

Miljöbalkens framtid: Tema Avfall

En miljörättslig förstudie om utvecklingsbehov hos avfallsagstiftningen

Förord

Den juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har med finansiering från Naturvårdsverket genomfört denna förstudie som undersöker utvecklingsbehoven hos 15 kap. miljöbalken samt de förordningar och föreskrifter som meddelats under kapitlet. Miljöbalken har nu tillämpats i 10 år samtidigt som stora delar av avfallsregleringen är betydligt äldre. Frågan är om 15 kap. miljöbalken behöver utvecklas och integreras bättre med andra kapitel för att balkens syften ska nås. Projektet syftar till att belysa de forskningsbehov som finns på området.

Förstudien består av två delar. Den första delen är en inventering av de behov av ändringar som kan uttydas i diverse skriftliga källor. Här har även intervjuer genomförts i syfte att fånga upp sådant som inte omfattats av de skriftliga källorna. Intervjuerna har dokumenterats genom bilaga 1. Ett stort tack till alla välvilliga intervjupersoner!

Förstudiens andra del är en sammanfattning av diskussionerna vid ett seminarium för nyckelpersoner som arbetar med avfallsfrågor. Utgångspunkt för diskussionerna var slutsatserna från förstudiens första del, men därutöver har deltagarna fritt utifrån sina egna erfarenheter diskuterat behov av utveckling och möjliga forskningsinsatser.

Förstudien har utförts av Michael Ajneståhl under ledning av docent Charlotta Zetterberg, Uppsala universitet. Gunilla Ewing Skotnicka har varit kontaktperson på Naturvårdsverket.

Uppsala 2009-01-30

Innehållsförteckning

Förord	2
Innehållsförteckning	3
Del 1 Slutsatser och sammanfattande diskussion	5
1 Inledning	11
1.1 Utförande och struktur.....	11
1.2 Hur identifieras utvecklingsbehov?	11
2 Miljöproblemen	13
2.1 Produktion och konsumtion som miljöproblem.....	13
2.2 Avfallshanteringens miljöpåverkan	17
3 Förebyggande, uppkomst, återvinning och bortskaffning	21
3.1 Avfallsprevention.....	21
3.2 Hushållning och kretslopp minskar avfallsmängderna.....	24
3.3 Minskning av avfallens farlighet.....	27
3.4 Avfall har uppkommit	30
3.5 Återvinning	32
3.5.1 Materialåtervinning.....	32
3.5.2 Energiutvinning.....	35
3.5.3 Resurshushållning eller Giftfri miljö?	36
3.5.4 Gränsöverskridande transporter	39
3.6 Bortskaffning	43
3.6.1 Deponering	43
3.6.2 Metangasutsläpp från befintliga och gamla deponier	45
5 Avfallsregleringens struktur och utveckling	49
6 Pågående och framtida forskningsprojekt	51
6.1 Forskningsprogrammet Hållbar Avfallshantering (pågår)	51
6.2 SHARP – Sustainable Households Attitudes Resources & Policy (pågår)	51
6.3 Vilka behov finns av framtida forskning?	51
7 Egna reflektioner	53

Källförteckning.....	57
Del 2 Avfallsseminarium den 23 januari 2009.....	60
Utvecklingsbehov	60
Forskning	63

[Bilaga 1 Intervjumaterial](#)

[Bilaga 2 Avfallshanteringens historiska bakgrund](#)

Del 1 Slutsatser och sammanfattande diskussion

Förstudien undersöker eventuella utvecklingsbehov hos avfallslagstiftningen. Det konstateras som en viktig utgångspunkt att förändringar i produktions- och konsumtionsmönster är nödvändiga för att bromsa förbrukningen av naturresurser samt annan miljöpåverkan som en konsumerande livsstil medför. Men trots att ökad produktion och konsumtion innebär ökade problem på avfallsområdet bedöms avfallslagstiftningen *inte ensam* kunna reglera de beskrivna problemen. För att lyckas åstadkomma förändrade produktions- och konsumtionsmönster måste istället fokuseras på rättsordningen i sin helhet, vilket faller utanför förstudiens angivna ramar.

Avfallslagstiftningen spelar dock en viktig roll för att begränsa miljöpåverkan. Nedan redovisas först i punktform några slutsatser grupperade enligt fem större teman. Därefter följer en kortare sammanfattande diskussion.

1. Avfallsprevention och produktreglering

- Avfallsproblemet är globalt – *alla* problem med avfall kan *inte* regleras i enbart nationella lagstiftningar. Arbetet med internationella överenskommelser är viktigt.
- Begränsning av både naturresurser och kemikalier i produktionen och i slutliga produkter är *centrala frågor* för avfallsproblematiken och här finns det ett rättsvetenskapligt forskningsbehov som förutsätter nytänkande. Tendensen är att andra rättsliga aspekter såsom äganderätt och frihandel konkurrerar ut miljöaspekter trots att det är de ekologiska ramarna som ytterst styr möjligheterna till liv på Jorden. Det finns forskningsbehov kring hur avfallslagstiftningen kan utvecklas för att minska produktions- och konsumtionsrelaterad miljöpåverkan. Frågorna är *om och hur* lagstiftningen kan ställa krav på minskad resursförbrukning och förebyggande av avfall på *både* produktions- och produktnivå.
- En annan viktig fråga är hur målsättningen i EU:s miljöhandlingsprogram, att naturresursförbrukningen inte får överstiga vad naturen klarar av *och* att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och resursanvändning, reflekteras i svensk lagstiftning.
- Regler med det *uttalade* syftet att minska avfallsproduktionen förekommer blygsamt i den nationella avfallslagstiftningen. Producentansvarsreglerna som grundas på EG-rätten är tydligare med avseende på avfallsminskningsmål.
- Frågan är om tillämpning av 2 kap. 5 § miljöbalken räcker för att förebygga uppkomsten av avfall när det avfallspreventiva syftet inte framgår av bestämmelsen. Vid intervjuerna har flera personer påpekat att regeln *inte bara*

borde tydliggöras, utan även att vägledningar sektorsvis måste skrivas för att klargöra för verksamhetsutövare vad som fortlöpande krävs utifrån regeln. Hänsynsreglerna måste utvecklas.

- Reglering av produkters miljöpåverkan under olika faser av livscykeln är ännu ingen uttrycklig och generell målsättning för svensk miljölagstiftning. Här finns rättsvetenskapliga forskningsbehov om hur miljölagstiftningen kan utvecklas för att reglera *både* miljöpåverkan från produktion *och* diffusa utsläpp under produkters hela livscykel. Producentansvarsreglerna som grundas på EG-rätten är mer utvecklade mot livscykelaspekter. Lagstiftningsmetoden att ställa upp ”väsentliga produktkrav” underlättar avfallshanteringen och måste undersökas för fler områden än vad som omfattas av nu gällande producentansvar.
- Det saknas krav på varors livslängd i lagstiftningen samtidigt som trenden är att varors hållbarhet blir allt kortare. Här finns behov av rättsvetenskaplig forskning om hur krav kan ställas genom traditionell miljölagstiftning.
- Vilka ändringar som kan krävas av svensk lagstiftning för att det nya ramdirektivet om avfall med avseende på avfallshierarkin ska anses korrekt implementerat behöver utforskas närmare. Tidigare ramdirektiv ansågs tillräckligt implementerat trots att krav på förebyggande av avfall inte reflekteras i avfallsreglerna.
- Det finns ett rättsvetenskapligt forskningsbehov av en jämförande studie mellan den praktiska tillämpningen av svensk och finsk avfallslagstiftning. Finsk lag är tydlig med att ange avfallsprevention som målsättning vid tillämpningen av lagen. Vikten av att avfallsprevention uttrycks explicit i lagtext kan belysas genom en sådan jämförelse. Det finns också behov av jämförande studier mot andra länders lagstiftningar i syfte att fånga upp goda exempel.

2. Transporter och miljö kvalitetsmål

- Avfallslagstiftningen reglerar inte miljöpåverkan från avfallstransporter *trots* att insamling och transport omfattas av definitionen för avfallshantering. Det saknas också tecken på att närhetsprincipen reflekteras i avfallslagstiftningen. Det finns forskningsbehov kring avfallstransporters miljöpåverkan i både återvinnings- och bortskaffningssyfte.
- De avfallsregler som gäller återvinning och bortskaffning har skärpts på flera punkter och styr nu bättre mot miljö kvalitetsmålen (teoretiskt). Vissa regler på avfallsområdet motverkar också miljömålen, t.ex. möjligheten till långväga

avfallstransporter.

3. Tillsyn

- Tillsynen på avfallsområdet har utvecklingspotential. Utan en fungerande tillsyn kan inte regelverket styra mot miljömålen. Vid flera olika tillfällen berör förstudiens behandlade frågor även tillsynsfrågor. Behovet av utveckling är stort när det gäller tillsyn som går utanför traditionella metoder, t.ex. vid gränsöverskridande transporter eller rör frågor kring miljöanpassad produktutveckling och livscykelmetodik. Frågan om hur tillsyn bedrivs utifrån ”väsentliga produktkrav” måste undersökas. Tillsynsmöjligheter av producenters rikstäckande insamlingssystem saknas. Tillsynen av bygg- och rivningsobjekt och vem av byggherren eller rivaren som är ansvarig kan vara problematiskt. Tillsyn av huruvida bygg- och rivningsavfall kan sorteras vid källan sker inte och avfallet levereras ofta till återvinningsföretagen osorterat. Dessa tillsynsaspekter måste utredas.

4. Exempel på klassiska avfallsfrågor

- Metangasutsläpp från deponier är ett större problem än vad statistik visar. En viktig forskningsuppgift vore att verifiera riktigheten i påståendet.
- Styrmedel för länsstyrelsen som försäkrar tillräcklig behandlingskapacitet finns inte. Enda sättet att driva på utbyggnaden är att neka till dispensdeponering.

5. Regelverkets struktur

- Svensk avfallslagstiftning upplevs som rörig och svår att tillämpa. 15 kap. miljöbalken behöver en bättre pedagogisk struktur för att öka användarvänligheten. Flera intervjupersoner har ställt sig positiva till ett omtag av avfallsregleringen utan att ge några närmare konkretiseringar. Ett förslag har dock varit att lagstiftningen följer samma upplägg som de fyra riktlinjer som anges i den nationella avfallsplanen.

Utvecklingsbehoven kan visa sig på flera olika sätt. Om reglerna till *sitt innehåll inte uttrycker uppsatta mål* eller *inte anger vad som krävs* för att målen ska kunna nås måste reglerna i sig utformas bättre.

Ett annat utvecklingsbehov kan böttna i att avfallsregleringen är *svår att förstå eller tillämpa*. Då måste reglerna eller kanske regelstrukturen göras mer användarvänlig för att målen ska kunna nås.

En tredje tänkbar orsak till att målsättningarna inte nås kan vara att *kontrollen av reglernas efterlevnad inte fungerar*. Då måste förbättringar avseende egenkontroll och tillsyn genomföras.

Förstudien konstaterar att produktion och konsumtion av varor numera är globala företeelser och att de avfallsproblem som följer till stor del måste regleras på internationell nivå. Resursförbrukning vid produktionen av varor kan inte regleras av enbart svensk lagstiftning när produktionen sker någon annanstans än i Sverige. Likaså måste hantering av avfall som uppkommer vid produktionen regleras av andra länders lagstiftningar, även om den totala miljöpåverkan under en viss varus hela livscykel ska belasta Sverige som slutkonsumerande land. På EU-nivå finns målsättningen att förbrukningen av naturresurser inte ska överskrida vad naturen kan bära *och* att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och resursanvändning måste brytas. Minskade avfallsmängder, minskad giftighet hos avfallet samt en övergång till mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster är några saker som måste åstadkommas.

Det avfall som uppkommer till följd av svensk produktion samt varors slutkonsumtion i Sverige regleras genom ett mycket omfattande nationellt regelverk. Avfallsreglerna har vid intervjuer bedömts som svåra att både förstå och att tillämpa. Avfallsregleringens struktur har till stor del utformats till följd av implementering av diverse EG-direktiv. För att lagstiftningen ska motsvara kraven i direktiven har regler stucks in på olika ställen, något som i förlängningen påverkar strukturens överskådlighet negativt. *I princip samtliga intervjupersoner har uttryckt ett behov av att svensk avfallslagstiftning klargörs.*

Ett konkret förslag på hur avfallslagstiftningen kan struktureras utgår ifrån de riktlinjer som ställs upp i den nationella avfallsplanen. Det skulle betyda en mer pedagogisk framställning som förenklar både förståelsen och tillämpningen av avfallsregleringen.

Med avseende på att avfallslagstiftningen generellt inte uttrycker krav på avfallsminskning eller beaktar varors hela livscykel (holistiska synsättet saknas) kan delar av avfallsregleringen upplevas som "omodern" i jämförelse med de regler som följer av vissa producentansvarsdirektiv från EU. En historisk tillbakablick (bilaga 2) visar dock att nödvändigheten av återvinning och fungerande kretslopp påpekades redan under 1970-talet. Det har också påpekats ett flertal gånger i olika förarbeten att avfallsmängderna är ett problem i sig. Med hänsyn till det kan man fråga sig varför så lite har hänt när det gäller att förebygga avfall.

Förstudien kastar inledningsvis ut frågan *huruvida avfallsreglerna styr mot de nationella miljömålen*. Detta kan i sig vara ett intressant område att utforska. Skulle det dessutom visa sig att lagstiftningen inte bidrar till målens uppnående behövs ytterligare rättsvetenskaplig forskning för att förbättra regelverket som styrmedel.

Avfallstransporter regleras i avfallslagstiftningen, bland annat i syfte att dessa ska utföras så säkert som möjligt vilket minskar riskerna för att gifter sprids. Men avfallsområdet räknas som en nationell infrastruktur och reglerna medger att avfall kan transporteras över hela landet. Det finns inga regler i 15 kap. miljöbalken som syftar till att begränsa

transporternas klimatpåverkan etc. Det får i så fall istället regleras genom tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna eller genom rena transportbestämmelser. Närhetsprincipen uttrycks inte i nationell avfallslagstiftning. Dessutom måste konkurrensfrågor och krav på upphandling utredas i ljuset av närhetsprincipen så att viktiga miljöaspekter inte trycks undan.

Planering i avfallsfrågor på nationell, regional och kommunal nivå är viktigt men samtidigt svårt. För att inte behöva exportera avfall för behandling i andra länder krävs en välutvecklad nationell avfallshantering. Naturvårdsverket har i den nationella avfallsplanen ställt upp riktlinjer för avfallshanteringen i Sverige. Den nationella planeringen med samarbete mellan landets regioner verkar inte fungera fullkomligt. Vissa intervjupersoner tycker att Naturvårdsverket mer bestämt ska ange vad som gäller i olika frågor för att styra regionerna åt samma håll.

Länsstyrelserna har en viktig samordnande roll på regional nivå. Man ska överblicka länets avfallssituation och vid behov driva på utvecklingen angående tillräcklig behandlingskapacitet. Något styrmedel för detta finns dock inte.

Planering på kommunal nivå är viktig för att kunna nå de nationella miljökvalitetsmålen. Ett sätt att på lokal nivå stärka miljömålsarbetet är att i kommunens avfallsplan föra in mål för insamling och behandling samt hur avfallsmängder och farlighet kan minskas hos det avfall som kommunen ansvarar för. Tillgängliga insamlingsplatser för producentansvarsavfallet är också viktigt i stadsplaneringen för att öka materialåtervinningen. Det vore en intressant forskningsuppgift att studera *hur* målsättningarna i de kommunala avfallsplanerna kan *genomdrivas* med materiella bestämmelser i kommunernas renhållningsordningar. En sådan forskningsuppgift skulle också kunna lyfta fram goda exempel bland Sveriges kommuner.

Egenkontroll och tillsyn är avgörande för att miljöbalkens mål ska främjas. Förstudien har inte gjort någon djuplodande undersökning av egenkontrollen hos de svenska avfallsanläggningarna men kan konstatera att miljörapporteringen sker med olika mått av noggrannhet. Detta påverkar tillsynsmyndigheternas möjligheter att överblicka verksamheterna och vid behov påpeka nödvändiga förbättringsåtgärder eller ansöka om omprövning av tillståndsvillkor. Flera av intervjupersonerna har bedömt läget som att tillsynen på avfallsområdet har utvecklingspotential. Det är flera olika områden som har berörts. Frågan om gränsöverskridande transporter är förhållandevis ny för flera myndigheter. Samtidigt är den komplex och förutsätter samarbete mellan flera olika myndigheter såsom länsstyrelsen, kommunen, tullen, riksåklagaren och polisen. Här har frågor om befogenheter och kostnadsansvar varit svårhanterliga. När det gäller den mer traditionella tillsynen av anläggningarna har det framkommit att tillsyn på plats är ovanligt. Att tillsynen inte fungerar innebär flera nackdelar. Först och främst försäkras inte det miljöskydd som föreskrivs i avfallsreglerna – detta avgörs istället av hur väl verksamhetsutövarens egenkontroll fungerar. Eftersom vissa verksamhetsutövare är mer benägna att följa regelverket än andra, innebär det en *konkurrensnackdel* att spendera mer resurser på miljöskydd än vad konkurrenterna gör. En fungerande tillsyn skapar lika regler på avfallsmarknaden, men framförallt tillförsäkras allmänheten det tänkta

miljöskyddet. Tillsynsprojekt och forskningsprogram borde alltså drivas för att förbättra tillsynsapparaten. Ett sätt att förbättra egenkontrollen och tillsynen kan vara att förtydliga hänsynsreglerna och skriva exemplifierande vägledningar kring kraven som kan följa av 2 kap. miljöbalken.

Genom det nya ramdirektivet om avfall kommer en del förändringar i svensk avfallslagstiftning troligen att bli nödvändiga. Implementeringen av direktivet är ett gyllene tillfälle för Miljödepartementet att skapa en tydligare och bättre avfallsreglering. Direktivet ska vara implementerat den 12 december år 2010 men den nationella lagstiftningen kommer säkert att behöva ses över även därefter. Det finns då behov av forskning kring ramdirektivets implementering så att direktivets många förbättringar kan tillvaratas. Avfallshierarkin fastslås i en egen artikel, förtydliganden av begrepp som återvinning och bortskaftning görs, närhetsprincipen reflekteras, produkters hela livscyklar beaktas – allt detta är viktiga grundstenar i den nationella avfallslagstiftningen.

1 Inledning

1.1 Utförande och struktur

Denna förstudie undersöker utvecklingsbehoven hos 15 kap. miljöbalken samt de förordningar och föreskrifter som meddelats under kapitlet. Miljöbalken har nu tillämpats i 10 år samtidigt som stora delar av avfallsregleringen är betydligt äldre. Frågan är om 15 kap. miljöbalken behöver utvecklas och integreras bättre med andra kapitel för att balkens syften ska nås. Projektet syftar till att belysa de forskningsbehov som finns på området.

Förstudien baseras på en litteraturstudie, en rättsfallsstudie samt information som framkommit vid intervjuer med praktiskt verksamma personer inom avfallsområdet. Dessa tre källor används löpande för olika frågeställningar. Bilaga 1 sammanfattar vad som har framkommit vid respektive intervju.

Litteraturstudien omfattar (utöver författningstext) dokument från EU såsom meddelanden från kommissionen, svenska förarbeten, myndighetsrapporter, pågående och avslutade forskningsprojekt på avfallsområdet, juridisk facklitteratur samt allmän litteratur om dagens miljöproblem. En viktig källa som återkommer på flera ställen i förstudien är Naturvårdsverkets webbplats.

Rättsfallsstudien omfattar praxis från EG-domstolen och de svenska domstolarna, främst Miljööverdomstolen.

De intervjuade personerna är ”avfallsexperter” med gedigen erfarenhet. Flera är verksamma vid Naturvårdsverket, men även Miljödepartementet, Länsstyrelsen i Stockholm, IVL Svenska miljöinstitutet, företag inom återvinningsindustrin, Miljööverdomstolen och Miljöförvaltningen Stockholm stad finns representerade. Vad som framkommit i intervjuerna är intervjupersonernas egna ståndpunkter och är inte avsedda att binda respektive organisation till en viss uppfattning. Vid intervjuerna har avfallsexperterna själva kunnat ge sina synpunkter på avfallslagstiftningen. Syftet med intervjuerna har bland annat varit att fånga upp frågeställningar som är särskilt problematiska och som kanske inte ännu nämns i skriftliga källor.

1.2 Hur identifieras utvecklingsbehov?

Naturvårdsverket har i beskrivningen av förstudieprojektet föreslagit ett sätt att leta utvecklingsbehov, där en redogörelse för bakomliggande syften med reglerna jämförs med den praktiska tillämpningen. Skulle syftena inte tillgodoses i praktiken måste man hitta sätt att förtydliga eller förbättra reglerna. Utvecklingsbehoven kan då avse avfallsreglernas användarvänlighet men också kontrollen av regelefterlevnaden.

Dessutom kan miljöaspekter som man förr inte kände till numera vara ett problem. Ytterligare utvecklingsbehov kan ligga i att avfallsreglerna inte i tillräcklig utsträckning skyddar hälsa och miljön. Man kan inledningsvis fundera över om avfallslagstiftning är en skyddslagstiftning eller även en marknadsreglering.¹ En intervjuperson vid Naturvårdsverket har lyft fram det faktum att avfallsområdet är en viktig nationell infrastruktur som kan kräva viss marknadsreglering.² Naturvårdsverket har numera till uppgift att konsekvensanalysera olika avfallsfrågor även med samhällsekonomiska förtecken,³ men i denna förstudie avgränsas frågorna till miljöskyddsaspekter i första hand. Meningen med att ta miljöskydd som en utgångspunkt är att försöka koppla frågan om utvecklingsbehov i avfallslagstiftningen till miljöbalkens övergripande målsättning: främjande av en hållbar utveckling. Begreppet hållbar utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde, men brukar dessutom sägas innehålla tre aspekter på hållbarhet; ekologiskt, ekonomiskt och socialt. Även om alla tre aspekterna är viktiga, är många beredda att ge den ekologiska hållbarheten företräde eftersom den är en långsiktig förutsättning för social och ekonomisk hållbarhet.⁴ Det svenska miljömålssystemet med 16 miljö kvalitetsmål ger uttryck för ekologisk hållbarhet. Siktas avfallsreglerna mot målen?⁵

Utvecklingsbehov behöver inte vara synonymt med forskningsbehov. Det kan finnas frågor där regelsystemet kan förbättras så att miljöbalkens syfte främjas, utan att det föranleder forskning. Förstudien lyfter fram både små och stora frågor och föreslår på vissa håll forskningsinsatser. Ytterst är det dock upp till den enskilde forskaren att avgöra vilka frågor som bör utforskas vidare. Slutsatser och förslag som lyfts fram i förstudien kan inte hävdas vara Naturvårdsverkets ståndpunkter.

¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 174 ff., beskriver avfallslagstiftningen som en skyddslagstiftning.

² Se förstudiens bilaga 1, s. 12 f.

³ Se Naturvårdsverkets rapport "Konsekvenser av en begränsning av definitionen av hushållsavfall", 2008, tillgänglig som pdf-fil på Naturvårdsverkets webbplats. Andra rapporter med samhällsekonomiska analyser är Naturvårdsverkets rapport "Hur kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten kommer att påverka återvinningen av bottenaskor som genereras vid förbränning.", 2007, eller IVL Svenska Miljöinstitutets rapport "Underlag till utvärdering av producentansvaret för förpackningar", 2006, som skrevs för Naturvårdsverket.

