

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-12-21

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

Bilskrotningsfonden m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 30 november 2006 (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om bilskrotningsfonden,
2. lag om ändring i miljöbalken,
3. lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.,
4. lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Malin Larsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Enligt det remitterade förslaget upphör det nuvarande systemet med skrotningsavgifter och skrotningspremier för uttjänta bilar. Vidare avvecklas bilskrotningsfonden. Enligt förslaget är skrotning av uttjänta bilar en avfallsfråga och de bestämmelser i bilskrotningslagen (1975:343) som bör gälla även fortsättningsvis flyttas till 15 kap. miljöbalken.

Förslaget till lag om bilskrotningsfonden

1 §

Enligt Lagrådets mening bör i första stycket tas in en hänvisning till bilskrotningslagen.

Den begränsning av möjligheterna att få skrotningsersättning eller skrotningsbidrag ur bilskrotningsfonden som i andra stycket uttrycks med ...”i mån av tillgång på medel i fonden”... bör enligt Lagrådets mening lämpligen tas in i de paragrafer som reglerar möjligheterna att få ersättning, dvs. 3 och 4 §§.

Lagrådet föreslår att 1 § ges följande lydelse.

Bilskrotningsfonden har bildats av bilskrotningsavgifter som, enligt bilskrotningslagen (1975:343), betalats till staten för personbilar, bussar och lastbilar som har en totalvikt som inte överstiger 3 500 kilogram och som har registrerats i vägtrafikregistret.

Bilskrotningsfonden skall användas för skrotningsersättning och skrotningsbidrag.

3 och 4 §§

I de föreslagna paragraferna finns bestämmelser om i vilka fall skrotningsersättning respektive skrotningsbidrag får ges.

Såsom Lagrådet ovan anfört bör bestämmelserna kompletteras med den begränsningen att ersättning respektive bidrag får ges ”i mån av tillgång på medel i bilskrotningsfonden”.

Vidare förordar Lagrådet att det av de båda paragraferna klarare skall komma till uttryck till vilka kategorier mottagare som skrotningsersättning respektive skrotningsbidrag får ges.

Med hänsyn till det anförda föreslår Lagrådet att 3 och 4 §§ ges följande lydelse.

3 § Skrotningsersättning får, i mån av tillgång på medel i bilskrotningsfonden, ges till den som äger en uttjänt bil som lämnas för skrotning och för vilken ett sådant mottagningsbevis som avses i 15 kap. 24 § miljöbalken utfärdas, om bilen

1. är av en årsmodell äldre än år 1989 och enligt vägtrafikregistret inte var avställd den 31 augusti 2006, eller
2. har tillfallit kommunen enligt lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall.

Skrotningsersättning får inte ges om en sådan ersättning eller ersättning av motsvarande art enligt äldre föreskrifter tidigare har betalats ut för bilen.

4 § Skrotningsbidrag får, i mån av tillgång på medel i bilskrotningsfonden, ges till en kommun för dess verksamhet med att samla in fordonsvrak som kan tillfalla kommunen enligt lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall och för att ställa i ordning på platser där sådana bilar övergivits.

5 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att frågor om skrotningsersättning prövas av Vägverket och att Vägverkets beslut inte får överklagas.

Regleringen avviker från gällande ordning, enligt vilken Vägverkets beslut om skrotningspremier får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, se 17 § tredje stycket bilskrotningslagen (1975:343).

Skrotningsersättning kommer i mån av tillgång på medel i bilskrotningsfonden att utges i enlighet med meddelade föreskrifter. En person som äger en uttjänt bil som lämnas för skrotning kan således,

om villkoren uppfylls, sägas ha en rätt att erhålla skrotningersättning om medel härtill finns. Fråga är således inte om endast en rent diskretionär möjlighet för Vägverket att bevilja en sådan ersättning. Med hänsyn härtill bör enligt Lagrådets mening gällande ordning med möjlighet att överklaga Vägverkets beslut behållas.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

15 kap. 6 §

Enligt 15 kap. 6 § miljöbalken (MB) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett sätt som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Sådana föreskrifter får meddelas i fråga om avfallet av de varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller säljer och avfallet från sådan verksamhet som de bedriver.

I det nu remitterade förslaget (jfr s. 24 och 30) sägs att paragrafen med bemyndigandet att meddela föreskrifter föreslås förtydligad i syfte att klargöra att föreskrifter om producentansvar får avse sådana varor – inte enbart de varor – som en producent tillverkar, för in till Sverige eller säljer, dvs. oavsett om det specifika avfallet har tillverkats, förts in eller sålts av någon annan. Den föreslagna ändringen är inte begränsad till skrotbilar utan kommer att gälla hela avfallsområdet.

