

Miljö- och energidepartementet

Remissyttrande över promemorian Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren (M2018/00852/R)

Inledning

Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, lämnar följande synpunkter på innehållet i promemorian.

Begränsningen till sextio procent av alla bostadsfastigheter (avsnitt 5.2.1)

Det föreslås i promemorian att de tillståndspliktiga insamlingssystemen från och med den 1 januari 2021 till och med den 31 mars 2025 ska transportera bort hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter. Begreppet bostadsfastighet kan innefatta allt från en fastighet bebyggd med ett enklare fritidshus till en fastighet med ett antal stora flerbostadshus. Vilka fastigheter som inkluderas i dessa sextio procent blir således avgörande för hur många människor som kommer i åtnjutande av insamling direkt på fastigheten, liksom för hur stor mängd avfall som kan bli föremål för sådan insamling.

Förslaget i promemorian verkar således innebära att genomförandetakten i praktiken styrs av dem som driver insamlingssystemen. Det framgår inte klart av promemorian om detta varit avsikten.

Twister mellan fastighetsägare och de aktörer som driver insamlingssystem (avsnitt 5.2.1)

Enligt förslaget till 39 a § andra stycket förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar och 13 § andra stycket förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper gäller kravet på transport från bostadsfastigheter inte i de fall en sådan transport inte är skälig med hänsyn till en fastighets utformning eller belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten. Vidare anges i promemorian (s. 83) att den som driver ett insamlingssystem saknar möjlighet att rikta krav mot en fastighetsägare att tillhandahålla avfallsutrymme på fastigheten. Bedömningen görs i promemorian att det i de flesta fall bör vara möjligt att tillsammans med fastighetsägaren hitta en lösning som möjliggör transport från den bostadsfastighet där avfallet finns.

Den som driver ett insamlingssystem torde dock kunna driva igenom olika anpassningar gentemot fastighetsägare vad gäller byggnader och anläggningar, genom att hänvisa till att det utan de efterfrågade anpassningarna inte är skäligt att transportera bort avfallet i enlighet med de ovan angivna bestämmelserna. För en enskild fastighetsägare kan det vara av stor betydelse att insamling verkligen kan ske direkt på fastigheten och fastighetsägaren tvingas då i realiteten följa de krav på anpassningar som uppställs av den som driver det aktuella insamlingssystemet.

Det kan vidare konstateras att de föreslagna bestämmelserna är allmänt hållna och ger utrymme för olika bedömningar. Utan en prövning av myndigheter och domstolar är det svårt att veta vad som gäller i det enskilda fallet.

Insamlingssystemen är avsedda att samla in avfall från samtliga bostadsfastigheter i landet. De olika insamlingssystemen kan komma att ställa upp sinsemellan skiftande krav. Även om det i en del fall går att finna samförståndslösningar, kommer det ändå sannolikt att uppstå många tvistiga situationer mellan insamlingssystemen och enskilda fastighetsägare i landet som helhet.

Det behöver beläggas ytterligare vilka möjligheter en fastighetsägare har att ta tillvara sitt intresse av att få hämtning på fastigheten utförd utan orimliga anpassningar. Det behöver också beläggas vilka möjligheter en fastighetsägare bör ha att få sin rätt gentemot insamlingssystemen prövad. En sådan analys behövs även för att de kostnadsmässiga konsekvenserna av förslagen ska kunna bedömas såvitt gäller myndigheter och domstolar.

Insamlingsplatser utanför bostadsfastigheterna (avsnitt 5.2.2)

Enligt promemorians förslag ska det ställas krav på att insamlingssystemen erbjuder insamlingsplatser för den del av hushållens förpackningsavfall som inte ska samlas in från bostadsfastigheterna. Enligt förslaget ska dessa insamlingsplatser vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet.

Det bör i detta sammanhang framhållas att lokaliseringen av insamlingsplatser ofta leder till klagomål från närboende. Etablerandet av nya insamlingsplatser kan hindras eller fördröjas på grund av de krav som följer av detaljplaner och bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900).