⁴ Se t.ex. Christensen, s. 214 ff., eller Dalhammar, 2008, s. 16. Se även förstudiens bilaga, s. 10, där en person uttalar att "som Naturvårdsverkare måste jag ju säga det ekologiska men man kan nog inte bortse ifrån att det är det ekonomiska som styr på avfallsområdet".

⁵ Exempelvis uttalar prop. 2002/03:117, s. 15: "Målen utgör kursen för miljöarbetet på alla nivåer i Sverige och i vårt arbete såväl inom EU som i andra internationella sammanhang."

2 Miljöproblemen

2.1 Produktion och konsumtion som miljöproblem

Det talas ofta om vikten av att vi lägger om vår livsstil, lever klimatsmart och hushåller med naturens råvaror.⁶ Två problem som tydligt indikerar hur vi lever är dels utsläppen av växthusgaser, dels de ständigt ökande sopbergen. Gemensamma nämnare är ökande produktion och konsumtion av varor, vilket bland annat behandlades under FN:s toppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg år 2002.⁷

Sveriges produktion av varor ger ett litet bidrag till den totala klimatpåverkan, i jämförelse med andra länders. Men en rapport från Naturvårdsverket (november 2008) nyanserar denna bild av svenskarnas klimatpåverkan genom att anlägga ett konsumtionsperspektiv.⁸ Det utgår ifrån att det land där en vara slutligen konsumeras, också ska bokföras för varans totala klimatpåverkan från produktion till dess slutliga förbrukning och omhändertagande. Med detta perspektiv är svenskarnas egentliga klimatpåverkan 25 % högre än om man bara utgår från vad som produceras i Sverige.⁹ Avfallssektorn bidrar med 3 % av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser omräknat till koldioxidekvivalenter.¹⁰ Soptipparna avger bland annat metangas som är en kraftig växthusgas.

Men växande soptippar visar också på problemet med produktion och konsumtion i förhållande till hållbart utnyttjande av naturresurser. Det som lagts på deponi kommer sannolikt inte att användas igen. Många av naturresurserna som används vid tillverkning av varor är ändliga - de kan förbrukas.¹¹ Ett stort problem vid produktionen av varor är att det också används betydande mängder kemikalier vilka sedan i avfallsskedet omöjliggör eller åtminstone försvårar återvinningen till den grad att avfallet hamnar på tippen. Därmed har produktionen och konsumtionen förpassat ändliga naturresurser från sin naturliga plats i miljön (före utvinning) till ett otillgängligt slutförvar.

⁶ Ordet "vi" borde stå för något gemensamt men kan också uppfattas som ett generaliserande hyckleri i miljödebatten, eftersom västvärldens bidrag till de globala miljöproblemen ofta vida överstiger utvecklingsländernas. Se Sverker Sörlin och Stefan Edmans artikel "Har vi gjort det här?" på DN:s webbplats, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=1058&a=800370>

⁷ Se t.ex. prop. 2002/03:117 vilken beskriver problemet med att vår ekonomi bygger på produktion och konsumtion av varor.

⁸ Naturvårdsverkets rapport 5903, Konsumtionens klimatpåverkan. Konsumtionsperspektivet ger en bättre bild av hur våra konsumtionsmönster påverkar det globala klimatet och vilka utsläpp som genereras, s. 61. A.a. s. 28.

¹⁰ Totala utsläppet uttryckt i koldioxidekvivalenter var 65,41 miljoner ton för år 2007, varav avfallssektorns bidrag med 1,92 miljoner ton, se National Inventory Report 2009, s. 13. Även år 2005 var avfallssektorns bidrag 3 % av det totala utsläppet, som beräknades till 67 miljoner ton, se Den svenska klimatstrategins utveckling, s. 35 och 80.

¹¹ Då gäller det att hushålla. Ett delmål under miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö anger att det år 2010 får tas ut maximalt 12 miljoner ton naturgrus per år. Naturgruset fyller en funktion som reningsfilter i naturen, vilket ger grundvatten av god kvalitet. Naturgrus efterfrågas bland annat av byggsektorn som ballastmaterial.

Utöver att möjligheterna till ett kretslopp med slutna materialflöden förstörs av kemikalieförekomster i produkterna, är även kemikaliernas giftighet ett stort hälso- och miljöproblem.¹² Spridningen av kemikalierna i samhället är i stor utsträckning okontrollerad även om en ny lagstiftning från EU (Reach) ska förbättra situationen.¹³ Befolkningsstillväxten och höjd levnadsstandard i många länder leder till ännu större anspråk på resurser, vilka förbrukas och ökar belastningen på miljön.¹⁴ Om hela världens befolkning ska kunna leva uthålligt på samma nivå som i väst, måste den globala resursförbrukningen stabiliseras på ca en tiondel av västvärldens resursförbrukning.¹⁵

Förbrukningen av sällsynta, ändliga resurser, som t.ex. metaller och mineraler ställer oss även inför ett moraliskt dilemma: hur mycket ska vi använda nu och hur mycket ska vi lämna till framtida generationer?

Avfallsproduktionen tycks inte minska¹⁶ - tvärtom öka.¹⁷ Om man skulle anlägga ett liknande konsumtionsperspektiv på sopberget som Naturvårdsverket gjorde i sin rapport om klimatpåverkan, så innebär det att de varor som har tillverkats i ett annat land men slutligen konsumerats i Sverige, egentligen har genererat mer avfall än vad vi ser genom att studera vår nationella avfallshantering. Detta eftersom det i tillverkningsprocesser används råvaror av vilka till viss del blir avsedda varor och till resterande del blir restprodukter. Restprodukterna kan betecknas som antingen biprodukter eller avfall.¹⁸ Kretsloppspropositionen från 2003 lyfter fram vikten av att bedöma produkters miljöpåverkan utifrån ett *livscykelperspektiv*, för att utvecklingen ska styras mot mer miljöanpassade produkter.¹⁹

Sverige är förhållandevis bra på återvinning, vilket dock inte automatiskt innebär att den svenska konsumtionens globala miljöpåverkan speglas av i Sverige uppkommet och

¹² Zetterberg beskriver svårigheterna att reglera kemikalieanvändningen i varor i artikeln "Kemikaliers vara eller icke vara".

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), EUT L 136, 29.5.2007, s. 3.

¹⁴ Ett sätt att bromsa befolkningsstillväxten är utrotande av fattigdom, se t.ex. Brown, s. 154 ff.

¹⁵ Prop. 1996/97:172, s. 16. Notera att siffran var aktuell för över tio år sedan.

¹⁶ Sverige har inte uppnått delmålet om att avfallsmängderna inte ska öka (under miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, se Miljömålsrådets rapport Miljömålen – nu är det bråttom!, s. 201.). Det reviderade förslaget till avfallsmål innebär att mängderna uttryckligen ska minska, att jämföras med nuvarande lydelse.

¹⁷ Se Naturvårdsverkets rapport 5868 Avfall i Sverige 2006, s. 12. Där dras också slutsatsen att industrisektorernas ökade avfallsmängder vanligen beror på ökad produktion. En artikel i Upsala Nya Tidning, 2008-11-19, Sopbränning för hållbar stad, anger att avfallsmängderna har ökat med 30 % de senaste tio åren. Artikeln är författad av Weine Wiquist och Lena Sommestad.

¹⁸ Frågor om avfall eller icke avfall har behandlats av EG-domstolen i ett antal avgöranden. Utifrån domstolens praxis har EU formulerat villkor för vad som är att beteckna som biprodukter, se artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, EUT L 312, 22.11.2008, s. 3. Detta direktiv kommer fortsättningsvis att kallas för nya ramdirektivet om avfall.

¹⁹ Prop. 2002/03:117, s. 17. Det forskas intensivt kring livscykelaspekter, se t.ex. forskningsprogrammet FLIPP som finansieras av Naturvårdsverket. Livscykelanalyser som ett instrument vid bedömning av produkters miljöpåverkan uppmärksammas i kretsloppspropositionen från 1993, prop. 1992/93:180, s. 24. Se även förstudiens bilaga 1, s. 17, om livscykelanalyser.

behandlat avfall. Även om denna förstudie visar på en välutvecklad nationell avfallshantering finns det miljöproblem till följd av global produktion och svensk konsumtion som 15 kap. miljöbalken inte rör på.²⁰ Trenden inom miljörätten är att det nu måste fokuseras mer på att minska diffusa utsläpp och då blir reglering av produkternas miljöpåverkan under olika faser av livsryckeln avgörande.²¹ Om avfallsregleringen bör omfatta en helhetssyn över produkters hela livsryckel finns här ett rejält utvecklingsbehov.²² En stor del av produkterna som slutkonsumeras i Sverige är tillverkade på andra platser i världen och detta faktum skapar också behov av internationella standarder för produkter. I sammanhanget måste WEEE-direktivet framhållas som ett regelverk, baserat på helhetstänkande. Direktivet ställer upp minskning av avfallsmängder som mål samt beaktar livsryckelaspekter.²³ Inom EU pågår arbete med den integrerade produktpolitiken (IPP) som behandlar dessa frågor. *Dalhammar* konstaterar att frågan om minskad konsumtion, som förts upp på den politiska dagordningen på senare tid, är känslig och att de konsumtionspåverkande styrmedlen på miljöområdet är ytterst få.²⁴

Exempel på styrmedel utöver lagstiftning är information, avgifter och skatter. Vare sig dessa ”mjukare” styrmedel eller internationell miljölagstiftning är dock i förstudiens direkta fokus utan här kommer utvecklingsbehov av *nationella* avfallsbestämmelser att lyftas fram. Sveriges medlemskap i EU har dock kraftigt påverkat svensk avfallslagstiftning varför man måste göra vissa utblickar.²⁵ I EU:s sjätte miljöhandlingsprogram anges att lagstiftningen är av avgörande betydelse för att miljömålen ska nås.²⁶

Ett sätt att belysa konsumtionsproblemet är att jämföra den ekonomiska tillväxten med ökningen av avfallsmängder. I miljöhandlingsprogrammet anges mål och strategier för att växande ekonomier inte ska vara liktydigt med växande avfallsmängder. Artikel 2 i programmet anger som mål:

”... att bryta sambandet mellan belastning på miljön och ekonomisk tillväxt.”

För avfallsproblematikens del framgår genom artikel 8.1 den målsättning som måste gälla avfallsområdet för att tillgodose syftena i artikel 2. Målsättningen innebär bland annat:

²⁰ Stockholmskonferensen år 1972 anses vara startpunkten för utvecklingen av en global helhetssyn på miljöfrågorna, se prop. 1997/98:45, del 1, s. 155. Se även Christensen, s. 198 ff. där konferensens innehåll beskrivs.

²¹ Dalhammar, 2008, s. 31, påtalar att lagstiftningen har haft svårt att gå från reglering av punktkällor, dvs. de platser där produktionen sker, till att reglera diffusa utsläpp såsom transporter och kemikalier.

²² Se förstudiens bilaga 1, s. 29 där det påpekas att internationella överenskommelser är avgörande för att avgifta kretsloppet i en fullständig globaliserad värld.

²³ Se artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG av den 27 januari 2003, EUT L 37, 13.2.2003, s. 24.

²⁴ Dalhammar, 2008, s. 32.

²⁵ Se förstudiens bilaga 1, s. 29, där en person vid Miljööverdomstolen konstaterar EG-rättens inverkan på miljöbalken.

²⁶ Punkten 12 i preambel till Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002.

”Strävan efter att säkerställa att förbrukningen av resurser och dess följd effekter inte överskrider vad miljön kan bära och att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och resursanvändning.”

Vid intervjuerna har lite olika synpunkter framkommit när det gäller att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och ökad avfallsproduktion. En person vid Naturvårdsverket ansåg att det teoretiskt är enkelt att förstå hur man kan bryta sambandet, dvs. genom att det konsumeras färre varor och istället köps fler tjänster och upplevelser.²⁷ Två andra personer vid verket ansåg att sambandet nog redan var brutet eftersom den ekonomiska tillväxten i Sverige är något större än avfallsproduktionens tillväxt.²⁸

Christensen diskuterar tillväxtsträvan i förhållande till begreppet uthållig utveckling.²⁹ Bland annat utgår han från Rio-deklarationens åttonde princip; för att uppnå en hållbar utveckling och högre livskvalitet för alla människor, bör stater begränsa och undanröja ohållbara produktions- och konsumtionsmönster och främja en lämplig befolkningspolitik. Han påpekar att Brundtlandrapporten kritiserats för att med receptet ökat ekonomiskt välstånd och ständig tillväxt lösa alla andra problem. En produktkonsumerande livsstil gör att ekonomisk tillväxt är svårt att kombinera med uthållighet för Jordens naturresurser. Christensens retoriska fråga är om det är tänkt att över en miljard kineser ska öka sin resursförbrukning 12 gånger för att lägga sig på samma nivå som en genomsnittlig amerikan och att naturbasen ska klara denna utveckling. En tolkning av Brundtlandrapporten är att den inte uttryckte krav på nedtrappning av västvärldens resursförbrukning, utan istället framhöll att ekonomisk tillväxt skapar nya resurser, vilket är teoretiskt omöjligt.³⁰

Målsättningen i det ovan nämnda miljöhandlingsprogrammet innehåller två delar, *dels* att naturresursförbrukningen inte får överstiga vad naturen klarar och *dels* att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och resursanvändning måste brytas. Eftersom naturbasen är begränsad löses inte det ekologiska problemet bara för att kurvan för den ekonomiska tillväxten är brantare än kurvan för avfallsproduktionen. Ökad avfallsproduktion innebär ökad resursförbrukning alldeles oavsett hur den ekonomiska tillväxten ser ut. Däremot är ekonomisk tillväxt en del av målsättningen ekonomisk hållbarhet. Förutsättningen för ekonomisk tillväxt har dock hittills varit att naturresurserna kan utnyttjas och om dessa förbrukas är inte den ekonomiska utvecklingen hållbar.

Forskningsprogrammet Hållbar avfallshantering kommer att behandla frågan om att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och avfallsproduktion med sikte mot att avfallshanteringen ska vara hållbar år 2030.³¹

²⁷ Se förstudiens bilaga 1, s. 6.

²⁸ Se förstudiens bilaga 1, s. 11 och s. 14.

²⁹ Christensen, s. 204 ff.

³⁰ Christensen, s. 208, som hänvisar till bland annat Jernelöv i SOU 1994:69, s. 11.

³¹ Se förstudiens bilaga 1, s. 18.

Frågan om att flytta fokus till förebyggande av avfalls uppkomst beskrivs i några av Naturvårdsverkets rapporter som en viktig fråga att arbeta vidare med.³² Avfallsrådet har också konstaterat att frågorna kring avfallsprevention är många och att man behöver samla in mycket kunskap på området.³³

Det finns rättsvetenskapliga forskningsbehov kring hur lagstiftningen kan utvecklas för att minska produktions- och konsumtionsrelaterad miljöpåverkan. Fokus för en sådan forskning måste dock vara rättsordningen i stort och inte enbart den traditionella miljölagstiftningen. En fråga som bör behandlas är hur lagstiftningen kan ställa krav på minskad resursförbrukning och förebyggande av avfall på både produktions- och produktivnivå. Frågan är också hur målsättningen i EU:s miljöhandlingsprogram reflekteras i svensk avfallslagstiftning.

2.2 Avfallshanteringens miljöpåverkan

En förutsättning för att drastiskt kunna minska resursförbrukningen är att skapa effektiva kretslopp av material och näringsämnen i samhället. EU har formulerat en strategi för hållbar avfallshantering.³⁴ Enligt den s.k. avfallshierarkin³⁵ gäller först och främst att avfallets uppkomst förhindras. Svensk avfallslagstiftning saknar regler som tydligt syftar till att förhindra avfallets uppkomst.³⁶ Nästa steg i hierarkin är återanvändning, följt av materialåtervinning som i sin tur är att föredra före energiutvinning. Sämst är bortskaffning genom deponering, dvs. att lägga avfallet på soptipp. Dessa steg i hierarkin syns mer tydligt i svensk avfallslagstiftning.

I ett första skede måste avfallet samlas in och köras till rätt behandlingsanläggning. Ofta sker avfallstransporter med lastbil (fossila drivmedel) vilket utöver klimatpåverkan också bidrar till sämre luftkvalitet (partiklar i luften), försurning och buller. De miljömål som motverkas av transporterna är Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning samt bullermålet under God bebyggd miljö. Att avfallet körs till *rätt* behandlingsanläggning minskar självklart även miljöpåverkan.

Återanvändningens klimatpåverkan är svår att bedöma. Som en person vid Naturvårdsverket påpekade i intervju, så kan det ibland vara ett sämre alternativ att återanvända äldre produkter som har sämre miljöprestanda än att införskaffa nyare

³² Se den s.k. nationella avfallsplanen Naturvårdsverkets rapport 1248 Strategi för en hållbar avfallshantering (2005), s. 32 f. eller Naturvårdsverkets rapport 5648 Framtida producentansvar för förpackningar och tidningar (2006), s. 73. Se även förstudiens bilaga 1, s. 14, där en person frågar sig hur mycket av problemet man kan lösa i avfallsledet.

³³ Se mötesanteckningar 2008-09-25 Dnr 646-6044- 08 Rp, vilka finns publicerade på Naturvårdsverkets hemsida i samband med en beskrivning av Avfallsrådet.

³⁴ Se Kommissionens meddelande "Mot en temainriktad strategi för förebyggande av avfall", KOM (2003) 301 slutlig, 27.5.2003.

³⁵ Se artikel 4 i det nya ramdirektivet om avfall.

³⁶ Påståendet behandlas i förstudiens kapitel 3.

produkter med bättre miljöprestanda.³⁷ Men generellt gäller den politiska målsättningen att förbättra kvaliteten i varorna så att livslängden utökas. Det skapar förutsättningar för en andrahandsmarknad och återanvändning. Dessa åtgärder leder till minskade avfallsmängder och gynnar avfallsmålet under God bebyggd miljö.

Om återanvändning inte är möjlig gäller materialåtervinning. Primärproduktion av metaller, papper och plast betyder normalt mycket större energiåtgång, utsläpp till luft och vatten samt avfallsgenerering än vid sekundärproduktion av materialåtervunna råvaror. Mängden avfall som uppstår vid produktion är exempelvis 1,5 kg för en tandborste, 75 kg för en mobiltelefon och 1 500 kg för en persondator.³⁸ Stora mängder naturresurser kan sparas och miljöeffekter kan undvikas genom materialåtervinning. Primärproduktionen motverkar bland annat miljömålen om klimat, luft och vatten samt Giftfri miljö medan sekundärproduktionen sker med mindre påverkan på uppräknade mål samt gynnande av avfallsmålet.

Ett exempel på återvinning som skapat en del diskussion de senaste åren är användning av förorenade jordmassor och annat avfall som anläggningsmaterial vid deponier. Frågan är kontroversiell eftersom man genom att täcka deponin med förorenat material visserligen kan spara på rent material, men samtidigt är risken att avfallets gifter sprids till miljön vilket motverkar miljömålet Giftfri miljö.

Om materialåtervinning inte kan ske bör avfallet användas som bränsle vid produktion av fjärrvärme och el. Men avfallsförbränning påverkar miljön genom bland annat metall- och kemikaliehaltiga askor genereras. Förbränningsresterna måste deponeras om de inte kan användas som konstruktionsmaterial på deponierna. Tekniska framsteg angående avfallsförbränning har gjorts sedan 1980-talet, t.ex. den rökgasreningsutrustning som utvecklats och som kraftigt har minskat utsläppen av dioxiner.³⁹ På Naturvårdsverkets webbplats konstateras att utsläppen från avfallsförbränning kan minska genom att giftiga ämnen i avfallet (bränslet) minskas. T.ex. har kvicksilverutsläppen minskat från 3 ton år 1985 till 40 kg år 2006 vilket beror på utfasningen av kvicksilver i olika produkter och på bättre utsortering av batterier.⁴⁰ Energiutvinningen påverkar klimat- och luftmålen men kraven på bättre teknik har bätrat på chanserna att nå Giftfri miljö jämfört med förr.

Men det ska också påpekas att det inte är alldeles enkelt att veta vad som är bäst för miljön i valet mellan materialåtervinning och energiutvinning.⁴¹ Om vi t.ex. lämnar förpackningar av plast och papper till återvinning medför det att mindre papper och plast behöver produceras från massaved, olja och naturgas. Skulle man istället slänga

³⁷ Det kan t.ex. vara bättre att byta ut gamla bilar som drar mycket bränsle, mot bilar med lägre energiförbrukning. De bilar som byts ut kan materialåtervinnas istället för att återanvändas i syfte att snabbare ställa om fordonsparken till en mindre miljöfarlig. Se förstudiens bilaga 1, s. 15.

³⁸ Se KOM (2003) 301 slutlig, 27.5.2003, s. 12.

³⁹ Se KOM (2003) 301 slutlig, 27.5.2003, s. 11.

⁴⁰ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Avfallsforbranning/Utslapp-fran-avfallsforbranning/>

⁴¹ Begreppet energiåtervinning används i vissa rättsliga dokument för att beskriva ett av flera R-förfaranden. Enligt en person vid IVL Svenska miljöinstitutet är översättningen olycklig eftersom man inte återvinner energi utan utvinner energi vid förbränning, se förstudiens bilaga 1, s. 18.

förpackningarna går de till förbränning som ger fjärrvärme, vilket kan ersätta annan fjärrvärmeproduktion. Frågan är då vad som är bäst av dessa båda alternativ. I en utvärdering av producentansvaret konstateras att miljövinsten är beroende av vilket bränsle som ersätts eller vilket material som ersätts. En miljömässig jämförelse mellan återvinning och förbränning påverkas också kraftigt av vilket slags energi som används i återvinningsprocesserna och i produktionen av de material som ersätts.⁴²

Biologisk behandling (rötning och kompostering) innebär att lätt nedbrytbart organiskt avfall (t.ex. matavfall) bryts ned med hjälp av mikroorganismer. Rötning av avfall sker under syrefria förhållanden och ger biogas och rötrest. Kompostering kräver istället syre och ombildar avfallet till kompost, koldioxid och vatten. Komposten och rötresten kan användas som gödsel, jordprodukter och jordförbättringsmedel. Biologisk behandling medför framförallt klimatpåverkan genom utsläpp av metangas och lustgas. Utsläpp av ammoniak bidrar till övergödning och försurning. Lakvattnet från främst kompostering innehåller organiska material och om detta släpps ut leder det till övergödning och luktproblem.

Deponering är den sämsta formen av behandling av avfall. Numera är det förbjudet att deponera utsorterat brännbart avfall samt organiskt avfall. Reglerna för deponier har skärpts i syfte att minska utsläppen av föroreningar och deponigaser. Läckage av lakvatten kan innebära att miljögifter och metaller sprids till mark och vatten. Deponigasen bildas när avfallet bryts ned och innehåller bland annat metangas som är en mycket kraftig växthusgas. Ytterligare risker med deponering är att bränder vid deponier kan orsaka utsläpp av dioxiner. Deponering inverkar negativt på främst Giffri miljö och Begränsad klimatpåverkan.

Den historiska tillbakablicken (förstudiens bilaga 2) visar att det har utvecklats en stor mängd regler för att komma till rätta med avfallsproblemen. En viktig utgångspunkt är avfallsinnehavarens lagstadgade ansvar att hantera avfallet på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Kommunerna ansvarar för att ”hushållsavfall och därmed jämförligt avfall” samlas in och behandlas.

