-beslutet kategoriserar avfallet enligt tre listor med olika färgkoder, den röda, gula

³⁷ <http://www.ban.org/Library/philly.html>.

³⁸ Birnie P och Boyle A, *International Law and the Environment* 2 uppl (2002) s 430.

³⁹ O'Keefe, Jacqui och Hall, Denton, *Transfrontier Shipments of Waste: a Bureaucrat's Dream?* i *European environmental law review* January 2000 s 10.

och gröna listan. Den röda listan innehåller det mest farliga avfallet och den gröna det minst farliga.

3.1.3 Kritik mot Basel

En kritik som riktats mot Baselkonventionen är dess möjlighet att minska risker vid deponier av oreglerat avfall. Även om det enligt Birnie och Boyle förvisso har gjorts framsteg i vad gäller att definiera vad som är miljömässigt hållbart tillvaratagande av avfall, så grundar sig konventionen fortfarande på antaganden om mottagarländerns expertis och teknologi samt på anmälaren eller de exporterande ländernas möjlighet att värdera denna kapacitet.⁴⁰ Att handeln med avfall idag inte fungerar helt tillfredställande är en indikation på att det brister i vart fall i något av leden och att de ansträngningar som i framtiden blir aktuella inledningsvis bör riktas in mot att minska obalansen i detta avseende. Det har även förts fram tvivel rörande den internationella miljörätts effektivitet. En hög aktivitet på miljölagstiftningsområdet misstolkas ofta som effektivitet trots att miljön inte har förbättrats på området.⁴¹

3.2 EU

3.2.1 Avfallsregleringen i EU

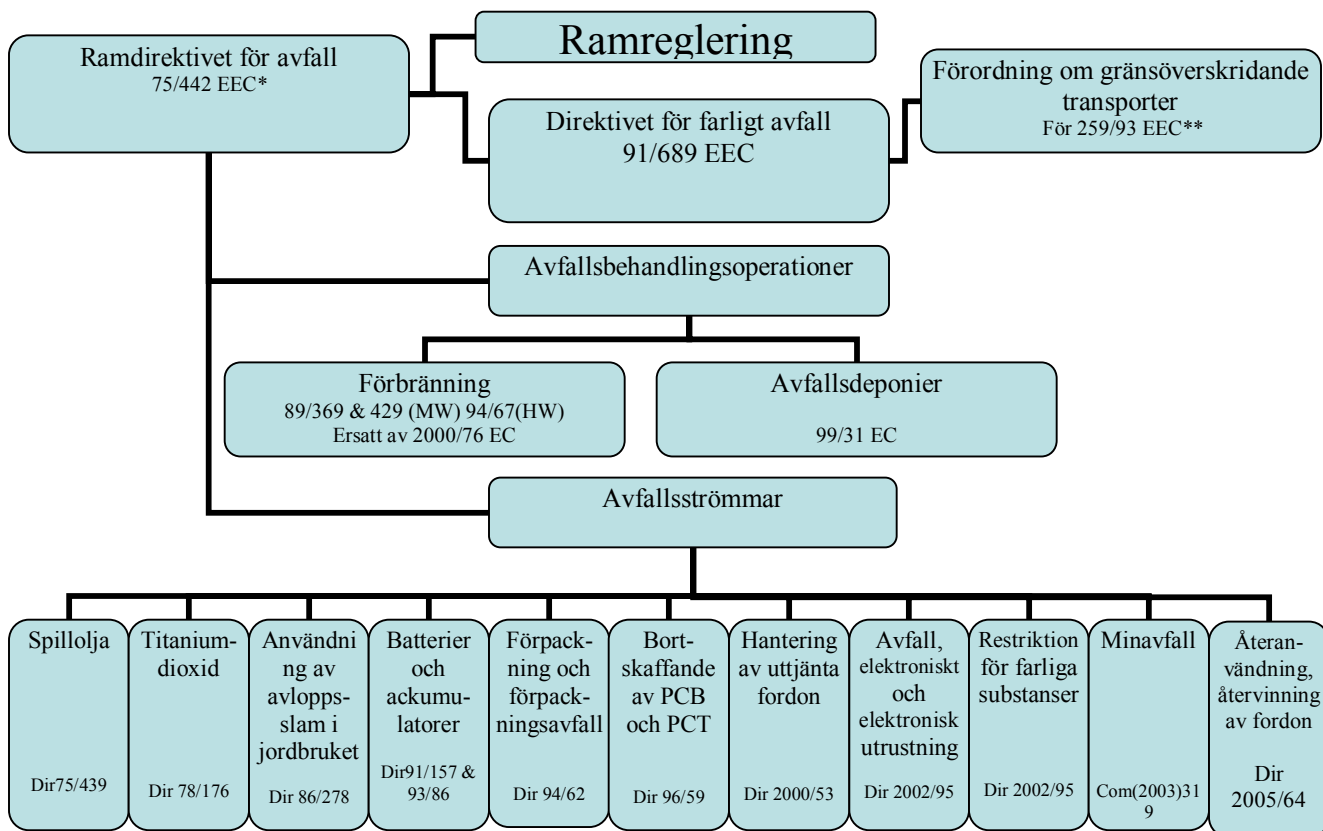
På EU nivå finns ett relativt omfattande regelverk på avfallsområdet. Avfall var en av de första miljöfrågorna som reglerades i EG genom Ramdirektivet för avfall från 1975. Direktivet har alltsedan dess varit centralt för avfallsregleringen och kommer nästa år, precis som förordningen om gränsöverskridande transporter av avfall, att ersättas av ett nytt direktiv. Vid sidan av direktivet finns sedan en rad specialbestämmelser riktade mot avfallshantering. Förutom förordningen om gränsöverskridande transporter kan nämnas direktivet om farligt avfall. Med få undantag är lagstiftningen av sådan karaktär att det finns möjlighet för medlemsstaterna att behålla eller införa strängare regler.⁴² Huvudprinciperna bakom EU:s avfallsstrategi syftar till att förebygga eller minska avfall vid källan, främja återvinning och återanvändning, bortskaffa avfall genom förbränning, förstärka reglering för transporter av avfall och återställa förorenade områden.⁴³ I tabellen nedan ges en överblick av nätverket av avfallsregleringen inom EU.

⁴⁰ Birnie P och Boyle A, *International Law and the Environment* 2 uppl (2002) s. 431

⁴¹ Ebbesson, Jonas *Compatibility of International and National Environmental Law* (1996) s 24

⁴² Michanek Gabriel och Zetterberg Charlotta, *Den svenska miljöretten* (2004) s 319

⁴³ Mahmoudi, Said, *EU:S miljörett*, 2:a uppl (2003) s 199



* Ersätts av direktiv 12/2006 i juli 2007

** Ersätts av förordning 1013/2006 i juli 2007

3.2.2 EU:s Avfallsstrategi

Ett av de områden där EU varit mest aktiv inom är miljön, där arbetet utvecklats markant sedan 70-talet. Till skillnad mot många andra åtgärder har det ökade miljöskyddet tagits emot väl av medborgarna inom EU, något som inte är överraskande dels med tanke på att människors medvetande rörande miljön ökat stadigt de senaste trettio åren och dels med hänvisning till miljöeffektens gränsöverskridanden karaktär. Det gynnar alla invånare inom EU om man gemensamt kan formulera och genomdriva en striktare miljöpolitik. Under 2005 och 2006 föreslog kommissionen i sin avfallsstrategi sju tematiska strategier för miljön. Dessa strategier representerar ett nytt förhållningssätt till skapande av miljöpolicy och innebär en ny riktning i EU:s miljöarbete. Arbetet syftar till att skapa bättre förutsättningar för en hållbar utveckling och samtidigt bidra till att göra unionen till den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen.

De sju tematiska strategierna anses vara nyckeln för att nå målen i det sjätte miljöhandlingsprogrammet Miljö 2010 som rådet och parlamentet tagit fram för perioden 2002-2012. Fyra områden prioriteras av programmet – klimatförändringar, biologisk mångfald, hälsa och resursanvändning. De sju strategierna täcker;

- Luftkvalitet
- Den marina miljön
- Ett ”hållbart” utnyttjande av resurser
- Avfallsförebyggande och återvinning
- Bekämpningsmedel
- Jordmåns-kvalitet
- Stadsmiljön

Strategierna bygger som namnet avslöjar på analyser av miljöproblem utifrån teman. De innebär ett angreppssätt som undersöker tryck och inverkan på miljön. Vidare finns det ett långsiktigt perspektiv som tar ställning till en rad olika strategier att förbättra miljön som bland annat innefattar marknadsbaserade instrument eller åtgärder påkallade av tekniska framsteg eller innovationer. Av de sju strategierna ovan kommer jag att fokusera på de tredje och fjärde strategierna eftersom de är dessa som är mest kopplade till uppsatsens syfte.

Vad gäller den första avfallsstrategin så utgår den från antagandet att miljöeffekterna av avfallshantering och i viss utsträckning, avfallsökningen allt mer är under kontroll. Samtidigt har de ekonomiska förutsättningarna för avfallshandel förändrats dramatiskt. Det som tidigare enbart hade ett negativt ekonomiskt värde är nu att betrakta, åtminstone i viss utsträckning, som en handelsvara bland andra. Detta har lett fram till en teknisk utveckling vilket har inneburit att avfall inte längre kan ses som ett av de största hoten mot miljön. Detta särskilt om man jämför med hotet mot biologisk mångfald och ökade utsläpp av växthusgaser vilka leder till ökade klimatförändringar.⁴⁴ Trots detta kan man inte helt bortse från avfallets negativa effekter på miljön.

Vi har under de senaste åren sett en nedgång av miljöeffekter orsakade av avfall. Detta beroende delvis på till att lagstiftningen på området blir allt mer omfattande. Samtidigt förväntas miljöeffekterna av avfall minska än mer de kommande åren till följd av att lagstiftningen på området blir allt striktare. Att nedgången inte har skett till fullo ännu beror på att implementeringstiden inte har gått ut. Exempelvis väntas dioxinutsläppen från avfallsanläggningar, som normalt betraktas som ett av de största problemen med avfall, minska väsentligt till följd av en hårdare reglering. Samtidigt förväntas en hårdare reglering kring avfallsdeponier samt förbränning leda till att man i större utsträckning försöker återvinna material.⁴⁵

Den bild av avfallsproblemet som kommissionen presenterar delas inte av alla. Christian Baarlid, VD för renova, varnade den 15 januari 2007 i Göteborgs-posten för den ökade

⁴⁴ The story behind the policy – EU waste policy s 6.

⁴⁵ The story behind the policy – EU waste policy s 10.

mängden avfall som har samband med vår ökade konsumtion. Han menar att vi i framtiden måste finna en väg mot ökad tillväxt samtidigt som mängden avfall minskar. Baarlid hävdar att avfallsökningen inte är under kontroll, det vill säga tvärtom den bild som presenterats ovan. Trots varningen framhåller emellertid Baarlid en del positivt med utvecklingen, som till exempel den ökade medvetenheten om avfallsproblematiken. Lösningen, enligt Baarlid ligger i ett ökat samarbete.⁴⁶

Oavsett synen på avfallsproblemet medger kommissionen att det fortfarande finns allvarliga problem med avfallshanteringen inom EU. Dessa problem är till stor del kopplade till de regleringar man inte lyckats implementera fullt ut eller där efterlevnaden av någon anledning är dålig. Exempel på dessa områden är avfallsdumpning, dåligt underhållna deponier eller ”illegala” transporter av farligt avfall, tre exempel där de potentiella riskerna för miljön är relativt allvarliga.

