

kn.remissvar@regeringskansliet.se
med kopia till kn.cks.remissor@regeringskansliet.se

Stockholm den 1 april 2026

Remittering av Naturvårdsverkets delredovisning om genomförandet av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall

Diarienummer: KN2025/02333

Fastighetsägarna är branschorganisationen som arbetar för en väl fungerande fastighetsmarknad. Våra 15 000 medlemmar äger och hyr ut bostäder och lokaler över hela landet. Vi representerar såväl de största börsnoterade fastighetsbolagen, kommunägda bostadsbolag som privata fastighetsföretag och bostadsrättsföreningar

Fastighetsägarnas yttrande

Fastighetsägarna **tillstyrker** i huvudsak förslagen från Naturvårdsverket i delredovisningen.

Fastighetsägarna **avstyrker** föreslagen lydelse 5 § i ”Förslag till förordning (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar” och **menar** att den står i strid med avfallsförordningen (2020:614).

Fastighetsägarna är vidare **starkt kritiska** till att Naturvårdsverket i förslag till ”Förslag till förordning (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar” selektivt återger lydelse ur avfallsförordningen (2020:614). Naturvårdsverket återger endast 9 kap 1§ och 2§ men väljer, medvetet eller omedvetet, att utelämnar 9 kap 3§. Det är allvarligt och Fastighetsägarna **anser** att Naturvårdsverket bör uppmärksammas på detta.

Ur Naturvårdsverkets författningsförslag:

5 § I 9 kap. avfallsförordningen (2020:614) finns bestämmelser om att kommunen får meddela föreskrifter om

1. hur utrymmen, behållare och andra anordningar som används för hantering av avfall ska vara beskaffade och skötas (1 § 1 avfallsförordningen), och
2. hanteringen av det avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken (2 § avfallsförordningen).

Fastighetsägarna **anser** att alla relevanta delar ur *19 kap. avfallsförordningen (2020:614)* måste återges.

Avfallsförordning (2020:614):

9 kap. Kommunala föreskrifter, avfallsplaner och avfallsförebyggande program

Bemyndigande för kommunen

1 § Kommunen får meddela föreskrifter om

- 1. hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall ska vara beskaffade och skötas,*
- 2. att vissa slag av avfall ska förvaras och transporteras skilt från annat avfall,*
- 3. skyldighet att i fråga om förvaring och transport av avfall vidta andra åtgärder som är nödvändiga av återanvändnings- eller återvinningskäl eller av andra hälso- eller miljöskäl,*
- 4. att den som bedriver en yrkesmässig verksamhet inom kommunen där annat avfall än sådant avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken produceras ska lämna de uppgifter om arten, sammansättningen, mängden eller hanteringen av avfallet som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning, och*
- 5. hur en anmälan enligt 5 kap. 15 § ska göras.*

2 § Kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om hanteringen av det avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. Förordning (2022:1307).

3 § Föreskrifter enligt 1 § 1-3 och 2 § får inte avse hantering av avfall som en producent eller producentansvarsorganisation hanterar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 12-15 §§ miljöbalken.

Avfallsförordningen är alltså tydlig med att kommunala föreskrifter för utrymmen **inte får** avse avfall som faller under **producentansvar**, vilket förpackningar gör.

Det väcker frågan om föreslagna 5 § i "*Förslag till förordning (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar*" måste strykas i sin helhet.

Fastighetsägarna vill i detta sammanhang även **uppmärksamma** Kammarrättens dom i mål nr 4155-05 (Stockholm, 2006), som bifogas detta remissvar. I domen fastställdes Länsrättens bedömning att den av kommunen antagna renhållningsordningen innebar alltför långtgående krav på fastighetsinnehavare att anordna lämpliga avfallsutrymmen inom den egna fastigheten.

Sammanfattningsvis, såväl Avfallsförordningen som Kammarrättsdom medför att Naturvårdsverkets förslag 5 § i "*Förslag till förordning (2026:000) med kompletterande*

bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar” med en föreskrivningsrätt för kommuner vad gäller utrymmen för förpackningsinsamling inte kan genomföras.

Övriga kommentarer och förslag på enskilda avsnitt

4.6.1 Allmänna krav på producentansvarsorganisation

Fastighetsägarna **tillstyrker** förslaget om att producentansvarsorganisationen ska informera slutanvändare enligt vad som anges i EU-förordningen om förpackningar.

Fastighetsägare lägger stora resurser för att informera hushåll om vikten att källsortera. Det är därför bra att den ansvariga producentansvarsorganisationen ges ett tydligt ansvar för att informera slutanvändare i enlighet med EU-förordningen om förpackningar. Ett samlat informationsansvar hos producentansvarsorganisationerna bidrar till en mer enhetlig, effektiv och igenkännbar kommunikation och minskar risken för parallella eller överlappande informationsinsatser.

Fastighetsägarna **välkomnar** att informationsansvaret samordnas när flera producentansvarsorganisationer finns och att Naturvårdsverket ges en övervakande roll.

4.7.1 Kommunernas insamlingsansvar - Rollfördelning och samverkan

Samråd med fastighetsinnehavare gäller vid framtagande och revidering av kommunal avfallsplan.

Fastighetsägarna **menar** att det därutöver behövs tydligare krav eller nationell vägledning för samverkan även vid operativa förändringar som direkt påverkar fastighetsägare, till exempel byte av hämtningsplats, kärkapacitet, dragvägar och tömningsintervall.

4.7.2 Undantag från separat insamling av övrigt förpackningsmaterial

Fastighetsägarna **tillstyrker** förslaget att kommunerna kan samla in övrigt förpackningsmaterial tillsammans med avfall av samma material. Det förenklar för den som ska lämna avfallet.

För att syftet med insamling i materialströmmar om minskad felsortering ska uppnås krävs det att systemet utformas på ett genomtänkt och användarvänligt sätt. Risken för felsortering består om det bara är vissa avfallstyper av materialen papper-, plast, glas- och metall som kan samsorteras med förpackningarna, då kommer hushållen fortsatt behöva göra aktiva val som ibland kan bli fel.

4.7.4 Förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall.

Fastighetsägarna **tillstyrker** förslaget.

4.7.5 Kommuners ansvar för kvalitet

Fastighetsägarna **tillstyrker** förslaget med några kommentarer och synpunkter.

I avsnittet *Konsekvenser av förslaget* anges att miljöstyrande taxor premierar hushåll som sorterar rätt genom att avfallskostnaderna minskar.

Fastighetsägarna **delar delvis** bedömningen att kommunernas miljöstyrande taxor kan skapa incitament för fastighetsägare att underlätta för de boende att sortera sitt avfall.

Samtidigt vill **Fastighetsägarna framhålla** att många bostadsföretag och bostadsrättsföreningar redan i dag lägger betydande resurser på information till de boende, eftersortering samt städning av källsorteringsutrymmen. Trots dessa insatser förekommer omfattande felsorteringar. Konsekvensen blir höga kostnader för bostadsföretag och bostadsrättsföreningar, även när åtgärder vidtas för att förbättra sorteringen.

Fastighetsägarna **anser** att kvalitetsansvaret behöver förtydligas. I flerbostadshus är sorteringskvaliteten beroende av flera faktorer, bland annat boendes beteenden, hur information ges och hur insamlingssystemen är utformade. Ekonomiska styrmedel är inte tillräckliga för att höja kvaliteten i det insamlade förpackningsavfallet.