Producenterna har genom producentansvarsförordningarna ansvar för att vissa produktslag samlas in och återvinns. Sortering är viktigt för att avfall ska kunna styras till rätt behandling. Huvudregeln är att sortering ska ske vid källan, med vissa undantag avseende bygg- och rivningsavfall.

Vidare finns detaljerade regler om hur avfallsförbränningsanläggningar får drivas, med krav som mildrar utsläppens farlighet. Energiutvinningen räknas som ett återvinningsförfarande och det tillsammans med biologisk behandling av t.ex. matavfall samt materialåtervinningen ger en hög återvinningsgrad för Sverige totalt.

⁴² Underlag till utvärdering av producentansvaret för förpackningar, IVL Svenska miljöinstitutet 2006, s. 12.

Det finns skatter och deponeringsförbud för utsorterat brännbart avfall samt organiskt avfall som ska minska deponeringen. För de fall avfall ändå måste deponeras har kraven på deponiernas utformning skärpts genom deponeringsförordningen, så att driften ska ske med minsta möjliga läckage av giftigt lakvatten och deponigas.

Upphandlingsregler öppnar avfallsmarknaden för privata aktörer i större utsträckning. Det finns också regler om avfallsplanering vilket inte är minst viktigt när det gäller att styra den infrastruktur som avfallsområdet nu utgör.

Viktiga frågor som har behandlats i förarbetena i över 30 år men inte omsatts till uttryckliga lagstadgade handlingsregler (i någon större utsträckning) är hur avfallsmängderna och avfallets farlighet ska minska. Vidare används inte avfallslagstiftningen för att reglera miljöpåverkan från avfallstransporter trots att insamling och transport omfattas av definitionen för avfallshantering. Det uppmärksammas också i förarbetena att diffusa utsläpp från varors hela livscykel vållar stora miljöproblem men någon anpassning av den traditionella miljölagstiftningen har för den sakens skull inte skett.

En het potatis är vad av företagsavfallet som ska anses vara ”hushållsavfall och annat jämförbart avfall” och då komma att omfattas av den kommunala ensamrätten.⁴³ Frågan är politiskt laddad och visar på de spänningar som finns på avfallsområdet och som rör konkurrensfrågor snarare än miljöskyddsfrågor.⁴⁴

⁴³ Återvinningsindustrierna påpekar att lagstiftningen är oklar, se ”Återvinning 2020 – spelregler och rollfördelning för framtidens främsta råvara”, s. 5.

⁴⁴ Regeringen har låtit Naturvårdsverket konsekvensanalysera en avreglering, se rapporten ”Konsekvenser av en begränsning av definitionen av hushållsavfall”.

3 Förebyggande, uppkomst, återvinning och bortskaffning

3.1 Avfallsprevention

Förstudiens huvudfråga är om nu gällande avfallslagstiftning behöver utvecklas. Tidigare har redogjorts för dels produktions- och konsumtionsproblemet med tillhörande förbrukning av naturresurser, dels miljöpåverkan från själva avfallshanteringen med tillhörande risker för giftspridning etc. Att minska avfallsmängderna innebär mindre miljöpåverkan från de avfallshanterande verksamheterna, i synnerhet som en betydande del av avfallet är farligt.⁴⁵ Problemet med ändliga resurser och mål om hushållning och återvinning har enligt den historiska tillbakablicken tagits upp i olika förarbeten åtminstone sedan år 1975.⁴⁶

I den nationella avfallsplanen ställs riktlinjer upp för en hållbar avfallshandling. Som första punkt anges förebyggande arbete för att minska mängden avfall och avfallets farlighet.⁴⁷ Det konstateras i sammanhanget att minskad mängd avfall kräver resurssnålare produktion och varor som kräver mindre material men som samtidigt håller längre. När det gäller att minska avfallets farlighet måste de allra farligaste ämnena fasas ut och övriga farliga ämnen kan bara användas i begränsad utsträckning. Avfallsrådet har använt sig av begreppet avfallsprevention när minskning av avfallsmängderna har diskuterats.⁴⁸ Man konstaterade då att Sverige inte har nått miljömålet om att avfallsmängderna inte ska öka,⁴⁹ men att Sverige har en hög återvinningsgrad och flera styrmedel för återvinning. Vad det gäller avfallsprevention ansåg man att tillräcklig kunskap i nuläget saknas. Även efter att programmet Hållbar avfallshandling har avslutats kommer man att veta lite om avfallsprevention.⁵⁰

Nödvändigheten av tillräcklig kunskap för förebyggande av avfall har också uppmärksamats av kommissionen 2005.⁵¹ Naturvårdsverket uppgav på Avfallsrådets möte att avfallsprevention ska ges större utrymme i den kommande Nationella avfallsplanen 2009.

Förstudien använder sig av begreppet avfallsprevention för att beteckna både minskning av mängder och minskning av avfallets inneboende farlighet.

Det kan ifrågasättas om avfallsprevention reflekteras i svensk miljölagstiftning. Återanvändning och återvinning föreskrivs på olika ställen i 15 kap. miljöbalken, särskilt

⁴⁵ Se punkten 29 i preambel till Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002.

⁴⁶ Se förstudiens bilaga 2, s. 2 ff.

⁴⁷ Naturvårdsverkets rapport Strategi för en hållbar avfallshandling Sveriges avfallsplan, s. 17.

⁴⁸ Se av Naturvårdsverket upprättade mötesanteckningar 2008-09-25, Dnr 646-6044- 08 Rp, s. 4.

⁴⁹ Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö, delmål 5 om avfall som gäller för 2005-2015.

⁵⁰ Se förstudiens bilaga 1, s. 19.

⁵¹ KOM(2005) 666 slutlig, Bryssel 21.12.2005, s. 8.

med avseende på tillhörande producentansvarsförordningar.⁵² Om man kan använda en vara igen eller åtminstone använda materialet för att tillverka en ny vara minskas uttaget av jungfrulig råvara. Därmed minskas också avfallsmängderna i motsvarande grad. Andra åtgärder med avfallspreventiv verkan är att ställa krav på produkternas livslängd – ju längre en produkt håller desto mindre efterfrågan på en ny. En produkt med längre livslängd öppnar möjligheterna för en andrahandsmarknad, varigenom återanvändningen minskar konsumtionstrycket på nya produkter. Någon regel som kräver längre livslängd för varor finns inte och utvecklingen av produkters kvalitet går i praktiken i motsatt riktning vilket innebär kortare livslängd och därmed större miljöpåverkan.⁵³

Miljöbalkens avfallskapitel tar inte sin utgångspunkt i avfallsprevention så till vida att det klart uttalas att avfallsmängderna som högsta prioritet ska minska.⁵⁴ 15 kap. miljöbalken förutsätter för sin tillämpning att avfall har uppkommit. Det finns dock några skrivningar som är väl värda att lyfta fram.

Under rubriken Producentansvar i 15 kap. 7 § miljöbalken finns en regel som ger förutsättningar för minskning av avfall. Bestämmelsen är ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som syftar till *att främja en minskad uppkomst av avfall eller en hälso- och miljömässigt godtagbar hantering av avfall*. Paragrafen har ändrats sedan förarbetena till miljöbalken skrevs såtillvida att målsättningen om att främja en minskad uppkomst av avfall inte fanns med tidigare.⁵⁵ Man kan konstatera att bemyndigandet har begränsats till föreskrifter av betydelse för producentansvaret.⁵⁶ Det är först genom förpackningsförordningen⁵⁷ som målet om främjande av minskade avfallsmängder *kan* aktualiseras gentemot förpackningsproducenterna. Enligt förordningens inledande bestämmelse är syftet att förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygienivå. Vidare anges också att förpackningsförordningen ska leda till att uppställda återvinningsmål för förpackningar kan nås. Däremot *syns inte längre* det uttryckliga avfallspreventiva syftet som angavs i bemyndigandet. Här kan istället förordningen om elektriska och elektroniska produkter nämnas, vilken anger att uppkomsten av avfall ska förebyggas vid produkternas utformning och framställning.⁵⁸

Även förordningen om producentansvar för bilar⁵⁹ uttalar syftet att avfall ska förebyggas vid utformning och framställning. Vidare gäller för det avfall som ändå uppkommer att producenterna tillhandahåller system för mottagning av uttjänta bilar och att bilarna kan

⁵² Se t.ex. 4 § förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck.

⁵³ Boverket har i mejlkorrespondens med förstudiens författare frågat sig hur livslängden hos varor kan styras av lagstiftning när livslängden är starkt beroende av hur varorna hanteras.

⁵⁴ Som jämförelse kan nämnas den finska avfallslagen (1072/1993). Lagen syftar till att ”stöda en hållbar utveckling genom att främja en förnuftig användning av naturtillgångarna...” Dessutom anges att ”I all verksamhet skall det i mån av möjlighet ses till att det uppkommer så lite avfall som möjligt och att avfallet inte förorsakar avfallshanteringen någon betydande olägenhet...”

⁵⁵ Ändrad genom lag 2003:1187.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 189.

⁵⁷ Förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar.

⁵⁸ Förordning (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter.

⁵⁹ Förordning (2007:185) om producentansvar för bilar.

återvinnas och komponenter återanvändas. Avfallsprevention kan sägas bli följden av återanvändnings- och återvinningskraven som anges i 6 §. Från och med år 2015 ska minst 85 % av bilens vikt återanvändas eller materialåtervinnas. Intressant i sammanhanget är att det inte ser ut att finnas några materiella regler i förordningen som omsätter syftet ”att avfallets uppkomst ska förebyggas”, annat än just genom återvinningsaspekterna. Användningen av jungfrulig råvara i produktionen eller i slutprodukten begränsas alltså inte genom förordningen, annat än att efterfrågan på jungfrulig råvara lär minska ju bättre tillgång till återvunnet material som finns. Det EG-direktiv som förordningen bygger på anger att fordonstillverkarna ska uppmuntras att begränsa användningen av farliga ämnen i fordonen, ett krav som gäller redan på fordonens utvecklingsstadium.⁶⁰ EU-kommissionen har ställt sig frågande till den svenska implementeringen av EG-direktivet. Naturvårdsverket anser dock att direktivet till allra största del motsvaras av de svenska reglerna, bland annat hänvisas till produktvalsprincipen i 2 kap. 4 § miljöbalken när det gäller att begränsa användningen av farliga ämnen.⁶¹ Avslutningsvis angående producentansvarsförordningen för bilar kan sägas att det inte finns några krav angående bilarnas livslängd, vilket ju ovan angavs vara viktigt för andra hands-möjligheterna.⁶²

Frågan är om förebyggande av avfall uttrycks på något annat ställe i balken. Intervjupersonernas svar har varierat. En person vid Naturvårdsverket påpekade att lagstiftaren vid tillkomsten av 15 kap. miljöbalken nog inte hade EU:s avfallshierarki i åtanke.⁶³ Däremot lär vissa delar av hierarkin ändå finnas på olika ställen i svensk lagstiftning. Från Miljödepartementets sida ansågs avfallshierarkin i stort sett vara representerad, även om det ytterst kunde vara en fråga om nyanser.⁶⁴

Det finns en skrivning i 15 kap. 11 § miljöbalken som innebär att kommunerna i sina *avfallsplaner* ska redovisa uppgifter om åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet. Naturvårdsverket föreskriver vidare att kommunerna ska ställa upp uppföljningsbara mål för hur det avfall som kommunerna ansvarar för kan minskas både till mängd och till farlighet. Dessutom krävs att avfallsplanen innehåller lokala mål som utgår ifrån de nationella miljökvalitetsmål som berör avfallsområdet.⁶⁵ Det vore en intressant forskningsuppgift att studera hur målsättningarna i de kommunala avfallsplanerna kan genomdrivas med materiella bestämmelser i kommunernas renhållningsordningar. En sådan forskningsuppgift skulle också kunna lyfta fram goda

⁶⁰ Se artikel 4.1 a-c) Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september om uttjänta fordon, EGT L 269, 21.10.200, s. 34.

⁶¹ Se Naturvårdsverkets yttrande 2009-01-15, Dnr 551-8224-08 Rp, s. 4 f. En skillnad mellan direktivet och 2 kap. 4 § miljöbalken ser dock ut att vara att produktvalsprincipen föreskriver att användningen av vissa kemikalier ska undvikas om det finns alternativ som är mindre farliga. Direktivet uttrycker krav på begränsning oavsett om det finns mindre farliga alternativ.

⁶² En intervjuperson ansåg att det i vissa lägen är bättre att tillåta en viss uppkomst av avfall t.ex. när en äldre bilpark ersätts med nyare bilar vars miljöpåverkan i slutändan är mindre. Se förstudiens bilaga 1, s. 14.

⁶³ Se förstudiens bilaga 1, s. 5.

⁶⁴ Se förstudiens bilaga 1, s. 24.

⁶⁵ Naturvårdsverket bemyndigas i 10 § andra stycket avfallsförordningen att precisera vad renhållningsordningens avfallsplan ska innehålla. 7-10 §§ NFS 2006:6 innehåller krav på mål, åtgärder och uppföljning som kommunerna har att iaktta.

exempel bland Sveriges kommuner.

En person vid Naturvårdsverket påtalade möjligheterna att förebygga avfallens farlighet genom tillämpning av produktvalsprincipen och försiktighetsprincipen. Då gäller det att se till att man använder så lite farliga ämnen även i mängd mätt.⁶⁶

Här visar sig en lämplig skiljelinje för den fortsatta undersökningen av begreppet avfallsprevention, nämligen vad de allmänna hänsynsreglerna kan sägas innebära i fråga om krav på minskade avfallsmängder och dess farlighet. Nedan följer först en genomgång av hushållnings- och kretsloppsprinciperna i 2 kap. 5 § miljöbalken. Därefter studeras produktvalsprincipen i 2 kap. 4 § miljöbalken.

3.2 Hushållning och kretslopp minskar avfallsmängderna

En av de allmänna hänsynsreglerna som *kan* verka i förebyggande syfte angående avfallsmängder är 2 kap. 5 § om resurshushållning.

Regeln säger att *alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas.*

Bestämmelsen ger uttryck för hushållningsprincipen, med vilken menas att all verksamhet ska bedrivas och alla åtgärder vidtas så att råvaror och energi används så effektivt som möjligt och förbrukningen minimeras.⁶⁷ Det anges inte uttryckligen i lagtexten att regeln syftar till att undvika uppkomst av avfall, men i förarbetena uttalas att ”Inte minst viktigt är att avfallsmängderna kan minskas och därmed också omfattningen av deponier begränsas liksom belastningen av skadliga ämnen på mark och vatten.”⁶⁸ Även kretsloppsprincipen omfattas av paragrafen och innebär att vad som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt ska användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning. Enligt balkens förarbeten siktar principen mot slutna materialflöden.⁶⁹

Tillämpningen av dessa principer är tänkt att ge ett mer resurshushållande samhälle, och bäst effekt får de när de tillämpas vid *konstruktion och tillverkning*. Då minskas behovet av att förbruka ändliga naturresurser så att dessa räcker även för kommande generationer.⁷⁰

2 kap. 5 § miljöbalken gäller i likhet med övriga allmänna hänsynsregler vid all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse. De överväganden som

⁶⁶ Se förstudiens bilaga 1, s. 11.

⁶⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 20.

⁶⁸ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 21.

⁶⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 20.

⁷⁰ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 221 f.

görs för miljöfarlig verksamhet ska omfatta både hushållningsaspekter beträffande råvaror och energi, och möjligheterna till återanvändning och återvinning. En avvägning måste alltid göras i det enskilda fallet av vad som totalt sett ger den bästa effekten med avseende på balkens mål. Vad som är bäst går inte alltid att försäkra sig om, men som utgångspunkt gäller *kunskapskravet* enligt 2 kap. 2 § miljöbalken.

Hushållningsprincipen gäller både för energiproduktion och för energianvändning. En form av hushållning är att utnyttja energiinnehållet i avfall, som t.ex. fjärrvärmeproduktion.⁷¹ Att spara på energin i samband med tillverkning av produkter ligger också i linje med hushållningsprincipen.⁷²

Hushållningsprincipen kan även föranleda krav på användning av bästa möjliga teknik med direkt bäring för avfallsfrågor. För att bestämma vad som är bästa möjliga teknik ska enligt IPPC-direktivet överväganden göras utifrån möjligheterna till användning av avfallssnål teknik och främjande av återvinning och återanvändning av avfall.⁷³

Frågan är om hushållnings- och kretsloppsbestämmelsen räcker som krav för att förebygga uppkomsten av avfall när kravet inte anges i klartext. Vid intervjuerna har flera personer påpekat att regeln *inte bara borde tydliggöras*, utan även att *vägledning* sektorsvis *måste skrivas* för att klargöra för verksamhetsutövare vad som fortlöpande krävs utifrån regeln.⁷⁴ Här finns således ett tydligt utvecklingsbehov av hänsynsreglerna. En person vid länsstyrelsen uttalade att det främst är en anläggnings miljöpåverkan som bedöms vid tillståndsprövningen och inte vad de produkter som tillverkas slutligen innehåller.⁷⁵

När det gäller att begränsa användningen av naturresurser vid produktion har Miljööverdomstolen fastslagit att energianvändning kan regleras i tillståndsvillkor.⁷⁶ Detta även om ett visst företag deltar i handeln med utsläppsrätter, vilket normalt förhindrar ytterligare reglering av verksamhetens koldioxidutsläpp.⁷⁷ Domstolen har ansett att det måste hushållas med *naturresursen energi* oavsett den positiva effekten som minskad energianvändning också innebär för klimatet. Energisparandet har i sig ett egenvärde.

⁷¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 21.

⁷² Se MÖD mål nr M 1352-07 DOM 2007-12-18 och MÖD mål nr M 6531-06 DOM 2008-06-28 där frågor om villkor som begränsar energianvändningen i produktionsprocessen diskuteras.

⁷³ Se artikel 2.12 samt bilaga 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, EUT L 24, 29.1.2008, s. 8.

⁷⁴ Se t.ex. förstudiens bilaga 1, s. 13.

⁷⁵ Se förstudiens bilaga 1, s. 20.

⁷⁶ Se t.ex. MÖD mål nr M 6531-06 DOM 2008-06-26.

⁷⁷ Se 16 kap. 2 § fjärde stycket miljöbalken angående tillstånd och 26 kap. 9 § miljöbalken angående förelägganden om begränsning av koldioxidutsläpp. Existerande tillståndsvillkor som reglerar frågan förfaller enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Grundförutsättningen för dessa undantag är att det utsläppande företaget omfattas av lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

Begränsning av hur mycket material i form av olika naturresurser en tillverkare får stoppa in i sina produkter är dock svårt utan att direkta regler stödjer begränsningen.⁷⁸ Frågan om begränsning av naturresurser i produktionen är *ett centralt problem* på avfallsområdet och här finns det ett rättsvetenskapligt forskningsbehov som förutsätter nytänkande. Tendensen är att andra rättsområden såsom äganderätten och frihandeln konkurrerar ut miljöaspekter trots att det är de ekologiska ramarna som ytterst styr livsförutsättningarna på Jorden.

Naturvårdsverket har utöver frågan om begränsning av energianvändning i tillståndsvillkor även drivit på utvecklingen av kemikalievillkor i syfte att begränsa användning av kemikalier för vilka tillräcklig kunskap saknas. Naturvårdsverket borde engagera sig i frågor om naturresursförbrukning och avfallsvillkor vid tillståndsprövning av naturresursintensiva verksamheter. Här finns utvecklingsbehov av praxis.

På Avfallsrådets möte konstaterades att förebyggande av avfall är ett krav enligt det nya ramdirektivet om avfall.⁷⁹ EG-direktiv är med avseende på det resultat som ska uppnås bindande för varje medlemsstat men det krävs inte att direktivets text ska överföras ordagrant och oförändrad. När det gäller kravet på förebyggande av avfall är frågan vilka skillnader som finns mellan de två senaste ramdirektiven om avfall. Det nya ramdirektivet anger att avfallshierarkin ska gälla som prioritetsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall (artikel 4.1). Artikel 4.1 förklarar att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som främjar de alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet, men att detta kan innebära att vissa avfallsflöden avviker från hierarkin när det motiveras utifrån livscykel-tänkande. Ramdirektivet från 2006⁸⁰ innebär att medlemsstaterna ska besluta om lämpliga åtgärder för att främja ”*för det första att avfall inte uppkommer* och att avfall inte har skadliga egenskaper eller att mängden avfall och avfallens skadlighet begränsas ... att avfall återvinns genom materialutnyttjande, återanvändning, ... att avfall används som energikälla” (artikel 3.1, min kursivering). Gällande svensk lagstiftning har uppenbarligen bedömts täcka in kravet i 2006 års ramdirektiv trots att avfallsregleringen inte tydligt avspeglar hierarkins främsta mål.⁸¹ Vilka ändringar som kan krävas av svensk lagstiftning för att det nya ramdirektivet med avseende på avfallshierarkin ska anses korrekt implementerat behöver utforskas närmare. Redan de diskuterade utvecklingsbehoven i denna förstudie talar för att avfallsprevention bör reflekteras tydligare i svensk miljölagstiftning framöver.

Den finska avfallslagstiftningen⁸² har vid jämförelse med 15 kap. miljöbalken en annorlunda utformning. Syftet med den finska lagen anges vara att ”stödja en hållbar utveckling genom att främja en förnuftig användning av naturtillgångarna” och den gäller

⁷⁸ En välkänd princip är äganderätten vilken för de flesta rättsordningar är negativt bestämd: ”Om det inte finns en rättsregel eller ett avtal som anger annat, så har ägaren rätt att utnyttja egendomen på det sätt han eller hon önskar, även om miljöskadorna blir förödande.” Se Michanek/Zetterberg, s. 45 f.

⁷⁹ Se Mötesanteckningar 2008-09-25, Dnr 646-6044- 08 Rp, s. 4.

⁸⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall, EGT L 114, 27.4.2006, s. 9.

⁸¹ I annat fall hade troligen EG-kommissionen anmärkt på bristande implementering.

⁸² Avfallslag 1072/1993, given i Helsingfors den 3 december 1993. Se www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1993/19931072

bland annat "... förhindrande av uppkomsten av avfall".⁸³ För svensk del kan 1 kap. 1 § samt 2 kap. 5 § miljöbalken om krav på resurshushållning *möjligen* motsvara vad som sammanhållet anges i den finska avfallslagen. Det finns dock ett rättsvetenskapligt forskningsbehov av en jämförande studie mellan de båda lagstiftningarnas praktiska tillämpning. Vikten av att avfallsprevention uttrycks explicit i lagtext kan beläggas genom en sådan jämförelse.⁸⁴ Det finns också behov av jämförande studier mot andra länders lagstiftningar i syfte att fånga upp goda exempel.

3.3 Minskning av avfallets farlighet

Vilka produkter som finns i samhället styrs i stor utsträckning av marknadsmekanismer, där efterfrågan styr utbudet. Zetterberg konstaterar att avfallsproblematiken till följd av användningen av hälso- och miljöskadliga ämnen i varor numera är betydligt allvarigare än de kemikalieföroreningar som uppstår i produktionsprocessen.⁸⁵ Möjligheterna att begränsa kemikalieanvändningen i produktionen ska nedan visa sig vara begränsade. Det faktum att en viss produkt framställs är näst intill omöjligt att påverka.⁸⁶

För att motverka avfallets farlighet måste på ett tidigt stadium användningen av farliga ämnen i produktionen och konsumtionen av varor begränsas. Som grundregel gäller därför att det inte ska användas eller säljas farliga kemiska produkter, om de kan ersättas med andra mindre farliga motsvarigheter eller om man helt kan undvika att använda dessa.⁸⁷

Den s.k. produktvalsregeln anger att *alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.*⁸⁸

Produktvalsprincipen kan inte användas för att meddela generella förbud för en produkt utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Regeln riktar sig till alla som avser att använda eller sälja en kemisk produkt. Detta gäller även användning och försäljning av en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Viktigt vid bedömningen är produktens inneboende egenskaper, oavsett vilka försiktighetsåtgärder som kan tänkas vidtas för att förebygga risker. Bedömningen av om det finns alternativa

⁸³ Se 1 och 2 §§ Avfallslagen.