Enligt kommissionens avfallsstrategi finns det framförallt fyra aspekter att ta hänsyn till vad gäller avfallsreglering. De åtgärder som planeras vidtas utifrån dessa och bland åtgärderna finner man bland annat den nya förordningen för gränsöverskridande transporter av avfall. Den första aspekten är miljöeffekt. Istället för att som tidigare koncentrera sig på den mer synliga skadan fokuseras istället på den faktiska effekten. Återvinning framställs ofta som ett tilltalande sätt att ta hand om avfall. Det finns dock situationer då återvinning inte är att föredra utan andra, normalt mindre attraktiva, metoder är lämpligare ur miljösynpunkt.⁴⁷ Detta är en intressant tankegång när man ser till godkännandet av avfallstransporter. Den internationella regleringen är utformad på ett sätt som förespråkar återvinning framför annan avfallshantering och detta är särskilt betydelsefullt eftersom såväl definitionen av hantering av avfall som definitionen av avfallet självt ligger på mottagarlandet. Detta torde innebära att man genom sin egen definition kan styra avfallshandeln till den del av regelverket man önskar. Eftersom avfallet är underkastat olika hårda regleringar beroende på avfallstyp och hanteringsmetod kan detta innebära ett missbruk. Om det är miljöeffekten som det skall fokuseras på vid gränsöverskridanden avfallstransporter är detta således inte något som syns direkt i lagstiftningen eftersom de inblandande staterna ges möjlighet att själva bestämma vilket avfall man skall importera, oavsett miljöeffekt. Mot detta kan ställas avfallslistorna som är innebär att hanteringen utgår utifrån hur farligt avfallet är. Därmed kan man hävda att miljöeffekt visst har en stor betydelse vid avfallshandel.

En andra aspekt av avfallsproblematiken är att avfallsmängden ökar i stort sett i takt med den ekonomiska tillväxten. Det är inte rimligt att tro att vi kan hantera allt producerat avfall. Det innebär att man i vart fall borde fokusera på det avfall som är mest skadligt. Detta kan låta logiskt men samtidigt är detta inte något makthavarna prioriterar. Det man istället väljer att fokusera på är det som så kallade synliga avfallet som till exempel paketeringsavfall. Däremot prioriteras inte avfall som innebär en hög energiförbrukning och därmed större påfrestningar på miljön, exempelvis matavfall.⁴⁸ Även om det

⁴⁶ Baarlid, Christian. Ökad tillväxt måste ske med minskat sopberg, publicerad i Göteborgs-posten 15 januari 2007 <http://www.gp.se/gp/jsp/Crosslink.jsp?d=192&a=319252>

⁴⁷ The story behind the policy – EU waste policy s 13

⁴⁸ The story behind the policy – EU waste policy s 13

naturligtvis är omöjligt att säga vilka avsikter som ligger bakom denna prioritering är det inte orimligt att anta att den beror på att det politiskt sett är mer populärt att lösa vissa avfallsproblem än andra. Sannolikt beror det även på brist på information. Hur man än väljer att se på det ligger alltså annat än miljömässiga avvägningar bakom regleringen. Sett ur det perspektivet blir det än mer rimligt att i vissa fall ifrågasätta motiven bakom regleringar med anledning av miljöskydd. Man skulle kunna uttrycka det som att det krävs någonting mer än bara omsorg för miljön för att det skall bli fart på miljölagstiftningen.

En tredje aspekt är att, det fortfarande förbränns energirikt avfall med låg energiavkastning och att återvinningsbart och/eller energirikt avfall fortfarande deponeras. Detta trots att såväl möjligheterna till en ökad återvinning, som möjligheterna att ta till vara på mer av energiresurserna i avfall, har ökat. En energieffektiv förbränning är önskvärd ur miljösynpunkt men inte heller denna miljöavvägning kan direkt skönjas i avfallstransportregleringen. Fokus ligger fortfarande på att återvinning och återanvändning i första hand skall ske och inte på hur effektiv hanteringen bör vara.

Den fjärde, och för uppsatsen mest intressanta, aspekten som kommissionen tar upp är att behovet av en stenhård kontroll vid avfallshantering i allmänhet, och vid avfallstransporter mellan medlemsstaterna i synnerhet, har minskat. I och med den strikta standarden vid avfallshantering och inte minst i producentledet så anser man sig inte behöva övervaka avfallshanteringen eller transporterna lika strikt. Man menar att om kontrollen tar sig orimliga proportioner skulle effekterna för avfallshantering bli negativa eller till och med kontraproduktiva. Detta genom att en alltför rigorös kontroll riskerar att begränsa en återvinning och återanvändning av avfall under miljömässigt acceptabla villkor.⁴⁹ Man bör således se över bestämmelserna för att möta dagens utmaningar för avfallshanteringen och för att skapa bättre förutsättningar för en återvinningsmarknad. Här nämns alltså intresset för en fungerande avfallsmarknad i klartext. Däremot nämns det inte att marknadskrafterna skulle vara ett motstående intresse till miljöskydd. Tvärtom menar man att marknaden skulle kunna fungera som en bra förutsättning för en ökad återvinning. Detta återspeglas i arbetet att ta fram en ny förordning. Man avser att underlätta genomdrivandet av förordningen och förbättra kontrollen. Även om man i viss mån inriktar sig på att motverka den ”illegala” handeln med avfall blir en positiv bieffekt av detta att man även främjar den legala handeln. En smidigare reglering av transporter inom unionen kommer sannolikt att leda till bättre förutsättningar för handel med avfall, och därigenom också miljön. Man kan vid en första anblick tolka regleringen som hårdare men miljökrav parallellt med en fungerande handel leder till större incitament till en utveckling av avfallshantering och bättre förutsättningar för en ”kretsloppsmarknad”.

Det tycks emellertid inte som att det är denna utgångspunkt som EU har haft inför arbetet med den nya förordningen om gränsöverskridande transporter av avfall. Visserligen ligger en del av vinsten med den nya förordningen i att handeln med avfall kan utföras smidigare. Men denna positiva bieffekt är underordnad effekten av att minska den ”illegala” handeln med avfall. Något som måste sägas vara utgångspunkten för den nya förordningen om gränsöverskridande transporter av avfall. Den nya förordningen har

⁴⁹ The story behind the policy – EU waste policy s 14.

även inneburit större möjligheter för stater att neka transporter av avfall på grund av miljöhänsyn.⁵⁰

Man ser emellertid spår av synen att handel med avfall är viktig i EG-domstolens praxis. Även om rättsfallen härstammar från 90-talet, alltså innan dagens lite mer liberala hållning formades, är det tydligt att EG-domstolen inte vill förhindra rörlighet för avfall. Visserligen vilar man på den för EU viktiga principen om fri rörlighet för varor, men det kan även utläsas att man ur miljösynpunkt helst vill undvika exportförbud för avfall. Att möjligheten att förbjuda import står fast är i sammanhanget inte helt ologiskt då detta varken hämmar handeln eller utvecklingen av avfallshanteringen i samma utsträckning som ett exportförbud.

Slutligen pekar kommissionen i sin ”waste plan” på en av de svårare frågorna i uppsatsen. Uppsatsens syfte är att peka på de avvägningar som ägt rum inför regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall. Den viktigaste avvägningen, är den mellan frihandel och miljöskydd. Ett starkt miljöskydd kan ibland få en prägel av protektionism. I avfallsstrategin pekar man just på denna aspekt ur ett medlemsstatsperspektiv. Först lyfter man fram det faktum att avfallshantering innebär stor infrastrukturella investeringar. Detta medför att man är mån om att tillräckligt mycket avfall når stationen så att den blir ekonomiskt lönsam. Detta kan enligt kommissionen leda till spänningar. Vidare understryks att det inte alltid är lätt att urskilja en åtgärd till förmån för miljön från en gjord med protektionistiska syften. Slutligen lyfter man fram medlemsstaternas frihet att definiera avfall och hantering vid import redan lett fram till en protektionistisk tendens inom EU.⁵¹ Vad kommissionen emellertid inte gör är att syna sin egen reglering. Eller rättare sagt EU:s skyldigheter genom Baselkonventionen och OECD-beslutet, och deras eventuella hinder för en fungerande handel med avfall. Eventuellt har detta samband med att eventuella protektionistiska inslag av konventionerna gynnar EU:s medlemsstater var för sig och EU i sin helhet.

En av slutsatserna kommissionen drar är väldigt intressant. I denna understrykes vikten av att ha en fungerande marknad där återvinning föredras framför andra alternativ. Det är denna slutsats som genomsyrar regleringen på EU-nivå. Det som eftersträvas är en smidig handel inom unionen med avfall möjligt att återvinna. Avfall som inte kan återvinnas ser man inte något behov av att handla med och därför är denna handel förenad med klart fler restriktioner.

3.2.3 Regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall

1976 inträffade en incident i en fabrik ungefär 25 km norr om Milano Italien med utsläpp av dioxin som följd. De exakta omständigheterna kring olyckan är inte kända men utsläppen ledde till att människor utsattes för TCDD⁵² i större utsträckning än som

⁵⁰ Pocklington David, ”Proposed Changes to the Waste Framework Directive - The Significance of the Proposed Changes to the Waste Framework Directive” publicerad i European Environmental Law Review Mars 2006 s 86.

⁵¹ The story behind the policy – EU waste policy s 25.

⁵² Tetrachlorodibenzo-p-dioxin.

tidigare skett. Det samhälle som drabbades hårdast var Seveso och incidenten kom därför att kallas för Sevesokatastrofen. Efter saneringsarbetet anlätades ett italienskt företag för att ta hand om avfallet från saneringen. Trots att det hävdats att avfallet bortskaffats på ett godtagbart sätt hittades avfallet 1983 i ett slakteri Frankrike. En direkt följd av incidenten blev att EU stiftade ett direktiv avsett att kontrollera behandling och gränsöverskridande transporter av farligt avfall. Direktivet, 84/631⁵³, fungerade emellertid inte särskilt effektivt och uppnådde inte sitt ändamål. Kritikerna menade att det fanns brister i kontrollen av gränsöverskridande transporter av avfall samtidigt som det rådde förvirring kring hur direktivet skulle tillämpas.⁵⁴ Trots problemen får direktivet sägas innebära inledningen på regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall. Under de följande åren behandlades avfall i en rad rättsfall i EG-domstolen.

Ett rättsfall från EG-domstolen som visade sig få stora konsekvenser för regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall är det Vallonska avfallsålet⁵⁵. Fallet rörde ett lands möjligheter att särbehandla avfall från andra länder (inom EU) genom att förbjuda import av utländskt avfall. Domstolen gjorde bedömningen att ursprunget på avfallet medförde att avfallet inte bedömdes vara lika produkter och att någon särbehandling därmed inte ägt rum. Importförbudet innebar därmed ingen diskriminering. Domen har blivit kritiserad men fallet är ändå intressant. En av efterdyningarna av fallet var förordningen om gränsöverskridande transporter av avfall, 259/93 som ersatte det tidigare nämnda direktivet, 84/631. Förordningen avser att förhindra dumpning av avfall till länder inom, och utanför, EU till länder som har en mindre strikt reglering av avfall. Förordningen bygger framförallt på närhetsprincipen och principen om tillräcklig egenkapacitet, d.v.s. att varje land skall ha kapacitet att ta hand om sitt eget avfall. Export skall således inte ske bara för att man inte kan ta hand om avfallet själv. Förordningen prioriterar vidare återvinning av avfall och vilar på en rättsgrund som möjliggör en strängare inhemsk reglering. En intressant aspekt är att det tidigare direktivet, 84/631 hade sin grund i artikel 100 (nuvarande artikel 95) som rör den inre marknaden. Den gällande förordning hade artikel 130 (nuvarande artikel 175) som grund, vilken är en miljöskyddsartikel. Detta medförde att miljöskyddet numera väger tyngre än vad som tidigare var fallet, något som även återspeglats i EG-domstolens praxis.⁵⁶

Fram till att förordning 1013/06 träder i kraft i juli 2007 är det förordning 259/93 som reglerar gränsöverskridande transporter inom, in och ut ur EU. Förordningen har inkorporerat huvuddragen ur Baselkonventionen och OECD-avtalet och har vidare möjliggjort för EU att följa sina åtaganden enligt Cotonouavtalet⁵⁷ som förbjuder export

⁵³ Rådets direktiv 84/631/EEG 6 december 1984 om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall.