Fastighetsägarna **anser** därför att producentansvarsorganisationernas ansvar bör stärkas, särskilt vid återkommande felsortering. Informationsansvar gentemot slutanvändare samt ersättning till kommunerna för informationsinsatser bör i större utsträckning kopplas till uppnådd kvalitet i det insamlade materialet. Vid omfattande kvalitetsbrister bör producentansvarsorganisationerna ta ett ökat ansvar för åtgärder och kostnader, medan en hög och stabil kvalitet innebär att informationsinsatser kan begränsas till löpande uppföljning, generell information och återkommande kvalitetssäkring snarare än riktade eller förstärkta åtgärder.

Fastighetsägarna **anser** även att det måste bli enklare för hushållen att sortera rätt.

Producenternas ansvar för tydlig märkning och förpackningsutformning som underlättar korrekt sortering bör betonas, särskilt för förpackningar som består av flera material.

4.8 Förslag på insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Fastighetsägarna **tillstyrker** förslaget som innebär att producenterna får ett utökat ansvar för insamling från verksamheter.

Fastighetsägarna **menar** att förslaget innehåller problematiska otydligheter. Det framgår inte tillräckligt klart vad producentansvarsorganisationernas utökade ansvar för direkt insamling från verksamheter innebär i praktiken eller hur kravet på tillräcklig kapacitet ska definieras, bedömas och följas upp. Detta skapar osäkerhet i genomförandet.

Fastighetsägarna ser en **risk** för att brister i producentansvarsorganisationernas insamlingssystem i praktiken leder till ökade krav eller kostnader för fastighetsägare och bostadsrättsföreningar, särskilt i fastigheter där verksamheter och bostäder är samlokaliserade. Det är därför viktigt att fastighetsägare inte får ett indirekt ansvar för att kompensera för otillräcklig insamlingskapacitet.

Fastighetsägarna **anser** att förslaget därför behöver kompletteras

Fastighetsägarna Sverige

Anders Holmestig

VD

Rikard Silverfur

Chef Utveckling & Hållbarhet



KAMMARRÄTTEN I
STOCKHOLM
Avdelning 03

DOM
2006 -04- 07
Meddelad i Stockholm

KLAGANDE

Uppsala kommun
Kommunstyrelsen
753 75 Uppsala

MOTPART

Fastighetsföreningen Hugolund u.p.a, 717600-3924

Ombud: Fastighetsjurist Mikael Ekelund, Fastighetsägarna
Stockholm AB, Box 12871, 112 98 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Länsrättens i Uppsala län dom den 10 juni 2005 i mål nr 2357-04, se bilaga

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

Uppsala kommun yrkar att kammarrätten undanröjer länsrättens dom och fastställer kommunfullmäktiges beslut av den 27 september 2004, § 320, om antagande av ny renhållningsordning för Uppsala kommun.

Fastighetsföreningen Hugolund u.p.a. bestrider bifall till överklagandet.

Kommunen anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Kommunens inställning i sak är alljämt densamma som den som redovisats i länsrätten med följande tillägg och förtydliganden. Enligt länsrättens dom innebär ordalydelsen i 22 § i kommunens föreskrifter om avfallshantering (renhållningsordningen) att det uppställs ett långtgående åliggande för den enskilde fastighetsinnehavaren att anordna lämpliga avfallsutrymmen inom fastigheten samt att bestämmelsen saknar bemyndigande i lag och därför står i strid med 8 kap. 3 § regeringsformen. Kommunen delar inte

Dok.Id 40123

Postadress
Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-700 38 00
E-post:
www.kammarrattenistockholm.dom.se

Telefax
08-14 98 89

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-11:30
12:30-15:00

denna bedömning. I 15 kap. 9 § miljöbalken (1998:808) medges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om hanteringen av avfall. Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter. Av 15 kap. 19 § miljöbalken framgår att, om det behövs av återanvändnings- eller återvinningsskäl eller andra hälso- eller miljöskäl, regeringen får meddela föreskrifter som innebär att ett visst slag av avfall skall förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall samt meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för ändamålet. Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela även sådana föreskrifter. Genom 14 och 17 §§ avfallsförordningen (2001:1063) har regeringen bemyndigat kommunerna att meddela sådana föreskrifter som avses i 15 kap. 9 och 19 §§ miljöbalken.

Enligt 6 § renhållningsordningen framgår att varje fastighetsinnehavare skall sortera eller tillse att nyttjanderättshavare sorterar ut de avfallsslag som anges i 8-14 §§ renhållningsordningen med tillhörande bilaga. Konsekvensen av 8-14 §§ renhållningsordningen med tillhörande bilaga blir att det avfall som omnämns i 15-22 §§ endast är brännbart och organiskt avfall. Det krav som uppställts i 22 § renhållningsordningen på avfallsutrymme eller annan plats för behållare omfattar således endast behållare för brännbart avfall och i förekommande fall organiskt avfall.

Enligt kommunens mening måste nu återgivna bestämmelser anses ligga inom ramen för miljöbalkens och avfallsförordningens bemyndiganden. Renhållningsordningens krav på att fastighetsägare skapar möjlighet för boende att sortera uppräknade avfallsslag och tillhandahålla avfallsutrymmen kan rimligen uppfyllas på olika sätt. Bestämmelserna kan inte ges den vidsträckta tolkningen att de skulle innebära att det införs krav på ombyggnation av utrymme i byggnad.

Vidare får konstateras att kommunerna genom de återgivna bemyndigandena har getts rätt att meddela bindande föreskrifter som har karaktären

av normer för hantering av avfall. Det finns ingen begränsning i bemyndigandena med innebörden att föreskrifterna inte får omfatta även fastighetsinnehavare. Således strider kommunens renhållningsordning inte mot miljöbalken eller plan- och bygglagen (1987:10), PBL.

Då renhållningsordningen inte innebär något åläggande att bygga om utrymme i byggnad kan den inte heller anses strida mot skyddet för äganderätten i 2 kap. 18 § regeringsformen.

Kammarrätten i Stockholm har genom dom meddelad den 17 juni 2005 (mål nr 8351-04) prövat frågan om en ny renhållningsordning för Stockholms stad stod i strid med lag. Kammarrätten konstaterade att renhållningsordningen inte stred mot skyddet för äganderätten i regeringsformen. Nämnade renhållningsordning är i princip likalydande med den som antagits av Uppsala kommun.

Föreningen åberopar vad som tidigare anförts och getts in till länsrätten samt tillägger bl.a. följande. Kommunen har i sitt överklagande anfört att "renhållningsordningens krav på att fastighetsägare skapar möjlighet för boende att sortera uppräknade avfallsslag och tillhandahålla avfallsutrymmen kan rimligen uppfyllas på olika sätt. Bestämmelserna kan inte ges den vidsträckta tolkningen att de skulle innebära att det införs krav på ombyggnation av utrymme i byggnad". Detta är felaktigt. Formuleringen synes hämtad från den av kommunen åberopade kammarrättsdomen. Det är inte korrekt att, som kommunen påstår, hävda att den renhållningsordning som prövades i det målet och den som prövas i förevarande mål är i princip likadana. I förenämnda mål uttalade kammarrätten sig om ett krav i renhållningsordningen för Stockholm som stadgade att fastighetsinnehavare skulle *skapa möjlighet för boende att sortera uppräknade avfallsslag* och att grovavfall skulle kunna lämnas till anvisade platser inom fastigheterna. I det målet fann kammarrätten, med direkt hänvisning till

vad som under målets gång uttalats från kommunen, att detta "rimligen kunde uppfyllas på olika sätt".