⁸⁴ Boverket har genom mejlkorrespondens med förstudiens författare uttryckt att det inledningsvis vore intressant att ta fram jämförande relevant statistik mellan de båda länderna. Man frågar sig också om Finland kan visa på effekt genom den (ändrade och skärpta?) lagstiftningen.

⁸⁵ Charlotta Zetterberg, *Kemikaliers vara eller icke vara*, s. 117.

⁸⁶ Zetterberg, s. 118 f., som hänvisar till Koncessionsnämndens beslut 2/98 (Rondec Scandinavia AB).

⁸⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 22.

⁸⁸ 2 kap. 4 § miljöbalken.

produkter görs alltså inte enbart vid konstaterad farlighet. Förarbetenas uttalande ”att vid jämförelsen av olika alternativa produkter är avsikten inte att de olika produkternas betydelse för hushållning och andra faktorer som i och för sig är av betydelse för en hållbar utveckling skall bedömas” är intressant för diskussionen kring vilket material som får användas vid sluttäckning av deponier.⁸⁹

Det är normalt lättare för den som säljer en viss produkt, än för köparen, att avgöra om det finns mindre farliga alternativ för en särskild användning. Genom information till kunderna om vikten av att produktvalsprincipen följs, i kombination med information om varors miljöegenskaper, är försäljningstillfället en chans för säljaren att aktivt påverka produktvalet till miljöns fördel.⁹⁰

Skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken innebär att kraven på produktval inte kan vara hur omfattande som helst. Åtgärderna måste vara rimliga med hänsyn till den effekt de kommer att ha på miljön samt kostnaderna för åtgärderna. Vad som är rimligt bedöms i varje enskilt fall men vid yrkesmässig verksamhet är kravet på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken en utgångspunkt. Prövningen utgår då ifrån vad som är ekonomiskt möjligt för branschen i fråga (och inte det enskilda företaget), vilket är ett sätt att åstadkomma konkurrensneutralitet. För att kunna begränsa kemikalieanvändningen ska alltså en verksamhet jämföras med den aktuella branschen. Denna bedömning menar Zetterberg hämmar utvecklingen på miljöområdet eftersom de krav på ett företag som borde ställas utifrån vad som är meningsfullt för miljöbalkens mål, begränsas av att företaget ska kunna konkurrera på samma villkor utan att slås ut av ökade kostnader som längre gående krav än branschpraxis medför.⁹¹ Att bestämma kraven utifrån en branschjämförelse anses relativt enkelt i jämförelse med den mer abstrakta bedömningen av vad som är meningsfullt utifrån miljöbalkens mål. För att kunna gå ifrån den situationen att branschpraxis bestämmer hur omfattande kraven får bli, anser Zetterberg att regler som i högre grad preciserar miljöbalkens mål måste till. Samtidigt har hon svårt att se att branschjämförelsen som huvudregel ska kunna ersättas med något annat. Om man istället för ”branschtypiskt” utgick ifrån vad det bättre skötta företaget klarade av skulle utvecklingen ledas framåt. Men å andra sidan flaggas för att de senast prövade verksamheterna konkurreras ut innan villkoren för samtliga verksamheter i branschen har hunnit revideras. En lösning skulle enligt Zetterberg vara ett subventionssystem till förmån för de senast prövade verksamheterna tills branschen huvudsakligen är ikapp.⁹²

Inom ramen för forskningsprogrammet Hållbara hushåll (SHARP) undersöker Michanek och Ödberg vilken roll rättsliga styrmedel spelar för hushållens val av produkter. Man konstaterar att hushållen omfattas av balkens produktvalsregel men att andra styrmedel såsom ekonomiska och informativa styrmedel (också ofta rättsligt grundade) kommer att

⁸⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 22. Frågan om resurshushållning kontra strävan efter en giftfri miljö behandlas i förstudiens kapitel 3.5.3.

⁹⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 22.

⁹¹ Zetterberg, s. 122 f.

⁹² Zetterberg, s. 123.

spela huvudrollen för hushållens val av produkter.⁹³

Att användningen av farliga ämnen begränsas både i produktions- och konsumtionsledet är minst sagt viktigt för avfallshanteringen. Men ett problem uppkommer när de allmänna hänsynsreglerna ska omsättas i praktiken. Naturvårdsverket har deltagit i ett antal ärenden de senaste åren i syfte att få till ett kemikalievillkor som utgår ifrån kunskapskravet och produktvalsprincipen. Miljööverdomstolen formulerade villkoret så att det ”i produktionen inte (får) användas sådana råvaror eller insatskemikalier för vilka det saknas dokumenterad kunskap om risken för olägenheter för hälsa och miljön p.g.a. dålig nedbrytbarhet, akut och kronisk toxicitet och potential för bioackumulering”.⁹⁴ Efter överklagande till Högsta domstolen underkändes villkoret eftersom det inte ansågs tillräckligt rättssäkert för verksamhetsutövaren. Högsta domstolen skrev att ”Miljööverdomstolens dom inger betänkligheter från denna synpunkt. I uttrycket ’dokumenterad kunskap’ saknas varje precisering beträffande kvalitet och kvantitet. Tillståndshavaren kan inte av villkoret utläsa hur djupgående kunskaper som krävs eller hur de skall vara dokumenterade. Det går alltså inte att av villkoret konstatera om en överträdelse har begåtts”.

Avgörandet visar att inte bara renodlade miljöfrågor utan även andra rättsliga frågor, såsom de förvaltningsrättsliga, väger tungt i bedömningen och i förlängningen kan motverka en hållbar avfallshantering. *Christensen* har uppmärksammat problemet och skriver att olika rättsregler kan vara ”direkta hinder för möjligheterna att uppnå en viss målsättning, nämligen om de strävar i en annan riktning. Motverkande regler ger effekter inom hela rättsordningen, och det är då utan betydelse om de anses tillhöra den centrala miljölagstiftningen eller inte”.⁹⁵ Hur snart målsättningen att avgifta kretsloppet kan nås och därmed förenkla avfallshanteringen, avgörs alltså till viss del av hur väl rättsordningen i stort fungerar.⁹⁶

Miljööverdomstolen har fortsatt utvecklingen av ett fungerande kemikalievillkor. För att råda bot på den beskrivna rättsosäkerheten ovan, har man angett att kravet på dokumenterad kunskap ska motsvara minst vad som följer av artikel 31 i Reach angående säkerhetsdatablad.⁹⁷ Dessutom ska bolaget enligt villkoret kontinuerligt följa utvecklingen vad gäller insatskemikaliers egenskaper avseende risken för effekter på hälsa och miljön.⁹⁸ Miljööverdomstolen beskriver Reach som en förordning där varors fria rörlighet bibehålls men samtidigt syftar till att begränsa riskerna för den yttre miljön till följd av kemikalieflödena i samhället. Det nämns dock inte uttryckligen att kemikaliereglerna också har ett avfallspreventivt syfte.

⁹³ Michanek & Ödberg, SHARP Working Paper: Rättens roll vid val av miljövänliga produkter, s. 10. Forskarna påpekar även att produktvalsregeln inte träffar hushållens köp av produkter utan själva användningen, s. 6.

⁹⁴ Högsta domstolen dom 2006-05-19 i mål T 2303-05.

⁹⁵ Christensen, s. 191 f.

⁹⁶ Westerlund, 1997, behandlar rättsordningsproblematiken ingående, s. 88 ff.

⁹⁷ Miljööverdomstolen Mål nr M 10242-06 DOM 2008-02-26. Domskälen innehåller bland annat en diskussion kring kemikalievillkorets utformning i förhållande till EG-rättens förbud mot kvantitativa importrestriktioner.

⁹⁸ Domen har överklagats och Högsta domstolen har lämnat prövningstillstånd, T-1356-08, vecka 40.

Zetterberg ställer sig frågan om en miljödomstol kan avvisa en ansökan om tillverkning av en viss kemisk produkt med hänvisning till att det finns mer miljövänliga alternativ. Hon konstaterar snabbt att det strider mot själva grundvalarna i marknadsekonomin.⁹⁹

Enligt Zetterberg är myndigheters möjligheter att påverka *kemikalieanvändningen i en verksamhet* större än att påverka *själva slutprodukten* och existensen av kemikalier i samhället.¹⁰⁰

Vid en intervju med en person vid Miljööverdomstolen framkom att man i tillståndsprovning kan föreskriva att ett bolag ska inrätta sin produktion så att avfallsmängderna blir av en viss lättbehandlad typ eller återvinningsbar i högre grad. Det lär dock inte höra till vanligheterna ännu, åtminstone är inget domstolsavgörande med motsvarande krav känt.¹⁰¹

Det kan i sammanhanget vara intressant att studera samspelet mellan EG-direktiven RoHS och WEEE.¹⁰² Motivet bakom RoHS är att begränsa användningen av vissa farliga ämnen i nya el-produkter medan WEEE kräver att produkterna ska vara utformade så att de kan återvinnas eller återanvändas i stor utsträckning. En fråga är om det utifrån de begränsningar av användning av vissa farliga ämnen och beredningar som följer av Reach går att koppla ett producentansvar som kräver hög återvinningsgrad för produkterna. Möjligheten har inte föreslagits i någon av intervjuerna och är kanske allt för vidsträckt.

3.4 Avfall har uppkommit

För att 15 kap. miljöbalken ska vara tillämpligt förutsätts att avfall har uppkommit. Avgörande är då avfallsdefinitionen enligt 1 §. Där definieras avfall såsom *varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med*. De kategorier som avses är 16 till antalet och finns uppräknade i avfallsförordningen (2001:1063) bilaga 1. Den avslutande kategorin samlar upp alla material, ämnen och produkter som inte har omfattats av de föregående kategorierna. Vid intervju med en person på Miljöförvaltningen Stockholm stad framkom att kategorierna sällan har någon avgörande praktisk betydelse när avfall ska bestämmas.¹⁰³

Avfallsdefinitionen har införts i svensk miljölagstiftning till följd av Sveriges medlemskap i EU och det därigenom påföljande kravet att implementera ramdirektivet

⁹⁹ Zetterberg, s. 123.

¹⁰⁰ Zetterberg, s. 133.

¹⁰¹ Se förstudiens bilaga 1, s. 33.

¹⁰² Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/95/EG av den 27 januari 2003, EUT L 37, 13.2.2003, s. 19, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG av den 27 januari 2003, EUT L 37, 13.2.2003, s. 24.

¹⁰³ Se förstudiens bilaga 1, s. 23.

om avfall. En anmärkningsvärd iakttagelse vid jämförelse mellan de båda ramdirektiven om avfall från 2006 respektive 2008 är att kategorierna i bilaga 1 till 2006 års direktiv inte har flyttats med till det nya direktivets bilagor. Inte heller nämns kategorierna i artikel 3.1 (nya direktivet), utan definitionen av avfall lyder ”avfall: ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”. Även om det är så som uppgavs vid intervjun, att kategorierna inte har någon praktisk betydelse, så är avfallsdefinitionen förändrad. Frågan om detta beror på tryckfel eller är avsiktligt visar sig när det nya ramdirektivet har implementerats.

Avfallsdefinitionen har väckt många frågor sedan det första ramdirektivet för avfall togs 1975. EG-domstolen har därför utvecklat en omfattande praxis, vilken i ramdirektivet från 2008 mer eller mindre har kodifierats genom några artiklar.

Vikten av en tydlig och lättillämpad avfallsdefinition framgår bland annat av det faktum att ytterst få åtal har väckts på avfallsområdet tidigare. Före Sveriges inträde i EU definierades endast hushållsavfall i lagtext. För avfall i övrigt ansågs rättsläget oklart bland landets åklagare. Subjektiva bedömningar om innehavarens kvittblivnings syfte blev avgörande och inte alldeles enkelt att visa.¹⁰⁴ EG-domstolen har dock upprepade gånger fastslagit att kvittblivning enligt avfallsdirektiven är ett objektiva uttryck som inte har något att göra med vare sig om avfallet har ett värde, eller den subjektiva inställningen hos den som hanterar det.¹⁰⁵ Om nu gällande avfallsdefinition med dess tolkningsvägledning kan leda till fler åtal återstår att se.

Nya ramdirektivet om avfall och där angivna definitionen av avfall/biprodukt samt definitionen av avfalls upphörande väntas medföra förändringar i statistiken framöver. På ett statistikanvändarseminarium den 25 september 2008 diskuterades den statistik som redovisats i Naturvårdsverkets rapport Avfall i Sverige 2006.¹⁰⁶ Bland annat uttalades att skillnaden mellan vad som utgör avfall och vad som är att beteckna som biprodukt kommer att påverka de totala avfallsmängderna för en sektor. Som exempel på avfall som kommer ”försvinna” nämndes tallbecksolja, GROT (avverkningsrester från skogsbruk), bark, träspill från sågverk m.m.

En fråga som uppkommer angående de nya definitionerna om biprodukter och avfalls upphörande är vilken lagstiftning som är tillämplig vid olika tillfällen.¹⁰⁷ Reach är en produktlagstiftning tydligt avgränsad från avfallslagstiftningen genom att avfall undantas från Reach tillämpningsområde. Definitionen av avfall är därför delvis avgörande för när Reach ska tillämpas. Kommissionen ska tillsammans med medlemsstaterna ta fram

¹⁰⁴ Se Jan Darpös artikel Miljöbrott och åtalsrätt, ur Vänbok till Staffan Westerlund, s. 241 f.

¹⁰⁵ Se t.ex. EG-domstolens olika mål i 206-207/88 Vessoaso & Zanetti, ECR 1990 s. 1461, mål 339/88 Zanetti, ECR s. 1509, mål 422/92 Kommissionen mot Tyskland, ECR 1995 s. 1097, mål 304/94 Tombesi, ECR 1997 s. 3561, mål 126/96 Inter-Wallonie, ECR 1997 s. 7411 och mål 418/97 Arco mot VROM, ECR 2000 s. 4475.

¹⁰⁶ http://www.naturvardsverket.se/upload/30_global_meny/02_aktuellt/dokumentation/dokumentation_avfallsstatistikseminarium/anteckn_sem_statistikanvand_2008.pdf

¹⁰⁷ Fröberg & Lundholm Advokatbyrå har på uppdrag av Naturvårdsverket utrett frågor kring när avfallslagstiftningen respektive Reach är tillämpliga. Se ”Underlag för en samordning av avfalls- och kemikalielagstiftningen – rättsliga förutsättningar”, 2007.

kriterier utifrån ett antal villkor i artikeln om avfalls upphörande, i syfte att underlätta bedömningen av om avfallet har upphört att vara avfall. Kriterierna anger således om materialet har lämnat avfallslagstiftningen varpå Reach träder in.

När avfall har uppkommit finns *två* möjliga typer av förfaranden. Antingen behandlas avfallet i syfte att återvinnas, ett s.k. R-förfarande (från engelskans recovery operations). Eller så bortskaffas avfallet genom ett D-förfarande (från engelskans disposal operations). Vilka metoder som finns för respektive förfarande anges i avfallsförordningens bilagor 4 och 5.

När avfall förbränns i Sverige utvinns som regel energi, vilket då betecknas som ett återvinningsförfarande. Den normala bortskaffningsmetoden är deponering men även förbränning finns med i uppräknningen över bortskaffningsmetoder, då utan energiutvinning (se D 10 i bilaga 5).

3.5 Återvinning

3.5.1 Materialåtervinning

Principen om producentansvar antogs i Sverige 1975,¹⁰⁸ men de första reglerna infördes 1993. Genom avfallskapitlet i miljöbalken bemyndigas regeringen att precisera producentansvaret vilket har gjorts för produktslagen förpackningar, bilar, däck, returpapper, elektriska och elektroniska produkter, samt batterier (som tidigare åvilade kommunerna).¹⁰⁹ Det finns dessutom frivilliga åtaganden från branscherna för kontorspapper, byggavfall och lantbruksplast. Personer vid Naturvårdsverket har på frågan om något ytterligare produktslag borde omfattas av producentansvar angett att bussar samt byggmaterial är tänkbara.¹¹⁰

Man kan enkelt uttryckt beskriva producentansvaret som dels ett instrument för att organisera insamlingen av vissa avfallslag så att materialåtervinning kan ske, dels som ett instrument att styra produktionen mot miljövänligare varor. Den miljöorienterade produktpolitiken brukar inom EU benämnas integrerad produktpolitik (IPP). När det gäller att bedöma varors miljöpåverkan och styra utvecklingen i miljövänligare riktning är livscykelanalyser som tar hänsyn till produkternas påverkan under produkternas hela ”liv” oerhört viktiga. Livscykelanalyser började användas i samband med

¹⁰⁸ Prop. 1975:32.

¹⁰⁹ Bemyndiganden föreskrivs i 15 kap. 6, 7 och 7 a §§ miljöbalken och har utnyttjats i följande fall. Förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar, Förordning (1997:788) om producentansvar för bilar, Förordning (1994:1236) om producentansvar för däck, Förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper, Förordning (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter, Förordning (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer, Förordning (2008:834) om batterier.

¹¹⁰ Se förstudiens bilaga 1, s. 5 och s. 16.

förpackningsutredningen 1991. Livscykelanalyser är bra på att hantera växthusgaser och ganska bra på att hantera regionala miljöeffekter som försurning och övergödning, men dåliga på att hantera toxiska miljögifter eftersom gifterna är så många – kunskapen är knapp vilket skapar luckor i dataunderlaget.¹¹¹

En rapport från Naturvårdsverket konstaterar att en stor del av produkters påverkan kommer från andra delar av livscykeln än själva produktionen. Det kan röra sig om utsläpp av kemikalier från produkterna under dessas användning, energiförbrukningen vid användning av produkterna, miljöpåverkan från transporter och avfallsfrågor. Därför måste fokus för den framtida miljölagstiftningen utvidgas från tillverkningsprocessen till att även omfatta miljöpåverkan under produkternas hela livscykel.¹¹² Ett sätt att reglera framtida miljöpåverkan är vad verkets rapport benämner som ”Nya metoden”-lagstiftning och utgår från ”väsentliga produktkrav” som ställs i olika EG-direktiv.¹¹³ Kraven på livscykelrelaterad miljöinformation märks särskilt tydligt i EG-direktivet om elektriska och elektroniska produkter.

Det finns dock en tendens att nya instrument för att påverka produkters miljöpåverkan under hela livscykeln läggs till i regler om producentansvar medan mindre görs för att den traditionella lagstiftningen ska omfatta frågorna. En allmän princip för producenters ansvar att minimera varornas miljöpåverkan och ta fram miljöinformation har diskuterats.¹¹⁴ Förslaget innebar att miljöbalkens portalparagraf ändras så att det klart stadgas att miljöbalken ska tillämpas så att varors påverkan på miljön under hela livscykeln minimeras. Ett av skälen för att livscykelaspekter ska införas i en ny miljölagstiftning är att ett holistiskt angreppssätt kan förhindra att miljöproblem förskjuts från en fas till en annan av produktens livscykel. I det sammanhanget kan nämnas att en person vid ett återvinningsföretag poängterade att man i avfallsskedet hade varit hjälpt av att redan i början av en varas livslängd veta hur den skulle hanteras som avfall. Nu får man anpassa hanteringen när avfallet har uppkommit.¹¹⁵

En person vid Naturvårdsverket har påpekat svårigheterna att bedriva tillsyn utifrån de krav på förpackningarnas utformning som följer av förpackningsförordningen.¹¹⁶ Frågan har ventilerats med andra intervjupersoner utan något rakt svar om hur det praktiskt kan gå till. I rapporten från Naturvårdsverket bedöms problemet ligga i att personal hos tillsynsmyndigheter sällan har utbildning inom områdena miljöanpassad produktutveckling och livscykelmetodik utan snarare på anläggningars miljöpåverkan.¹¹⁷

När det gäller producentansvaret och kontroll av insamlingssystem har en person vid Naturvårdsverket konstaterat att kontrollen av ett visst företags insamlingssystem, som kanske är rikstäckande, begränsas av att kommunen bara kan agera för avfall inom

¹¹¹ Se förstudiens bilaga 1, s. 17.

¹¹² Naturvårdsverkets rapport 5412, Lagstiftningens roll i den integrerade produktpolitiken, 2004, s. 19.

¹¹³ A.a. s. 19, not 10.

¹¹⁴ A.a. s. 20.

¹¹⁵ Se förstudiens bilaga 1, s. 29.

¹¹⁶ Se förstudiens bilaga 1, s. 5, samt angående kraven se 4 § och bilaga 3 i förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar.

¹¹⁷ Naturvårdsverkets rapport 5412, s. 59.

kommunen. Insamlingssystemet i sin helhet kontrolleras därmed inte.¹¹⁸ Här föreligger alltså ett tydligt utvecklingsbehov eftersom tillsynsmöjligheterna är avgörande för att miljöbalkens mål ska främjas.

Insamlingsstationerna har skapat vissa problem mellan producenter och kommuner. Ett sätt att vinna allmänhetens förtroende och vilja till materialåtervinning är att tillhandahålla välskötta och lättillgängliga insamlingsplatser. Frågan om vem som ska sköta dessa tar sin utgång i att det är producenternas ansvar. Producenterna har i sin tur bildat materialbolag som administrerar arbetsuppgifterna i samband med avfallsinsamlingen. Problem som kan uppstå i samband med insamlingsstationerna är att även annat avfall än det som omfattas av producentansvaret lämnas vid insamlingen. Grovavfall från hushållen faller under kommunernas ansvar för hushållsavfall, men blir problematiskt när det blandas med förpacknings- och pappersavfallet. Ett annat exempel är *privatimporterade* glasförpackningar som egentligen inte omfattas av de svenska producenternas ansvar, men som ändå samlas in via insamlingsstationerna. För att komma till rätta med samarbetsproblemen mellan producenter och kommuner tillsatte regeringen en förhandlare. Resultatet blev t.ex. att ca 200 stationer kommer att nyetableras och därmed öka tillgängligheten för allmänheten.¹¹⁹ I sammanhanget kan nämnas att det svenska miljömålssystemet efter revidering kommer att omfatta även ett delmål om snygga och välskötta insamlingsstationer.

IVL Svenska Miljöinstitutet har på uppdrag av Naturvårdsverket utvärderat producentansvaret för förpackningar. Generellt har insamling för återvinning av plast- respektive pappersförpackningar flera miljömässiga fördelar jämfört med energiutvinning, t.ex. att jungfrulig råvara kan sparas, minskad deponering och minskad energianvändning. Vidare vägs fastighetsnära insamling mot återvinningsstationer och många för- och nackdelar redovisas. Fastighetsnära insamling innebär dels en tidsvinst för konsumenten och dels en miljövinst genom ökad materialåtervinning. Men det kan också innebära ökade finansiella kostnader samt ökade insamlingstransporter.¹²⁰

En person vid Miljöförvaltningen Stockholm stad uttryckte att reglerna för avfall som kan samlas i en fastighets grovsoprum kan drabba fastighetsägare på ett krångligt vis. Den som yrkesmässigt samlar in eller för någon annans räkning yrkesmässigt ordnar med återvinning eller bortskaffning av avfallet ska vara anmäld hos länsstyrelsen.¹²¹ Dessutom ska den som driver verksamhet där avfall mellanlagras föra anteckningar om avfallets uppkomst och mängd etc.¹²² Nya ramdirektivet om avfall verkar uppmärksamma problemet för där anges att det framöver måste skiljas mellan tillfällig lagring av avfall i väntan på insamling, insamling av avfall och lagring av avfall i väntan på behandling.¹²³ Detta kanske kan innebära att fastighetsägare framöver inte bör anses

¹¹⁸ Se förstudiens bilaga 1, s. 5.