⁵⁴ Hagman Magnus, EU:s avfallsagstiftning en översikt Norstedt juridik Stockholm 1994.

⁵⁵ C-2/90 Kommissionen v Belgien domstolens dom 9 juli 1992.

⁵⁶ I Vallonska avfallet, som avgjordes under det direktiv 84/631 kan man se att den inre marknaden ges särskild tyngd. Det kan dock pångteras att domstolen även efter ikraftträdandet av förordningen 93/259 beaktat den inre marknaden. Det har emellertid skett ett skifte.

⁵⁷ Cotonouavtalet ersatte 2001 Lomékonventionen. Lomékonventionen slöts första gången 1976 och är ett avtal mellan EU och 78 av världens fattigaste länder (oftast tidigare kolonier) i Afrika, Västindien och Stilla Havsregionen (AVS -länderna). Avtalet har ersatts flera gånger och senast alltså 2001. Det döptes då

av avfall till 78 av världens fattigaste länder. Förordningen bygger i huvudsak på det förhållningssätt EU antagit i den allomfattande avfallsstrategi man antagit. Syftet, som uttrycks i artikel 1 (1), är att reglera transport till, inom och från gemenskapen. Man tar sikte på närhetsprincipen och på att avfall producerat i EU företrädesvis skall omhändertas där.

All export från EU av avfall avsett för deponering är förbjuden om det inte rör sig om export till EFTA länder som också är medlemmar av Baselkonventionen. Förordningen medger också rätt för medlemsstaterna att förbjuda eller vidta åtgärder för att förhindra gränsöverskridande transporter av avfall avsett för deponering mellan medlemsstaterna. Import av avfall avsett för deponering till EU är möjligt om det rör sig om import från länder som även är medlemmar av Baselkonventionen eller om rör sig om länder med bilaterala, multilaterala eller regionala avtal med EG. Export och import av avfall avsett för återvinning är endast tillåten när mottagar- respektive avsändarländer är medlemmar av OECD eller Baselkonventionen eller om det rör sig om ”ofarligt” avfall. Ett problem för den globala handeln med avfall är att det inte existerar något enhetligt system när det kommer till olika centrala definitioner. Detta bidrar till en ökad ”illegal” handel och byråkrati. Ett av de mål som man inom EU hade med den nya förordningen var att just öka överensstämmelsen med OECD-beslutet och Baselkonventionen. I vissa fall har så också skett medan man i vissa fall infört nya definitioner eller behållit äldre. Det nämndes emellertid som mål i arbetet med förordningen att man ville eftersträva en bättre global harmonisering av regleringen kring gränsöverskridande transporter av avfall. Om man har lyckats eller i alla fall närmat sig målet är av naturliga skäl för tidigt att uttala sig om eftersom förordningen inte har trätt i kraft ännu. Tiden får helt enkelt utvisa om ansträngningarna som har gjorts är tillräckliga.

Handel med avfall är underkastad ett kontrollsystem baserat på hur man definierar avfall. Definitionen av avfall är följaktligen central för lagstiftningen. Definitionen är vidsträckt och enligt förordningen lämnas den till stor del öppen för medlemsstaterna att fastställa. Inom EU har genom Zanettimålet⁵⁸ klargjorts att avfalls ekonomiska värde inte utesluter att det skulle vara avfall. Eftersom avfallsdefinitionen är vid och medlemsstaterna ges stort utrymme att förhindra import av utländskt avfall menar jag att det finns en risk att rörelsen av avfall inom EU, i viss utsträckning, är begränsad till medlemsstaternas vilja att importera avfall.

3.3 Sverige

Inom Sverige regleras hanteringen av avfall i 15 kap MB. För gränsöverskridande transporter av avfall gäller vidare förordning 1995:701 om gränsöverskridande transporter av avfall. Den svenska förordningen är ett komplement till den europeiska förordningen och av den framgår bland annat att Naturvårdsverket är behörig myndighet och central tillsynsmyndighet vid gränsöverskridande transporter i Sverige. Vidare

om till Cotonouavtalet efter huvudstaden i Benin där det slöts, men kallas ofta fortfarande för Lomékonventionen.

⁵⁸ Mål C-206-207/88 Brottmål Vessoso och G Zanetti begäran om förhandsavgörande Domstolens dom den 28 mars 1990.

kompletterar den EG-förordningen genom att inkludera vissa typer av avfall som inte regleras i där. Som tidigare nämnts skall man se nationella bestämmelser som ett komplement till internationella bestämmelser snarare än som ett eget instrument. Miljörättens globala karaktär förutsätter ett internationellt samarbete och den nationella lagstiftningen riskerar att marginaliseras om den inte är i harmoni med internationell lagstiftning. Utan internationella bestämmelser skulle det vara alltför lätt för en verksamhetsutövare att exportera avfallet till ett land med mindre stränga miljöregler.

För Sveriges del innebär detta kortfattat att det i stort sett är förbjudet att handla med avfall med länder utanför OECD och Baselkonventionen om inte särskilda överenskommelser med EU föreligger. För handel med länder inom EU och OECD är handel tillåten men är underkastad olika regler beroende på viken hantering som skall användas samt hur farligt avfallet är. Om det rör sig om avfall som skall återvinnas eller återanvändas blir behandlingen av transportererna olika beroenden på klassificeringen av avfallet. Vid handel med avfall för bortskaffande gäller samma behandling oavsett klassificering.⁵⁹ Observera reglerna inom EU kommer att förändras i och med ikraftträdandet av den nya förordningen 1 juli 2007⁶⁰.

Mycket av den kritik som riktats mot regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall har rört den bristande samstämmighet som råder i de olika regelverken. Utöver att det rör sig om ett område med flera regelverk, står dessa alltså inte alltid i samklang med varandra. Exempelvis definieras avfall olika i Baselkonventionen, OECD avtalet och EU. Det kan vidare tilläggas att Sverige innan inträdet i EU 1995 definierade avfall annorlunda än vad man då gjorde i EU. Detta har sedermera ändrats och idag använder man sig av samma definition som övriga EU. Den nuvarande definitionen i EU och Sverige finner man i Ramdirektivet (ändrad genom direktivet 91/156 EED) och lyder ”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som ingår i direktivets bilaga och innehavaren gör sig av med, avser att göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med”.

För transporter av avfall inom landet gäller särskilda regler. Dessa finner man i 15 kap MB samt avfallsförordningen (2001:1063). Som tidigare nämnts har uppsatsen internationellt fokus varför dessa regler inte kommer att studeras närmare.

3.4 Transporter

Uppsatsens syfte är som tidigare nämnts att försöka se närmare på de avvägningar som görs när det gäller reglering av gränsöverskridande transporter av avfall. En miljömässig avvägning görs bland annat med bakgrund av principen om tillräcklig egenkapacitet och närhetsprincipen. För båda principerna finns ett moraliskt ställningstagande i grunden som går ut på att man skall ta hand om det avfall man själv producerar. Men det finns även en annan miljömässig aspekt. Genom att ta hand om avfallet nära källan undviker man långa transporter som innebär ytterligare påfrestningar för miljön. Denna avvägning

⁵⁹ www.naturvardsverket.se.

⁶⁰ Rådets förordning 1013/2006 om transport av avfall.

nämns oftast inte uttryckligen vid tillämpningen av regleringar kring gränsöverskridande transporter av avfall. Transporter nämns visserligen i något fall i EG-domstolen men genom att sätta nationella territorier som gräns för avfallstransporter bortser man från att avfall kan transporteras längre sträckor inom landet än om det hade exporterats. Transporternas effekt på miljön i detta avseende får istället antas vara reglerat genom de regleringar som finns på transportområdet. Eftersom transporter generellt har en stor betydelse för den ekonomiska tillväxten är det inte svårt att föreställa sig att rena handelsargument väger tungt i avvägningen vid avfallstranportregleringen. Utan att närmare fördjupa mig i transportregleringen skulle jag vilja påstå att man, i vart fall inom EU, borde ha transportperspektivet i åtanke vid regleringar och inskränkningar av gränsöverskridande transporter av avfall, särskilt med tanke på avfallshandelns särskilda karaktär. Eftersom handeln med avfall, vare sig man vill begränsa den eller utvidga den, sker med syfte att minska trycket på miljön bör särskild miljöhänsyn tas vid transporter av avfall, alltså även vid en bedömning av själva transporten.

Michanek och Zetterberg resonerar utifrån ett liknande perspektiv i sin kommentar till NJA 2004 s 421. Rättsfallet gällde ett möjligheterna att genom tillståndsvillkor förpliktiga ett bolag att utreda och redovisa möjligheterna att minska miljöpåverkan från transporter till och från och bolaget. Högsta domstolen menade att det inte är rimligt att ett bolag skall behöva utföra en sådan utredning när det gäller långväga transporter och dessa rör sig på ett stort avstånd från anläggningen i fråga och där endast utgör en liten del av trafiken och olägenheterna från denna. Domstolen finner också att ett påkallande av ett sådant villkor i ett tillståndsbeslut saknar stöd i rättskällorna och skulle innebära en indirekt reglering av transportsektorn. I kommentaren menar Michanek och Zetterberg att uttalandet, om att transporterna ”inte endast bör utgöra en liten del av transporterna”, inte är ändamålsmässigt sett till dagens storskaliga miljöproblem. Klimatpåverkan beror på utsläpp från ett stort antal källor, stora som små. Vad gäller uttalandet om att villkoret skulle innebära en indirekt reglering av transporträtten menar Michanek och Zetterberg att domen inte utesluter att man ställer sådana villkor i samband med tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet. Det borde exempelvis vara möjligt att ställa krav på transportmedel som använder en anläggning som planeras i ett område där en miljö kvalitetsnorm överskrids. Det är då inte fråga om en indirekt reglering av transportsektorn.⁶¹ Detta stödjer vad jag anför ovan, att man i större utsträckning än vad som nu är fallet bör kunna ställa krav på transporterna som sådana i samband med reglering av transporter av avfall.

En viktig miljöaspekt missas alltså när inte större hänsyn tas till sträckorna över vilka avfallet transporteras eller vilken form av transport eller transportmedel som används. Denna miljöhänsyn blir än viktigare om man ser till den kritik som riktats mot transportregleringen i EU. Visserligen har man i vissa avseenden lyckats att få ner transporterna och utsläppen därav men sett till, den av EU publicerade, granskningen ”Sustainable Mobility for our Continent”⁶² så är målen fortfarande vagt formulerade och den emotsäger i många fall ”Sustainable Development Strategy” som

⁶¹ Supplementet till, Michanek Gabriel och Zetterberg Charlotta, Den svenska miljörätten (2004) s 3f.

⁶² Publicerad 2006.

EU:s ledare antog 2006.⁶³ Att transportregleringen inte lyckas tillgodose ett högt miljöskydd leder till en brist i miljöskyddet även för avfallstransporterna.

