



SVEA HOVRÄTT

Mark- och miljööverdomstolen

YTTRANDE

2018-02-19

Stockholm

Dnr 2017/1003

Miljö- och energidepartementet

Rättssekretariatet

Yttrande över Promemoria om förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet

Regeringskansliets remiss dnr M2017/02785/R

Mark- och miljööverdomstolen lämnar följande synpunkter på promemorian.

Sammanfattning

Miljöbalken är en ramlagstiftning med ett stort antal bestämmelser som är tillämpliga på alla former av verksamheter och åtgärder. För att inte regelverket ska bli alltför omfattande och svåröverskådligt bör det därför, så långt som möjligt, undvikas att införa särbestämmelser för en viss typ av verksamhet. Flera av förslagen i promemorian innebär att det införs nya bestämmelser som avser samma sak som redan följer av gällande rätt. Det kan ifrågasättas om förslagen, i vart fall delvis, inte införs som en följd av att det svenska genomförandet av avfallsdirektivet är bristfälligt utan snarare som en följd av att kommissionen inte fullt ut har förstått det svenska regelverket.

Sverige har i samband med genomförandet av andra direktiv framfört att 2 kap. 3 § miljöbalken tillsammans med 7 § motsvarar minst lika stränga krav som kravet på bästa tillgängliga teknik. Det är därför oklart varför Sverige nu skulle införa en särreglering inom avfallsområdet. Mot bakgrund av att bästa möjliga teknik är ett centralt begrepp i svensk miljölagstiftning måste eventuella avsteg eller införandet av nya begrepp föregås av en djupare utredning och analys. Följderna av att införa bästa tillgängliga teknik är överhuvudtaget inte belysta i förslaget. Om syftet med att införa bestämmelser om bästa tillgängliga teknik är att sänka

kraven i förhållande till vad som gäller enligt 2 kap. 3 § kan det också ifrågasättas om ett sådant avsteg från 2 kap. är möjligt utan ett bemyndigande i lag.

Föreslagna ändringar i miljöbalken och förordningar

9 kap. 7 a § och 15 kap. 11 § miljöbalken

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker införandet av 9 kap. 7 a § och 15 kap. 11 § 1–4 miljöbalken.

I promemorian (s. 31) sägs att 15 kap. 11 §, för att på ett tydligare sätt ange vilka hänsyn som ska tas vid hanteringen, bör ges en exemplifierande utformning som till sin ordalydelse ligger nära direktivet. Konsekvensen av att det i 9 kap. 7 a § anges att verksamheten endast får *tillåtas* om kraven i 15 kap. 11 § 1–4 är uppfyllda är dock att uppfyllandet av kraven i punkterna 1–4 gjorts till en förutsättning för att verksamheten alls ska kunna tillåtas. Det är tveksamt om det har varit syftet med förslaget då detta förefaller gå längre än innebörden av artikel 13 i avfallsdirektivet.

Vissa av de krav på avfallshanteringen som uppställs i punkterna 1–3 är dessutom mycket otydliga. Det är oklart vad som avses med att hantera avfall ”utan risk för vatten”. Vidare kan det konstateras att vad som anges i punkterna 1–4 följer redan av bestämmelser i 2 kap. och 7 kap. miljöbalken. Om de föreslagna 9 kap. 7 a § och 15 kap. 11 § 1–4 införs måste det tydliggöras hur dessa bestämmelser förhåller sig till 2 kap. och särskilt till 2 kap. 7 § samt till 7 kap.

22 kap. 25 a § miljöbalken

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning.

Domstolen anser inte att 22 kap. 25 § miljöbalken enbart kan ses som en s.k. minneslista av vad en dom ska innehålla (se s. 35 i promemorian) utan att bestämmelsen anger vad en dom ”i förekommande fall” ska innehålla, dvs. i de fall det behövs. Det innebär att det saknas anledning att i efterföljande bestämmelser införa samma krav på innehåll som redan följer av 22 kap. 25 §. Att 25 a–e och 25 g §§ innehåller kompletterande krav på innehåll framgår också av att det i dessa paragrafer anges att tillståndsdomarna i dessa fall ”dessutom” ska ha det innehåll som där anges. Enligt Mark- och miljööverdomstolen är det endast punkt 1 som inte med tydlighet redan täcks av 22 kap. 25 §.

Om punkterna i 22 kap. 25 a § ändå kvarstår bör det förtydligas vad för slags tekniska krav och eventuella övriga krav som avses i den föreslagna punkten 2 samt hur dessa förhåller sig till övriga punkter. Ur ett tillämparperspektiv vore det önskvärt att detta utvecklas i författningskommentaren.

Förslaget till ändring av vad en tillståndsdom ska innehålla har inte föranlett ändringar i de bestämmelser som reglerar vad en ansökan ska innehålla, dvs. 22 kap. 1 § miljöbalken, 20 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och 36 § deponeringsförordningen. Detta kan jämföras med de mer samstämmiga ändringar som föreslås när det gäller anmälningspliktiga verksamheter i 25 f § och 27 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det vore önskvärt om skälet för detta framgår.

3 a § avfallsförordningen

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker förslaget.

