

Mark- och miljödomstolen

Till Miljö- och energidepartementet via
m.registrator@regeringskansliet.se
linn.akesson@regeringskansliet.se

Remiss av promemoria om förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet (dnr M2017/02785/R)

Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har uppmanats att lämna synpunkter på rubricerad promemoria med lagförslag.

Mark- och miljödomstolen har utifrån de intressen som domstolen har att bevaka följande synpunkter på det remitterade förslaget.

Sammanfattning

Mark- och miljödomstolen välkomnar de förtydliganden som föreslås i miljöbalken i fråga om vad som omfattas av ansvaret för hantering av avfall; dvs. ”eller annars hanterar avfall” (15 kap. 11 §), och vad som ska anses utgöra biprodukter (15 kap. 1 §).

Mark- och miljödomstolen anser att införandet av särregleringar avseende avfall i miljöbalken, såsom föreslås i bl.a. 15 kap 11 § och 22 kap. 25 a §, innebär ett avsteg från hur balken är uppbyggd med bestämmelser som är generellt tillämpliga för samtliga typer av verksamheter och åtgärder. Domstolen kan därmed inte ställa sig bakom ett sådant förslag.

Att införa särregleringar för en viss typ av verksamhet, men inte för andra, riskerar att leda till oklarheter i tillämpningen. Det bör övervägas vad införandet av särskilda bestämmelser för vissa verksamheter får för konsekvenser för de verksamheter som saknar sådan särreglering. Det kan t.ex. innebära en risk att det framstår som om uttryckligt reglerade frågor inte behöver beaktas i förhållande till andra verksamheter för vilka de generellt tillämpliga bestämmelserna gäller. Det kan också leda till att tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ifrågasätts i förhållande till avfallsområdet. Detta vore, enligt domstolens mening, mycket olyckligt och är inte heller nödvändigt för att säkerställa ett genomförande av direktivet.

Mark- och miljödomstolen avstyrker också införandet av en definition av bästa tillgängliga teknik i avfallsförordningen.

När det gäller konsekvensanalysen vill domstolen peka på att hanteringen av omkring 1 000 anmälningsärenden, av vilka en inte försumbar andel kan antas komma att överklagas, medför en ökad belastning på mark- och miljödomstolarnas resurser. Detta riskerar att påverka handläggningstiderna även för andra mål. Konsekvensanalysen är på denna punkt översiktlig och någon närmare analys görs inte. Frågan bör övervägas ytterligare.

I övrigt har domstolen också ett antal detaljsynpunkter.

Hantering av avfall (9 kap. 7 a § och 15 kap. 11 § miljöbalken)

Mark- och miljödomstolen ställer sig frågande till hur den föreslagna bestämmelsen, som utgör en ny tillåtlighetsbestämmelse, förhåller sig till 2 kap. 7 § miljöbalken. Behovet av bestämmelsen ifrågasätts och domstolen anser att den bör utgå. Domstolen anser vidare, för det fall bestämmelsen ändå ska införas, att den föreslagna formuleringen i 9 kap. 7 a §, om att behandlingen av avfall endast får tillåtas om den *sker enligt* 15 kap. 11 §, avviker från gängse formuleringar i balken och bör bli tydligare. En lämpligare formulering är exempelvis att behandlingen av avfall endast får tillåtas om behandlingen av avfallet *uppfyller kraven i* 15 kap. 11 §.

När det gäller 15 kap. 11 § anser domstolen att de föreslagna tilläggen i 15 kap. 11 § 1–4, avseende vad som ska anses vara miljömässigt godtagbar hantering av avfall, är överflödiga. Dessa krav följer redan av de allmänna hänsynsreglerna och övriga bestämmelser i miljöbalken. De föreslagna tilläggen innebär därmed ett fränsteg från miljöbalkens systematik och uppbyggnad. Den tidigare formuleringen var mer ändamålsenlig och täckte in de miljömässiga aspekter som regleras genom det nu aktuella författningsförslaget.

Domstolen anser vidare, för det fall förslaget trots allt införas, att formuleringen *risk för vatten (...)* i punkten 1 är oklar eftersom det i bestämmelsen inte anges vad det är för risk som avses. En bättre formulering är exempelvis *utan risk för skada för vatten (...)* eller något liknande.

Användandet av en uttömmande uppräkningslista i punkterna 1–4 kan också ifrågasättas. En sådan uppräkningslista riskerar att medföra att icke uppräknade aspekter uppfattas vara av mindre vikt eller inte behöva beaktas.

Tillståndsdomars innehåll (22 kap. 25 a § miljöbalken)

Mark- och miljödomstolen anser att det är bra att begreppet *kategorier av avfall* i 22 kap. 25 a § 1 ersätts med *avfallstyper*, eftersom det innebär att begrepps användningen i miljöbalken och avfallsförordningen synkroniseras och därmed blir mer lättillämpad.

Det ifrågasätts vad som avses i punkten 2 med krav som är relevanta för *platsen ifråga*. Det är oklart vad som avses och det bör övervägas om ett lämpligare ordval kan användas, som t.ex. *verksamhetsområdet*. Eventuellt har ordet *site*, som används i den engelska versionen av direktivet (artikel 23.1 (b)), getts en felaktig innebörd i sammanhanget. Vidare är vad som avses med ”tekniska krav och eventuella övriga krav” oklart och bör exemplifieras.