3.5 Illegal handel med avfall

En företeelse som nämnts tidigare i uppsatsen och som blivit allt vanligare i takt med avfallshandeln är den ”illegala” handeln⁶⁴ med avfall. Den illegala handeln innebär inte bara en ökad miljöfara utan riskerar att verka menligt för den legala handeln. Ju hårdare regleringen är ju större blir incitamenten för mindre nogräknade företag att ägna sig åt denna typ av verksamhet. Av en kontroll utförd i 6 av Europas större hamnar⁶⁵ framkom att runt 20 procent av avfallstransporterna var ”illegala”. Siffran är anmärkningsvärd och kan ses som ett tecken på att den nuvarande regleringen inte fyllt sitt syfte. Bland transporterna kan nämnas tusentals ton hushållsavfall mellan från Irland till Indien, hundratals kylskåp innehållande CFC från Tyskland och Frankrike till Afrika, elektroniskt avfall från Storbritannien till Pakistan och kabel skickat från Nederländerna till Kina. Ett vanligt problem vid dessa kontroller var ofullständig dokumentation.⁶⁶

De illegala transporterna av avfall upptäcktes framförallt i Belgien och Storbritannien. Däremot fann man inga överträdelse i vare sig Lettland eller Polen. Vad detta beror på framgår inte och är svårt att spekulera i.

Vid kontrollen påträffades en stor andel elektroniska avfall som i allt större utsträckning skickas från västvärlden till Asien och därmed hotar att förvandla länder i denna region till västvärldens soptipp. Oroväckande är att trots ansträngningar för att försvåra transporter av avfall av dessa produkter sker en liberalisering av handeln med elektroniska produkter inom WTO, något som kommer att innebära mer export av elektroniskt avfall till fattigare länder.⁶⁷ Återigen gör sig konflikten mellan miljöskydd och frihandel påmind.

Vad kontrollen visar, förutom den stora andel illegala transporter, är att det tidigare systemet inte fungerat. Om misslyckandet beror på att regleringen i sig varit ineffektiv eller om det beror på dålig implementering framgår inte av kontrollen. Troligen handlar det om en kombination. Kontrollen förde emellertid med sig en del positivt också. Under tiden kontrollen fortlöpte slöts överenskommelser rörande kontroll, inspektion etc. Vidare

⁶³ Ding, Jos On the Move s 1 – Rapport från European Federation for Transport and Environment, om hur EU:s transport policy är otillräcklig sett ur ett ”hållbar utvecklingsperspektiv”.

⁶⁴ Den illegala handeln med avfall definieras i förordning 259/93 artikel 26 (1) som transport som sker utan anmälan; utan tillstånd där så erfordras vid tillstånd som erhållits genom förfalskning, oriktig framställning, eller bedrägeri; som inte är materiellt specificerad i fraktsedeln; eller som strider mot internationella regler eller mot vissa bestämmelser i förordningen.

⁶⁵ Undersökningen ägde rum i Belgien, Tyskland, England, Polen, Lettland och Nederländerna och utfördes under ledning av Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM) mellan september 2003 och mars 2004.

⁶⁶ VROM Information – <http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=9086>.

⁶⁷ <http://www.commondreams.org/views04/0108-10.htm>. Läs även <http://hongkongblog.globalalternative.org/index970c.html?p=25>, blogg skriven av Daniel Mittler, Trade Policy Advisor för Greenpeace International.

utbyttes erfarenheter för att förhindra framtida illegala transporter av avfall. Även kontrollen i sig var viktig. För att kunna värdera regleringens effektivitet och staters efterlevnad av internationella miljösamarbeten är det viktigt att se till jämförelsen mellan regleringen och aktörers, såväl privata som offentliga, agerande.⁶⁸

Initiativen är lovvärda. Men av kontrollen framkom även att en stor del av dessa illegala transporter beror på ett alltför vagt tillämpande av de gällande bestämmelserna. Att förbättra regleringen på området är både önskvärt och nödvändigt. Men ansträngningarna är förgäves om bestämmelserna inte tillämpas till fullo i varje medlemsstat. I en senare, större kontroll (18 hamnar) visades att 47 % av alla avfallstransporter var illegala.⁶⁹

Det är framförallt utvecklingsländerna som är sårbara mot illegala transporter. Det krävs en fungerande kontrollmekanism för att bekämpa den illegala handeln, något som inte alltid finns i dessa länder. Ansvaret ligger således på de mer utvecklade länderna att utöka kontrollerna och vidta ytterligare åtgärder för att det skall vara möjligt att minska den illegala handeln med avfall.⁷⁰ Som tidigare nämnts är en av viktig förutsättning för den internationella handeln med avfall att länder accepterar återimport av illegalt exporterat avfall. Ett växande problem är emellertid att ursprungsmärkning av avfallet ofta saknas och det därför är svårt att fastställa vilket land man skall skicka tillbaka det till.⁷¹

⁶⁸ Ebbesson, Jonas *Compatibility of International and National Environmental Law* (1996) s 236.

⁶⁹ http://ec.europa.eu/environment/impel/pdf/tfs_threat_assess_report.pdf s 74.

⁷⁰ VROM Information – <http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=9086>.

⁷¹ Birnie P och Boyle A, *International Law and the Environment* 2 uppl (2002) s 437.

4. Rättsfall från EG-domstolen

Det finns en relativt omfattande handel med avfall inom EU. Detta gäller all typ av avfall avsett för alla möjliga ändamål. Detta är ingen överraskning med tanke på tanken om ”fri rörlighet av varor” som EU vilar på. Avfall är emellertid inte en vara bland alla andra och dess ofta oönskade egenskaper har gett upphov till en rad regleringar avsedda att beskydda liv och hälsa samt miljön. Även om vissa av dessa problem har lösts på gemenskapsnivå finns det en del kvar att lösa innan avfallshanteringen i EU är att betrakta som harmoniserad. Konflikten som uppstår mellan frihandel och miljöskyddsregleringar har lett till åtskilliga kollisioner mellan lagar i medlemstater och EG-fördraget. Förutom ovan nämnda rättsfall, Vallon- och Zanettifallen, har EG-domstolen behandlat avfallsfrågan i en rad andra fall. Jag tänkte nedan belysa några av de viktigare fallen som har samband med de frågor jag söker besvara. Detta sker även för att underlätta förståelsen för avfallsregleringen på EU-nivå.

4.1 Inter-Huiles och Nertsvoederfabriek

Från åttiotalet kom frågan upp i EG-domstolen i fallen Inter-Huiles⁷² och Nertsvoederfabriek⁷³. I Inter-Huiles fanns en fransk bestämmelse rörande godkännande för företag som ville samla in och göra sig av med spillolja. Den franska bestämmelsen innebar att insamling av spillolja endast fick utföras av på förhand godkända företag. Bestämmelsen sa vidare att dessa företag var tvungna att ta hand om oljan på plats. Denna bestämmelse innebar ett indirekt exportförbud i strid med EG fördraget. Franska regeringen argumenterade att förbudet var nödvändigt för att säkerställa företagens existens för att på så sätt se till att det fanns företag med denna typ av verksamhet i landet. Man argumenterade även för att bestämmelsen fanns för att skydda miljön. Miljöargumentet avfärdades eftersom miljön skyddas lika bra när oljan tas om hand på ett korrekt sätt i annan medlemsstat som i ursprungslandet. Argumentet om att bestämmelsen var nödvändig för att säkerställa företagens existens förkastades med motiveringen att det var möjligt att införa ”skadestånd” med stöd av principen om ”förorenaren betalar” istället för att införa ett totalt exportförbud.⁷⁴

Beträffande argumentet rörande behov av en inhemsk marknad av spilloljestationer missar i mina ögon domstolen en viktig aspekt. Man måste fråga sig huruvida det verkligen innebär ett skydd för miljön om befintliga stationer är i behov av statligt stöd för att överleva. Om företagen inte klarar konkurrensen från utländska företag med samma nivå av skydd är det tveksamt huruvida de har förmågan att följa med i den tekniska utvecklingen. Enligt mig är det viktigt för miljöskyddet att företag följer den tekniska utvecklingen och att de aktörer som på effektivast sätt kan ta hand om exempelvis avfall premieras. Tanken ges dessutom uttryck för i miljöregleringar genom

⁷² Mål C-172/82 Syndicat National des Fabricants Raffineurs d'Huiles de Graissage and 113 Others mot Groupement d'InteÂreÂt Economique Inter-Huiles and 12 Others domstolens dom 10 mars 1983.

⁷³ Mål C-118/86 Openbaar Ministerie mot Nertsvoederfabriek Nederland BV domstolens dom 6 oktober 1987.

⁷⁴ Notaro, Nicola, European Community Waste Movements: the Copenhagen Waste Case, European Environmental Law Review, november 2000 s 304.

exempelvis användandet av bästa möjliga teknik. Bästa möjliga teknik innebär att man vid avgörandet vad som är bästa möjliga teknik skall utgå från vad ett normalt företag i branschen har råd med. Dålig lönsamhet skall alltså inte kunna användas som ursäkt för ett sämre miljöskydd.

Nertsvoederfabrik behandlade en liknande situation. Bestämmelsen gällde rätten att ta hand om och behandla rester av fjäderfån. Den holländska regeringen menade att den exklusiva rätt som givits inhemska företag var ett försvarbart brott mot artikel 30 med hänvisning till hälsorelaterade orsaker. Detta innebar ett exportförbud som prövades av EG-domstolen. Domstolen underkände förbudet med motiveringen att det inte ansågs nödvändigt med ett totalt exportförbud förutsatt att samma hälsoskydd kunnat åstadkommas i import landet i förhållande till bortförande och transport.⁷⁵

Avgörandena har vissa likheter och ger uttryck för inställningen att det inte står i konflikt med fördraget att ge exklusiva rättigheter till vissa företag på grund av miljöskäl medan exportförbud inte accepteras. Exportförbuden underkänns däremot av olika anledningar. I det sistnämnda fallet var skälet att förbudet inte ansågs nödvändigt för skyddet av hälsa och i det förstnämnda att förbudet inte var nödvändigt för att garantera lönsamheten för den inhemska marknaden för omhändertagande av spillolja. Trots olikheterna i motiveringarna kan man ändå skönja en vilja att underlätta för en inre marknad för handel med avfall. Visserligen godkänner man stater möjlighet att tillhandahålla exklusiva rättigheter för företag att handskas med avfall men man undanröjer samma stater möjligheter till exportförbud. Domstolsavgörandena har kritiserats, man kan exempelvis ifrågasätta hur man i Inter-Huiles fallet kan stötta handeln mellan medlemsstaterna när man samtidigt godkänner en statligt subventionerad inhemsk marknad.⁷⁶

4.2 Vallonska avfallsmålet

Senare uppmärksammade fall är det redan nämnda Vallonska avfallsmålet. I Vallonska avfallsmålet beslutades regionalt att man i Vallonien inte skulle ta emot avfall som härstammade utifrån. Detta innebar att inte bara utländskt, utan avfall härstammande från andra delar av Belgien, inte tilläts importeras till Vallonien. Bestämmelsen var klart diskriminerande eftersom avfall från andra delar av Europa inte kan anses vara farligare än avfall producerat i regionen. Frågan som togs upp i domstolen var huruvida bestämmelsen stod i strid med två direktiv, Avfallsdirektivet 75/442 och 84/631 om övervakning och kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall. Eftersom avfallsdirektivet inte berörde handel med avfall stod bestämmelsen heller inte i strid med detta. Direktivet 84/361 förbjöd ett totalt förbud av farligt avfall varför ett sådant förbud inte kunde rättfärdigas genom artikel 30 I EG-fördraget. Domstolen hade därför att undersöka huruvida förbudet att importera ”ofarligt” avfall kunde rättfärdigas. Domstolen kom först fram till att allt avfall utgjorde varor i fördragets mening. Det vill säga även avfall som inte är avsett för återvinning eller återanvändning. Belgiska regeringen

⁷⁵ Notaro, Niccola, European Community Waste Movements: the Copenhagen Waste Case, European Environmental Law Review, november 2000 s 305.