Förslaget i denna del aktualiserar frågan om avgränsningen av producentansvaret. Denna fråga har belysts bl.a. i prop. 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (s. 60 f., 110 f. och 129 f.) I miljöbalken synes det inte finnas någon annan

avgränsning än den som kan utläsas ur det gällande bemyndigandet i 15 kap. 6 §. Närmare avgränsningar finnes emellertid i förordningar som gäller särskilda kategorier av avfall, t.ex. uttjänta däck, bilar samt elektriska och elektroniska produkter.

Avsikten med den nu föreslagna ändringen i bemyndigandet i 15 kap. 6 § MB är, enligt det remitterade förslaget, inte att vidga producentansvaret. Den föreslagna lydelsen kan emellertid, enligt Lagrådets mening, tolkas så att den ger ett i princip obegränsat utrymme att genom förordning ålägga en producent ansvar för hanteringen av en kategori av avfall, även till den del detta kommer från varor som härör från andra producenter.

Enligt Lagrådets mening kan i yttersta fall en på bemyndigande grundad reglering av kostnadsansvar för en enskild producent för omhändertagande av skrotbilar som producerats av någon annan komma i konflikt med bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen (jfr 27 kap. 7 § MB och 8 kap. 3 och 7 §§ RF). Ett sådant fall är om producentansvaret för t.ex. uttjänta bilar innebär att den enskilde producenten får ett kostnadsansvar också för avfall som emanerar från varor från någon annan producent, även om avfallet är av samma kategori, och i ett sådant fall systemet utformas så att man kan tala om att den enskilde i praktiken skall erlägga en avfallsskatt. Under sådana förhållanden får självfallet inte ett bemyndigande att meddela föreskrifter i förordning eller myndighetsföreskrifter utnyttjas. Bestämmelserna måste då ges i lagform.

Ett problem i sammanhanget är att man inte av lagrådsremissen kan närmare utläsa hur producentansvaret för t.ex. uttjänta bilar är avsett att utformas och att det inte heller framgår hur bemyndigandet att meddela föreskrifter i 15 kap. 6 § MB är avsett att komma till användning i ett sådant fall. En ny förordning om producentansvar för

uttjänta bilar förutskickas och det är tydligen i denna som den konkreta utformningen av producentansvaret och dess avgränsning är avsett att komma till närmare uttryck.

I detta sammanhang kan det vara värt att notera att bestämmelserna i 15 kap. 6 § MB har sitt ursprung i den tidigare gällande renhållningslagen (1979:596). Lagrådet konstaterade när bestämmelsen skulle införas (prop. 1992/93:180 s. 130) att den föreslagna lagtexten inte innehöll några krav på anknytning mellan den producent det var fråga om och det avfall som föreskrifterna avsågs gälla. Mot denna bakgrund föreslog Lagrådet att bemyndigandet skulle utformas så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde fick meddela föreskrifter om skyldighet för en producent att se till att avfallet från sådan verksamhet som han bedrev bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Med anledning av Lagrådets kritik framhölls i propositionen (a.a. s. 60 f.) att bemyndigandet att föreskriva om producentansvar endast fick tillämpas på den typ av varor och förpackningar eller avfall som producentens yrkesmässiga verksamhet omfattade.

Den nämnda bestämmelsen i dåvarande renhållningslagen arbetades senare in i miljöbalken som 15 kap. 6 §. Av författningskommentaren (prop. 1997/98:45, del 2, s. 187 f.) framgår att genom bemyndigandet kan meddelas föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor eller de förpackningar som de tillverkar, för in till Sverige eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett sätt som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Detta innebär, enligt vad som sägs i författningskommentaren, att regeringen eller den myndighet som

regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om producentansvaret för det avfall som blir av en vara eller förpackning sedan den här förbrukats eller tjänat ut. Denna skyldighet kan enligt kommentaren föreskrivas för den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller försäljer en vara eller förpackning och som enligt definitionen i miljöbalken är att anse som producent.

Enligt Lagrådets mening är det, på i lagrådsremissen föreliggande underlag och oaktat vad som ovan redovisats, oklart hur det tänkta producentansvaret för t.ex. uttjänta bilar och det föreslagna bemyndigandet är avsett att närmare utformas respektive användas och hur det föreslagna bemyndigandet förhåller sig till bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen. Detta måste klargöras under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet och bemyndigandet anpassas här efter. Den generella avgränsningen av producentansvaret bör alltså komma till tydligare uttryck i miljöbalken.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

I punkt 2 föreskrivs att en auktorisation som har meddelats med stöd av bilskrotningslagen (1975:343) skall fortsätta att gälla och anses meddelad med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

Med stöd av bemyndigandet i 2 § andra stycket bilskrotningslagen har föreskrifter om auktorisation av bilskrotare meddelats i bilskrotningsförordningen (1975:348). De materiella reglerna om sådan auktorisation återfinns således i den författningen. Enligt Lagrådets mening är det därför lämpligare att den i punkt 2 intagna övergångsbestämmelsen tas in som en övergångsbestämmelse till den nya förordning som avses ersätta den nuvarande bilskrotningsförordningen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.