Kommunernas ansvar (avsnitt 5.5)

Det föreslås i promemorian att kommuners rätt att samla in förpackningsavfall eller returpapper utan avtal med ett tillståndspliktigt insamlingssystem tas bort. Förslaget förutsätter till synes att det vid varje tidpunkt finns fungerande tillståndsgivna insamlingssystem för alla relevanta typer av avfall. Det kan i sammanhanget noteras att tillstånden är avsedda att vara tidsbegränsade.

Mot denna bakgrund kan det behöva övervägas hur avfall ska hanteras för det fall insamlingssystem inte kommer till stånd i tid, om systemet upphör att fungera (exempelvis vid konkurs eller arbetsrättsliga stridsåtgärder) eller om fortsatt tillstånd inte beviljas.

Sanktioner (avsnitt 9)

Trots behovet av blankettstraffbud, finns det på miljöstraffrättens område sedan länge en strävan efter att skapa så tydliga straffbestämmelser som möjligt. Avsikten har varit att straffbestämmelserna ska få en tydligare avgränsning och ett tydligare innehåll (se prop. 2005/06:182 s. 38 f.). Mark- och miljödomstolen konstaterar att den föreslagna ändringen av blankettstraffbudet i 29 kap. 4 § första stycket 1 n) miljöbalken medför att bestämmelsen snarare blir mindre specifik än tidigare.

I promemorian (s. 130) anges att straffbestämmelsen föreslås omfatta även krav på tillstånd för yrkesmässig drift av insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper. Det hade kunnat anges tydligare i promemorian att denna ändring enligt förslaget åstadkoms genom att den nu gällande begränsningen till el-avfall tas bort.

Ett förslag för att öka tydligheten är att i författningskommentaren till den föreslagna straffbestämmelsen i miljöbalken uttryckligen redovisa vilka bestämmelser i olika förordningar som för närvarande berörs. Det blir då lättare att överblicka vilka bestämmelser som är straffsanktionerade.

Konsekvenser för domstolarna (avsnitt 13.4.10)

Som anges ovan är det inte tydligt beskrivet hur en fastighetsägare ska kunna ta tillvara sina intressen gentemot insamlingssystemen och få sin rätt prövad. Det går därför inte att utifrån promemorian bedöma i vilken utsträckning tvister mellan fastighetsägare och insamlingssystem kan leda till en ökad arbetsbelastning för domstolarna, exempelvis i form av överklagade tillsynsbeslut.

Förslagen innebär att Naturvårdverket kommer att tillföras betydande resurser för sin provnings- och tillsynsverksamhet genom att förpackningsproducenter, tidningsproducenter och aktörer som driver insamlingssystem ska betala avgifter för provning och tillsyn. Detta tillskott måste antas medföra en märkbar ökning

av antalet förelägganden, ansökningar om utdömande av vite, beslut om miljöstraffavgift och andra tillsyns- och tillståndsbeslut, vilka kan överklagas.

Förslagen i promemorian innebär också att insamlingsplatser ska etableras så nära bostadsfastigheterna som möjligt. Det kan förväntas att närboende i större utsträckning kommer att hysa farhågor om att bli störda av buller och nedskräpning. Det är mark- och miljödomstolens erfarenhet att de bygglov som krävs för insamlingsplatser ofta överklagas av närboende. När nya insamlingsplatser ska etableras i enlighet med promemorians förslag får det förutsättas att måltillströmningen i form av överklagade bygglov kommer att öka i motsvarande mån som nyetableringen sker. Detta gäller oavsett om de närboendes farhågor om att bli störda är befogade eller ej.

Mot denna bakgrund delar mark- och miljödomstolen inte bedömningen i promemorian att de föreslagna förändringarna inte skulle medföra några förändringar av betydelse för mark- och miljödomstolarnas arbetsbelastning.

Liselotte Rågmark

Björn Räftegård

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Liselotte Rågmark, rådmannen Björn Räftegård (även föredragande) och det tekniska rådet Ola Lindstrand.