⁷⁶ Notaro, Niccola, European Community Waste Movements: the Copenhagen Waste Case, European Environmental Law Review, november 2000 s 305.

hävdade först att avfall avsett för deponering saknade ekonomiskt värde och därför inte utgjorde en vara, något som alltså domstolen underkände.⁷⁷ Domstolen pekade på det olämpliga att skilja på återvinnbart och icke återvinnbart avfall eftersom klassifikationen var beroende av subjektiva kriterier såsom kostnader och teknisk utveckling.⁷⁸ Domstolen fann att importförbudet var försvarbart utifrån en rad faktorer. Anmärkningsvärt är att man kom till denna slutsats innan man ens analyserat bestämmelsens diskriminerande karaktär. Domstolen väljer även att inte använda sig av artikel 30 som kan användas för att legitimera bestämmelser som är diskriminerande. Istället använder man sig av en snårig argumentation som utgår från avfallens speciella karaktär (Denna speciella karaktär definieras emellertid inte, inte heller diskuteras att avfall från andra länder har samma speciella karaktär). Vidare vilar argumentationen på artikel 174, som innebär att åtgärder som begränsar fri rörlighet av varor kan rättfärdigas till förmån för miljöskydd. Artikelns andra stycke som ger uttryck för närhetsprincipen, skall emellertid, enligt Nicola Notoro⁷⁹ främst tillämpas på gemenskapsnivå snarare än på nationell eller regional nivå. Vidare pekar Notoro på det faktum att domstolen faktiskt förbjuder ett totalt importförbud av farligt avfall medan ett förbud av import av ofarligt avfall kan rättfärdigas.⁸⁰ Argumentationen fortsätter genom att domstolen pekar på principerna om självomhändertagande av avfall i Baselkonventionen. Något märkligt kan tyckas eftersom Baselkonventionen enbart reglerar farligt avfall och inte ens hade trätt i kraft vid tiden för avgörandet.

En i mitt tycke märklig aspekt i domstolens resonemang är att man kommer fram till att bestämmelsen inte är att anse som diskriminerande genom att hävda att avfall från olika länder inte är lika produkter, detta utan att ens förklara varför så är fallet. Vidare saknas diskussion kring nödvändighet och proportionalitet.⁸¹ Fallet har som tidigare nämnts kritiserats men är icke desto mindre ett mycket viktigt fall vad gäller avfallsregleringen i EU.

4.3 Dusseldorp

I Dusseldorpfallet⁸² diskuterades dels huruvida principen om tillräcklig egenkapacitet och närhetsprincipen var tillämplig på avfall som skall återvinnas, dels huruvida den holländska bestämmelsen, som sa att export av oljefilteravfall endast var tillåten om återvinningen var bättre utomlands, var att betrakta som en åtgärd med motsvarande verkan som en exportrestriktion i artikel 29 av EU- fördraget. Bakgrunden var att ett företag AVR givits ensamrätt i Nederländerna att ta hand om oljefilteravfall som man använde till bränsle. Den holländska regeringen försvarade regleringen med att man annars inte skulle kunna tillhandahålla ett tillräckligt stort utbud till företaget som

⁷⁷ Se punkterna 25-26 och 28 i Vallonska avfallsmålet.

⁷⁸ Vallonska avfallsmålet punkten 27.

⁷⁹ Niccola Notoro är advokat och föreläser vid Rijksuniversiteit Groningen .

⁸⁰ Notaro, Niccola, European Community Waste, movements: the Copenhagen Waste Case s306.

⁸¹ Notaro, Niccola, European Community Waste Movements: the Copenhagen Waste Case, European Environmental Law Review, november 2000 s 307.

⁸² Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. mot Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. - Begäran om förhandsavgörande: Raad van State - Nederländerna. - Transporter av avfall avsett för återvinning - Principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet. - Mål C-203/96 25 juni 1998.

därigenom skulle tvingas använda mindre miljövänliga alternativ. Det första domstolen gjorde var att fastställa att principen om tillräcklig egenkapacitet och närhetsprincipen inte gäller vid avfall som skall återvinnas alternativt återanvändas. Vad gällde bestämmelsen öppnade domstolen för att rättfärdiga denna med hjälp av tvingande hänsyn, trots bestämmelsens tydliga diskriminerande karaktär. Detta är högst diskutabelt eftersom tvingande hänsyn inte kan tillämpas när en bestämmelse är direkt diskriminerande. Den holländska regeringen lade emellertid endast fram ekonomiska argument vilka inte kan legitimera en begränsning av fri rörlighet för avfall.⁸³

En särskild omständighet i fallet var alltså att man applicerade tvingande hänsyn på fallet utan att resonera kring huruvida regleringen var diskriminerande. I de ovan nämnda fallen har man applicerat tvingande hänsyn först efter att man kommit fram till att regleringen inte ansetts direkt diskriminerande⁸⁴. Genom denna argumentation menar Nicola Notaro att gränsen mellan vad som är diskriminerande och icke diskriminerande blivit något mer luddig, i vart fall när det gäller diskriminering föranledd av skydd för miljön⁸⁵. Hans H.B Vedder går längre och menar till och med att man nu inte behöver dra någon gräns alls. Domstolens ställningstagande innebär enligt honom att tvingande hänsyn numera bör kunna användas i samma utsträckning som undantagen i artikel 30.⁸⁶ Detta är något som generaladvokat Jacobs föreslog i *Preussen Electra*⁸⁷. Även Craig och de Burca har argumenterat för denna tillämpning. De menar att det faktum att åtgärden är diskriminerande inte borde utesluta användandet av tvingande hänsyn, diskrimineringen bör emellertid ligga till grund för bedömningen huruvida åtgärden kan legitimeras.⁸⁸

Det är emellertid oklart om så är fallet. Jag håller dock med att detta vore ett steg i rätt riktning eftersom detta skulle möjliggöra en större miljöhänsyn men det återstår att se huruvida man kan göra en så långtgående tolkning. En sådan tolkning ger intryck av att EG-domstolen anser att tillämpningsområdet för undantagen för skydd av liv och hälsa av människor, djur och växter i artikel 30 är alltför snävt och att man därför känt sig nödgad att applicera tvingande hänsyn på såväl diskriminerande som icke diskriminerande åtgärder. Notaro framhåller även en annan viktig poäng när han menar att man bör se principen om tillräcklig egenkapacitet och närhetsprincipen utifrån ett EU-perspektiv snarare än ur ett nationellt. Med detta menar han att det måste vara bättre ur miljösynpunkt att avfall kan transporteras över gränser än hundratals kilometer inom samma land. Handeln med avfall mellan länder kan alltså stärka miljön på flera sätt. Dels som incitament för teknisk utveckling. Den kan även begränsa indirekta miljöeffekter som utsläpp vid nationella avfallstranporter.

⁸³ European Community Waste Movements: the Copenhagen Waste Case, *European Environmental Law Review*, november 2000 s 308.

⁸⁴ Något som i och för sig kan diskuteras.

⁸⁵ Notaro Nicola, *European Community Waste, movements: the Copenhagen Waste Case* s308.

⁸⁶ H.B Vedder, *Hans Environmental Protection and Free Competition: A new balance* s 110.

⁸⁷ *Preussen Electra AG v. Schlesburg AG* Mål C 379/98 [2001] ECR I – 2099 punkterna 225-238 Jacobs påpekade bristerna i Vallonfallet och påpekade dess brister. Istället menade han att åtgärden skulle kunna motiveras med miljöhänsyn, trots att någon sådan inte finns i artikel 30.

⁸⁸ Craig, Paul och de Burca *Gráinne*, *EU Law – text, cases and materials* s. 635.

4.4 Daimler-Chrysler

2001 avgjordes ännu ett intressant mål av EG-domstolen. Daimler-Chryslermålet⁸⁹ gällde lagenligheten av ett dekret utfärdat i delstaten Baden-Württemberg. Dekretet innebar att myndigheten för specialavfall måste skicka avfallet till specialdeponin i Billigheim eller förbränningsanläggningen i Hamburg, vid bortskaffande av visst avfall. Det avfall som inte skickas till anläggningarna skulle skickas till den anläggning avfallsproducenten eller avfallsinnehavaren föreslår, förutsatt att anläggningen följer tyska miljöskyddskriterier. Daimler-Chrysler AG ansåg sig åsamkas skada av dekretet och menade att man genom att följa det ådrog sig en årlig kostnad på 2,2 miljoner DEM jämfört med om man hade kunnat skicka avfallet utomlands.

Daimler-Chrysler väckte talan och begärde att rätten skulle ogiltigförklara dekretet bland annat på grund av att det rörde sig om en kvantitativ exportrestriktion i strid mot (nuvarande) artikel 29 i EG-fördraget. Vidare ställdes frågor rörande tolkningen av artikel 4 (3)(a)(i) i förordning 259/93.

EG-domstolen kritiserade dekretet på flera punkter. Ett principiellt viktigt ställningstagande var det att den tyska delstaten saknade befogenhet att utifrån artikel 4(3) i förordningen ställa ett krav enligt vilken transporter av avfall är beroende av förutsättningen att bortskaffandet är förenligt med avsändarstatens miljörättsliga regler.⁹⁰

Detta innebär, enligt Mahmoudi, att avsändarstatens skyldighet att försäkra sig om avfallsmottagarens tekniska kapacitet inte innebär att man kan ställa ett allmänt krav på att de egna miljöskyddsreglerna skall beaktas hos mottagaren. Resonemanget är inte helt ologiskt. Om det tyska dekretet fått kvarstå hade det inneburit att man frångått principer som berör den inre marknaden. Man skulle i så fall nästan kunna tala om en disharmonisering av miljöretten där transporter av avfall var beroende av myndigheters generella bedömning av andra medlemsstaters miljöskydd. Det finns en möjlighet för myndigheter i avsändarländer att förhindra enskilda transporter om omhändertagandet skulle vara sämre i mottagarlandet än i avsändarlandet. Ett förbud som det ovan blir emellertid alltför generellt. Förordningens artikel 4 (3) innehåller ett skydd som skall säkerställa att transporterna tas om hand på ett ändamålmässigt sett och ett dekret av den sort som i det förevarande fallet kommer sannolikt inte leda till en förbättring av miljön, även om det kan se ut så på pappret. Även om transporter i sig kan utgöra ett hot mot miljön kan man, i ett begränsat område av utvecklade länder som EU, göra miljövinster genom att man inte begränsar omhändertagande av avfall enbart till de enskilda medlemsstaterna. Domstolen gör senare ett intressant uttalande på samma tema när man påvisar att grundprincipen om tillräcklig egenkapacitet bör innebära att ”gemenskapen som helhet skall kunna ta hand om sitt avfall och [] att medlemsstaterna var för sig skall närma sig detta mål genom ett gemensamt, ändamålmässigt utformat nätverk av anläggningar för bortskaffande”.⁹¹ Inom ett relativt begränsat geografiskt utrymme som

⁸⁹ Mål C- 324/99 DaimlerChrysler AG mot Land Baden-Württemberg Domstolens dom den 13 december 2001.

⁹⁰ Mahmoudi, Said, EU:S miljö rätt, 2:a uppl (2003) s 214f.

⁹¹ Domskälens punkt 61.