¹¹⁹ På Miljödepartementets webbplats tillhandahålls samarbetsavtalet i pdf-version.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/01/74/269898bb.pdf>

¹²⁰ IVL Svenska Miljöinstitutets rapport Underlag till utvärdering av producentansvaret för förpackningar, 2006, s. 3.

¹²¹ Se förstudiens bilaga 1, s. 24. Se 37 § avfallsförordningen.

¹²² Se 42 § avfallsförordningen. Se även Naturvårdsverkets rapport Marknad för avfallshantering, s. 50 f.

¹²³ Se punkten 15 i preambeln i det nya ramdirektivet om avfall.

syssla med avfallshantering i den mån att hon behöver vara anmäld för lagringen av avfall i grovsoprum.

I byggbranschen uppkommer stora mängder bygg- och rivningsavfall. Vid Miljöförvaltningen Stockholm stad har man uppmärksammat svårigheterna att i tillsynen avgöra vem som är ansvarig – byggherren eller rivaren. Här måste samarbetas med statsbyggnadskontoret för att i registren kunna spåra upp rivningslov. Vidare behöver bygg- och rivningsavfall inte sorteras vid källan om det inte finns tillräckligt utrymme eller att förhållandena i övrigt inte medger sorteringen.¹²⁴ Tillsyn över huruvida det finns plats för sortering vid källan eller om det finns skäl att köra avfallet till återvinningscentralen osorterat uppges vara ovanligt.¹²⁵ Två personer vid ett återvinningsföretag anger att bygg- och rivningsavfall normalt inte sorteras vid källan.¹²⁶ Boverket har uttryckt att det är särskilt viktigt att vid tillsynen kontrollera att farligt avfall sorteras ut och hanteras på rätt sätt vid rivning.¹²⁷ Här finns behov av att utreda problemets storlek eftersom sortering syftar till att förenkla och förbättra avfallshantering.

3.5.2 Energiutvinning

Avfallsförbränning var tidigare ett sätt att slutligt bortskaffa avfallet. Möjligheten till kvittblivning genom förbränning finns fortfarande med som behandlingsalternativ i avfallsförordningen.¹²⁸ Men synsättet är förlegat och numera tillvaratas energin i avfallet i Sverige och används till fjärrvärme eller el-produktion. Energiutvinningen är då att betrakta som återvinningsförfarande enligt avfallsförordningen.¹²⁹

Förbränning av avfall kan ske i olika typer av anläggningar; fastbränsleanläggningar, cementugnar och avfallsförbränningsanläggningar. Kraven på reningsutrustning skiljer sig mellan dessa anläggningar och därmed har anläggningarna varierande förutsättningar att ta emot olika bränslen. Bränslet till en biobränsleanläggning bör inte innehålla förhöjda halter av föroreningar främst med hänsyn till utsläppen till luft, men också med tanke på att askorna ska kunna återföras som näring till skogen. Sorteringen är givetvis viktig – de fraktioner som är mindre rena bör istället ledas till en avfallsförbränningsanläggning. Askorna innehåller då i många fall farliga ämnen i sådan utsträckning att askorna bör stabiliseras och därefter deponeras.

Riksrevisionen har i en rapport från 2005 utrett hur tillsynen över avfallsförbränningsanläggningar och deponier fungerar i praktiken.¹³⁰ Tillsynen tillmäts en avgörande

¹²⁴ Se 10 § NFS 2004:4.

¹²⁵ Se förstudiens bilaga 1, s. 24.

¹²⁶ Se förstudiens bilaga 1, s. 28.

¹²⁷ Uppgiften kommer från mejlkorrespondens med förstudiens författare.

¹²⁸ Se punkten D 10 i bilaga 5 till avfallsförordningen.

¹²⁹ Se punkten R 1 i bilaga 4 till avfallsförordningen.

¹³⁰ Riksrevisionens rapport "Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen?", s. 7-11.

betydelse för att miljömålet Giftfri miljö ska kunna nås. Vad som måste undvikas är att de miljögifter som finns i förbränningsresterna sprids. Rapporten kommer till slutsatsen att den operativa tillsynen uppvisar allvarliga brister beträffande förbränningsanläggningar och deponier när det gäller risken för att miljögifter ska läcka ut från förbränningsrester. Det finns enligt rapporten exempel på när tillsynsmyndigheten vare sig har tagit del av anläggningens miljörapport eller har inspekterat anläggningen.¹³¹ Miljörapporterna har i flera fall varit så kortfattade att myndigheterna inte kan bedöma om tillståndsvillkoren för verksamheterna är tillräckliga eller behöver omprövas.¹³²

Lösningen på problemen är enligt rapporten att regeringen och Naturvårdsverket arbetar fram preciseringar av miljöbalkens krav. Behovet av preciseringar gäller bland annat tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna på förbränningsanläggningar och deponier så att miljökraven blir tillräckligt tydliga. Dessutom anges att Naturvårdsverket bör överväga åtgärder för att förbättra verkets kunskaper om kvaliteten på den operativa tillsynen på avfallsområdet.

De resultat som Riksrevisionens rapport visar känns igen från flera intervjuer. Två personer vid ett återvinningsföretag uttalade att tillsynen på plats vid företagets anläggningar i princip var obefintlig men att man betalade ca 120 000 kr per år för detta. Man vill ha tillsyn för att samma spelregler ska gälla på marknaden.¹³³ Dessutom påpekades tillsynsmyndigheternas svårigheter att läsa miljörapporter.¹³⁴ Här visar sig alltså tydliga utvecklingsbehov.

3.5.3 Resurshushållning eller Giftfri miljö?

Ett sätt att resurshushålla vid täckning av deponier är att konstruera deponins olika täckskikt med lämpliga avfallsslag, vanligtvis något slags förorenad jord. Genom att avfallsmaterialet behövs för deponins utformning och används som konstruktionsmaterial är detta ett slags *återvinningsförfarande*, även om frågan normalt dyker upp i

¹³¹ När det gäller kontroll på plats finns en regel i förordningen (2008:722) om utvinningsavfall som är värd att notera. Enligt 47 § ska tillsynsmyndigheten göra regelbundna inspektioner på plats angående varje avfallsanläggning.

¹³² En person vid Länsstyrelsen i Stockholm uppgav att omprövningar av villkor är mycket sällsynt, se förstudiens bilaga, s. 22. Frågor om omprövning leder in på rättskraften hos tillstånd. Ett gällande tillstånd betyder rättssäkerhet för en verksamhetsutövare samtidigt som behov av ytterligare miljöskydd kan uppstå. I vissa undantagsfall måste då tillståndens rättskraft kunna skäras igenom. Michanek/Zetterberg, s. 380 f., påpekar att rättsläget för den nu gällande deponeringsförordningen (2001:512) vilken genomför EG:s deponeringsdirektiv och som innebär ytterligare skydd mot läckage, är oklart. I 24 kap. 1 § miljöbalken finns en uppräknad av undantagssituationer som skär igenom tillståndens rättskraft. Förutsättningen är alltså att deponeringsförordningens rättsliga grund kan spåras till uppräknade undantag. Enligt författarna kan förordningen vara meddelad med stöd i 9 kap. 5 § miljöbalken eller 15 kap. 28 § miljöbalken – en fördragsenlig tolkning talar för 9 kap. 5 § och deponiförordningens krav skär därmed igenom befintliga tillstånd.

¹³³ Ytterligare synpunkter om marknads spelregler finns i Återvinningsindustriernas ”Återvinning 2020 – Spelregler och rollfördelning för framtidens främsta råvara”.

¹³⁴ Se förstudiens bilaga 1, s. 26.

deponeringssammanhang.¹³⁵ Fördelen är att man kan spara på jungfrulig jordmassa som annars hade behövts ovan tätskiktet. Men nackdelen är att miljömålet Giftfri miljö motarbetas genom åtgärden. Det kommer att behövas mycket sluttäckningsmaterial framöver då nära hälften av landets ca 500 aktiva deponier kommer att läggas ned som en följd av deponeringsförordningens strängare krav.¹³⁶

En person vid Miljööverdomstolen konstaterade att frågan om avfall kontra anläggningsmaterial är ett jättenummer. Alla som innehar avfall vill till varje pris få in det i anläggningsmaterialbegreppet. EG-domstolens avgörande om Palin Granits avfall är vid jämförelse självklart att använda som material vid ex vägbyggen eftersom det avfallet är som vilket bergkross som helst. Men i andra fall använder man material som definitivt inte är inerta men ändå ersätter ett naturmaterial.¹³⁷

Miljööverdomstolen har i några fall tagit ställning i frågan och konstaterat att täckmassorna inte måste vara alldeles rena ovanpå en deponi. I ett avgörande¹³⁸ ansåg domstolen att kravet på jungfruliga massor för sluttäckning ansågs vara en mer ingripande åtgärd än vad som behövdes och *inte förenlig med principen om resurshushållning*. Kostnaden var heller inte rimlig i jämförelse med nyttan av åtgärden. Man ansåg här, precis som i ett senare fall¹³⁹, att om halterna föroreningar i förorenade massor underskrider de nivåer som anges för mindre känslig markanvändning (MKM) i Naturvårdsverkets rapporter 4638 och 4889, så får massorna nyttiggöras i deponin för konstruktionsändamål t.ex. i deponins sluttäckning utanför tätskiktet. En sådan användning bedömdes inte medföra någon skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I det senare fallet angavs att om andra avfallsmassor används ovanför tätskiktet vid sluttäckningen ska dessa vara inerta och uppfylla kriterierna för mottagning av inert avfall enligt Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2004:10.

Naturvårdsverket har påpekat att MKM-värdena inte är avsedda att användas på konstruktionsmaterial vid deponering. Miljööverdomstolens argumentation har utgått ifrån att sluttäckta deponier aldrig kan användas till något annat än vad som gäller för mindre känslig markanvändning. Det går till exempel inte att slå ned stolpar på området eftersom man då riskerar att göra hål på deponins tätskikt.¹⁴⁰

Miljömålskonflikten mellan God bebyggd miljö (hushållningsaspekter på materialanvändning) och Giftfri miljö (minska spridning av gifter i miljön) måste hanteras med insikten om att det inte går att uppfylla målet om en god bebyggd miljö om

¹³⁵ Ett förfarande kan inte klassificeras som både bortskaffning och återvinning samtidigt. Enligt EG-domstolens dom den 27 februari 2002 i mål C-6/00, s. I-01961, är en sådan deponering att betrakta som en återvinningsåtgärd om dess huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett användbart sätt genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål.

¹³⁶ Se Naturvårdsverkets webbplats, <http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Deponering-av-avfall/Lagstiftning-och-vagledning/>

¹³⁷ Se förstudiens bilaga 1, s. 30. Fallet med Palin Granit, C-9/00 18 april 2002, s. I-03533, fastslog att reststen från stenbrytning var avfall.

¹³⁸ MÖD mål nr M 7856-06 DOM 2007-10-19.

¹³⁹ MÖD Mål nr M 1506-06 DOM 2008-02-26.

¹⁴⁰ Se förstudiens bilaga 1, s. 31.

inte denna är giftfri – båda målen måste klaras.¹⁴¹ Naturvårdsverket har tagit fram *förslag* till handbok med kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten, vilka ska försäkra en återvinning som kan ske utan risk för negativa miljö- och hälsoeffekter i ett generationsperspektiv. Ett av syftena med kriterierna är att miljömålet Giftfri miljö, i synnerhet delmålen om utfasningsämnen och riskminskningsämnen, ska uppnås.¹⁴² Anläggningsändamål som omfattas av kriterierna är vägar, järnvägar, bullervallar, deponitäckning ovan tätskiktet etc.¹⁴³ Kriterierna uttrycker maximala nivåer av oönskade ämnen men även definitioner och allmänna förutsättningar som gäller vid användning av avfall i anläggningsarbeten. Maximala nivåer har tagits fram för de mest kritiska ämnena i återvunnet avfall, t.ex. bly, kadmium, kvicksilver, arsenik, koppar eller zink. De maximala nivåerna anger hur mycket föroreningar som avfallet kan innehålla och hur mycket föroreningar som kan laka ut för att användning bör kunna ske utan risk för människors hälsa eller miljön. Men även enskilda bedömningar kan behöva göras för att avgöra lämpligheten för en viss användning av avfall där maximala nivåer inte tagits fram. Ämnens naturliga bakgrunds nivåer i miljön är en viktig utgångspunkt.

Naturvårdsverket har också analyserat de samhällsekonomiska konsekvenserna och konstaterar att enskilda förbränningsanläggningar kan drabbas relativt hårt av kriterierna.¹⁴⁴ För att branschen inte ska drabbas av för stora kostnadsökningar i samband med en ökande andel bottenaskor som måste deponeras, vore det önskvärt att se över deponiskatten. Naturvårdsverket anser att bottenaska, flygaska och rökreningsprodukter ska medges avdrag från skatten. Kriterierna förväntas öka förutsebarheten för inblandade parter och leda till en mer effektiv återvinning utan att för den skull riskera en giftfri miljö, med andra ord lösa miljömålskonflikten. Naturvårdsverkets sammanställning av remissvaren angående nämnda handbok vittnar om att synpunkterna kring kriterierna varit många. Bland annat anser Länsstyrelsen i Jönköping att handboken innehåller för lite vägledning för att kallas handbok, medan andra länsstyrelser är positiva till förslaget.¹⁴⁵ Svenska Energiaskor AB anser att det råder obalans mellan arbetet med miljömålen Giftfri miljö och God bebyggd miljö på grund av att Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket driver arbetet med Giftfri miljö hårdare än vad Boverket gör med resursanvändningsmålet.¹⁴⁶ Frågan om handbokens juridiska status lyfts fram av bland andra NCC som menar att framtida domstolsbeslut kan ge en praxis som inte följer den föreslagna vägledningen, som i fallen där man utgått från MKM-värdena. Naturvårdsverket konstaterar att en vägledning inte är bindande och att man inte kan föregå rättspraxis, men att Miljööverdomstolen samtidigt har använt sig av värdena i brist på andra värden. Naturvårdsverket tycker att det finns anledning att gå ifrån praxis att använda MKM-värdena eftersom handboksunderlaget är bättre utvecklat för sluttäckning.¹⁴⁷

¹⁴¹ Se förstudiens bilaga 1, s. 6.

¹⁴² Se delmålen 3 och 4 i Giftfri miljö.

¹⁴³ Handbok 2007:xx med Naturvårdsverkets rekommendationer för återvinning av avfall i anläggningsarbeten, s. 15.

¹⁴⁴ Naturvårdsverket 2007, Hur kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten kommer att påverka återvinningen av bottenaskor som genereras vid förbränning., bilaga 1.

¹⁴⁵ Se remissammanställningen, s. 11-15 i pdf-versionen.

¹⁴⁶ Se remissammanställningen, s. 24.

¹⁴⁷ Se remissammanställningen, s. 61 f.

Vid intervju med en person vid Miljööverdomstolen påpekades vikten av att man vid prövning av ett återvinningsförfarande noggrant utreder konsekvenserna som användandet av ett visst avfall medför. Ett avgörande som behandlas av Miljööverdomstolen just nu gäller huruvida s.k. gummiklipp ska kunna användas som dräneringsskikt utanför det täta skiktet, och då ersätta vanlig grovstyckig makadam. Frågan är hur gummit kommer att reagera, dvs. brytas ned med tiden.¹⁴⁸ När däcket produceras vill tillverkaren åstadkomma olika egenskaper hos däcket. Genom mjukgörare i gummiblandningen kan däcket generera så lite buller som möjligt vid användningen på fordonet. Men när det gäller att använda gummiklipp utanför tätskiktet måste man vara försäkrad om att gummit inte bryts ned och påverkar mark, luft och vatten. Frågan om gummiklipp visar på en utveckling av synen på lämpliga avfall jämfört med ovan beskrivna avgöranden, som ju handlade om förorenad jord och inerta massor. Miljödomstolen i Vänersborg¹⁴⁹ upphävde tidigare länsstyrelsens beslut att förbjuda Trollhättans stad att använda gummiklipp som konstruktionsmaterial för anläggande av gasdränering m.m. Miljödomstolen ansåg att den svenska översättningen avseende distinktionen mellan bortskaffande och återvinning i EG-domstolens dom i mål C-6/00 vara felaktig. Enligt den svenska översättningen ska det anses utgöra återvinning när avfallet ska "användas på ett användbart sätt", medan miljödomstolen efter jämförelse med tysk, fransk och engelsk språkversion ansåg att "användas på ett meningsfullt sätt" är den lämpligaste formuleringen. Domstolens utfall blev att det avsedda utnyttjandet av gummiklipp inte omfattades av vare sig deponiförbud eller deponeringsförordningen. Återstår att se hur Miljööverdomstolen uppfattar frågan.

När avfallet ersätter ett naturmaterial rör det sig om ett återvinningsförfarande och då är inte deponeringsförordningen tillämplig. Dock gäller fortfarande sedvanlig prövning utifrån hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

För verksamhetsutövaren är frågan om användning av avfall för anläggningsändamål dels en ekonomisk fråga, dels en möjlighet att spara på det "utrymme" som angivits i tillståndet för tillåten mängd deponerat avfall. Om en verksamhetsutövare skulle komma på en användning för ett avfall innanför tätskiktet skulle hon kunna undvika både skatt och att det knapas på den tillståndsgivna mängden. Dessutom lär inte miljöskyddsaspekterna stå i vägen under förutsättning att materialet hade fått deponeras som avfall.

3.5.4 Gränsöverskridande transporter

Att begränsa spridning av farliga ämnen via export av avfall till andra delar av världen är viktigt eftersom miljö- och hälsoskyddet vid avfallshantering är olika långt utvecklat. Baselkonventionen innehåller regler för att begränsa transporter av främst farligt avfall

¹⁴⁸ Se förstudiens bilaga 1, s. 31.

¹⁴⁹ Miljödomstolen i Vänersborg mål nr M 2809-06 DOM 2007-09-28.

för bortskaffning.¹⁵⁰ Genom en EG-förordning om transport av avfall (transportförordningen) genomför EU Baselkonventionen.¹⁵¹

Ett problem som har smugit sig på de svenska myndigheterna under senare år är kontrollen av gränsöverskridande transporter och *hur tillsynen* praktiskt går till. Genom reglerna vill man undvika att avfall transporteras och dumpas i länder som har sämre möjligheter att ta hand om avfallet och därmed riskerar att miljögifter sprids till miljön eller leder till personskador.¹⁵² En svår bedömning rör varor som knappt fungerar men som skickas som ”bistånd” till utvecklingsländer. Frågan är om det o tillåten export av avfall eller fri rörlighet för varor. En person vid Miljöförvaltningen Stockholm stad påpekade svårigheten att bedöma om datorer får gå ut. Man saknar kriterier att gå efter när detta avgörs. Bedömningsförfarandet skulle underlättas genom tydligare ställningstaganden av typen ”detta är förbjudet att exportera”.¹⁵³ När det gäller export av kylmöbler är bedömningen enklare eftersom det då kan konstateras att t.ex. CFC (som köldmedium) inte får exporteras. Angående mer svårbedömda varor finns det alltså ett utvecklingsbehov av kriterier som underlättar bedömningarna.

När det gäller den praktiska tillsynen utifrån transportförordningen har flera intervjupersoner konstaterat att tillsynen skiljer sig från annan tillsyn genom att man kan behöva ha tillgång till utrustning som man normalt inte har, t.ex. maskiner för att plocka ned misstänkta containrar som står staplade. Dessutom behöver man ha tillgång till Tullens material såsom deklarationer innan kontrollen sker.¹⁵⁴ Det är många myndigheter inblandade i tillsynsverksamheten – länsstyrelsen, tullen, polisen, riksåklagaren och kommunen. Även om Naturvårdsverket tillhandahåller vägledande information på sin webbplats upplevs rollfördelningen och vem som har vilka befogenheter som oklara i praktiken. Vid en intervju ifrågasattes om alla landets länsstyrelser och kommuner över huvud taget känner till sitt tillsynsansvar.¹⁵⁵ Vem som ska stå för kostnaderna är ännu ett problem när så många myndigheter deltar i tillsynen. Behoven av klargörande vägledning är tydliga.

Naturvårdsverket är enligt transportförordningen behörig myndighet att lämna godkännande till anmälningar om transporttillstånd.¹⁵⁶ Exempel på olagliga transporter är transporter av avfall som utförs utan att de anmäls till berörda behöriga myndigheter eller

¹⁵⁰ Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall, Nr 22, SÖ 1991:22, Basel den 22 mars 1989.

¹⁵¹ Europaparlamentets och rådets förordning nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, 12.7.2006, EUT L 190, s. 1. Det har framkommit vid intervju att Sverige ännu inte har kopplat något sanktionssystem till transportförordningen. Se förstudiens bilaga 1, s. 9.

¹⁵² Naturvårdsverket ger några exempel på hur avfallshandling i fattigare länder kan gå till. Se <http://www.naturvardsverket.se/sv/Produkter-och-avfall/Avfall/Hantering-och-behandling-av-avfall/Gransoverskridande-transporter-av-avfall>

¹⁵³ Se förstudiens bilaga 1, s. 23.

¹⁵⁴ Se förstudiens bilaga 1, s. 19.

¹⁵⁵ Se förstudiens bilaga 1, s. 19.

¹⁵⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, 12.7.2006, EUT L 190 s. 1. Förordning (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall kompletterar EG-förordningen och pekar enligt 4 § ut Naturvårdsverket som behörig myndighet.

utan godkännande från dessa.¹⁵⁷

Klassificeringen av avfallstransporten utifrån vilket syfte transporten sker är viktig. Det råder generellt exportförbud från gemenskapen för avfall som ska bortskaffas, men med undantag för EFTA-länder som är parter i Baselkonventionen. När det gäller återvinning görs en uppställning av avfallslag som inte får exporteras från gemenskapen (till länder som inte omfattas av OECD-beslutet). Naturvårdsverkets webbplats vägleder i flera frågor som gäller transportförordningens tillämpning.

EG-domstolen har tolkat bestämmelserna i flera fall.¹⁵⁸ Det belgiska företaget Siomab SA driver en avfallsförbränningsanläggning i Bryssel för hushållsavfall och liknande produkter.¹⁵⁹ Vissa restprodukter, som t.ex. salter uppkommer. Bolaget avtalade med ett tyskt bolag om att få gräva ned salterna i det tyska bolagets saltgruvor. Siomab ansåg att det rörde sig om ett återvinningsförfarande och klassificerade avfallet utifrån detta. Den belgiska miljömyndigheten ansåg däremot att transporten var en transport för bortskaffande genom slutförvaring i gruvan och ändrade Siomabs anmälan ex officio. Därefter sändes exportanmälan till den tyska myndigheten som motsatte sig exporten eftersom att tysk gruvrätt endast godtog återvinning och inte bortskaffande. Siomab överklagade den belgiska myndighetens ingrepp att ex officio omklassificera avfallstransportens ändamål och menade att den oförändrad skulle ha sänts till Tyskland. Ärendet vandrade genom den belgiska rättsapparaten som krävde EG-domstolens förhandsavgörande. Domstolen angav att behöriga myndigheter är skyldiga att kontrollera att anmälares klassificering överensstämmer med förordningens bestämmelser. Om bedömningen blir att klassificeringen inte stämmer ska myndigheten invända mot detta men vidarebefordra anmälan i sitt ursprungliga utförande. Behöriga myndigheter ska underrättas om invändningen mot transporten som då inte får genomföras. Däremot kan inte avsändarmyndigheten omklassificera syftet med transporten eftersom mottagarmyndigheten riskerar att pröva ärendet utifrån andra kapitel i förordningen.