En viktig skillnad i förhållande till den renhållningsordning för Stockholm som behandlades i det målet är att det i den renhållningsordning för Uppsala som nu prövas anges att varje fastighetsinnehavare *skall sortera ut* eller *tillse att nyttjanderättshavare sorterar ut* de avfallsslag som anges 8-14 §§ och bilagan till renhållningsordningen. Detta omfattar utsortering av organiskt och brännbart avfall som skall hållas skilt från annat avfall (8 §), hushållens farliga avfall (9 §), kylskåp och frysar (10 §), elektriska och elektroniska produkter (11 §), ej brännbart avfall (12 §), sortering av grovavfall från hushåll (13 §) och hushållens förpackningar och returpapper (14 §). Härtill kommer att det utsorterade avfallet enligt 6 § skall hämtas i en särskild ordning vid fastigheten eller lämnas på plats som anvisas. De platser som anvisats avser olika kommunala avfallsstationer eller, där avfallet omfattas av producentansvar, på av dessa anvisad plats.

Det är mycket svårt att se hur den omfattande sophantering som fastighetsägaren enligt 6 § skall ansvara för skall kunna utföras utan att ett avsevärt utrymme tas i anspråk för verksamheten. Flera olika avfallsbehållare måste anordnas, särskilt utrymme avsätts för farligt avfall, ej brännbart avfall och grovavfall skall sorteras innan det lämnas till kommunens återvinningscentraler och elektriska och elektroniska produkter skall hållas avskilda. Därtill kommer att det avfall som kommunen själv hämtar skall hämtas vid fastigheten. Utrymmet för någon slags samordnad sortering för flera fastigheter, för det fall man tänker sig något sådant med formuleringen att detta "rimligen kan uppfyllas på olika sätt", blir därför mycket begränsat.

För det fall det befintliga soprummet på en byggnad inte är stort nog för att få plats med alla de anordningar kommunen kräver, måste alltså ytter-

ligare utrymme tas i anspråk på fastigheten, antingen genom att soprummen byggs om och byggs ut, att lokaler och bostäder i byggnaden byggs om till soprum eller att man uppför särskilda byggnader för sophanteringen. Hur fastighetsägarens ökade ansvar för källsorteringen annars skall kunna lösas är obegripligt åtminstone för föreningen. Som länsrätten också mycket riktigt konstaterat innebär 22 § i den överklagade renhållningsordningen att bestämmelsen tydligt anger att fastighetsinnehavaren skall svara för anordnande av avfallsutrymmen anpassade till källsorteringen, som bl.a. skall medge hantering med den utrustning som används av VA- och avfallsnämnden utsedd entreprenör, att fastighetsägaren i praktiken åläggs att anordna ett annat utrymme för avfallshanteringen om det inte finns plats för alla dessa anordningar i redan existerande soputrymmen.

Ett huvudsakligt syfte med bestämmelserna i renhållningsordningen är att framtvunga s.k. fastighetsnära källsortering. Bestämmelserna i renhållningsordningen utgör sedda som en helhet ett regleringskomplex som ålägger fastighetsägare ett betydligt utvidgat ansvar för källsortering av avfall jämfört med tidigare förhållanden och uppställer långtgående krav på anpassningsåtgärder från fastighetsägarna. Vid en bedömning av huruvida kraven i renhållningsordningen är förenliga med lag måste man också se till vad bestämmelserna i längden kommer att få för effekter. Det ansvar för källsortering som fastighetsägarna åläggs, och därtill kraven på skild förvaring av olika slags avfall, innebär att utrymme måste tas i anspråk för detta. Om befintliga utrymmen inte räcker till, måste nya tillskapas. Det är uppenbart att den utvidgade källsorteringsskyldigheten kommer att medföra behov av om- eller tillbyggnader på åtskilliga fastigheter, varvid utrymmen som idag används för ett annat och oftast mer konstruktivt ändamål måste tas i anspråk. Det går inte att, som kommunen gjort, hänvisa till allmänna fraser om att kraven "rimligen kan uppfyllas på olika sätt"; en sådan slutsats hade möjligen kunnat dras om det funnits en dispensmöjlighet i renhållningsordningen för fall då befintliga

utrymmen inte räcker till, vilket här inte är fallet. Bestämmelserna i renhållningsordningen måste således läsas tillsammans och bedömas mot bakgrund av de konsekvenser som de samlade kraven på åtgärder som uppställs mot fastighetsägarna medför.

Renhållningsordningen innebär därför sådana betungande ålägganden för enskilda som skall meddelas med stöd av lag. Som länsrätten mycket riktigt konstaterat finns det inget sådant lagstöd idag.

Enligt gällande rätt kan en fastighetsägare inte tvingas att i efterhand bygga nya sophanteringsutrymmen för källsortering. Huruvida ett sådant krav skall ställas i framtiden eller inte tillkommer i slutändan riksdagen att besluta om och frågan, samt alternativen därtill, är också under utredning. Det betänkliga i detta ärende är att kommunen, med stöd av miljöbalkens regler om kommunala renhållningsordningar, på detta sätt bakvägen söker framtvunga en sådan utveckling utan att avvakta lagändring.

DOMSKÄL

Uppsala kommun har anfört att det krav på avfallsutrymme eller annan plats för behållare som uppställts i 22 § i den ifrågavarande renhållningsordningen, endast omfattar behållare för brännbart avfall och i förekommande fall organiskt avfall. Enligt kommunens mening måste dessa krav anses rymmas inom ramen för bemyndiganden i miljöbalken och avfallsförordningen. Föreningen har för sin del framhållit att bestämmelserna i renhållningsordningen ställer krav på att ytterligare utrymmen tas i anspråk på fastigheten och att behov kommer att uppstå av om- eller tillbyggnader på åtskilliga fastigheter. Enligt föreningen saknas erforderligt lagstöd för sådana krav.

I 22 § renhållningsordningen första stycket föreskrivs att fastighetsinnehavaren är ansvarig för anordnande, installation och underhåll av avfalls-

utrymmen och övriga inom fastigheten installerade anordningar för avfallshanteringen. I bestämmelsens andra stycke sägs att beträffande avfallsutrymmen eller annan plats för behållare m.m. gäller att

1. de skall vara lättillgängliga samt placerade och ges service i form av återkommande underhåll och tillsyn för att förebygga driftavbrott och olägenhet såsom buller, lukt och dylikt,
2. de skall utformas, underhållas och installeras så att kraven på god arbetsmiljö uppfylls och risken för olycksfall minimeras,
3. de skall vara lättåtkomliga för uppställning och skiftning av förekommande behållartyper,
4. de skall medge hantering med den utrustning som används av VA- och avfallsnämnden utsedd entreprenör,
5. de skall utformas så att information från VA- och avfallsnämnden kan anslås på särskild plats,
6. de skall utformas så att rengöring underlättas.

Kammarrätten finner i likhet med länsrätten att den av kommunen antagna renhållningsordningen ställer tämligen långtgående krav på fastighetsinnehavare att anordna lämpliga avfallsutrymmen inom fastigheten. I avsaknad av uttrycklig dispensmöjlighet i renhållningsordningen kan det inte hållas för osannolikt att fastighetsinnehavare – för att uppfylla vad som sålunda föreskrivits – tvingas att göra ingrepp i och ändringar i dispositionen av befintliga byggnader. Nämda krav utgör därför enligt kammarrättens mening ett sådant ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden att renhållningsordningen måste ha stöd i form av bestämmelser som meddelats genom lag, eller i vart fall genom uttryckligt bemyndigande i lag, jfr 8.kap. 3 § och 7 § p. 3 regeringsformen (se även prop. 1973:90 s. 210).