Europa känns detta inte helt otänkbart. Visserligen bör man, för att undvika långa transporter i största utsträckning, om möjligt ta hand om avfallet nära källan, men i större länder som Sverige borde landsgränserna inte vara det centrala. Från Malmö är det ju det närmare till Tyskland, Polen eller Danmark än till orter i norra Sverige.

4.5 Abfallmålet

Värt att nämna är också Abfallmålet⁹² där domstolen fastställde att behörig myndighet i avsändarlandet har rätt att kontrollera om en planerad transport som i anmälan betecknats som en transport av avfall för återvinning, uppfyller kriterierna för en sådan klassificering. Om klassificeringen är felaktig får myndighet invända mot transporten inom gällande tidsfrist.⁹³

4.6 Copenhagen Waste Case

I Copenhagen Waste Case⁹⁴ hade Sydhavnens Sten & Grups ApS i Köpenhamn givits rätt att ta hand om avfall härrörande från byggarbeten så länge de härstammade från områden utanför Köpenhamn. På grund av att större delen av byggarbetsavfallet i Danmark kom ifrån Köpenhamn beslutades att tre företag, av vilka inget var Sydhavnens Sten & Grups ApS, skulle ges en exklusiv rätt att ta hand om sådant avfall.

EG domstolen inledde med att konstatera att en exklusiv rätt av den typ som var vid handen inte nödvändigtvis står i strid med Artikel 29 så länge den inte förhindrar export av avfall till andra medlemsstater. Vad gäller det exportförbud som bestämmelsen kan tänkas innebära fann domstolen att inget av undantagen i artikel 30 kunde användas då avfallet ifråga vara att betrakta som ”ofarligt” och därmed kunde inte Danmark använda sig av skydd för liv och hälsa för människor, djur eller växter. Vad gäller artikel 174 (2) som säger att miljöfarligt avfall i så stor utsträckning som möjligt skall tas om hand vid källan hänvisar man till avgörandet i Dusseldorp och menar att skyddet för miljön inte kan tjäna som rättfärdigande av någon exportrestriktion beträffande avfall, särskilt inte i fall med avfall avsett för återvinning/återanvändning.⁹⁵ Vad gäller den exklusiva rättigheten att ta hand om byggavfall så kan ju detta innebära att konkurrensen begränsas. Konkurrensbegränsningen tillåts emellertid på grund av flera anledningar. Domstolen menar först att en exklusiv rättighet av miljöskäl inte per automatik innebär ett missbruk av dominerande ställning. Och även om det skulle innebära det kan detta legitimeras av artikel 86(2) i EG-fördraget. Vad gäller nödvändighet framhåller domstolen Köpenhamns miljöproblem och den exklusiva rättighetens begränsning i tid och att det skapade incitament för ett samarbete med företag för att skapa en starkt och högeffektivt center för återvinning. Något som inte ansågs kunna åstadkommas genom andra åtgärder.

⁹² Mål C-6/00 Abfall Service AG [ASA] v. Austrian Environment Ministry [BMU].

⁹³ Mahmoudi, Said, EU:S miljö rätt, 2:a uppl (2003) s 216.

⁹⁴ Mål C-209/98 Ffad-Entreprenörföreningen Affalds/Miljösektionen till förmån för Sydhavnens Sten & Grups ApS v Köbenhavns Kommune, Magistratens 5, afdeling Miljökontrollen.

⁹⁵ Dusseldorp punkten 49.

Det går alltså att urskilja en trend i avgörandena av EG-domstolen i att man är högst ovillig att godkänna regleringar som innebär ett exportförbud. Eftersom medlemsstaterna har en rätt att vägra att ta emot avfall kan man dra slutsatsen att medlemsstaterna ges en rätt att bestämma över den inhemska avfallsmarknaden, jämför med upprätthållandet av exklusiva rättigheter att ta hand om inhemskt avfall som stått sig inför domstolen. Däremot har länder inte rätt att bestämma över vilket avfall som lämnar landet.

I Copenhagen Waste Case och Inter-Huiles, synades avfallsregleringen inte bara i ljuset av fri rörlighet för varor, utan frågan ställdes också huruvida bestämmelserna kunde vara hämmande för konkurrensen. I Copenhagen Case bekräftades domstolens ståndpunkt i Inter-Huiles, det vill säga att givandet av exklusiva rättigheter i enlighet med artikel 86 i sig inte står i strid med artikel 82.⁹⁶ För att bryta artikel 82 krävs att man missbrukar den dominanta ställning som skapats eller att skapandet av en sådan ställning leder till sådant missbruk. Jag kommer inte att gå in närmare på om domstolens slutsatser i dessa avseenden är korrekta utan nöjer mig med att nämna vad domstolen kom fram till.

4.7 Sammanfattning

EG-domstolens praxis innehåller företrädesvis situationer där medlemsstater förhindrar export av avfall till andra medlemsstater. I sina bedömningar visar domstolen upp en klar tendens till att vilja undanröja dessa begränsningar av handeln med avfall. Vid en första anblick är det lätt att förstå medlemsstaternas vilja att säkerställa den nationella marknaden för avfall, och därigenom en lönsam avfallsindustri vilket leder till en förbättrad miljösituation i den aktuella medlemsstaten. Dessa argument kan verka strikt ekonomiska men framstår i förlängningen som miljömässigt motiverade. Men EG-domstolen tar inte, och bör inte ta ställning till förmån för nationella avfallsmarknader. Istället tar domstolen ställning till avfallsmarknaden i hela unionen och medverkar därigenom, i vart fall hypotetiskt, till en utveckling av avfallshanteringen i samtliga medlemsstater.

Sammanfattningsvis tycks EG-domstolen i allt större utsträckning verka för fri rörlighet för avfall. Det kan vara värt att poängtera att EG-domstolen inte i samma utsträckning som vid exportförbuden, underkänner de exklusiva rättigheter som givits inom medlemsstaterna att hantera avfall. Denna konkurrensbegränsning anses legitim eftersom den är miljömässigt motiverad. Detta eftersom de stora infrastruktursinvesteringar som krävs för företag verksamma inom avfallsindustrin är beroende av att myndigheter kan garantera ett visst utbud av avfall. Utan dessa garantier skulle incitamenten till att starta upp dylika verksamheter minska och därmed äventyra miljöskyddet genom att avfallshanteringen inom medlemsstaten skulle försämrats. EG-domstolen resonerar således annorlunda i detta avseende än vad man gör i fråga om exportförbuden.

⁹⁶ Vedder Hans H.B, Environmental Protection and Free Competition: A new balance s 108.

5. Regleringen i förändring

5.1 Förslag till ny förordning

Sedan den nuvarande förordningen från 1993 trädde i kraft har mängden avfall inom Europa stadigt ökat. Vidare har avtal slutits med OECD länderna och Baselkonventionen har utökats. För att bättre inkorporera dessa och för att höja effektiviteten i förordningen beslutade man sig för att ersätta den tidigare förordningen. I det första förslag som lades fram nämndes bl.a. tre viktiga punkter dock som inte vann något gehör hos kommittén. För det första föreslogs att export skulle vara otillåten om det fanns möjlighet att ta hand om avfallet inom den exporterande medlemsstaten. För det andra föreslogs att transporter av avfall endast skulle tillåtas om mottagandet var ”slutligt” för att förhindra att lager av farliga substanser bildades samt för att motverka så kallade ”sham-shipments”. Slutligen föreslogs att animaliska biprodukter skulle ingå i förordningen.⁹⁷ På samtliga dessa punkter valde man emellertid att prioritera den fria rörligheten för varor snarare än det miljöskydd dessa förslag representerar. I andra avseenden valde man emellertid ett betydligt hårdare miljöskydd, bl.a. efterfrågades att kontrollen av avfallstransporter skulle göras noggrannare och att man skulle utöka informationen till allmänheten.

Arbetet med denna nya förordning har skett parallellt med ett arbete att ta fram ett helt nytt ramdirektiv för avfall. Utan att gå in alltför djupt på vad detta direktiv kommer att innebära för avfallshanteringen i Europa kan konstateras att de båda regleringarna kommer att få konsekvenser för avfallshandeln. Ett av syftena bakom regleringen är att undvika alltför brett formulerade mål och istället inriktade sig på mer specifika mål grundade på avfallstyp och hanteringsmöjligheter.⁹⁸ En viktig förändring som kommer att påverka regleringen av gränsöverskridande av avfall är definitionerna rörande avfall samt definitionerna av bortskaffande av avfall och återanvändning respektive återvinning av avfall. Definitionen av avfall är central för hela avfallsregleringen, inklusive regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall.⁹⁹ Som tidigare nämnts är definitionen av avfall vid och därigenom inte helt självklar. Den nuvarande definitionen enligt Ramdirektivet (ändrad genom direktivet 91/156 EED) lyder ”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som ingår i direktivets bilaga och innehavaren gör sig av med, avser att göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med”. Helt klart är att definitionen inte utesluter att avfallet har ett positivt värde. Man kan ta ett exempel med biprodukter vid produktion. Om biprodukterna vid produktion är guld eller silver kan man tänka sig att dessa skulle kunna generera ett relativt högt värde. Trots detta klassificeras de som avfall. Såväl OECD som EU har dyrbara metaller upptagna på sina

⁹⁷ http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/064-975-276-10-40-911-20050929IPR00906-03-10-2005-2005-false/default_en.htm.

⁹⁸ Koch Hans Joachim och Reese Moritz, “Revising the Waste Framework Directive Basic Deficiencies of European Waste Law and Proposals for Reform” i *Journal For European Environmental & Planning Law* november 2005 s 444.

⁹⁹ De Sadeleer, Nicolas EC Waste Law or How to Juggle with Legal Concepts, i *Journal for European Environmental & Planning Law* 6 2005 s. 460.

listor över avfall. Den främsta anledningen till att avfall med positivt värde klassificeras som avfall är att man annars alltför lätt skulle kunna kringgå regleringen av avfall genom att finna en marknad att sälja avfallet på.¹⁰⁰ Definitionen bygger på förhoppningen om ett optimalt tillvaratagande av naturresurserna och är inspirerad av ett av målen i artikel 174 (1) i EG-fördraget, målet om miljöskydd i fråga om både föroreningar och ett rationellt användande av naturresurserna. Ett förespråkande av återvinning tenderar till att leda till ett skapande av marknader i syfte att utvinna andrahandsråmaterial. Det är i ljuset av detta man måste studera behovet av en vid avfallsdefinition.¹⁰¹

5.2 Kommentarer till förslaget

I januari 2004 publicerades ett yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslaget till den nya förordningen. Man inledde med att identifiera målen med förordningen. De förändringar man tog upp var: förordningens anpassning till OECD-beslutet och Baselkonventionen, en förenkling av användandet, administrerandet och genomdrivandet av förordningen och ett utredande av oklarheter, en eftersträvan av global harmonisering av transporter av avfall och slutligen en omorganisering och förenkling av förordningens struktur för att göra den mer logisk.

Nedan listas några av de konsekvenser av de förändringar som kommer att äga rum i och med den nya förordningen.

- Föranmälan krävs för *alla* avfallsförsändelser avsedda för deponering och för försändelser med farligt och ”semi-farligt” avfall avsett för återvinning eller återanvändning.¹⁰²
- Förordningens omfattning har tydliggjorts.
- Man har *inte* definierat anmälare, consignee, dispatch och destination på ett sätt som skulle harmonisera med Basel och OECD konventionerna.
- Vissa definitioner har gjorts tydligare och i vissa fall har nya definitioner tillkommit.
- Avfallslistorna har reducerats i antal från tre till två på så sätt att de avfallstyper som tidigare bedömdes som ”semi-farliga” (gula listan) numera bedöms som farliga (röda listan).¹⁰³
- Behörig myndighet skall ge sitt godkännande/avslag individuellt inom 30 dagar och att anmälare skulle åtnjuta visst processuellt skydd.

