

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-06-20

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Karin Almgren samt justitierådet Kerstin Calissendorff

Förbättrat genomförande av avfallsdirektivet

Enligt en lagrådsremiss den 13 juni 2019 har regeringen (Miljödepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Johan Fallenius, biträdd av departementssekreteraren Linn Åkesson.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

Remissen innehåller förslag till ändringar i miljöbalkens bestämmelser om avfall. Det angivna syftet är att genomförandet av EU:s avfallsdirektiv ska förbättras. Lagstiftningsärendet har sin grund i att Europeiska kommissionen har anmärkt på det svenska genomförandet av direktivet och har inlett ett överträdelseförfarande

mot Sverige. Kommissionens kritik går ut på att de svenska reglerna på olika punkter inte följer direktivtexten tillräckligt nära.

Enligt Lagrådets mening är kritiken i flera avseenden oberättigad. Kommissionen respekterar inte i tillräcklig mån svenska traditioner och svensk praxis vid lagstiftning. Det finns anledning att erinra om vad som föreskrivs angående direktiv i artikel 288 i EUF-fördraget, nämligen att ett direktiv ska med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Miljöbalken innehåller ett omfattande regelsystem med dels generellt tillämpliga regler, dels regler med begränsat tillämpningsområde. I systemet finns en balans mellan olika slags regler. Kommissionen koncentrerar sig ensidigt på de regler som gäller särskilt för avfall och tycks inte nöja sig med att vissa direktivbestämmelser omfattas av generella regler i balken. När en bestämmelse i direktivet införs särskilt i balken trots att det finns en generell regel om saken, bryts balansen i balken och det kan uppstå osäkerhet om regleringens innebörd och konsekvenser.

Ett exempel på det anförda är artikel 23.3 i direktivet, som föreslås bli införlivad genom 9 kap. 7 a §. Enligt den bestämmelsen får en verksamhet för behandling av avfall som är tillstånds- eller anmälningspliktig tillåtas endast om det finns skäl att anta att den planerade behandlingen kommer att uppfylla kraven i 15 kap. 11 §. I sitt svar på kommissionens formella underrättelse beskrev regeringen miljöbalkens allmänna regler om tillståndsprövningen, som alltså är tillämpliga på tillståndsprövning i sådana fall som omfattas av direktivet. Kommissionen vidhöll dock att artikel 23.3 inte hade införlivats korrekt. Frågan inställer sig hur de allmänna reglerna

ska tillämpas i andra situationer, om det krävs en särskild reglering i förevarande fall.

Flera av de bestämmelser som nu föreslås efter krav från kommissionen innebär ingen ändring i sak. Att lagen ändå ändras framstår som onödigt och är ägnat att skapa förvirring i rättstillämpningen.

Regeringen har trots alla betänkligheter gjort den politiska bedömningen att kommissionens krav bör tillgodoses. Lagrådet finner då inte tillräckliga skäl att motsätta sig lagstiftning i enlighet med remissens förslag.

15 kap. 1 §

I paragrafen föreslås en ändrad utformning för att närmare ansluta till artikel 5 i direktivet. Fyra omständigheter, som förutsätts kunna objektivt konstateras (s. 11), anges som ledning för bedömningen av om en restprodukt är avfall eller en biprodukt. I den fjärde punkten anges att den fortsatta användningen av ämnet eller föremålet "inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa effekter för människors hälsa eller miljön". I författningskommentaren utvecklas inte närmare vad som avses med allmänt negativa effekter för människors hälsa eller miljön.

Det står klart att samma uttryckssätt (allmänt negativa effekter), används i artikel 5 i direktivet. I beaktandesats 22, första strecksatsen, talas om att för det fall en biprodukt tillåts enligt ett miljötillstånd eller allmänna miljöbestämmelser kan medlemsstaterna använda detta som ett redskap för att fastställa att inga "övergripande negativa följder" för miljön eller människors hälsa förväntas uppträda. Tanken har möjligen varit att ett krav på att en

användning av biprodukten måste vara förenlig med relevanta föreskrifter för produkten kan förväntas leda till att det inte uppstår några sådana negativa följder. I vart fall är uttryckssättet "inte leder till allmänt negativa effekter för människors hälsa eller miljön" (liksom "övergripande negativa följder") olämpligt som ett kriterium för att föremålet eller ämnet är en biprodukt i stället för avfall och av betydelse för om fortsatt användning ska vara laglig.

15 kap. 11 §

Paragrafen föreslås ändrad för att bättre ansluta till ordalydelsen i artikel 13 i direktivet. Den som producerar avfall och den som annars hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. Särskild hänsyn ska tas till tre uppräknade miljökomponenter. Enligt remissen (s. 15) innebär förslaget en skärpning av kraven på avfallshanteringen genom att det sätter en miniminivå för miljöskyddet som inte kan åsidosättas genom en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 §.

All hantering av avfall kan självfallet innebära en viss risk för skada av något slag. Paragrafens kategoriska formulering (att producenten ska se till att hanteringen inte orsakar någon risk för skada) överensstämmer med direktivet. Trots det mildras formuleringen genom uttalandet i författningskommentaren (s. 27) att bestämmelsen inte är avsedd att innebära att avfallshanteringen ska ske helt utan alla sorters risker för skada, utan risken ska vara beaktansvärd i förhållande till den verksamhet som bedrivs. En sådan tillämpning framstår som nödvändig; en bokstavstolkning av direktivet är verklighetsfrämmande.

22 kap. 25 a §

Förslaget till ändringar innebär att lagring tas bort ur punkterna 1 och 2. Lagrådet efterlyser en närmare förklaring till detta.