Genom bestämmelsen i 15 kap. 19 § miljöbalken ges regeringen en möjlighet att, om det behövs av återanvändnings- eller återvinningskäl eller andra hälso- eller miljöskäl, meddela föreskrifter som innebär att ett visst


slag av avfall skall förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall samt meddela ytterligare föreskrifter som behövs för ändamålet. Regeringen får även överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter. Genom 14 och 17 §§ avfallsförordningen har regeringen bemyndigat kommunerna att meddela sådana föreskrifter. Vad som sålunda föreskrivits kan enligt kammarrättens mening emellertid inte tolkas så att kommunen erhållit bemyndigande att meddela föreskrifter som innebär åläggande för fastighetsinnehavare att avsätta och utrusta utrymmen för sortsortering inom befintliga byggnader (jfr prop. 2002/03:117 s. 55). Eftersom det inte heller i lagstiftningen i övrigt återfinns något sådant bemyndigande får det anses klarlagt att kommunens beslut att anta nu aktuell renhållningsordning strider mot lag. Överklagandet skall således avslås.


DOMSLUT

Kammarrätten avslår överklagandet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR (formulär 1) se bilaga.


Lars Trägård
kammarrättsråd


Peter Dinnetz
kammarrättsråd


Per Holstad
tf assessor
referent

I kammarrättens avgörande har även deltagit de särskilda ledamöterna Rolf Schwerin och Christina Tallberg.



LÄNSRÄTTEN I
UPPSALA LÄN

DOM
2005-06-10
Meddelad i
Uppsala

AKTBILAGA 18

Sida 1 (19)

Mål nr
2357-04
Rotel 4

KLAGANDE

Fastighetsföreningen Hugolund u.p.a., 717600-3924
c/o KJ förvaltning
Storgatan 28 A
751 53 UPPSALA

Ombud:

Mikael Ekelund
Fastighetsägarna Stockholm AB
Box 12871
112 98 STOCKHOLM

MOTPART

Uppsala kommun
753 75 UPPSALA

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktiges i Uppsala kommun beslut den 27 september 2004,
§ 320

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900); KL; fråga om
kommunal renhållningsordning

LÄNSRÄTTENS AVGÖRANDE

Länsrätten bifaller överklagandet och upphäver kommunfullmäktiges i
Uppsala kommun beslut den 27 september 2004, § 320, om antagande av
ny renhållningsordning för Uppsala kommun.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Kommunfullmäktige i Uppsala kommun (kommunen) beslutade den 27 september 2004, § 320, att anta ny renhållningsordning för Uppsala kommun innehållande renhållningsföreskrifter för Uppsala kommun och avfallsplan.

Fastighetsföreningen Hugolund u.p.a. (föreningen) överklagar kommunfullmäktiges beslut och yrkar att länsrätten upphäver beslutet enligt 10 kap. 8 § punkterna 3 och 4 KL. Föreningen uppger följande grunder för yrkandet. Kommunens beslut om att anta den nu ifrågavarande renhållningsordningen strider mot lag. De krav som uppställs i renhållningsordningen leder i förlängningen till att fastighetsägare utan ersättning kan tvingas upplåta eller anordna utrymmen för avfall eller utrustning för avfallshantering på sin fastighet. Detta strider mot skyddet för äganderätten i 2 kap. 18 § regeringsformen (RF). I renhållningsordningen uppställer kommunen föreskrifter för enskilda av ingripande slag, för vilka inget stöd finns i gällande lagstiftning och som därför faller inom riksdagens område att besluta. Kommunfullmäktige har därför även överskridit sina befogenheter.

De bestämmelser i renhållningsordningen som överklagandet hänför sig till är 4 §, 6 -14 §§, 16 § och 22-23 §§.

Enligt 15 kap. 11 § miljöbalken (MB) skall det i varje kommun finnas en renhållningsordning, som "skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen". Avsikten med denna bestämmelse är att kommunen i renhållningsordningen skall klargöra hur den avser att fullgöra sina skyldigheter när det gäller renhållningen (se Bengtsson m.fl. Miljöbalken, En kommentar, 2000, 15:21). Ingenstans vare sig i miljöbalken eller i avfallsförordningen (2001:1063) återfinns regler som preciserar vilka skyldigheter som ligger på fastighetsägare och nyttjanderättshavare såvitt avser hanteringen av avfall. Det övergripande ansvaret för avfallshanteringen,

inklusive hushållsavfallet, åvilar kommunen som har monopol på hanteringen av detta. Fastighetsägaren har inget ansvar för avfall som producerats av boende eller andra nyttjare av fastigheten, om han inte genom avtal tagit på sig en sådan skyldighet. Av detta följer att fastighetsägaren inte heller har någon äganderätt till eller rådighet över det avfall som producerats på fastigheten som härrör från någon annan än honom själv. Vid nybyggnader eller mer genomgripande ombyggnader är fastighetsägare numera skyldiga att inrätta grovsoprum i byggnader. Dessa regler är emellertid inte retroaktiva annat än för ändamålet att tillgodose arbetsmiljöskyddet för dem som hämtar avfall från byggnaden (17 kap. 20 § plan- och bygglagen (1987:10) PBL) och är i det fallet begränsat till vad som skäligen kan krävas med hänsynstagande till bl.a. fastighetsekonomiska skäl. Utöver detta saknas lagstöd för att retroaktivt framtinga ombyggnader eller nybyggnader av soputrymmen. Detta konstateras också i propositionen 2002/03:117, s. 55. Sammanfattningsvis kan sägas att fastighetsägarens ansvar för sophanteringen i allt väsentligt är oreglerad utom vad avser krav på främst nya byggnader. Enligt 8 kap. 3 § RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller ålägganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Sådan normgivningsmakt får med stöd av 8 kap. 7 och 11 §§ RF genom riksdagsbeslut delegeras till regeringsnivå eller kommunal nivå. Särskilt miljöbalken bygger på en vidsträckt delegation av föreskriftsrätten till regering och kommuner. I 15 kap. MB återfinns som sagts ovan bestämmelser om vad renhållningsordningen skall innehålla. Bestämmelser angående avfallshantering återfinns också i avfallsförordningen, som bygger på ett bemyndigande i 15 kap. 9 § MB. Inte i någon av dessa författningar finns några föreskrifter som bemyndigar kommunerna att utfärda nya ålägganden för fastighetsägare. Mot den bakgrunden kan fastighetsägare inte av kommunen åläggas ett vidsträcktare ansvar än vad som gäller idag. Inte heller finns det något lagstöd för kommunens krav på att fastighetsägaren, om denne inte är ansvarig för verksamheten som ger upphov till

avfallet, skall svara gentemot kommunen för kostnaderna för avfallets bortforslande på sätt som krävs i 16 § renhållningsordningen.

Den nya renhållningsordningen lägger som framgår med all önskvärd tydlighet det slutliga ansvaret för avfallets sortering på fastighetsägaren. Vidare läggs skyldigheten att gentemot kommunen teckna abonnemang för avhämtnade av avfallet på fastighetsägaren, även om avfallet i fråga inte alls härrör från fastighetsägarens egen verksamhet.

Fastighetsägare åläggs i 22 § renhållningsordningen att avsätta utrymmen i hus eller annorstädes på fastigheten för den nu bestämda långtgående sopsorteringen. Med hänsyn till kravet i 17 kap. 20 § PBL och i nybyggnadsreglerna torde det vara uteslutet att dessa utrymmen för sophantering kan inrättas annat än i gatuplanet; utrymmen som annars är attraktiva för butiker, kontor eller som bostäder. Sammantaget medför den nya renhållningsordningen en markant inskränkning av fastighetsägarens rådighet över sin fastighet. Som angetts ovan kräver kommunen i den nya renhållningsordningen att fastighetsägaren skall teckna abonnemang angående avfallets bortskaffande. Det slutliga ansvaret för avfallshanteringen skall också åvila denne. Det framstår därför som mycket anmärkningsvärt att på sätt kommunen gjort ålägga en fastighetsägare det slutliga ansvaret för avfallets hantering, när han inte alls har denna skyldighet eller ens rättighet enligt gällande lag.