Grundtanken när det gäller avfallstransporter för slutligt omhändertagande är *närhetsprincipen*, vilken innebär att avfall för bortskaffning först och främst ska tas om hand av den stat som genererar det. För att kunna ta hand om det egna avfallet måste varje land bygga upp effektiva hanteringssystem med tillräcklig egenkapacitet.

I det s.k. Dusseldorpmålet,¹⁶⁰ ville ett nederländskt bolag transportera oljefilter till Tyskland för återvinning. Den nederländska myndigheten hade avslagit ansökan med hänvisning till nationell lagstiftning som betonade tillräcklig egenkapacitet och närhet, varför avfallet lika gärna kunde behandlas i Nederländerna. Frågan för EG-domstolen var om principerna för egenkapacitet och närhet var tillämpliga på enbart transporter av

¹⁵⁷ De olagliga transportererna preciseras i artikel 2.35 a-g) transportförordningen.

¹⁵⁸ De flesta fallen rör transportförordningens föregångare, Rådets förordning (EEG) nr259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen, EGT L 30, 6.2.1993, s. 1.

¹⁵⁹ EG-domstolens förhandsavgörande den 19 oktober 2004 i mål C-472/02 Siomab SA mot Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.

¹⁶⁰ EG-domstolens förhandsavgörande den 25 juni 1998 i Mål C-203/96.

avfall som skulle bortskaffas eller om de omfattade även avfallstransporter med återvinning som syfte. Bland andra den danska regeringen intervenerade och menade att frånvaron av en uttrycklig hänvisning till principerna för tillräcklig egenkapacitet och närhet vad gällde återvinning av avfall i EU:s lagstiftning inte uteslöt tillämpning av principerna på avfall som skulle återvinnas. Även den franska regeringen intervenerade men med argumentet att frånvaron av uttrycklig hänvisning till principerna gjorde att principerna inte kunde tillämpas angående återvinning av avfall. Denna senare linje blev EG-domstolens utfall med tillägget att det vid godkännandet av EU:s avfallsstrategi specificerades att syftet med tillräcklig egenkapacitet vid avfallshanteringen *inte* gällde återvinning.¹⁶¹ Skillnaden mellan behandlingsformerna återvinning kontra slutligt omhändertagande bottenar i gemenskapslagstiftarens avsikt att stimulera återvinning inom hela EU. Genom att utveckla de bästa teknikerna för hantering av återvinningsavfall, kan avfallet cirkulera fritt mellan medlemsstaterna och finna sin bästa behandling. Detta utesluter tillämpning av principerna om tillräcklig egenkapacitet och närhet.¹⁶²

En person vid Naturvårdsverket uttalade vid intervju att avfall för återvinning kan jämföras med varor för vilka fri rörlighet gäller som huvudprincip. Närhetsprincipen syftar ju till att begränsa avfallstransporter av avfall som ska bortskaffas.¹⁶³

Transportförordningen anger att medlemsländerna ska beakta närhetsprincipen, prioritera återvinning och ta hänsyn till tillräcklig egenkapacitet vid avfallstransporter för bortskaffande på både EU-nivå och nationellt.¹⁶⁴ Det nya ramdirektivet om avfall möjliggör dock att även importer av blandat kommunalt hushållsavfall som ska energiutvinnas genom förbränning får begränsas, *om* transporterarna innebär att nationellt avfall måste bortskaffas.¹⁶⁵

En viktig fråga är hur principerna om närhet och tillräcklig egenkapacitet reflekteras i svensk avfallslagstiftning. Några regler som uttryckligen begränsar långväga *nationella* avfallstransporter finns inte. Dessutom visar sig avsaknaden av krav på tillräcklig egenkapacitet i svensk avfallsreglering genom det faktum att Stockholm stad inte har någon deponi utan låter bortskaffa avfall i andra kommuner.¹⁶⁶ Det finns stora behov av att frågorna om närhet och tillräcklig egenkapacitet blir ännu starkare belysta för att svensk avfallsreglering ska kunna utvecklas och avfallshanteringen bli miljömässigt ännu bättre.

¹⁶¹ Se punkt 31 i domskälen, EG-domstolens förhandsavgörande C -203/96.

¹⁶² Se punkt 33 i domskälen, EG-domstolens förhandsavgörande C -203/96.

¹⁶³ Se förstudiens bilaga 1, s. 8.

¹⁶⁴ Se punkten 20 i transportförordningens preambel.

¹⁶⁵ Se artikel 16 punkten 1 andra stycket nya ramdirektivet om avfall.

¹⁶⁶ EG-domstolen uttalade i det vallonska avfallsmålet, Mål C-2/90, Kommissionen mot Belgien [1992] ECR I-04431, att principerna om närhet och tillräcklig egenkapacitet innebär att varje region ska säkerställa mottagning, behandling och eliminering av det egna avfallet. Det kan innebära att Stockholm stad med kranskommuner tillsammans uppfyller kraven trots att Stockholm stad inte har kapacitet för bortskaffning. Däremot borde det vallonska avfallsmålet tala för att avfallstransporter i bortskaffningssyfte inte kan gå mellan Lund och Luleå.

3.6 Bortskaffning

3.6.1 Deponering

Deponering av avfall är den sämsta tänkbara hanteringen sett ur miljösynvinkel, vilket konstaterades redan på 1970-talet. Kvittblivning genom deponering (D1 i avfallsförordningens bilaga 5) är fortfarande i vissa fall den enda möjligheten för avfall som inte går att återanvända, materialåtervinna eller energiutvinna.

Det finns också avfall som är farligare än vad gränsvärdena för farligt avfall tillåter och därmed inte får deponeras ens vid en deponi för farligt avfall. Genom deponeringsförordningen (2001:512) och de s.k. mottagningskriterierna i NFS 2004:10¹⁶⁷ krävs numera att avfall som ska deponeras testas noggsamt. I Sverige kan det vara problematiskt med förbränningsresterna flygaska och bottenaska som ofta innehåller för mycket klorid. Askorna måste då förbehandlas genom att man lakar ut det som går, varefter lakvattnet renas i en reningsanläggning innan det släpps ut. Antingen klarar resten av avfallet föreskrivna gränsvärdet i 34 § NFS 2004:10 och kan deponeras, eller så transporteras avfallet till exempelvis Norge som har bättre anläggningar.¹⁶⁸

Olika styrmedel som minskar deponerade avfallsmängder är exempelvis deponiskatten och deponeringsförbuden av utsorterat brännbart avfall samt organiskt avfall.¹⁶⁹

Deponeringsförordningen möjliggör dock för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om undantag från förbuden, medan länsstyrelsen får medge undantag från förbuden i det enskilda fallet.¹⁷⁰ Undantagen är avsedda att träffa sådant avfall som på grund av sitt innehåll av hälso- och miljöfarliga ämnen är olämpligt att förbränna eller på annat sätt återvinna, t.ex. avfall med höga halter av klor- eller kväveföreningar. Dessutom kan avfallets storlek eller svårhanterlighet göra att undantagen är tillämpliga. Naturvårdsverkets allmänna råd till undantagsbestämmelserna uttrycker dock: ”Undantaget bör inte anses tillämpligt om avfallet går att behandla så att det, istället för att deponeras, kan förbrännas med energiutvinning eller återvinnas på annat sätt, och det kan vara rimligt att ställa krav på sådan behandling.”¹⁷¹ En person vid Länsstyrelsen i Stockholm påpekade att möjligheterna till undantag från olika bestämmelser i deponeringssammanhang försvagar förutsebarheten eftersom bedömningsgrunderna varierar över landet. Detta trots Naturvårdsverkets allmänna råd till diverse

¹⁶⁷ Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter (NFS 2004:10) om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall.

¹⁶⁸ Se förstudiens bilaga 1, s. 32.

¹⁶⁹ Lagen (1999:673) om skatt på avfall som deponeras infördes i januari 2000. Deponeringsförbuden stadgas i 9 och 10 §§ deponeringsförordningen (2001:512) och infördes för utsorterat brännbart avfall 2002 och för organiskt avfall 2005.

¹⁷⁰ Undantagsbestämmelser finns i 13 § deponeringsförordningen. De generella undantagen från förbuden preciseras i 12 och 13 §§ NFS 2004:4 om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall.

¹⁷¹ Allmänna råd till 13 § NFS 2004:4, vilka följer efter nämnda föreskrifter på s. 8.

bestämmelser.¹⁷²

Frågan är hur länsstyrelsernas prövningar av dispenser från deponeringsförbuden fungerar i det enskilda fallet. En betydelsefull faktor för prövningen är huruvida det finns annan tillgänglig behandlingskapacitet. År 2002 när deponeringsförbudet av brännbart avfall infördes fanns det inte tillräckligt med förbränningskapacitet, men en rapport (Profu, 2008) bedömer att de senaste årens kraftiga utbyggnad av förbränningsanläggningar och anläggningar för biologisk behandling gör att endast en liten mängd avfall nu måste dispensdeponeras.¹⁷³ Två personer vid ett återvinningsföretag ansåg att Länsstyrelsen i Västra Götaland är sträng i sina dispensprövningar men ytterst styrande för dispensprövningens utfall är den enskilde handläggarens ambitionsnivå.¹⁷⁴

Något riktigt bra styrmedel som försäkrar att kapaciteten är tillräcklig finns inte idag. Istället är det marknaden som avgör och då är kravet på ekonomisk lönsamhet en grundläggande faktor för utbyggnaden av anläggningar. Nämda rapport uttalar att möjligheten att kunna importera avfall är avgörande för att de svenska aktörerna ska våga bygga ut kapacitet för allt brännbart och övrigt organiskt avfall.¹⁷⁵ Samtidigt har länsstyrelserna i en rapport från Naturvårdsverket påpekat att importen av avfall har påverkat deponeringsförbuden och riskerar att öka dispensdeponeringen av svenskt avfall även framöver.¹⁷⁶ Naturvårdsverkets rapport anger dock att en stor del av medgivna dispenser inte utnyttjas.¹⁷⁷

Säkerställandet av tillräcklig behandlingskapacitet är inte det enklaste. Utöver kommunernas renhållningsordning med regler om avfallshantering ska det även finnas en avfallsplan.¹⁷⁸ Naturvårdsverket har bemyndigats att bestämma vad avfallsplanen ska innehålla.¹⁷⁹ Verket uppmanar kommunerna att med stor noggrannhet redovisa avfall som kommunen ansvarar för. Kommunerna uppmanas även att översiktligt redovisa uppkomna avfallsmängder och behandling av sådant avfall som kommunerna inte ansvarar för.¹⁸⁰ Länsstyrelsen gör sedan en sammanställning och bedömer vilket behov av behandling som finns jämfört med befintlig behandlingskapacitet. *Några skarpa styrmedel* för länsstyrelsen att använda vid brist på förbränningskapacitet *finns alltså inte*. Länsstyrelsen får i möjligaste mån föra en dialog med marknadens aktörer om möjligheterna till utbyggnad av behandlingskapaciteten. Ett sätt att driva på byggandet av anläggningar är att inte medge dispens från deponeringsförbuden. Detta är dock ingen påtryckningsmetod som verkar användas – Naturvårdsverkets rapport anger att betydande

¹⁷² Se förstudiens bilaga 1, s. 21.

¹⁷³ Se konsultföretaget Profus rapport "Konsekvenser av att införa ett slutdatum för dispensdeponering", s. 2. År 2006 dispensdeponerades 397 000 ton avfall, s. 15.

¹⁷⁴ Se förstudiens bilaga 1, s. 28.

¹⁷⁵ Profus rapport, s. 2 och s. 7.

¹⁷⁶ Naturvårdsverkets rapport 5792, Uppföljning av deponeringsförbuden 2007, 2008, s. 13.

¹⁷⁷ A.a. s. 6. Man kan i sammanhanget fundera över var avfallet har tagit vägen istället. Tänkbart är att det används som konstruktionsmaterial eller energiutvinns.

¹⁷⁸ Se 15 kap. 11 § miljöbalken.

¹⁷⁹ Se 10 § andra stycket avfallsförordningen.

¹⁸⁰ Se NFS 2006:6.

dispensmängder medgavs i flera län.¹⁸¹

Samtidigt har deponiförbuden varit mycket effektiva styrmedel för att kunna gå ifrån deponering av brännbart och organiskt avfall. Med fortsatt utbyggnad kommer behovet av dispensdeponering enligt Profus rapport att försvinna inom några år.¹⁸² Naturvårdsverket bedömer i den nationella avfallsplanen att förbuden kommer att kunna uppfyllas inom några år.¹⁸³

Ytterligare styrmedel för att öka utbyggnadstakten behövs inte enligt Profu och de regionala skillnaderna i tillgång och efterfrågan på behandlingskapacitet anses vara små.¹⁸⁴ En person vid Naturvårdsverket angav vid intervju att den regionala planeringen är viktig och att länsstyrelsens samordnande roll måste stärkas eller förtydligas.¹⁸⁵ Två personer vid ett återvinningsföretag angav att det inte finns någon strategi mellan länen när det gäller att planera för tillräcklig behandlingskapacitet.¹⁸⁶ Här kan det alltså finnas utvecklingsbehov trots de slutsatser som Profus rapport kommit fram till.

Kravet på offentlig upphandling när kommuner köper avfallstjänster av kommunägda bolag kan föra med sig att frågan om tillgänglig behandlingskapacitet åtminstone blir belyst. Upphandlingsreglerna underlättar då vid länsstyrelsens dispensprövning eftersom Naturvårdsverket i sina allmänna råd angav att undantag från deponeringsförbuden inte är tillämpliga när det finns lämpligare behandlingsformer. Regeringsrättens domar från 2008 mot bl.a. Tomelilla visar att kommunen inte kan leverera avfall till det av kommunen delägda bolaget utan föregående upphandling.¹⁸⁷

Mellan åren 1994 till 2004 minskade deponeringen av hushållsavfall med 70 %, men även mängden deponerat industriavfall och byggavfall minskade kraftigt.¹⁸⁸ En person vid ett företag inom återvinningsbranschen uppgav dock att man efter en större undersökning kunde konstatera att nästan 80 % av allt avfall som går in i landets deponier är konstruktionsmaterial eftersom det inte beskattas. Det gör att endast 20 % beskattas trots att man tar in lika mycket material idag som för 10 år sedan. Frågan är då om avfallsmängderna på deponierna egentligen gått ned så mycket som statistiken gör gällande.¹⁸⁹

3.6.2 Metangasutsläpp från befintliga och gamla deponier

Förr var det vanligt att det avfall som deponerades var blandat - brännbart, organiskt och inert. Dessutom fanns inte deponeringsförordningens stränga krav på geologisk barriär,

¹⁸¹ Naturvårdsverkets rapport 5792, s. 6.

¹⁸² Profus rapport, s. 2.

¹⁸³ Naturvårdsverkets rapport, Strategi för hållbar avfallshantering, Sveriges avfallsplan, 2005, s. 63.

¹⁸⁴ Profus rapport, s. 2 och s. 19.

¹⁸⁵ Se förstudiens bilaga 1, s. 16.

¹⁸⁶ Se förstudiens bilaga 1, s. 28.

¹⁸⁷ Regeringsrätten Mål nr 176-179-06 DOM 2008-03-17 och Mål nr 172-175-06 DOM 2008-03-17.

¹⁸⁸ Se Miljömålsrådets rapport Miljömålen på köpet, de Facto 2006, s. 75.

¹⁸⁹ Se förstudiens bilaga 1, s. 27.

bottentätning eller insamlingssystem för deponigas etc. Forskaren Monica Östman, SLU i Uppsala, presenterar i sin avhandling ”Ageing Landfills – Development and Processes” hur man skulle kunna komma till rätta snabbare med de miljöhot som gamla soptippar innebär. I dagsläget låter man tipparna vara och nedbrytningen får ta den tid den tar. Men enligt Östman skulle man på sikt kunna begränsa metallföroreningar, då det organiska materialet binder och stabiliserar metallen bättre ju längre nedbrytningen av det organiska materialet har kommit. Syresättning av tipparnas inre delar skulle inledningsvis leda till ökade metallutsläpp men på sikt skulle utsläppen avta. Östman konstaterar att soptipparna trots detta måste övervakas under mycket lång tid för att kontrollera miljöpåverkan. I en annan forskningsrapport påpekas att insamling av metangas behövs långt efter att deponin avslutats, även om gasproduktionen kan gå ned för varje år. Två undersökta tippar visade i det ena fallet att produktionen av metangas gick ned 20 % på ett år, medan produktionen på den andra tippen inte visade några tendenser till minskning alls.¹⁹⁰

Deponeringsförordningens införande innebar strängare krav exempelvis på bättre tätning för att undvika läckage av lakvatten och deponigasutsläpp. Många av landets deponier klarar inte kraven och läggs ned i samband med utgången av år 2008.

Verksamhetsutövare skulle senast den 1 juli 2002 lämna in antingen en anpassningsplan eller en avslutningsplan till tillsynsmyndigheten.¹⁹¹ Av anpassningsplanen skulle det framgå vilka åtgärder som planerades för att nå upp till kraven i ett antal bestämmelser. Avslutningsplanen skulle således ange hur man tänkte avsluta deponin utifrån avslutningsbestämmelserna.

Verksamhetsutövare ska se till att deponigas samlas in från deponier som tar emot biologiskt nedbrytbart avfall.¹⁹² Enligt Naturvårdsverket ska deponier som tar emot *organiskt avfall* alltid samla in deponigas, med undantag för om det inte finns någon gas att samla in. I övrigt går det inte att ge ett generellt svar på när gasinsamling måste ske, utan en individuell bedömning ska göras i varje enskilt fall.¹⁹³

Deponeringsförordningen är inte tillämplig på sådana deponier som slutade ta emot avfall före den 16 juli 2001 och i övrigt har vidtagit alla åtgärder som krävs för att avsluta den.¹⁹⁴

De befintliga deponier som ska avslutas omfattas således inte av kravet på insamling av deponigas. I många fall kan det dock finnas ett behov av deponigasinsamling även för dessa deponier, för att minska den klimatpåverkan som metangasen ger upphov till samt för att minska risken för skador på sluttäckningen. Krav på insamling av deponigas på deponier som ska avslutas får då ställas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna. Detta

¹⁹⁰ Slutrapport STEM projekt nr P10856 ”Metan från avfallsupplag i Sverige”, s. 46 f. Att den ena tippen inte minskade sin metangasproduktion kan enligt rapporten (s. 44) bero på att stora mängder bygg- och rivningsavfall deponerats.

¹⁹¹ Se 38 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

¹⁹² Se 25 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall.

¹⁹³ Naturvårdsverkets handbok 2004:2, Deponering av avfall.

¹⁹⁴ Se punkten 2 i bestämmelserna om deponeringsförordningens ikraftträdande.

kan exempelvis vara aktuellt om deponin tagit emot organiskt avfall i stor omfattning.

Vilka gamla deponier som överhuvudtaget finns kommer en inventering att visa.¹⁹⁵ Eventuella åtgärder som bör vidtas är då upp till tillsynsmyndigheten att bedöma. Frågan är vem som är tillsynsmyndighet och om den kan komma att ändras efter att deponin har avslutats. Naturvårdsverket har på förfrågan av Länsstyrelsen i Västra Götaland besvarat ett antal frågor angående hur deponier som läggs ned ska hanteras framöver. Verket har uttalat att om kommunen är tillsynsmyndighet under deponins driftsfas (aktiv fas då avfall tas emot tills sluttäckning har skett) sker ingen ändring efter deponins driftsfas. Om däremot länsstyrelsen varit tillsynsmyndighet under deponins driftsfas, övergår tillsynen till kommunen efter deponins driftsfas. Efter att deponin har avslutats omfattas inte anläggningen av tillståndsplikt längre, utan blir en s.k. U-verksamhet. Deponin är dock fortfarande en miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken.¹⁹⁶

Under en intervju med två personer vid företag inom återvinningsbranschen ifrågasattes riktigheten i den statistiken som finns över metangasutsläpp, eftersom så få anläggningar redovisar sina beräkningsmodeller och siffror. Man menade att endast fem anläggningar redovisar emission av metangas varav tre av dessa var företagets egna. Anläggningarna påstods plocka ut och nyttogöra mer gas än någonsin, trots allt konstruktionsmaterial. Någon tendens till att metantillgången går ned har heller inte märkts.¹⁹⁷ Frågan är hur stora utsläppen av metangas är från deponier där ingen eller begränsad insamling sker. En viktig forskningsuppgift vore att verifiera riktigheten i påståendet.

Påståendet har endast ytligt undersökts av förstudiens författare genom läsning i miljörapporter och emissionsdeklarationer. Via Naturvårdsverket gavs tillträde till Sveriges miljörapporteringsportal (SMP).¹⁹⁸ Av 25 anläggningar med SNI Kod 90.290 visade det sig att 16 anläggningar redovisade uppgifter om att man på något sätt arbetade med frågan om deponigas. Flera angav hur mycket deponigas som man utvinner och antingen nyttogör eller facklar. Några av dem som inte redovisade något om metan påstod sig deponera avfall som inte genererade någon metangas.

Att man i flera fall redovisar hur mycket metangas som samlas in är dock *inte* detsamma som att redovisa hur stora emissionerna är för anläggningarna. För det ändamålet måste något slags beräkningsmodell eller uppskattningar anges, som i förekommande fall styrker uppgifterna i miljörapportens emissionsdeklaration. Förstudiens författare är inte

¹⁹⁵ Enligt 6 § NFS 2006:6 ska den kommunala avfallsplanen innehålla uppgifter om nedlagda deponier. För varje deponi ska redovisas en bedömning av risken för olägenheter för människors hälsa och miljön. I de fall kommunen har varit verksamhetsutövare ska den kommunala avfallsplanen också innehålla uppgifter om planerade eller vidtagna åtgärder för att förebygga olägenheter.

¹⁹⁶ Naturvårdsverkets yttrande 2008-12-01, Dnr 641-4945-08, "Begäran om tillsynsvägledning – Tillståndets giltighet och tillsynsmyndighet för nedlagda deponier", s. 2 f.

¹⁹⁷ Se förstudiens bilaga 1, s. 27.

¹⁹⁸ Förstudiens författare fick tillgång till SMP först efter att ha uppgett kontaktperson inom verket. Detta väcker frågor om allmänhetens egentliga tillgång till miljöinformation såsom följer av Århuskonventionen och som beskrivs under rubriken "SMP ger tillgång till miljöinformation" på webbplatsen <https://smp2.naturvardsverket.se/Information/About.aspx>. Ett tips för Naturvårdsverket kan vara att fundera vidare kring SMP:s tillgänglighet.

kvalificerad att dra några slutsatser i dessa frågor, men anser att det finns behov av en djupare utredning som klarlägger det antagna problemets storlek.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Naturvårdsverkets webbokhandel tillhandahåller rapporten "Gas emission from Landfills", pdf 1999, om deponigaser och hur vidare forskning på området kan bedrivas.