¹⁰⁰ De Sadeleer, Nicolas EC Waste Law or How to Juggle with Legal Concepts, i Journal for European Environmental & Planning Law 6 2005 s. 467.

¹⁰¹ De Sadeleer, Nicolas EC Waste Law or How to Juggle with Legal Concepts, i Journal for European Environmental & Planning Law 6 2005 s. 461.

¹⁰² Även om inte det behövs någon föranmälan för ofarligt avfall avsett för återanvändning eller återvinning krävs ett avtal mellan den som transporterar avfallet och mottagaren.

¹⁰³ I samband med denna förändring föreslog/ändrade man även listornas namn så att det som tidigare var Annex II (ofarligt avfall) blev annex III och det som tidigare var annex III och IV (”semi-farligt” och farligt) slogs ihop och blev IV.

- Interimverksamheter som ägnar sig åt återanvändning eller bortskaffande av avfall skall vara bundna av samma skyldigheter som motsvarande verksamheter som tar emot avfallet slutligt.
- Information och dokumentation som medföljer vid transporter av ofarligt avfall skulle göras klarare och utökas.
- Processuella regler när myndigheter är oense om avfallets klassificering har tillkommit.
- Avsändarens finansiella garanti eller motsvarande försäkring skall fastställas vid tiden för anmälan
- Skyldigheten att ta tillbaka avfallet (när transporten är illegal eller ofullständig) skall gälla även vid ofarligt avfall¹⁰⁴
- Export av avfall avsett för återvinning eller återanvändning kan hindras om avfallet skall till en anläggning som mindre strikta normer än vad som gäller i avsändarlandet. Detta gäller emellertid inte om avfallsområdet är harmoniserat och anläggningen uppfyller dessa krav.¹⁰⁵

Den nya förordningen innebär förändringar för såväl verksamhetsutövare som myndigheter. Samtidigt som det införs hårdare kontroll och krav om finansiella garantier från dem som står för transporten så kommer myndigheter i större utsträckning att få stå till svars genom att de måste ge skriftliga tillstånd till planerade transporter samtidigt som de måste respektera tidsfrister så att de planerade operationerna inte blir försenade. Kommittén gjorde vidare bedömningen att ändringarna kommer att leda till att man ökar möjligheten att spåra försändelserna. Detta hör samman med problemet med illegala och ofullständiga (vad gäller dokumentation) transporter av avfall. Genom att förbättra spårningen av transporterna ökar som en naturlig följd möjligheterna att sända tillbaka avfallet till ursprungslandet. Illegala och/eller ofullständiga transporter beror emellertid inte enbart på illvilliga transportörer utan kan även ses som ett tecken på ineffektivitet i systemet och därmed ett dåligt betyg till den nu gällande förordningen. En invändning som kommittén riktade mot förslaget ovan är att det tycks utgå från proceduren vid individuella försändelser av avfall, med en lastningsåtgärd. I praktiken är detta ett undantagsfall eftersom kostnader och pappersarbete och det faktum att avfall ofta skickas i mycket stora volymer innebär att det i regel genomförs åtskilliga lastningsprocedurer. En intressant aspekt med den nya förordningen är att det vid det första förslaget hänvisades till både artikel 133 och artikel 175 i EG-fördraget såsom rättslig grund. Till sist åberopades emellertid endast 175, det vill säga samma rättsliga grund som den nuvarande förordningen, se ovan 3.2.3. Kommittén menade att ett åberopande av 133 skulle vara för tidigt eftersom man ännu inte kan prata om en egentlig avfallsmarknad i EU. Detta kan förklara varför man inte ansett det lämpligt att öppna upp marknaden ytterligare.

¹⁰⁴ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall” KOM (2003) 379 slutlig 2004/C 108/11.

¹⁰⁵ Artikel 12 Förordning 1013/2006 om transport av avfall.

Vid arbetet med den nya förordningen har även eftersträvats ett mer unisont regelsystem. Förutom den under 5.1 nämnda avfallsdefinitionen är alltså definitionerna av vad som utgör bortskaffande och vad som utgör återvinning eller återanvändning intressanta för regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall. Det är essentiellt att ha en tydlig definition som utgör skillnaden eftersom medlemsstater, inom EU, kan stoppa gränsöverskridande transporter av avfall avsett för bortskaffande med hänvisning till principen om tillräcklig egenkapacitet medan möjligheten att stoppa transporter av avfall avsett för återanvändning är mindre. Det är alltså inte alltid självklart vilken process som används. Ett exempel, som avgjordes av EG-domstolen i två mål 2003¹⁰⁶, är när man exporterar avfall som skall förbrännas med syfte att utvinna energi. Eftersom inga gränser är satta för hur mycket energi som skall utvinnas är det svårt att veta var gränsen skall dras. I de två väldigt likartade fallen hade Tyskland respektive Luxemburg hindrat export av avfall med hänvisning till att avfallet skulle förbrännas och inte återanvändas. Kommissionen menade i de båda fallen att länderna brutit mot principen om fri rörlighet för avfall avsett för återanvändning eller återvinning.¹⁰⁷ Trots att utgången i målen skiljde sig åt, Tyskland fälldes medan Luxemburg friades, tillämpade domstolen en lista av kriterier för att avgöra vilken typ av process det rörde sig om. Kriterierna tar sikte på syftet med processen, det vill säga att utvinna energi, uppfylls. Man tar som exempel att mer energi utvinns än vad processen kräver och att denna energi används på ett effektivt sätt. Inga andra aspekter får emellertid beaktas såsom föroreningar vid processen, värmevärde¹⁰⁸ eller att avfallet blandats.¹⁰⁹ En bra indikator för att avgöra syftet med avfallsoperationen är att se vem som bär kostnaden för transporten. När den ursprungliga innehavaren av avfallet betalar den som mottar avfallet är detta en indikation på avfallet är avsett för bortskaffande och inte återanvändning eller återvinning. Detta bekräftas av utgången i de två ovan nämnda fallen.¹¹⁰

¹⁰⁶ Mål C-228/00 – Kommissionen v. Tyskland och Mål C – 458/00 Kommissionen v. Luxemburg

¹⁰⁷ Düsseldorf punkten 33.

¹⁰⁸ Värmevärdet är värmen per massaenhet som produceras vid total combustion av någon substans och används för att mäta energivärdet av bränsle.

¹⁰⁹ Mål C-228/00 – Kommissionen v. Tyskland punkterna 42-47 samt mål C – 458/00 Kommissionen v. Luxemburg punkterna 32-36.

¹¹⁰ De Sadeleer, N EC Waste Law or How to Juggle with Legal Concepts, i Journal for European Environmental & Planning Law 6 2005 s. 477.

6. Avslutande reflektioner

Det är förmodligen inte möjligt att med fullständig säkerhet redogöra för de avvägningar som ligger bakom regleringen av transporter av avfall. Detta är någonting jag var medveten om redan innan uppsatsen skrevs och som jag ständigt påminns om under arbetets gång.

6.1 Existerar någon avvägning

En aspekt som bidrar till svårigheterna är att det går att ifrågasätta avvägningens betydelse. Finns det överhuvudtaget någon konflikt? Frågan är om man inte enligt ett marknadsekonomiskt synsätt skulle kunna hävda att miljöskydd och frihandel har en positiv påverkan på varandra. Skapandet av en kretsloppsmarknad skulle alltså ha en positiv verkan på såväl miljöskyddet som frihandeln. Man kan då tala om en växelverkan där alla vinner, en så kallad vinn-vinn-situation uppstår. Att man med ekonomiska incitament kan nå ett högre miljöskydd är ingen ny tanke. Däremot är den traditionella synen på en sträng miljöskyddslagstiftning att den ur ett producentperspektiv har hämmande effekter för industrin, dels genom att mer resurser koncentreras till miljöskyddsåtgärder än till produktionen och dels genom att mer produktionsgivande investeringar trängs undan. Enligt detta synsätt skulle man alltså få en mindre välbefinningsökning, något som går emot grundmotivet till frihandel. Detta kan tillbakavisas med hjälp av Porterhypotesen som menar att stränga miljökrav till och med kan ha positiva effekter på näringslivets ekonomiska effekter.¹¹¹ Enligt Porterhypotesen bör man ha ett mer dynamiskt perspektiv på miljöregleringar. Dessa kan förvisso leda till initialt högre kostnader för företag men de kan även ge upphov till innovationer som kan ha en neutraliserande effekt på dessa kostnader. Dessa kan sedermera leda till en reduktion av kostnaderna till den grad att det leder till absoluta fördelar gentemot länder med en mindre sträng lagstiftning. Därigenom menas alltså att ”rätt” utformade regleringar kan leda till den vinn-vinn-situation som nämndes ovan. Rätt regleringar skall utgå från marknadsekonomiska incitament. Med hjälp av ekonomiska styrmedel överläts besluten om anpassning till miljökrav till producenterna och därmed skapas incitament och en kontinuerlig innovationsprocess. En annan möjlighet att påverka avfallets påverkan på miljön är genom kravregler utformade för att indirekt påverka avfallets innehåll. Detta kan innebära att avfall som är möjligt att återvinna eller återanvända blir mer attraktivt. Man kan jämföra med regleringen av bränsleindustrin som i viss utsträckning är utformad på detta sätt.

Porterhypotesen är på intet sätt oomtvistad och kan hävdas ha mindre betydelse för avfallshandeln. Hypotesen har framförallt diskuterats utifrån företagets mer direkta föroreningar i form av utsläpp. Jag hävdar dock att man kan utgå ifrån samma teoretiska

¹¹¹ För mer om Porterhypotesen se, Carraro, Carlo. Och Siniscalco, Domenico, *New Directions in the Economic Theory of the Environment*, s 44.

grund som stöd för regleringen av avfalls roll. Skapandet av en kretsloppsmarknad borde under rätt förutsättningar leda till en innovationsprocess med positiva effekter för utvecklingen av återanvändnings- och återvinningstekniken. Det tycks också vara ett av motiven bakom regleringen. Detta verkar emellertid enbart gälla för de rikare länderna. Att avfall för bortskaffande och farligt avfall inte exporteras utanför OECD är inte något som jag tycker är särskilt anmärkningsvärt. Jag har svårt att se värdet i handeln med dessa eftersom incitamenten borde vara inriktade på att minska det farliga avfallet och att öka återvinningar och återanvändning.

Det finns emellertid även stöd för att man skall begränsa handeln med mindre farligt avfall, till länder utanför OECD. Eftersom miljöskyddet inte är lika prioriterat i dessa länder är det sannolikt att det inte finns lika goda hanteringsmöjligheter i dessa länder. Men jag menar att man ur en incitamentsperspektiv kan se en brist i rådande lagstiftning. Jag vill mena att det i dessa länder för närvarande saknas incitament till att utveckla avfallsindustrin. Om man utgår från att länderna har ett mindre stringent miljöskydd innebär det att ländernas avfallsproducenter har ett mindre strikt producentansvar. Avfallsindustrin är förknippad med höga infrastrukturskostnader och det krävs en lönsam marknad för att någon skall göra dessa investeringar. Eftersom företagen inte har samma krav på sig att ta hand om sitt avfall på ett miljömässigt godtagbart sätt kommer de att söka sig till de lösningar som är mest ekonomiskt lönsamma för dem. Det finns då en risk att avfallet hanteras på ett sätt som inte är betrakta som miljömässigt godtagbart. Jag menar att en något mer öppen marknad skulle öka incitamenten för skapandet av en kretsloppsmarknad även utanför OECD-länderna. Man kan dessutom lägga till att dessa länder har komparativa fördelar jämfört med länderna inom OECD och att det finns en stor marknad för andrahandsråvaror i växande industrier som Kina.