Äganderätten är grundlagsskyddad genom 2 kap. 18 § RF. Grundlagsskyddet innebär för det första att äganderätten inte får kränkas, om det inte krävs för att tillgodose "angelägna allmänna intressen". Det betyder att man skall väga det allmänna intresset av att ta en fastighet i anspråk mot fastighetsägarens intresse av att okvald få besitta sin egendom. Det allmänna intresset skall också vara angeläget. Det innebär bl.a. att det man vill åstadkomma genom att inskränka fastighetsägarens rådighet inte går att åstadkomma på

annat sätt. Det får alltså inte i detta fall finnas andra rimliga alternativa lösningar på sopsorteringsproblemet än att lägga hela det slutliga ansvaret här för på fastighetsägaren. Det finns i detta ärende alternativa lösningar till sopsorteringsproblemen i Uppsala. Dessa alternativ har dock inte utretts tillräckligt av kommunen. Det bestrids alltså att kommunens intresse av att tvinga fastighetsägarna att ta det slutliga ansvaret för sopsorteringen, och att ta utrymmen i deras fastigheter i anspråk för detta, är angeläget.

Såvitt avser den i 6 § renhållningsordningen föreskrivna skyldigheten för fastighetsägare att vara enda avtalspart gentemot kommunen för avfalls-transporterna från fastigheten, är det uppenbart att detta dikterats av kommunens intresse av att slippa avtalsförhållanden med olika verksamhets-havare, således enbart bekvämlighetsskäl. Det allmänna intresset av den åtgärden kan med fog hävdas inte vara av sådan tyngd att det vid en prövning enligt 2 kap. 18 § RF skall väga tyngre än fastighetsägarens intresse av att inte bli rättsligt ansvarig för avfall han saknar laga rätt att förfoga över. Skyldigheten för kommunen att enligt 2 kap. 18 § RF ersätta fastighets-ägarna för det ianspråktagande av deras egendom som kommer i fråga har inte redovisats i det kommunala ärendet om ny renhållningsordning. En bedömning av de ekonomiska effekterna för kommunen om förslaget genomförs hade bort finnas med i ärendet inför fullmäktiges beslut.

När det gäller informationskyldigheten i 4 § renhållningsordningen så åvi-lar skyldigheten att informera medborgarna om gällande bestämmelser myndigheterna. Någon generell skyldighet för enskild att informera andra om gällande rätt, vare sig lagar, förordningar eller andra föreskrifter föreligger inte i svensk rätt. Att informera medborgarna om vad som gäller i avfallshänseende enligt kommunala bestämmelser är en kommunal uppgift och laga stöd saknas för att utan avtal härom delegera den till enskild. Även denna bestämmelse i renhållningsförordningen strider således mot lag.

Uppsala kommuns kommunstyrelse (kommunen) uppger i yttrande den 26 januari 2005 i huvudsak följande. Kommunen bestrider yrkandena i målet. Föreningens resonemang kring fastighetsägaransvaret sker utifrån ett civilrättsligt perspektiv som saknar relevans i förevarande fall. Renhållningsansvaret bygger nämligen på offentlighetsrättsliga föreskrifter varmed i detta fall menas att det rör sig om en verksamhet som en kommun enligt lag är skyldig att tillhandahålla och som en fastighetsinnehavare i de flesta fall är skyldig att utnyttja. Genom 1972 års kommunala renhållningslag infördes skyldighet för kommunerna att ombesörja bortforsling av bl.a. hushållsavfall. Bestämmelserna finns kvar i tämligen orört skick i 15 kap. MB och avfallsförordningen. Av 15 kap. 11 § MB framgår att det för varje kommun skall finnas en renhållningsordning som således också vilar på offentligrättslig grund. Kommunernas rätt att själva bestämma om renhållningen anges i förarbetena vara ett utflöde av den s.k. kommunala förordningsmakten (prop. 1978/79:205 s. 16). I specialmotiveringen till 7 § i 1979 års renhållningslag framgår att fastighetsinnehavaren är skyldig att överlämna avfallet ifråga till kommunen för bortforsling och slutligt omhändertagande. Av specialmotiveringen till 9 § framgår att kommunen i sin renhållningsordning kan ge föreskrifter om hur bortforslingsverksamheten skall vara anordnad. Redan genom att upplåta fastigheter för bostads- eller annan nyttjanderätt uppkommer ett ansvar för fastighetsinnehavaren att tillse att hushållen m.fl. kan lämna avfallet på ett sätt som innebär att en kommun kan fullgöra sin bortforslingsskyldighet. Det sagda innebär således att fastighetsinnehavaren genom upplåtelsen anses åta sig att gentemot hushållen tillhandahålla erforderlig avfallshantering i fastigheten. Det ovan anförda innebär också, för att återkomma till fastighetsföreningens påstående om avtalsförhållande, att något sådant inte föreligger mellan en kommun och den enskilde fastighetsägaren.

Vad som nu anförts avseende den offentligrättsliga regleringen bör således avvägas mot äganderättsskyddet i grundlagen. Inskränkningar får ske när

det krävs för att tillgodose allmänna intressen. I förevarande fall väger det allmänna intresset av ett starkt hälso- och miljöskydd tillsammans med främjandet av en hållbar utveckling särskilt starkt. Med hänsyn till att inskränkningarna ursprungligen beslutats genom lag strider denna inte mot lag. Inte heller finns det grund för att anse att renhållningsordningen skulle strida mot någon annan författning.

Föreningen har vidare gjort gällande att renhållningsordningen innehåller ett krav på att fastighetsägare, utan lagligt stöd, "åläggs att avsätta utrymmen i hus eller annorstädes på fastigheten för den nu bestämda långtgående sopsorteringen".

Kommunen är dock av den uppfattningen att ordalydelsen i renhållningsordningen inte kan ges den av föreningen anförda innebörden. Den utformning bestämmelsen har fått ger inte befogenhet till ianspråktagande av fastighetsutrymme som fastighetsföreningen påtalat. Renhållningsordningen strider inte heller mot PBL.

Föreningen har i yttrande den 22 mars 2005 i huvudsak uppgett följande. Föreningen bestrider att frågan om fastighetsägarens civilrättsliga ansvar för avfallet saknar relevans i ärendet. Det är en etablerad rättslig grundsats att en myndighet inte kan förelägga någon att utföra något som denne saknar faktisk eller rättslig möjlighet att göra. Denna princip kommer tydligast till uttryck i 2 § andra stycket viteslagen, där det stadgas att ett vite inte får föreläggas om föreläggandets adressat kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Ett i praktiken vanligt förhållande är att myndigheter med stöd av 17 kap. 20 § PBL förelägger fastighetsägare att inrätta soprum eller andra anordningar i sådana utrymmen på fastigheten som disponeras av andra hyresgäster enligt tidsbestämda kontrakt, vilka endast kan sägas upp i förtid om hyresgästen brutit mot kontraktet. I dessa fall visar en entydig rättspraxis på att fastighetsägaren inte kan tvingas att

genomföra dessa åtgärder förrän hyresförhållandet med den som för tillfället disponerar ytan civilrättsligt kunnat bringas till upphörande. Föreningen bestrider därför bestämt att det faktum att kommunen enligt miljöbalken skall hålla sig med en avfallsplan skulle, som kommunen hävdar, innebära att kommunen är fri att utforma denna hur som helst utan att ta hänsyn till de grundläggande civilrättsliga förutsättningarna för fastighetsägarnas verksamhet. Detta illustreras av att kommunen, med hänsyn till den ovannämnda bestämmelsen i viteslagen, ändå inte kan förelägga fastighetsägare vid vite att utföra åtgärder enligt den nu överklagade renhållningsordningen, om fastighetsägaren saknar rättslig möjlighet att förfoga över det avfall föreläggandet gäller. Renhållningsordningen blir då än mer meningslös.