5 Avfallsregleringens struktur och utveckling

Sveriges medlemskap i EU innebar stora förändringar för miljölagstiftningen, inte minst gällande avfallsfrågor. Vår nationella avfallsreglering är till stor del styrd av EG-rätten, genom främst förordningar och direktiv men även EG-domstolens praxis. Ett grundläggande förhållningssätt mellan EU och medlemsstaterna framgår av den s.k. lojalitetsplikten som stadgas i artikel 10 i EG-fördraget. Medlemsstaterna ska genomföra EG-rätten och då kan två huvudkrav på medlemsstaterna nämnas. Det ena kravet är att de EG-rättsliga miljökraven faktiskt efterlevs av medlemsstaterna. Det andra kravet är att EG-direktiven juridiskt tydligt återspeglas i den nationella rätten.²⁰⁰

Alltså ska både implementering av EG-direktiv och tillämpning av EG-rätten i övrigt ske i överensstämmelse med EU:s målsättningar. Vanligen sker regleringen på miljöområdet genom s.k. minimidirektiv vilket innebär att Sverige kan införa strängare miljöskydds krav än som följer av EG-direktivet.²⁰¹

När ett direktiv har implementerats brukar Miljööverdomstolen ta på sig rollen att vid rättstillämpningen titta på de svenska bestämmelserna jämfört med EG-direktivet, för att kontrollera att implementeringen är korrekt.

15 kap. miljöbalken är utformat som ett slags ramlagstiftning för avfallsområdet. Flera paragrafer innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter vilket resulterat i en mängd förordningar. Som exempel kan nämnas avfallsförordningen, producentansvarsförordningarna, förordningen om avfallsförbränning och deponeringsförordningen. Vidare har Naturvårdsverket genom bemyndiganden på olika håll meddelat myndighetsföreskrifter såsom NFS 2004:4 om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall, NFS 2002:28 om avfallsförbränning, NFS 2004:10 om deponering m.m., NFS 2006:6 om innehållet i en kommunal avfallsplan osv.

Flera av intervjupersonerna har påtalat att avfallslagstiftningen har en rörig struktur och att det finns ett stort behov av en översyn. En person vid Länsstyrelsen i Stockholm uttryckte att avfallslagstiftningen är en av de svåraste regleringarna eftersom

²⁰⁰ Michanek/Zetterberg utvecklar följderna för svenskt vidkommande i och med EU-inträdet, se Den svenska miljöretten, avsnitt 4.4.1 och 5.2.5. Författarna skriver att den svenska miljön i flera avseenden är tillräckligt bra mot bakgrund av EG-rätten, i vart fall är det en vanlig uppfattning i och utanför Sverige, s. 84. Man kan dock i motsats nämna att vissa gator i större svenska tätorter dras med för höga halter av PM10 (partiklar i luften) varpå miljö kvalitetsnormen för PM10 överskrids. De rättigheter för den enskilde som följer av EG-direktiv 96/62/EG om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten, att kunna kräva upprättande av handlingsplan för innehållande av normen (artikel 7.3), lär inte återspeglas av svensk rätt idag. Se EG-domstolens förhandsavgörande den 25 juli 2008 i mål C-237/07 angående luftkvaliteten i München.

²⁰¹ Direktiv och förordningar av miljöskyddskaraktär antas enligt artikel 175 i EG-fördraget. Direktiv och förordningar av marknadskaraktär antas enligt artikel 95 i EG-fördraget. Den s.k. miljögarantin ger dock medlemsstaterna möjlighet att i undantagsfall behålla eller införa strängare miljökrav än vad som följer av marknadsdirektiven, se artikel 95.5 i EG-fördraget samt mer ingående om miljögaranti i Mahmoudi, EU:s miljö rätt, s. 107 ff.

bestämmelserna är så många både i balken, i förordningar och från EU. Det komplicerade utgångsläget gör det svårt att finna handläggare som vill jobba med avfallsfrågor.²⁰² En anledning till att avfallsområdet upplevs som rörigt är alla regler som har stuckits in på olika ställen för att svensk lag ska motsvara kraven i EG-rätten. Miljödepartementet har diskuterat huruvida 15 kap. miljöbalken borde moderniseras och omstruktureras. Detta kan i så fall ske i samband med att det nya ramdirektivet om avfall ska implementeras. Men analysen kring vilka ändringar som är nödvändiga har ännu inte gjorts. En person vid departementet konstaterade att man har lappat och lagat i avfallslagstiftningen och att det nu kan vara dags för ett omtag så att regleringen blir enklare och tydligare sett till helheten. Även regelförenkling skulle kunna ingå i detta arbete.²⁰³

En person vid Naturvårdsverket konstaterade att man i arbetet med regelförenklingar borde ta bort tillståndsplikten för yrkesmässiga transporter av avfall vilket från början är en överimplementering av ramdirektivet om avfall.²⁰⁴ Enligt direktivet ska den som transporterar avfall yrkesmässigt finnas i ett register. Detta kan tillgodoses genom att man endast kräver anmälan till länsstyrelsen.²⁰⁵

Ett konkret förslag på hur man bör hantera omstruktureringen har framkommit vid intervju med en person vid Naturvårdsverket. Det behövs ett mer pedagogiskt upplägg och då skulle de fyra riktlinjer som används i den nationella avfallsplanen även kunna användas som uppställning för avfallslagstiftningen. Riktlinjerna är förebyggande arbete för att minska mängden och farligheten hos avfallet, att avgifta kretsloppet, att använda avfallsresurserna så effektivt som möjligt och till sist det säkra omhändertagandet.

Implementeringen av det nya ramdirektivet kan *förmodligen* innebära att fler definitioner kring vad som är förebyggande, återvinning och bortskaffning, biprodukter samt när avfall upphör att utgöra avfall införs i lagtext. Det talar för att avfallsregleringen blir enklare att tillämpa. Det nya ramdirektivets implementering borde utgöra föremål för rättsvetenskaplig forskning eftersom direktivet innebär flera nyheter jämfört med tidigare direktiv. Det nya direktivet ska vara implementerat senast i december 2010 men den svenska lagstiftningen lär behöva korrigeras även efter detta datum. Därmed kan forskning kring implementeringen vara till stor nytta.

²⁰² Se förstudiens bilaga 1, s. 20.

²⁰³ Se förstudiens bilaga 1, s. 24 och s. 26.

²⁰⁴ Jämför 26 § avfallsförordningen med artikel 12 Rådets direktiv av den 15 juli 1975 om avfall (75/442/EEG) samt artikel 12 ramdirektivet 2006/12/EG.

²⁰⁵ Se förstudiens bilaga 1, s. 8.

6 Pågående och framtida forskningsprojekt

6.1 Forskningsprogrammet Hållbar Avfallshantering (pågår)

Programmet ska identifiera vilka styrmedel och strategiska beslut som kan bidra till att utveckla avfallshanteringen i en mer hållbar riktning. Enligt programchefen Tomas Ekvall, IVL, handlar det om att både påverka trenden med ökade avfallsmängder och om att hantera detta avfall på bästa sätt. Fokus ligger dock på den övre halvan av avfallshierarkin – prevention, återanvändning och materialåtervinning. Inom programmet ska man studera avfallssystemet utifrån miljömässiga, ekonomiska, kulturella och sociala aspekter. Forskarna är verksamma inom nationalekonomi, etnologi, miljöpsykologi, systemanalys och framtidsstudier. De styrmedel som man ska studera är bland annat information, lagstiftning och ekonomiska styrmedel. Frågan är då vilka styrmedel som bäst, i kombination eller enskilda, kan leda till en hållbar avfallshantering ur ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Naturvårdsverket har satsat 16 miljoner kr på programmet som ska pågå i sex år.

6.2 SHARP – Sustainable Households Attitudes Resources & Policy (pågår)

Forskningsprogrammet ska bidra till att följande miljökvalitetsmål nås: Giftfri miljö, God bebyggd miljö, Begränsad klimatpåverkan, Ingen övergödning samt Skyddande ozonskikt. Med tidsdagböcker och djupintervjuer studerar forskarna hushållens attityder och agerande för att få svar på vad människor tycker är miljövänligt respektive vad som upplevs som hinder och problem. Målet är att utforma fungerande styrmedel. Naturvårdsverket har mellan 2003 och 2008 anslagit 16 miljoner kr till programmet.

6.3 Vilka behov finns av framtida forskning?

Enligt en person vid IVL Svenska Miljöinstitutet kommer man även efter forskningsprogrammet Hållbar avfallshantering veta lite om avfallsprevention. Enligt intervjupersonen borde framtida forskningsinsatser kring avfallsprevention gå utanför avfallsområdet och mer fokusera på materialflöden i hela samhället. Ett annat begränsat område är den viktbaserade soptaxan som ger en tydlig avfallsminskande effekt, men där man inte riktigt vet var flödena tar vägen istället.²⁰⁶

²⁰⁶ Se förstudiens bilaga 1, s. 19.

Att det i nuläget saknas kunskap om avfallsprevention uttrycktes också på Avfallsrådets möte den 10 september 2008.

Det har framkommit många synpunkter kring tillsynens status i dagsläget, som talar för att satsningar måste göras för att förbättra tillsynsapparaten. Enligt mötesunderlag från Miljöforskningsnämnden har utlysning av forskningsprogram inom effektiv miljötillsyn skett.²⁰⁷ Planerad start av programmet uppges vara år 2009. Kontakta Naturvårdsverket för mer information.

²⁰⁷ Naturvårdsverkets Forskningssekretariat, Miljöforskningsnämnden 4-07, 2007-09-18, Mötesunderlag bilaga 9a.

7 Egna reflektioner

-So you think it will be difficult?

-Very.²⁰⁸

Många önskar en mer lättöverskådlig och lättillämpad avfallslagstiftning. Jag kan hålla med om det behovet när jag ser tillbaka på mina svårigheter att finna *den röda tråden* genom avfallsområdet vid arbetet med denna förstudie. Det finns en salig blandning av stora och små frågor, vilka rättsliga principer som berör avfallsområdet och hur de i detalj reflekteras i lagstiftningen. Om de ens reflekteras vill säga. Eller om de ens *bör* reflekteras i just *avfallslagstiftningen*. Svårigheterna att lyfta fram relevanta frågeställningar i denna förstudie angående avfallsregler, påminner om de problem som lagstiftaren ställs inför när det gäller att utforma en rättsordning som ska styra mot en hållbar utveckling. I *vilka* sammanhang ska hon besluta om *vilka* styrmedel för att komma till rätta med *vilka* problem? Svensk avfallshantering har det senaste årtiondet utvecklats genom skärpta driftskrav på avfallsanläggningarna och ökad materialåtervinning vilket placerar Sverige långt fram internationellt. Men det är ändå inte tillräckligt för att komma till rätta med alla problem på avfallsområdet, om förändrade produktions- och konsumtionsmönster nu ska räknas dit.

Naturresursförbrukningen vid produktion av varor och användningen av farliga kemikalier i produkterna möts inte tillräckligt väl av nu gällande miljölagstiftning. Kemikalieanvändningen försvårar inte bara återvinningen utan ger också upphov till diffusa utsläpp under varornas hela livscykel. Frågan är vilka reella möjligheter som finns att med dagens avfallslagstiftning eller med *någon* lagstiftning begränsa problemen. Olika delar av den traditionella rättsordningen såsom äganderätt, frihandel, rättssäkerhetsaspekter etc. motverkar helt klart möjligheterna att bromsa upp produktionen och konsumtionen av varor till att hålla sig inom ramen för vad miljön kan bära. Detta talar för att det är angeläget att integrera avfallsfrågor långt utanför den traditionella miljölagstiftningen.

En viktig utgångspunkt för utvecklingen av avfallslagstiftningen är enligt min mening begreppet hållbar utveckling och hur de ekologiska, ekonomiska och sociala aspekterna förhåller sig till varandra. Att ekonomin är en viktig del av begreppet märks inte minst tydligt under en lågkonjunktur. Men förutsättningen för att kunna förhindra att naturresurser förbrukas är ändå att ekologisk hållbar utveckling ges företräde framför ekonomisk och social hållbar utveckling. Grunden för ekonomisk tillväxt är det material som produkter kan tillverkas av, dvs. naturresurserna. Eftersom "vädens skafferi" i många fall inte fyller på sig självt leder en ständig ekonomisk tillväxt till att naturresurserna förr eller senare tar slut. Då tar även den ekonomiska tillväxten slut i de delar den bygger på produktion och konsumtion av varor. Att i begreppet hållbar utveckling väga ekologiska och ekonomiska aspekter lika, gör det svårt att begränsa naturresursförbrukningen när ekonomiska intressen vill använda resurserna för att skapa

²⁰⁸ Dialog mellan agenten Ethan Hunt och hans chef i filmen Mission Impossible II.

tillväxt. För en hållbar rättsordning är det inte längre tillräckligt att tänka i traditionella banor. Det behövs nytänkande.

Ovanstående stycke är dock *fullständigt orealistiskt* och får ses som ett uttryck av en (förhållandevis) ung miljöjurists särpräglade naivitet. Innan lagstiftaren ens kan börja fundera i nya banor måste andra traditionella rättsliga konflikter lösas. Det som idag snarast är att beteckna som en rätts(o)ordning måste struktureras till en rättsordning med betoning på *ordning*. Striden på avfallsområdet berör till stor del frågor om konkurrens mellan marknadsaktörer, istället för rena miljöfrågor. Återvinningsindustrierna skriker sig hessa för att lagefterlevnad ska prägla avfallsmarknaden och att man därigenom försäkras rättvisa marknadsförhållanden.²⁰⁹ Kommunerna försöker värja sig från krav på upphandling etc. för att i möjligaste mån slippa delta på den konkurrensutsatta marknaden.²¹⁰ De miljörelaterade frågor som *kan* lyftas fram, t.ex. tillämpning av närhetsprincipen eller sådant som rör dispensdeponering, avfallsimporter och tillräcklig behandlingskapacitet, verkar snarare användas som slagträ i marknadsdebatten än som viktiga frågor för just miljön. Hade jag haft detta klart för mig när arbetet med förstudien inleddes skulle innehållet naturligtvis ha blivit ett helt annat. Något så tokigt som att försöka låta miljöaspekter i första hand prägla en förstudie om 15 kap. miljöbalken kommer inte ske igen. Men jag betraktar Naturvårdsverket som en myndighet för miljön trots ifrågasättanden från offentliga utredare och trots regeringens ambition att lyfta in samhällsekonomiska analyser på verkets agenda. Detta tillsammans med att miljöbalkens förarbeten beskriver 15 kap. som en skyddslagstiftning får duga som förklaring till att miljö lämnats företräde framför flera tunga ”knäckfrågor”. Vissa frågor har som tur är senare fångats upp av förstudiens seminariedel.

Nå väl, åter till vad jag betraktar som viktiga miljöaspekter på avfallsområdet. De svenska regler som ligger närmast till hands när det gäller möjligheterna att förebygga avfalls uppkomst är dels producentansvarsförordningarna, dels de allmänna hänsynsreglerna. Producentansvaret träffar ett begränsat antal produkter. De allmänna hänsynsreglerna gäller fortlöpande och omfattar alla åtgärder och verksamheter som inte är av försumbar betydelse för miljöbalkens mål. Hänsynsreglerna tillämpas bland annat vid tillståndsprövningar för att ställa krav på verksamhetsutövare. Här anser jag att Naturvårdsverket borde driva på rättsutvecklingen så att tillstånd för naturresursintensiva verksamheter förenas med villkor som både begränsar förbrukningen av ändliga naturresurser och som minskar trycket på avfallshanteringen. Därmed skulle miljöbelastningen kunna minska. Detta är dock än så länge ett främmande synsätt som lär stöta sig med traditionella ”rättigheter”.

Kommunernas avfallsplaner och de mål som där ställs upp för minskning av både avfallsmängder och farlighet är ett *bra* sätt att styra kommunala verksamheter i samma riktning som de nationella miljömålen. Men för att det inte ska råda olika förutsättningar för landets verksamhetsutövare i fråga om vilka krav på åtgärder som ställs i praktiken, borde länsstyrelsernas styrande roller stärkas. Att ge länsstyrelserna större inflytande inkräktar på det kommunala självbestämmandet men är kanske nödvändigt för att kunna

²⁰⁹ Se t.ex. Återvinningsindustrierna, s. 8 och s. 22.

²¹⁰ Se t.ex. artikeln ”Politiker vill lägga avfallslag på soptippen” på SR:s webbplats.

samordna kravnivåerna för länens kommuner och länen sinsemellan, så att samma krav gäller för hela landet och därmed för Sveriges samlade miljö.

Regeringsrättens domar om krav på kommuner att upphandla avfallstjänster för med sig både bra och dåliga effekter i miljöhänsen. Eftersom det har konstaterats att det vid länsstyrelsens prövningar av dispensdeponering kan vara svårt att avgöra vilken kapacitet som finns tillgänglig för förbränning kan ett upphandlingsförfarande visa om det kommunala avfallet verkligen måste deponeras. Att förbränning med energiutvinning som behandlingsmetod för avfallet gäller framför deponering följer av avfallshierarkin och här finns nog inget utrymme för kommunen att ”välja fritt”. Om det i någon situation skulle antas att dispensdeponering på en kommunal anläggning är mer kostnadseffektivt än att låta en förbränningsanläggning behandla avfallet kanske det dock lockar till deponering.

Det saknas styrmedel för länsstyrelserna att tillförsäkra tillräcklig förbränningskapacitet så för avfall som *inte* omfattas av upphandlingskrav lär det även i fortsättningen vara svårt att fullt ut kontrollera förbränningsläget. Länsstyrelserna bör dock kunna begära att den som söker dispens från deponeringsförbudet också redovisar förbränningsläget innan beslut överhuvudtaget kan fattas. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd skulle heller inte undantag från förbuden medges när det finns lämpligare behandlingsformer.

Linköpings kommun har konstaterat en negativ effekt med upphandling – att aktörer på stort avstånd från källan kan vinna upphandlingen varpå avfallet måste transporteras med miljöpåverkan som följd.²¹¹ Frågan är då hur närhetsprincipen och EU:s strävan att främja återvinning i hela unionen ska kunna förenas. Det nya ramdirektivet om avfall anger att inte bara transporter i bortskaffningssyfte utan även i återvinningsyfte *kan* begränsas av medlemsstaterna när det finns risk att nationellt avfall måste bortskaffas till följd av återvinning av importerat avfall. Detta ser i teorin ut att kunna minska långväga transporter mellan medlemsländerna vilket är bra för miljön. Men samtidigt kan det göra att utbyggnaden av tillräcklig nationell behandlingskapacitet bromsas upp när verksamhetsutövare inte kan tillförsäkras tillräckligt med avfall genom import och därmed inte vågar investera i nya anläggningar. Naturvårdsverket måste nog vara ”på tårna” när det gäller att precisera närhetsprincipens tillämpning.

Man kan vidare fundera på vilken inverkan upphandlingskraven har vid de kommunala deponiernas konstruktion och sluttäckning. Om avfall används vid sluttäckningen räknas det som ett återvinningsförfarande. Som en del av kommunens avfallshantering borde det då vara möjligt att anläggningsmaterialet måste upphandlas. Samtidigt kan det bli praktiskt omöjligt att driva anläggningar där avfall inte kan klassificeras som konstruktionsmaterial och nyttgöras utan upphandlingsförfarande. Det verkar då tala i negativ riktning för frågor om hushållning med jungfruligt material.

Den allmänna diskussionen om resurshushållning kontra en giftfri miljö visar på de starka intressen som finns på avfallsområdet. Det visar också på behovet av att Naturvårdsverket verkligen bestämmer vad som gäller för avfallshanteringen och dessutom aktivt vägleder myndigheterna. Intrycket jag har fått från intervjuer och från

²¹¹ Se artikeln ”Politiker vill lägga avfallslag på soptippen” på SR:s webbplats.

skriftliga källor är att Naturvårdsverket inte ska skämmas för att ta dessa initiativ.

Vägen till mindre miljöpåverkan från avfallsområdet måste starta i förändrade produktions- och konsumtionsmönster. Det handlar om att integrera avfallsfrågor i all samhällsplanering, lagstiftning, produktion och i den enskildes handlande. För att åstadkomma nödvändiga förändringar krävs nytänkande. Frågan är om vi har förmågan att styra utvecklingen mot ett resurshushållande kretsloppssamhälle.

*-Well Mr Hunt, this is Mission Impossible, not mission difficult. Difficult should be a walk in the park for you.*²¹²

²¹² Chefen förklarar uppdragets dignitet i filmen Mission Impossible II.

Källförteckning

EU

Kommissionens meddelande *Mot en temainriktad strategi för förebyggande av avfall*, KOM (2003) 301 slutlig, 27.5.2003

Kommissionens meddelande *Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall*, KOM(2005) 666 slutlig, Bryssel 21.12.2005

Offentliga tryck

Prop. 1972:111 angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten

Prop. 1975:32 om återvinning och omhändertagande av avfall

Prop. 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling

Prop. 1996/97:172 Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla

Prop. 1997/98:45, Miljöbalk, Del 1

Prop. 1997/98:45, Miljöbalk, Författningskommentar och bil. 1, Del 2

Prop. 2002/03:117 Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp

Prop. 2005/06:125 Beskattning av visst hushållsavfall som förbränns, m.m.

Kommittédirektiv 2008:1 Kostnadseffektiva ekonomiska styrmedel för avfall som förbränns

Litteratur och rapporter

Brown, L R; *Plan B 3.0 Uppdrag: Rädda Jorden!*, Addera Förlag, 2008

Christensen, J; *Rätt och kretslopp Studier om förutsättningar för rättslig kontroll av naturresursflöden, tillämpade på fosfor*, Iustus 2000

Dalhammar, C; *Miljömålen och miljöbalken – Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljökvalitetsmål*, IIIIEE report 2008:1 inom forskningsprogrammet ENGO, 2008

Darpö, J; Miljöbrott och åtalsrätt, i *Fågelperspektiv på rättsordningen*, Vänbok till Staffan Westerlund, (red. Basse, Ebbesson, Michanek), Iustus 2002, s. 215 ff.