Det ifrågasätts också varför ordet *villkor* har ersatts av ordet *uppgift om* i punkten 4 (tidigare punkten 3), som reglerar vilka åtgärder som behövs för att kontrollera och övervaka verksamheten. Det framgår inte i promemorian om avsikten är att det ska innebära någon förändring i sak. I 22 kap. 25 §, som tillämpas generellt oavsett verksamhet, används ordet *bestämmelse*. Det bör övervägas om enhetliga formuleringar ska användas för det fall samma resultat avses uppnås. Om en förändring i sak avses i 22 kap. 25 a § bör det utredas vad denna förändring innebär

i praktiken, exempelvis vid överträdelse av tillståndet i denna del (jfr 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken). Det noteras att den nya bestämmelsen i punkten 4 inte behandlas i författningskommentaren. Vad som står om punkten 4 i promemorian gäller rätteligen punkten 5 avseende krav på avslutning och efterbehandling.

Slutligen ifrågasätts på ett övergripande plan behovet av de nya formuleringarna då dessa enligt domstolens bedömning redan omfattas av uppräkningsdelen i 22 kap. 25 § om vad en tillståndsdom generellt ska innehålla. Dessa krav gäller givetvis även för domar om tillstånd att återvinna eller bortskaffa avfall etc. Metoder för övervakning och kontroll (punkten 4) bör innefattas i vad som gäller enligt 22 kap. 25 § första stycket 3 om tillsyn, besiktning och kontroll. Åtgärder för avslutning av verksamheten och efterbehandling (punkten 5) bör innefattas i vad som anges i 22 kap. 25 § första stycket 10 om avhjälpan av miljöskada och ställande av säkerhet. Skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs (punkten 6) bör innefattas i vad som anges i 22 kap. 25 § första stycket 12 om övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen. Som har angetts ovan bidrar överlappande särregleringar till oklarheter och tillämpningssvårigheter.

Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Författningsförslaget i 10 b § anger att tillsynsbesök för verksamheter som avses i 10 a § 2 (dvs. andra verksamheter än IED-verksamheter) ska ske med *jämna mellanrum*. För att förtydliga vad som avses med detta begrepp kan det finnas behov av tillsynsvägledning från Naturvårdverket.

Avseende författningsförslaget i 10 c § anser mark- och miljödomstolen att man på ett generellt plan kan ifrågasätta behovet av bestämmelsen eftersom det redan av allmänna bestämmelser följer att tillsynsmyndigheten ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken etc.

Om regleringen ändå införs bör formuleringen gällande vad som ska kontrolleras inte utformas uttömmande. En sådan uttömmande lista riskerar att utelämna viktiga aspekter, och skapa oklarheter kring vad som omfattas av tillsynen. Detta kan undvikas exempelvis genom att ordet *särskilt* läggs till framför ordet *kontrollera*. På så sätt markeras att extra vikt bör läggas på de uppräknade aspekterna, men att även övriga aspekter som ska vara föremål för tillsyn enligt balken inte undantas.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Mark- och miljödomstolen anser att det kan finnas behov av att särskilt ange att verksamhetsutövaren inte får påbörja verksamheten efter sex veckor, även om inte tillsynsmyndigheten har fattat beslut inom den föreskrivna tiden. I nuvarande författningsförslag anges i 27 a § sista meningen att tillsynsmyndigheten ska underrätta verksamhetsutövaren om den behöver längre tid än sex veckor för att handlägga ärendet. Det anges dock inte vad som gäller om en sådan underrättelse inte sker och något beslut inte heller fattas inom tidsfristen. Det kan därför finnas ett behov av ett förtydligande; särskilt med hänsyn till att en

anmälningspliktig verksamhet enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken får påbörjas efter sex veckor om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. Domstolen konstaterar vidare att den föreslagna bestämmelsen i stora delar utgör en dubbelreglering i förhållande till det som redan följer av 27 § och därmed kan ifrågasättas.

Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927)

Som redan angetts anser mark- och miljödomstolen att det inte är lämpligt att begreppet *bästa tillgängliga teknik* får en särskild definition i avfallsförordningen. Förslaget avstyrks således.

Redan vid införandet av miljöbalken formulerades kravet på bästa möjliga teknik som anges i 2 kap. 3 § miljöbalken. Formuleringen övervägdes noga och man konstaterade att Sverige hade en striktare tillämpning av vilken teknik som kan krävas och regeringen gjorde då bedömningen att ambitionsnivån inte borde sänkas till ett krav på bästa tillgängliga teknik (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 17). Miljöbalkens krav på bästa möjliga teknik har inte ansetts komma i konflikt med exempelvis det s.k. IPPC-direktivet m.fl. direktiv och det kan i sammanhanget noteras att även avfallsdirektivet är ett minimidirektiv. Mark- och miljödomstolen finner det anmärkningsvärt att man nu i förordningsform avser att undanta vissa typer av verksamheter och åtgärder från det krav som följer av miljöbalken. Den föreslagna definitionen kommer således i konflikt med 2 kap. 3 § miljöbalken och något bemyndigande för regeringen att besluta om en förordning med det innehåll som föreslås torde inte finnas.

Det ifrågasätts för övrigt om det överhuvudtaget finns behov av en sådan definition. Bestämmelsen i 2 kap. 7 § miljöbalken är generellt tillämplig på all verksamhet som faller under balken och kan på så sätt säkerställa att orimliga krav inte ställs.

Det bör noteras att den föreslagna ändringen i 18 §, liksom formeln för beräkning av energieffektivitet, även träffar befintliga verksamheter. Konsekvenserna av detta bör närmare analyseras.

Detta yttrande har avgetts av Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, i sammansättningen rådmannen Åsa Marklund Andersson och tekniska rådet Ulrika Haapaniemi. Föredragande har varit beredningsjuristen Helena Severin.

Åsa Marklund Andersson

Ulrika Haapaniemi