Genom bestämmelsen i 15 kap. 11 § MB bemyndigas inte kommunen att ge föreskrifter om hur andra än kommunen, såsom fastighetsägare, skall hantera avfall eller vilka skyldigheter som skall åvila dem. Rättspraxis (RÅ 1986 ref. 176) visar inte heller på att kommunerna genom en renhållningsordning har möjligheter att ålägga fastighetsägarna nya skyldigheter.

Något bemyndigande för kommunen att ålägga enskilda nya skyldigheter kan inte utläsas ur miljöbalken eller avfallsförordningen. Kommunen synes mena att ett sådant bemyndigande framgår ur förarbetena till 1979 års renhållningslag. Föreningen vill för sin del bestämt hävda att normgivning, särskilt med så ingripande konsekvenser för enskilda som det nu är fråga om, enligt regeringsformen skall ske med stöd av lag. Detta innebär rimligtvis att kraven måste framgå av lagtexten. En renhållningsordning antas dessutom med stöd av 15 kap. 11 § MB, där det inte förekommer några förarbetsuttalanden av den innebörd som kommunen hänvisar till. Dessutom måste rimligtvis, även om man skulle godta resonemanget att sådana här kommunala befogenheter får anses framgå av ett förarbetsuttalande, dessa förarbetsuttalanden i så fall ha gjorts i anslutning till nu gällande lagstiftning. Under inga omständigheter kan det accepteras att lösryckta utta-

landen i förarbeten till en numera upphävd, drygt 25 år gammal lagstiftning, som nu upphävts, kan ges en så vidsträckt betydelse som hävdas av Uppsala kommun.

Som föreningen anført i sitt överklagande finns det inget sammanhang mellan det faktum att en fastighetsägare anordnar ett soprum och vem som har ansvaret för hanteringen av de uppkomna soporna. Det faktum att fastighetsägare regelmässigt anordnar soprum följer närmast av sedvana. Föreningen bestrider att den kommunala skyldigheten att bortforsla avfall också innebär att "fastighetsinnehavaren genom upplåtelsen anses åta sig att gentemot hushållen tillhandahålla erforderlig avfallshantering i fastigheten". En sådan skyldighet uppkommer genom avtal mellan parterna, uttryckligt eller t.ex. genom konkludent handlande, och inte genom en kommunal renhållningsordning.

Föreningen kan inte se varför det inte skulle vara förenligt med ett starkt hälso- och miljöskydd och främjandet av en hållbar utveckling att ordna sorteringen av sopor på ett annat sätt än genom källsortering på varje fastighet, eller genom att i stället förbränna soporna. Föreningen bestrider att det är fråga om ett angeläget allmänt intresse. Som anförts i överklagandet saknas helt utredning om alternativa lösningar på sopsorteringsproblemet i Uppsala i kommunens underlag. Även om det skulle godtas att införandet av källsortering är ett så angeläget allmänt intresse att det överväger den enskildes intresse av att okvald få besitta sin egendom, har den enskilde dock enligt 2 kap. 18 § RF rätt till ersättning för det intrång som myndighetsåtgärden i fråga innebär.

Det är orealistiskt att en så omfattande utökning av ansvaret för sopsortereringen som det nu är fråga om skall kunna genomföras utan att fastighetsutrymme tas i anspråk. Enligt t.ex. 6, 8, 9, 11 och 16 §§ i den överklagade renhållningsordningen åläggs fastighetsinnehavaren att sortera eller

tillse att nyttjanderättshavare sorterar avfall av olika slag. På särskilt fastigheter i innerstaden, som oftast i sin helhet är bebyggda, kan åtminstone föreningen inte förstå hur en ökad källsortering skall kunna åstadkommas utan att ett utrymme måste tas i anspråk i själva byggnaden.

Den överklagade renhållningsordningen innebär en inskränkning i användningen av fastigheten även för det fall en byggnad redan har ett tillräckligt stort soprum för att anordna källsortering utan att ytterligare utrymme tas i anspråk. Som nämnts ovan innebär den överklagade renhållningsordningen att fastighetsägaren åläggs ett tillsynsansvar för sopsorteringen. Detta innebär naturligtvis att fastighetsägaren i så fall kan tvingas avsätta åtskillig egen tid eller anställa personal för att ombesörja att soporna verkligen sorteras, för att inte drabbas av kommunala påföljder. För fastigheter som saknar utrymme för källsortering kan naturligtvis nya soprum eller anordningar inrättas på andra fastigheter. Även en sådan lösning innebär dock merarbete och ökade kostnader för fastighetsägaren och utgör en kännbar inskränkning i användandet av hans fastighet. I så fall måste, på sätt som anförts tidigare, åtgärdens allmänintresse avvägas mot fastighetsägarens enligt 2 kap. 18 § RF och fastighetsägaren dessutom ersättas om åtgärdens allmänintresse skulle anses överväga.

SKÄL

Aktuella lagrum m.m.

Kommunallagen:

Ett överklagat beslut skall upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning. (10 kap. 8 § KL)

Renhållningsordningen:

Informationskyldighet

4 § Fastighetsinnehavaren är skyldig att i erforderlig omfattning informera den eller dem som bor i eller är verksamma i fastigheten om gällande regler för avfallshantering.

Sortering av hushållsavfall

6 § Varje fastighetsinnehavare skall sortera eller tillse att nyttjanderättshavare sorterar ut de avfalls slag som anges i 8-14 §§ samt sådana avfalls slag som anges i bilaga till dessa föreskrifter. Utsorterade avfalls slag enligt nedan hämtas i särskild ordning vid fastigheten eller lämnas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren på plats som anvisas nedan eller i bilaga. Det utsorterade avfallet skall transporteras bort från fastigheten så ofta att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppstår.

7 § VA- och avfallsnämnden har rätt att kontrollera avfallsbehållares innehåll och avfallets sortering.

Behållare som innehåller dåligt sorterat avfall kan tömmas vid annat hämtningstillfälle sedan fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren har omfördelat avfallet i därför avsedd behållare.

Utökad källsortering och trädgårdsavfall

8 § Varje fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare skall sortera ut organiskt och brännbart avfall och hålla detta skilt från annat avfall.

Organiskt avfall från restauranger, matserveringar, gatukök, centralkök och livsmedelsbutiker med större manuell hantering eller mer än detaljstyckning skall förvaras separat i av VA- och avfallsnämnden tillhandahållna kärl.

Organiskt och brännbart avfall hanteras enligt bilaga.

Trädgårdsavfall bör i första hand komposteras inom den egna fastigheten. Hushållens trädgårdsavfall kan även hanteras enligt bilaga.

Hushållens farliga avfall

9 § Varje fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare skall sortera ut hushållens farliga avfall och hålla detta skilt från annat avfall. Det farliga avfallet skall, om möjligt, vara tydligt märkt med uppgift om innehåll.

Hushållens farliga avfall hanteras enligt bilaga.