Av förarbetena till miljöbalken framgår att bästa möjliga teknik är tänkt att vara striktare än bästa tillgängliga teknik (prop. 1997/98:45, del 1, s. 218 och del 2 s. 17). Sverige har i tidigare lagstiftningsärenden och vid genomförandet av bland annat industriutsläppsdirektivet funnit att uppbyggnaden av miljöbalkens allmänna hänsynsregler inte bör ändras. Detta då de är grundläggande för allt som omfattas av balkens tillämpningsområde. Genom att behålla de allmänna hänsynsreglerna

motverkades också farhågor om att industriutsläppsdirektivet skulle medföra en försvagning av de krav som ställdes på verksamheterna (se prop. 2012/13:35, s. 33-34 och SOU 2011:86 s. 171-172).

Kommissionens kritik mot Sverige tycks i detta fall främst ta sikte på att Sverige inte i tillräcklig grad infört de krav som följer av avfallsdirektivet. Det förefaller märkligt om Sverige som en konsekvens av denna kritik skulle sänka de krav som idag följer av miljöbalken. Den föreslagna ändringen förefaller därför snarare vara en konsekvens av att departementet inte förmått förklara innebörden av de krav som redan följer av svensk miljölagstiftning. Ett införande av begreppet bästa tillgängliga teknik i svensk miljölagstiftning måste övervägas ytterligare.

Det bör vidare förtydligas med stöd av vilket bemyndigande som regeringen kan meddela bestämmelser som avviker från vad som föreskrivs i 2 kap. För att undvika att det uppkommer en normkonflikt mellan 2 kap. miljöbalken och avfallsförordningen måste det också klargöras hur de föreslagna bestämmelserna i avfallsförordningen om bästa tillgängliga teknik förhåller sig till 2 kap. miljöbalken.

18 § avfallsförordningen

På s. 46 i promemorian anförs att 2 kap. 7 § miljöbalken inte skulle gälla vid tillämpningen av 18 § avfallsförordningen. Mark- och miljööverdomstolen delar inte den bedömningen. Eftersom 2 kap. 7 § inte uttryckligen har undantagits gäller den, precis som 2 kap. i övrigt, vid tillämpningen av förordningen. Detta gäller även om det inte uttryckligen framgår av förordningstexten.

Begreppet bästa tillgängliga teknik kan inte heller enkelt införas i paragrafens punkt 3 eftersom blandningen av farligt avfall görs i en anläggning prövad enligt miljöbalken, dvs. enligt hänsynsreglerna i 2 kap. och med bästa möjliga teknik. Konsekvensen av att skilja ut en verksamhetsdel från de andra och sänka miljökraven för denna, har inte

analyserats i förslaget. Det är därmed oklart vilka praktiska konsekvenser ett genomförande av förslaget skulle få för de verksamheter som berörs.

Bilaga 2 till avfallsförordningen

Begreppet bästa tillgängliga teknik kan inte enkelt införas i beräkning av energieffektivitet i bilaga 2 eftersom förbränningen av hushållsavfall görs i en anläggning prövad enligt miljöbalken, dvs. enligt hänsynsreglerna i 2 kap. och med bästa möjliga teknik. Anläggningarna ska således minst uppfylla krav på bästa tillgängliga teknik enligt EU:s bestämmelser men kan vara miljömässigt bättre än så till följd av den prövning som skett enligt miljöbalken. Bästa möjliga teknik kan alltså inte jämföras med bästa tillgängliga teknik.

Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Vad som föreskrivs i 27 a § första stycket 1 b-d) samt 2 och 3, följer redan av 27 §. Som domstolen tidigare påpekat bör dubbelreglering undvikas då det leder till att lagstiftningen tyngs av onödiga bestämmelser som enbart leder till ett mer otydligt regelverk. Vad som anges i 27 a § andra stycket följer redan av 9 kap. 6 c § miljöbalken och kan därför utgå.

Övrigt

Förslaget bör ses över i sin helhet så att de olika avfallshanteringsbegreppen används konsekvent. Ett exempel är förslaget till ny 22 kap. 25 a §, där första stycket anger *återvinna, bortskaffa och lagra* medan i punkt 1 väljs begreppet *behandlas* (jämför även 25 f § och 27 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Ett annat exempel är 15 kap. 11 § första stycket där ”*innehar*” byts till ”*innehar eller annars hanterar*”. Eftersom kravet gäller hantering borde ”*hanterar*” vara tillräckligt.

Mark- och miljööverdomstolen noterar att formeln för energiberäkning är felaktigt återgiven i förslaget s. 16.

På s. 64 och s. 67 i promemorian anges att antalet C-verksamheter blir fler. Mot bakgrund av att inga förändringar görs i miljöprövningsförordningen bör det förtydligas vilka verksamheter som kan tillkomma.

Mark- och miljööverdomstolen har, utöver ovanstående, ingenting att erinra mot förslaget i de delar som avser ändringar i 15 kap. 6 § miljöbalken, miljötillsynsförordningen och förordningen om producentansvar för elutrustning. Domstolen har inte heller något att erinra mot att bemyndigandet för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om att avfall som har farliga egenskaper är att anse som farligt avfall tas bort.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsråden Henrik Löv och Malin Wik samt tekniska rådet Kerstin Gustafsson. Föredragande har varit Caroline Appelberg.

Claes-Göran Sundberg

Caroline Appelberg