Ekvall, T, m.fl.; *Underlag till utvärdering av producentansvaret för förpackningar Miljömässiga och samhällsekonomiska för- och nackdelar med materialåtervinning av plast- och pappersförpackningar samt fastighetsnära insamling*, IVL Svenska miljöinstitutet på uppdrag av Naturvårdsverket, 2006

Fröberg & Lundholm Advokatbyrå; *Underlag för en samordning av avfalls- och kemikalielagstiftningen – rättsliga förutsättningar*, på uppdrag av Naturvårdsverket, 2007

Mahmoudi, S; *EU:s miljö rätt*, 2:a upplagan, Norstedts juridik 2003

Michanek, G, och Zetterberg, C; *Den svenska miljö rätten*, 2:a upplagan, Iustus 2008

Michanek, G och Ödberg, C; SHARP Working Paper: *Rättens roll vid val av miljö vänliga produkter*, forskningsprogrammets SHARP webbplats

Miljömålsrådets rapport, *Miljömålen – nu är det bråttom!*, 2008

Miljömålsrådets rapport, *Miljömålen på köpet*, 2006

Naturvårdsverkets rapport, *National Inventory Report 2009 Sweden*, 2009

Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapport, *Den svenska klimatstrategins utveckling En sammanfattning av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till kontroll station 2008*

Naturvårdsverkets rapport 5903, *Konsumtionens klimatpåverkan*, 2008

Naturvårdsverkets rapport *Konsekvenser av en begränsning av definitionen av hushållsavfall*, 2008

Naturvårdsverkets rapport 5792, *Uppföljning av deponeringsförbuden 2007*, 2008

Naturvårdsverkets rapport 5868, *Avfall i Sverige 2006*, 2008

Naturvårdsverkets rapport *Hur kriterier för återvinning av avfall i anläggningsarbeten kommer att påverka återvinningen av bottenaskor som genereras vid förbränning Samhällsekonomiska konsekvenser*, bilaga 1, 2007, NV:s webbplats

Naturvårdsverkets rapport 5648, *Framtida producentansvar för förpackningar och tidningar*, 2006

Naturvårdsverkets rapport, *Strategi för en hållbar avfallshantering Sveriges Avfallsplan*, 2005

Naturvårdsverkets rapport 5408, *Marknaden för avfallshantering*, 2004

Naturvårdsverkets rapport 5412, *Lagstiftningens roll i den integrerade produktpolitiken*, 2004

Profus rapport, *Konsekvenser av att införa ett slutdatum för dispensdeponering*, 2008, NV:s webbplats

Riksrevisionens rapport 2005:4, *Miljögifter från avfallsförbränningen – Hur fungerar tillsynen?*, 2005

STEM projekt nr P10856, *Metan från avfallsupplag i Sverige*, 2005, Energimyndighetens webbplats

Westerlund, S; *En hållbar rättsordning rättsvetenskapliga paradigmen och tankevändor*, Iustus 1997

Zetterberg, C; *Kemikaliers vara eller icke vara*, i *Miljörätten i förändring – en antologi*, (red. Michanek, Björkman) Iustus 2003, s. 117 ff.

Återvinningsindustrierna; *Återvinning 2020 – spelregler och rollfördelning för framtidens främsta råvara*, 2007, Återvinningsindustriernas webbplats

Östman, M; *Ageing Landfills – Development and Processes*, Doctoral Thesis, Swedish University of Agricultural Sciences, SLU Service 2008

Annat

Avfallsrådets mötesanteckningar 2008-09-25 Dnr 646-6044- 08 Rp, NV:s webbplats

Naturvårdsverkets yttrande 2009-01-15, Dnr 551-8224-08 Rp, NV:s webbplats

Sommestad, L, och Wiquist, W; *Sopbränning för hållbar stad*, Upsala Nya Tidning, 2008-11-19

Sveriges radio; *Politiker vill lägga avfallslag på soptippen*, 2008-12-15, SR:s webbplats

Sörlin, S, och Edman, S; *Har vi gjort det här?*, Dagens Nyheter, 2008-07-02

Del 2 Avfallsseminarium den 23 januari 2009

Utvecklingsbehov

Miljöpåverkan och avfallsprevention

För att närma sig problemen på avfallsområdet diskuterades det faktum att den ekonomiska tillväxtens ökning i stor utsträckning bygger på ökad produktion och konsumtion av varor. Detta medför ökad *förbrukning av naturresurser* samt ökad *belastning på avfallshanteringen*. Förstudiens författare ansåg att det framöver kommer att krävas nytänkande om problemen ska kunna begränsas. Eventuella åtgärder får dock inte enbart gälla Sverige utan internationella överenskommelser är helt avgörande i en globaliserad värld.

- En tidig fråga från Caroline Wehlander, SKL, var om klimat är en naturresurs. Forskaren Annika Nilsson, Lunds universitet, svarade att vatten och luft är resurser medan klimat är en form av kvalitet på resursen. Jan-Olov Sundqvist, IVL, angav att man mer och mer går över mot att se det som en resurs. Det viktiga är att den aspekten inte glöms bort i diskussionen om hållbar utveckling och när regler/styrmedel utformas.

Utöver problemet med naturresursförbrukningen innebär avfallsmängderna och dess farlighet problem för de avfallshanterande leden. *Avfallsprevention*, dvs. att både minska uppkomsten av avfall och dess farlighet, reflekteras blygsamt i svensk lagstiftning. De regler i den nationella avfallslagstiftningen som uttryckligen anger att avfall bör förebyggas är dels vissa av producentansvarsförordningarna och dels regler om innehållet i kommunernas avfallsplaner. Frågan är om det är angeläget att avfallsprevention tydligare uttalas som mål i lagstiftningen.

- Jan-Olov Sundqvist, IVL, uttalade följande: Målet för avfallspolitiken och avfallslagstiftningen bör vara att minska resursförbrukningen och den negativa påverkan på miljön. Detta förutsätter ett livscykel-tänkande. Det åstadkoms inte automatiskt genom att minska avfallsmängderna eller öka återvinningsgraden. Det är framförallt viktigt att fokusera på att minska avfalls farlighet. Det man bör fokusera på är resurshantering snarare än enbart avfallshantering.
- Charlotta Broman, Miljödepartementet: Frågan är vad som avses när man talar om att minska avfallsmängderna i produktionsledet; är det att man vill minska mängden material i respektive produkt eller är det att man vill minska mängden avfall som uppkommer vid själva produktionen. Det är väl här problemet ligger och det kanske inte är just avfallslagstiftningen som kommer till rätta med tillverkningsledet.

- Per Bergman, Kemikalieinspektionen: En viktig faktor för att nå målet giftfri miljö är att den kunskap som tas fram pga. Reach verkligen sprids i användarledet och avfallsledet.
- De kommunala avfallsplanerna diskuterades. Caroline Wehlander, SKL, funderade kring de reella möjligheterna att åstadkomma avfallsprevention genom de kommunala avfallsplanerna. Avgörande är istället vad kommunerna har för verktyg för att genomföra planerna. Sanna Due, Naturvårdsverket, påpekade att det finns exempel på att kommuner har lyckats med att arbeta med avfallsprevention. Text har Göteborgs stad arbetat med attitydfrågor genom information till ungdomar. De har också arbetat med att hindra uppkomsten av avfall genom att underlätta återanvändning i kretsloppsparken (återvinningscentral och second hand-verksamheter sida vid sida). Det kommenterades att en annan svårighet med kommunal avfallsplanering är att få information om vilket avfall som uppkommer och vad som är farligt och därför prioriterat att arbeta med. En annan synpunkt var att bra kommunal avfallsplanering förutsätter att kommunerna får det stöd de behöver i den nationella avfallsplanen.
- En annan viktig fråga som diskuterades är hur de olika aspekterna av avfallsprevention (minska avfallsmängderna, minska avfallets farlighet, öka återanvändningen, öka produkters livslängd etc.) bäst regleras eller styrs genom andra styrmedel. Det styrmedel som är bäst lämpat bör användas. När det gäller att påverka vilka produkter som produceras och konsumeras är det kanske framförallt ekonomiska styrmedel (t.ex. skatter och bidrag) och information som är lämpliga styrmedel.

Rättsliga principer och de allmänna hänsynsreglerna

Det konstaterades att avfallsprevention kan åstadkommas genom de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken även om förebyggande av avfall inte uttalas som ett syfte. Det diskuterades både rättsliga principer och huruvida hänsynsreglerna reflekterar förebyggande av avfall. Snabba växlingar mellan principer och reflektioner i lagtexten gjorde diskussionen svårhanterlig för vissa deltagare. Här följer ändå några synpunkter:

- Caroline Wehlander, SKL: Regeln i 2 kap 5 § miljöbalken bör utvecklas. Men detta behov gäller inte bara den regeln, utan hela paketet med principer på avfallsområdet bör komma till bättre uttryck i miljöbalken. I balken saknas de viktiga avfallsprinciperna från EG-rätten: närhetsprincipen och principen om tillräcklig egenkapacitet. Även avfallshierarkin saknas. Bör den införas i text 2 kap 5 § eller 15 kap miljöbalken? Generellt kan man fråga sig om EG:s avfallslagstiftning har genomförts fullt ut i Sverige eller om det återstår en del arbete med detta. Vilka principer som gäller på avfallsområdet borde kunna förtydligas i balken. Även vad som gäller i konflikter mellan olika rättsområden.

Christina Almborg Kroon, Miljödepartementet: Det är dock viktigt att en sådan reglering leder till önskade effekter så att det inte blir en innehållslös reglering. Gunilla Ewing Skotnicka, Naturvårdsverket: Att principerna inte kommit till tydligt uttryck än kan bero på olika lagstiftningstradition i Sverige och i EU. Annika Nilsson, Lunds universitet: Om principer ska fungera i lagstiftning behövs det någon instans som har befogenhet att tillämpa dem.

- Mia Jameson, SAKAB (egen uppfattning): En brist i miljöbalken är att de allmänna hänsynsreglerna inte har fått ett ordentligt genomslag. Det borde finnas fler hänvisningar till de allmänna hänsynsreglerna i övriga balken eller fler regler som konkretiserar vad de allmänna hänsynsreglerna ska innebära på olika områden. Det behövs en kontinuerlig innötning för annars riskerar hänsynsreglerna att falla bort när olika delar av balken tillämpas. Att miljöbalken syftar till att åstadkomma hållbar utveckling märks inte när mycket av balkens fokus fortfarande är tillstånd till miljöfarliga verksamheter.
- Annika Nilsson, Lunds universitet: Regeln i 2 kap 5 § miljöbalken siktar på att både reglera produktion och produkter, men detta bör förtydligas. För producentansvaren finns ett tydligt produktperspektiv. När det gäller tillämpningen av 9 kap tillsammans med 2 kap miljöbalken så sker det utifrån ett produktionsperspektiv. Reglerna i miljöbalkens 2 kap 3 § (om bästa möjliga teknik) och 5 § (om resurshushållning) har en stor potential att användas i tillståndsregleringen av miljöfarliga verksamheter så att materialförbrukningen minimeras. Rolf Svedberg, Miljööverdomstolen: Detta har hittills egentligen inte reglerats i tillstånd pga. att det inte har varit en prioriterad fråga. Det krävs att någon driver dessa frågor. Annika Nilsson, Lunds universitet: Vidare kanske inte detta har setts som det som har störst miljöeffekt. Att ta in dessa frågor i tillstånden kräver ett nytt tankesätt. Om man ser till energifrågan så finns det en potential till att lyfta in nya frågor i tillståndsprövningen. Det konstaterades dock att det politiska trycket i denna fråga har gjort det lättare att reglera frågan i tillstånd.
- Plast- och Kemiföretagen: Hur mycket kan resursförbrukning och produkter i sig regleras med tanke på den fria marknaden för både producenter och konsumenter? Att införa rena ransoneringsregler verkar inte rimligt.

Det kommenterades dock att det finns exempel där produkter regleras, t ex enligt producentansvarsförordningarna. De flesta av dessa förordningar har dock ursprung på EU-nivån, varför frågan om hinder för den fria rörligheten av varor inte är lika problematisk. Även andra konflikter mellan rättsliga principer lyftes fram.

- Mathias Sylwan, SKL: Konkurrenslagstiftningen är ett problem för kommunerna om den förutsätter att all avfallshantering behöver upphandlas och man i upphandlingen inte kan upprätthålla närhetsprincipen. Det finns en konflikt mellan Konkurrenslagstiftningen och miljölagstiftningen. Naturvårdsverket bör ta sig an denna fråga och inte låta Konkurrensverket vara den enda myndighet som

uttalar sig om gällande rätt på detta område. Det är viktigt för avfallspolitiken att se avfall primärt som ett miljöproblem snarare än primärt som en vara. Annars kommer miljöaspekterna i andra hand efter den fria rörligheten.

- Gunilla Ewing Skotnicka, Naturvårdsverket: Det är viktigt att tänka på hur avfallspolitiken med sina olika åtgärder kommuniceras som en helhet. Har lagstiftningen (som endast är en del av avfallspolitiken) en roll här eller ligger det på t ex Naturvårdsverket att ge en komplett bild?

Forskning

Utvärdera och förbättra dagens lagstiftning

Det konstaterades att det händer mycket på avfallsområdet, bl.a. har ett nytt ramdirektiv om avfall beslutats av EU vilket förutsätter ett implementeringsförfarande framöver. Dessutom kommer Naturvårdsverket att arbeta fram en ny nationell avfallsplan.

- Annika Nilsson; Lunds universitet: Lagstiftningen har en viktig roll när det gäller att vara pådrivande för att få fram teknikutveckling. Forskning på detta område kan behövas för att få systemet att fungera. Det finns en stark koppling mellan 9 och 15 kap i miljöbalken. Man kan inom forskningen titta på flera frågor på ett generellt plan: Hur kan man reducera avfallet i produktionen? Hur kan man begränsa mängden avfall från produkter? Hur hanterar man avfallet som ändå uppkommer på bästa sätt, dvs hur tillgodogör man sig den resursen och hur begränsar man avfallets farlighet? Man får fråga sig om dagens system räcker eller om det bör ändras för att lösa problemen.
- Mia Jameson, SAKAB: En viktig fråga är om vi kan påverka avfallsproblemen med den typen av lagstiftning vi har idag som fokuserar på miljöfarliga verksamheter.
- Sanna Due, Naturvårdsverket: Inför den nya planen om avfallsprevention kan det vara bra att forska om hur man kan använda eller ändra miljöbalken för att åstadkomma avfallsprevention.
- Monica Lövström, Avfall Sverige: Viktiga frågor för forskningen att fokusera på är problemen med farligt avfall, resurshushållning, hur man styr/reglerar produkter, hur styrningen kan göras effektiv, om det behövs åtgärder i flera steg och livscykelperspektivet. Lagstiftningen bör även fokusera mer på verksamhetsavfallet i förhållande till hushållsavfallet.
- Carl Dalhammar, Lunds universitet (kommentarer via mejl) om konsumenternas behov: Nuvarande avfallssystem motsvarar inte konsumenternas förväntningar (bl. a. avseende bekvämlighet och sortering av fler avfallsfraktioner) och det

behövs en större diskussion/analys ang. hur vi ska kunna leverera önskvärda system, bl. a. med avseende på ansvaret: ska vi förlita oss på marknadens aktörer eller lägga mer ansvar på kommuner etc.? Där ingår frågor kring i vilken mån producentansvaret ska genomföras fullt ut eller om det ska bli en "light-version".

- Vidare påpekades att det kan vara intressant med forskning om vilken potential det finns i avfallshanteringen med åtgärder för att begränsa klimatpåverkan. Det finns nog inte endast ett behov av rättsvetenskaplig forskning rörande detta.

EU-inriktad forskning

- Annika Nilsson, Lunds universitet: Det är viktigt att forskningen inte begränsas till 15 kap. miljöbalken utan att det fokuseras på avfallsproblemen. Erik Westin, Naturvårdsverket: Det skulle vara intressant med forskning om hur EG-rätten och dess intentioner kan komma bättre till uttryck i den avfallsrelaterade lagstiftningen och även forskning om hur EG-rätten kan utvecklas på detta område. Annika Nilsson, Uppsala universitet: Ett bra större forskningsområde skulle vara att utreda implementeringen av EG-rätten i svensk rätt på avfallsområdet. Sedan skulle mer konkreta frågeställningar kunna besvaras av utredningsprojekt vid sidan om.
- Danielle Freilich, Sveriges Byggindustrier: Viktiga frågor att fokusera på är: 1. Har vi en bra implementering av EG-rätten idag? Den är t ex inte anpassad efter byggföretag utan fasta anläggningar. 2. Hur kommer man åt problemen med det farliga avfallet? 3. Det finns enorma mängder regler som reglerar produkter: byggproduktförordningen, Reach, upphandlingsreglerna m fl. Hur får man dessa att fungera ihop?
- Charlotta Broman, Miljödepartementet: När det gäller ekodesignfrågor sker en spännande utveckling inom EU. Visserligen ligger fokus på energifrågor, men den lagstiftningen kommer kanske att kunna utvecklas.
- Caroline Wehlander, SKL: Ett intressant område där det sker en utveckling just nu är bioavfall. Det finns en grönbok ute på konsultation. Där tar man bland annat upp frågan om förebyggande av bioavfall.
- Kristina Einarsson, Boverket: Det kan vara intressant att dra lärdom från tillsynsarbetet och det europeiska samarbetet med produktlagstiftningen (CE-märkningskraven) och marknadskontrollen.
- Carl Dalhammar, Lunds universitet (kommentarer via mejl): Det finns mycket att diskutera kring implementeringen av producentansvaret, framförallt rörande individuellt producentansvar, och hur detta kan påverka producenternas möjlighet att ta fram mer hållbara lösningar.

- Carl Dalhammar, Lunds universitet (kommentarer via mejl): Vi håller fortfarande på med några projekt som eventuellt kan ge intressanta resultat framöver, bland annat en studie av Ekodesigndirektivet (2005/32/EG) där man ser på hur avfallsfrågorna beaktas (eller snarare inte beaktas), och hur avfallsfrågor ibland "faller mellan stolarna" i EG-lagstiftningen.

Konflikter mellan rättsområden

- Annika Nilsson, Uppsala universitet: Viktiga forskningsområden kan vara kontaktytorna mellan olika rättsområden och hur man kan få in avfalls- och resursaspekterna när man reglerar verksamheter.
- Mathias Sylwan, SKL: De konsekvenser det får att många ser avfall som en vara är viktiga att fokusera på därför att det har att göra med konflikten mellan konkurrensregler och EU-regler etc. T.ex. handlar det om tolkningen/tillämpningen av art 18 i upphandlingsdirektivet. Norska klagandenämnden för offentlig anskaffning kom med ett intressant avgörande rörande detta nyligen, Kofa 2008/37.

Forskning eller ej

- Caroline Wehlander, SKL: Det finns ett behov av forskning på detta område. Jan-Olov Sundqvist, IVL: Forskningen bör dock fokusera på hållbarhetsbegreppet. Vad som behövs för att åstadkomma hållbar utveckling. Kristina Einarsson, Boverket: En fråga är om man löser de problem som man kan identifiera med lagstiftning.
- Plast- och Kemiföretagen: De har svårt att komma med uppslag om forskning och rekommendera prioriteringar. Det är inte självklart att det är just avfallsområdet som har störst behov av utveckling och forskning. Man ser ett stort behov när det gäller reglerna om förorenade områden (10 kap miljöbalken). I övrigt är det relevant att fråga om ett ändringsbehov i miljöbalken automatiskt betyder ett forskningsbehov.
- Rolf Svedberg, Miljööverdomstolen: Frågan är varför 15 kap. miljöbalken behöver ses över. Det verkar vara en presumtion för att en utveckling behövs, men stämmer det verkligen? Det är viktigt att fundera över om det är problem med bestämmelserna eller efterlevnaden. Kanske behövs det hårdare sanktioner. Om man verkligen börjar fundera på hur EG-rätten ska komma till uttryck i 15 kap. miljöbalken så är det i ett större perspektiv och med tanke på kopplingarna mellan de olika områdena i balken kanske det är en helt ny balk som behövs. Frågan är om det är läge att dra igång ett sådant arbete. Mathias Sylwan, SKL: Det är möjligt att modernisering av en viss del av miljöbalken ses som något prejudicerande och att det då ska ske även på övriga områden. Gunilla Ewing Skotnicka, Naturvårdsverket: Vissa delar av miljöbalken fördes över utan

omarbetning när balken kom till och för dessa områden kan det vara mer motiverat med en översyn än för andra.

Typ av forskning

- Jan-Olov Sundqvist, IVL: För att minska resursförbrukningen och avfallets negativa påverkan på miljön är det viktigt med forskning som tar ett helhetsgrepp. Det betyder att flera aspekter bör täckas in av ett forskningsprogram, dvs. miljö, ekonomi, människors beteende och juridik.
- Annika Nilsson, Uppsala universitet (egen uppfattning): För att ett sådant tvärvetenskapligt program ska fungera krävs det att alla har en vetenskaplig roll och inte bara agerar konsult eller alibin åt övriga.
- Monica Lövström, Avfall Sverige: Det finns behov av en bredare forskning som involverar ekonomisk forskning.

Att tänka på vid forskning

- Caroline Wehlander, SKL: Det är för snävt att tala om behovet av att utveckla avfallslagstiftningen. Det relevanta är all avfallsrelaterad lagstiftning. Ett exempel är tolkningen av art 86.2 i EU-fördraget om tjänster av ekonomiskt allmänintresse som påverkar t ex om konkurrenslagstiftningen måste följas. (Här finns även ett gemensamt tema för avfall och vattenverksamhet, vilka avvägningar man kan göra enligt den artikeln.) En viktig utgångspunkt är att kartlägga vilka regler som är relevanta. Lösningar på avfallsproblem bör beröra flera olika regler.
- Caroline Wehlander, SKL: Ett problem på avfallsområdet är att forskningen är för spridd. Man saknar överblick. Vi bör inte finansiera ny forskning om det som redan har beforskats. Därför är en viktig uppgift att sammanställa vilken forskning som redan finns och t ex skapa en gemensam hemsida. Det skulle också underlätta möjligheten att följa upp referenser. Det är viktigt att forskningen är anpassad till de dynamiska processerna inom EU. Forskningen bör utgå från de behov som finns och vara nyttig vilket bl. a. innebär att den ska komma i rätt tid (inte för sent). Erik Westin, Naturvårdsverket: Om fokus enbart är på hur det nya ramdirektivet bör införlivas så kommer resultaten från ett forskningsprogram att komma för sent eftersom forskningsprogram tar flera år.
- Sanna Due, Naturvårdsverket: Att forska parallellt med att lagstiftningen utvecklas kan vara en nödvändighet med tanke på att tidsschemat är pressat. Det kan även ha fördelar då projekten kan stärka varandra.
- Per Bergman, Kemikalieinspektionen: Det är viktigt att i forskningen inte tappa bort EU-perspektivet. Ställ frågan hur EU-reglerna ska användas och utvecklas. Om man bara tittar på de svenska reglerna blir perspektivet för snävt och man

fastnar i gamla problem. Istället bör man kunna blicka framåt med hjälp av EU:s regler.

- Jan-Olov Sundqvist, IVL: På miljöområdet sker utvecklingen snabbt så lagstiftningen är ofta ”föråldrad” när den beslutas och träder ikraft. Den hanterar inte de mest aktuella problemen och speglar inte den senaste diskussionen. Därför är det viktigt att den rättsvetenskapliga forskningen på miljöområdet är framåtblickande och arbetar med frågan om vilka regler som skulle behövas framöver.
- Mathias Sylwan, SKL: Det är viktigt att forska om lämpliga frågor. Om en viss fråga bäst löses genom utveckling av rättspraxis är det inte säkert att det är så lämpligt att forska om den. Forskningen bör även i övrigt ta hänsyn till rättsutvecklingen så att resultaten inte är inaktuella när de kommer.
- Annika Nilsson, Uppsala universitet: Det är viktigt att forskningen är nyttig samtidigt som frågeställningen inte bör vara för begränsad. Man får även fundera på i vilken form forskningen ska bedrivas. Det kan vara befogat att finansiera avhandlingsprojekt trots att de inte innebär samma löpande rapportering. Det är ett sätt att se till att det finns vetenskaplig expertis på området. Annika Nilsson, Lunds universitet: Det finns en ny sorts avhandling som möjliggör mer löpande rapportering även på det rättsliga forskningsområdet.

Avslutningsvis om det fortsatta forskningsarbetet

- Erik Westin, Naturvårdsverket: Naturvårdsverkets forskningsuppdrag handlar om att finansiera forskning för att lösa miljöproblemen som finns därute. Verket sätter inte igång en forskningsinsats utan att säkerställa att avfallsinsatta personer (liknande deltagarna på seminariet) pekar ut den föreslagna forskningsinsatsen som angelägen. Om verket väljer att gå vidare med ett stort program så kommer det innan det utlyses, inbjudas till en träff med både forskare och avnämare.