10 § Alla kasserade kylskåp och frysar skall hanteras varsamt.

Avfall som avses i första stycket skall hållas skilt från annat avfall så att det kan omhändertas särskilt enligt bilaga.

11 § Varje fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare skall sortera ut hushållens avfall av elektriska och elektroniska produkter och hålla detta skilt från annat avfall så att det kan omhändertas enligt bilaga.

Ej brännbart avfall

12 § Ej brännbart avfall lämnas till kommunens återvinningscentraler. Ej brännbart avfall sorteras enligt bilaga.

Grovavfall

13 § Grovavfall från hushåll sorteras och lämnas till kommunens återvinningscentraler. Grovavfall hanteras och sorteras enligt bilaga.

Hushållens förpackningar och returpapper

14 § Hushållens förpackningar och returpapper skall hanteras enligt bilaga.

16 § Varje innehavare av en fastighet där avfall uppkommer ansvarar för att avfall hanteras enligt dessa föreskrifter.

Fastighetsinnehavare skall, om inte annat överenskommit med VA- och avfallsnämnden, teckna nödvändigt abonnemang och, om så erfordras, tillse att särskild hämtning sker så att det utsorterade avfallet transporteras bort från fastigheten så ofta att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppstår. Avgift för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall skall betalas enligt av kommunfullmäktige fastställd taxa. Grundavgift skall beta-

las även om fastighetsinnehavaren fått befrielse från skyldigheten att lämna avfall till kommunen för transport, bortskaffande och återvinning.

Ansvar för anskaffande och underhåll av avfallsutrymmen och behållare med mera
22 § Fastighetsinnehavaren är ansvarig för anordnande, installation och underhåll av avfallsutrymmen och övriga inom fastigheten installerade anordningar för avfallshanteringen. Beträffande avfallsutrymmen eller annan plats för behållare m.m. gäller att

1. de skall vara lättillgängliga samt placerade och ges service i form av återkommande underhåll och tillsyn för att förebygga driftavbrott och olägenhet såsom buller, lukt och dylikt,
2. de skall utformas, underhållas och installeras så att kraven på god arbetsmiljö uppfylls och risken för olycksfall minimeras,
3. de skall vara lättåtkomliga för uppställning och skiftning av förekommande behållartyper,
4. de skall medge hantering med den utrustning som används av VA- och avfallsnämnden utsedd entreprenör,
5. de skall utformas så att information från VA- och avfallsnämnden kan anslås på särskild plats,
6. de skall utformas så att rengöring kan underlättas.

23 § Återgångsbehållare ägs av och tillhandahålls genom VA- och avfallsnämnden. Fastighetsinnehavaren har ansvar för rengöring och tillsyn av återgångsbehållaren. Rengöring skall ske så ofta att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppstår.

Miljöbalken:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hanteringen av avfall. Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter. (15 kap. 9 § MB)

För varje kommun skall det finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen och en avfallsplan. I renhållningsordningen skall sådana förutsättningar anges som avses i 8 § tredje stycket. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avfallsplanens innehåll. (15 kap. 11 § MB)

Om renhållningsordningar med stöd av regeringens bemyndigande skall beslutas av kommunerna, skall de antas av kommunfullmäktige. (15 kap. 12 § MB)

Regeringsformen:

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer, som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan. (2 kap. 18 § RF)

Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är bland andra föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, om skatt till staten samt om rekvisition och annat sådant förfogande. (8 kap. 3 § RF)

Utän hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlämnings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
4. kulturmiljö, jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,
8. skydd för personlig integritet vid behandling av personuppgifter.

Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. (8 kap. 7 § RF)

Bemyndigar riksdagen enligt detta kapitel regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid med giva att regeringen överläter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. (8 kap. 11 § RF)

Plan- och bygglagen

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m.m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter, områden för andra anläggningar än byggnader och allmänna platser,
3. för kontroll av att föreskrifter som avses i 1 efterlevs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om kvalitetsansvariga som behövs utöver bestämmelserna i 9 kap. 13-15 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap. (16 kap. 1 § PBL)

Länsrättens bedömning

Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF skall sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Enligt 8 kap. 7 § RF kan riksdagen i vissa hänseenden

bemyndiga regeringen att besluta sådana föreskrifter. Enligt 8 kap. 11 § RF kan riksdagen om den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, därvid medgiva att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet.

Varje kommun har en skyldighet att enligt 15 kap. MB ta hand om hushållsavfall inom kommunen. Kommunens omhändertagande av hushållsavfall reglerades tidigare i renhållningslagen (1979:596). Lagen ingår nu i stora delar i 15 kap. MB. Enligt 15 kap. 5 a § MB skall den som innehar avfall se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. I 15 kap. 11 § MB stadgas att för varje kommun skall det finnas en renhållningsordning som skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen och en avfallsplan. Om renhållningsordningar med stöd av regeringens bemyndigande skall beslutas av kommunerna, skall de enligt 15 kap. 12 § MB antas av kommunfullmäktige. Bestämmelsen formulerades av lagrådet som i prop. 1997/98:45 s. 483 uttalade att det vore en fördel att i ett modernt lagverk som MB normgivningsmakten i fråga om föreskrifter rörande avfallshanteringen grundas på regler i 8 kap. 7 och 11 §§ RF.

Genom avfallsförordningen (2001:1063) har bemyndigandet i 15 kap. 9 § MB utnyttjats. Enligt 14 § avfallsförordningen får kommunfullmäktige meddela närmare föreskrifter om hanteringen av hushållsavfall. Enligt 16 § avfallsförordningen får kommunfullmäktige meddela närmare föreskrifter om hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall skall vara beskaffade och skötas. Enligt 17 § avfallsförordningen får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om att vissa slag av avfall skall förvaras och transporteras skilt från annat avfall.

Föreningen gör gällande att den renhållningsordning varom nu är fråga ställer upp ett antal föreskrifter för enskilda av ingripande slag, för vilka det

LÄNSRÄTTEN I
UPPSALA LÄN

DOM
2005-06-10

inte finns lagstöd och därmed faller inom riksdagens område att besluta. Föreningen gör gällande att det inte finns några bemyndiganden i ovan redovisade bestämmelser i MB för att utfärda nya ålägganden för fastighetsägare. Kommunen har hänvisat till ett uttalande i förarbetena (prop. 1978/79:205 s. 15 f.) till den upphävda renhållningslagen där det sägs att kommunernas rätt att själva bestämma om renhållningen är ett utflöde av den s.k. kommunala förordningsmakten. Klaganden har invänt att uttalanden i förarbeten till upphävda lagar inte skall ges någon betydelse.

Länsrätten konstaterar att kommunerna sedan 1972 har ett renhållningsmonopol, vilket numera följer av 15 kap. 8 § MB. I bestämmelsen utpekas fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare som de enskilda parter som berörs av kommunens renhållningsmonopol. Enligt 15 kap. 5 § MB avses med fastighetsinnehavare bl.a. den som äger en fastighet. Aktuella avsnitt i MB har karaktären av ramlag med allmänt hållna bestämmelser. Motsvarande gäller avfallsförordningens regler. 1979 års renhållningslag införlivades till stora delar i MB när den infördes. Det uttalas inte i förarbetena till MB i vilken mån det fortsättningsvis skall tas hänsyn till de äldre förarbetena. Om en bestämmelse har överförs utan ändring till att ingå i en annan lagstiftning ligger det nära till hands att fortsätta ge betydelse till de äldre förarbetena. MB kom till genom bl.a. en sammanläggning och samordning av flertalet olika lagar. Det får anses föreligga skäl i detta fall att även fortsättningsvis ge uttalandena i de äldre förarbetena en viss betydelse. Det uttalas i förarbetena att bestämmelserna i renhållningslagen bör ge kommunerna stor frihet att med beaktande av hälso- och miljövårdssynpunkter och av kommunmedlemmarnas önskemål utforma renhållningen på ett ändamålsenligt sätt. Det sägs vidare att renhållningsordningen i allt väsentligt skall reglera kommunens och kommuninvånarnas rättigheter och skyldigheter i fråga om bortforslingen av avfall.