Jag tror emellertid inte att lösningen ovan är realistisk. Det finns all anledning till varsamhet när det kommer till transporter av avfall. Det är ett problem skapat av världens industrialiserade länder och det är rimligt att vi bär bördan av att utveckla hanteringen av det. När miljöskyddet hunnit ikapp i utvecklingsländer är det möjligt att man måste omvärdera situationen.

6.2 Oäkta eller äkta målkonflikt?

Ovan förda resonemang bygger på tanken att det inte föreligger någon egentlig konflikt och att avvägningarna snarare rör vilken väg man väljer för att skapa en positiv växelverkan mellan miljöskydd och ekonomisk utveckling. Men som sagt är detta en inte oomtvistad tanke. Det går att resonera kring att frihandel står i konflikt med miljöskydd ifråga om gränsöverskridande transporter av avfall. Detta styrks onekligen av att man ser sig tvungen av att förbjuda eller begränsa handeln av avfall som i viss mån måste betraktas som en handelsvara. Men är den nuvarande lösningen den mest optimala ifråga om konflikten? Är det en äkta målkonflikt, det vill säga är man tvungen att begränsa handeln på det sätt man gör nu för att uppnå avsett miljöskydd? Som nämndes i 2.3 kan en oäkta konflikt bero på ineffektiv lagstiftning. Jag tror att man skulle kunna förbättra förutsättningarna för handeln utan att försämma miljöskyddet. Genom att använda de kontrollinstrument som används för att bedöma skyddsnivån emellan OECD-länderna

(eller kanske ännu mer tydligt, mellan EU-länderna), för att bedöma skyddsnivån utanför OECD-länderna skulle man kunna öppna upp handeln samtidigt som man kan vara säker på att man har samma skyddsnivå som man har inom OECD-länderna. Handeln med avfall mellan medlemmar av OECD till länder som står utanför OECD är hårt reglerad vilket innebär att man gör en skönsmässig bedömning redan innan man verkligen kan bedöma om det kommer att ske en miljömässigt godtagbar hantering. Det är möjligt att man i dagsläget inte skulle se fler transporter på grund av den låga skyddsnivån för miljön i dessa länder men dagens system är inte särskilt flexibelt och det bidrar sannolikt inte till att skapa incitament till en innovationsprocess i länder som i framtiden kommer att vara i stort behov av en bra avfallsindustri. Jag menar alltså att man i dagsläget sitter på en oäkta konflikt mellan frihandel och miljöskydd.

6.3 Slutsatser

Efter att ha studerat den mest relevanta lagstiftningen kring gränsöverskridande har jag funnit en hel del motsättningar och avvägningar. Det är emellertid inte alltid helt klart hur dessa lösts. Som jag nämnde i inledningen är lösningarna tydligast om man studerar EU-lagstiftningen då det är i EG-domstolen de egentliga avvägningarna kommer tydligast till uttryck. Visserligen finner man samma övervägningar i OECD-beslutet men det är där svårare direkt urskilja några andra avvägningar än de kring miljöskydd. Jag anser att man kommit en lång väg genom arbetet med transporter av avfall inom EU. Trots visst motstånd kvarstår man vid tanken att marknaden har en stor roll att spela vid utvecklingen av miljöskyddet inom Europa. Det är i och för sig sant att man inom EU har bäst förutsättningar för ett sådant arbete med tanke på det starka samarbetet som finns inom unionen men det gör inte ansträngningen mindre lovvärd. Handeln med avfall har av EG-domstolen i stort sett bara begränsats när en sådan begränsning verkligen kan rättfärdigas av miljöskäl.

Det skall bli intressant att se vad den kommande förordningen innebär för gränsöverskridande transporter av avfall. Som tidigare nämnts har efterlevnaden av den tidigare förordningen varit dålig och det är något man vill förbättra. Vad förordningen avser göra är alltså att förenkla hanteringen av förordningen samtidigt som man förbättrar kontrollerna. Detta pekar på att man menar att en stor del av bristerna ligger i den administrativa delen av regleringen och inte enbart på att det finns företag som inte vill spela enligt reglerna. Själv har jag svårt att dra några slutsatser av bristen på efterlevnad eller hur man bör lösa dem. Så länge det finns pengar att tjäna genom att gå runt bestämmelser kommer det finnas folk som försöker göra det.

Med de klimatförändringar vi skådat den senaste tiden har även ett starkt miljöintresse följt efter. Även om det framförallt är utsläpp av växthusgaser som hamnat i fokus för en intensivare debatt av miljön med sig att miljöarbetet lyfts fram inom alla sektorer. Avfall är i allra högsta grad ett område som ofta debatteras, mycket på grund av dess synliga karaktär. Dessutom släpper avfall ut metangas som är en växthusgas. Eftersom det omöjligt att helt göra sig av med avfall är det viktigt att man arbetar för att förbättra hanteringen av avfall så att miljön i största möjliga mån skonas. En fungerande reglering kring avfallstransporter över gränserna är viktig för en sådan utveckling.

Källförteckning

Offentligt tryck

Lagar

Miljöbalk (1998:808)

Förordningar

Förordning (1995:701) om gränsöverskridande transporter av avfall

Offentliga rapporter

Riksdagens revisorer rapport 1998/99:11

EG-rättsligt offentligt tryck

Romfördraget

Förordningar

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

Rådets förordning 3062/95 om åtgärder för tropisk skog

1013/2006 om transport av avfall

Direktiv

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

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

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

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

Kommissionen

The story behind the policy – EU waste policy
http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/story_book.pdf

Ekonomiska och sociala kommittén

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

[Http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/oj/2004/c_108/c_10820040430sv00580061.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/oj/2004/c_108/c_10820040430sv00580061.pdf)

Internationella konventioner

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

OECD- rådets beslut C (2001) 107 slutlig från maj 2002 om gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning

Litteratur

Birnie, Patricia W. och Boyle, Alan E., *“International Law and the Environment”* 2 uppl Oxford University Press. London, 2002

Carraro, Carlo. och Siniscalco, Domenico. *“New Directions in the Economic Theory of the Environment”*, Cambridge University Press, Cambridge 1997

Craig, Paul och de Burca Gráinne, *“EU Law – text, cases and materials”* 3 uppl, Oxford University Press 2003

Ebbesson Jonas, *“Compatibility of International and National Environmental Law”*, Iustus Förlag, Uppsala 1996

Gandy, Matthew, *“Recycling and Waste”*, Avebury Ashgate Publishing, London 1993

Hagman, Magnus *“EU:s avfallslagstiftning - en översikt”* Norstedt juridik, Stockholm, 1994

Mahmoudi, Said, *“EU:S miljö rätt”*, 2:a uppl Norstedts Juridik, Stockholm, 2003

Mahmoudi Said och Rubensson Stefan, ”Miljörättens grunder – Svenska och Europeiska regler i ett internationellt perspektiv”, Norstedts Juridik, Stockholm 2004

Michanek Gabriel och Zetterberg Charlotta, ”Den svenska miljörätten”, Iustus Förlag, Uppsala 2004

Michanek Gabriel och Zetterberg Charlotta, ”Den svenska miljörätten”, Iustus Förlag, Uppsala november, 2006.
http://www.iustus.se/html/contents/menu/03_katalog/material/supp/miljoratt/miljoratten_nov_2006.pdf

Van den Bosche, Peter ”*The Law and Policy of WTO*”, Cambridge University Press, Cambridge 2005

Wandén, Stig ”*Målkonflikter och styrmedel – Ett centralt miljöstrategiskt problem*”, Stockholm 1997

Tidsskrifter

De Sadeleer, Nicolas ”*EC Waste Law or How to Juggle with Legal Concepts*” i Journal for European Environmental & Planning Law 6 2005

Ding, Jos, ”*On the Move*” – Rapport från European Federation for Transport and Environment,

Koch Hans Joachim och Reese Moritz, ”*Revising the Waste Framework Directive Basic Deficiencies of European Waste Law and Proposals for Reform*” i Journal For European Environmental & Planning Law november 2005

Notaro Nicola ”*European Community Waste Movements: the Copenhagen Waste Case*” i European Environmental Law Review, november 2000

O'Keeffe Jacqui och Hall Denton ”*Transfrontier Shipments of Waste: a Bureaucrat's Dream?*” i European environmental law review januari 2000

Pocklington David, ”*Proposed Changes to the Waste Framework Directive - The Significance of the Proposed Changes to the Waste Framework Directive*” i European Environmental Law Review mars 2006

Vedder Hans H.B., ”*Environmental Protection and Free Competition: A New Balance?*” i Legal Issues of Economic Integration 28(1) 2001

Tidningsartiklar

Abrahamsson, Hans "Hangarfartyg fulla med gamla miljöbomber" publicerad i Ny Teknik 16 februari 2006 . <http://www.nyteknik.se/art/44697>

Baarlid, Christian "Ökad tillväxt måste ske med minskat sopberg", publicerad i Göteborgs-posten 15 januari 2007
<http://www.gp.se/gp/jsp/Crosslink.jsp?d=192&a=319252>

Internetkällor

Basel Action Network
<http://www.ban.org/Library/philly.html>

Committee on the Environment, Public Health and Food Safety - Pressmeddelande
http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/064-975-276-10-40-911-20050929IPR00906-03-10-2005-2005-false/default_en.htm

Common Dreams Newscenter
<http://www.commondreams.org/views04/0108-10.htm>

Naturskyddsföreningen
<http://www.snf.se/verksamhet/internationellt/handel-hur-manga-svenskar.htm>

Naturvårdsverket
<http://www.naturvardsverket.se/dokument/teknik/product/produ.htm>

Rapport från Hong Kong Ministerial Conference
2005 <http://hongkongblog.globalalternative.org/index970c.html?p=25>

The illegal shipments of waste among impel member states – Rapport från Jill Dando Institute of Crime Science, University College London, Environment Agency England and Wales.
http://ec.europa.eu/environment/impel/pdf/tfs_threat_assess_report.pdf

VROM Information
<http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=9086>

Rättsfallsförteckning

EG-domstolen

Mål C-172/82 Syndicat National des Fabricants Raffineurs d'Huiles de Graissage and 113 Others mot Groupement d'InteÂreÂt Economique Inter-Huiles and 12 Others domstolens dom 10 mars 1983

Mål C-118/86 Openbaar Ministerie mot Nertsvoederfabriek Nederland BV domstolens dom 6 oktober 1987

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

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

Mål C-203/96 Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV m.fl. mot Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. - Begäran om förhandsavgörande: Raad van State - Nederländerna. - Transporter av avfall avsett för återvinning - Principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet. – domstolens dom 25 juni 1998

Mål C-209/98 Ffad-Entreprenörföreningen Affalds/Miljösektionen till förmån för Sydhavnens Sten & Grups ApS mot Københavns Kommune, Magistratens 5, afdeling Miljøkontrollen, domstolens dom 23 maj 2000

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

Mål C-6/00 Abfall Service AG [ASA] mot Austrian Environment Ministry [BMU]

Mål C-228/00 – Kommissionen mot Tyskland domstolens dom 13 februari 2003

Mål C – 458/00 Kommissionen mot Luxemburg domstolens dom 13 februari 2003

Högsta domstolen

NJA 2004 s. 421

WTO – Dispute Settlement Body

EC – Biotech Approval and Marketing of Biotech Products, Panel rapport 29 September 2006

EC – Hormones, Measures affecting livestock and meat (Hormones) Rapport Appellate Body 13 februari 1998

US – Shrimp Rapport Appellate Body 6 november 1998