Föreningen har gjort gällande att kommunfullmäktige har överskridit sina befogenheter. Kommunfullmäktige skall enligt 15 kap. 12 § MB fatta beslut om renhållningsordning. Länsrätten finner att vad klaganden anfört i denna del inte utgör grund för ett upphävande av beslutet enligt 10 kap. 8 § 3 KL.

Föreningen har vidare gjort gällande att 4, 6-14, 16 och 22-23 §§ i renhållningsordningen strider mot lag.

I 4 § renhållningsordningen åläggs fastighetsägarna en informationsskyldighet. Föreningen gör gällande att detta är en kommunal uppgift och således inte kan åläggas dem. Enligt vad som anförts ovan får kommunfullmäktige enligt 14 § avfallsförordningen meddela närmare föreskrifter om hanteringen av hushållsavfall. Länsrätten finner att vad klaganden i denna del anfört inte utgör grund för ett upphävande av renhållningsordningen enligt 10 kap. 8 § KL.

I 6-14 §§ renhållningsordningen stadgas att varje fastighetsinnehavare skall sortera eller tillse att nyttjanderättshavare sorterar ut vissa angivna typer av avfall. Det är fråga om bl.a. organiskt och brännbart avfall som skall hållas avskilt från annat avfall. 23 § avser hanteringen av behållare. Det åläggs i 15 kap. 5 a § MB ett långtgående ansvar för alla och envar som innehar avfall att se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt sätt. Föreningen har uppgett att 6 § renhållningsordningen föreskriver en skyldighet för fastighetsägare att vara enda avtalspart gentemot kommunen för avfallstransporterna från fastigheten och att detta står i strid med 2 kap 18 § RF. 16 § renhållningsordningen uppges sakna stöd i lag. Som tidigare konstaterats är bl.a. fastighetsinnehavarna föremål för det kommunala renhållningsmonopolet. Med beaktande av detta och vad som i övrigt har anförts ovan finner länsrätten att 6 - 14 §§ , 16 respektive 23 §§ i renhållningsordningen inte strider mot lag eller annan författning. Skäl att upphäva renhåll-

ningsordningen på någon av de grunder som anges i 10 kap. 8 § KL har inte visats föreligga.

Föreningen har vidare gjort gällande att 22 § renhållningsordningen strider mot MB, PBL, 8 kap. 3, 7 och 11 §§ RF samt äganderätten i 2 kap. 18 § RF. Föreningen har även gjort gällande att bestämmelsen innebär att det kommer att krävas att fastighetsägare bygger om och bygger till utrymmen för avfallshanteringen. Detta skulle därmed hamna inom PBL:s område. Kommunen har framfört att bestämmelsen ifråga inte alls kan tolkas på det sätt som föreningen har gjort gällande. I 22 § första stycket renhållningsordningen anges att fastighetsinnehavaren är ansvarig för anordnande, installation och underhåll av avfallsutrymmen och övriga inom fastigheten installerade anordningar för avfallshanteringen. Länsrätten konstaterar att bestämmelsen tydligt anger att fastighetsinnehavaren skall svara för anordnande av avfallsutrymmen anpassat till den i renhållningsordningen förutsatta källsorteringen, se bl.a. andra stycket fjärde punkten, där det anges att avfallsutrymmen skall medge hantering med den utrustning som används av VA- och avfallsnämnden utsedd entreprenör. Om det i redan existerande soputrymmen inte finns plats för de behållare och anordningar för sortering som krävs enligt renhållningsordningen måste således dessa krav tolkas på så sätt att fastighetsägaren åläggs anordna ett annat utrymme för detta. Ordalydelsen i 22 § innebär enligt länsrättens mening att det uppställs ett långtgående åliggande för den enskilde fastighetsinnehavaren att anordna lämpliga avfallsutrymmen inom fastigheten.

I prop. 2002/03:117, "Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp", anges på s. 55 att fastighetsnära insamling i den meningen att källsortering av hushållsavfallet sker på de enskilda fastigheterna kommer för de flesta flerbostadshus, i vart fall i tätortsområden, att kräva att nya eller utökade avfallsutrymmen skapas inne i byggnaderna. Gällande byggnadslagstiftning innebär dock att s.k. tekniska egenskapskrav på byggnader i princip endast

kan ställas vid uppförandet av nya byggnader eller i samband med ändringar av byggnader. För befintliga byggnader finns endast vissa i lag särskilt angivna fall möjlighet att ställa nya krav. Ett exempel på sådana krav är de bestämmelser som finns om att godtagbara arbetsförhållanden skall gälla för dem som hämtar avfall från byggnader. Krav på särskilda utrymmen och anordningar för källsortering inne i befintliga byggnader förutsätter således lagändring. Även samhällsekonomiska och andra konsekvenser av sådana krav behöver utredas. I juni 2002 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté, PBL-kommittén (M2002:05), med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt att lämna förslag till de lagändringar som behövs. Utredningen har ännu inte resulterat i ny lagstiftning avseende möjligheten till krav på utrymme i byggnader för källsortering.

Byggnadsverk som uppförs eller som ändras skall uppfylla väsentliga egenskapskrav i fråga om hushållning med avfall enligt lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. För befintliga byggnader finns det endast vissa i lag angivna undantag som t.ex. 17 kap. 20 § PBL, där krav ställs på avfallsutrymmens utformning utifrån arbetsmiljösynpunkt för dem som hämtar avfallet. Därutöver finns ingen reglering i PBL avseende krav på fastighetsägare att inrätta utrymme för källsortering.

Inte heller miljöbalkens bestämmelser om avfallshantering kan anses innebära bemyndigande för att uppställa krav på utrymmen i byggnader för källsortering.

Det har redan konstaterats att 22 § renhållningsordningen innebär åligganden för enskilda fastighetsägare. Därmed skall föreskriften meddelas genom lag om inte någon av förutsättningarna i 8 kap 7 § RF föreligger. Riksdagen får delegera till regeringen att meddela föreskrifter och även ge regeringen bemyndigande att i sin tur delegera till kommun eller myndighet, s.k. sub-

LÄNSRÄTTEN I
UPPSALA LÄN

DOM
2005-06-10

delegation. I 16 kap. 1 § PBL bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om krav på byggnader m.m. Delegationsmöjligheterna avser befogenhet att meddela detaljbetonade föreskrifter. Bemyndigandet omfattar endast detaljföreskrifter avseende bestämmelserna i 3 kap. PBL. Detta innebär att det inte omfattar ett sådant åliggande varom här är fråga. Länsrätten finner mot bakgrund av det nu anförda att 22 § renhållningsordningen saknar bemyndigande i lag och därmed står i strid med 8 kap. 3 § RF. Med hänsyn till att bestämmelserna i renhållningsordningen inte utgör från varandra fristående delar får denna olaglighet återverkningar på beslutet i sin helhet. Det föreligger därför grund för att upphäva det överklagade beslutet i sin helhet enligt 10 kap. 8 § KL.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1a)



Anders Lidman
länsrättsfiskal
eef

I avgörandet har även deltagit de särskilda ledamöterna Folke Edin och Inger Modig Lind.