

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-03-14

**Närvarande:** F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Agneta Bäcklund.

### **Avfallshierarkin**

Enligt en lagrådsremiss den 11 februari 2016 (Miljö- och energidepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (2016:000) om ändring i miljöbalken.
3. lag om ändring i lagen (2009:1168) om ändring i miljöbalken,
4. lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220),
5. lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
6. lag om ändring i lagen (2012:434) om ändring i lagen (2009:1167) om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. lag om ändring i lagen (2007:162) om bilskrotningsfonden.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Johan Fallenius.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

## Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

### Allmänt

I remissen föreslås att 15 kap. miljöbalken ska upphävas och ersättas med ett nytt 15 kap. Det gällande kapitlet innehåller bestämmelser om avfall och det ska även det föreslagna kapitlet göra. Det föreslås nya bestämmelser om avfallshierarkin som enligt remissen (s. 37) medför väsentliga materiella förändringar och innebär en ny systematik. Vidare sägs det att bestämmelserna behöver moderniseras språkligt och redaktionellt. Kapitlet innehåller flera normgivningsbemyndiganden som delvis överlappar varandra. Med en ny disposition sägs kapitlet kunna bli tydligare. Allt detta motiverar enligt remissen att det nuvarande 15 kap. ersätts med ett nytt kapitel.

Som framgår i det följande har Lagrådet inte övertygats om att det föreslagna nya kapitlet har befriats från det gällande kapitlets brister i fråga om struktur och språk. Lagrådet återkommer till de föreslagna ordförklaringarna och bemyndigandena, som medverkar till att göra regelsystemet komplicerat och svårt att överblicka.

Till det nya kapitlet har överförts åtskilliga bestämmelser från det nu gällande kapitlet utan väsentliga ändringar. Formellt kommer de att utgöra nya bestämmelser och Lagrådet har att granska dem från den utgångspunkten. Att de må ha förts över till det nya kapitlet utan särskilt beredningsunderlag är inget skäl mot en sådan granskning.

### Bemyndiganden

Inte mindre än 23 av de 47 paragraferna i förslaget till ett nytt 15 kap. innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om hanteringen av avfall eller, i något fall, om avfallsförebyggande åt-

gärder. I många av paragraferna föreslås regeringen kunna överlåta föreskriftsrätt till en myndighet och i vissa fall till en kommun.

Bemyndigandenas omfattning och utformning varierar påtagligt. Det medför, i förening med det stora antalet, att det är närmast ogörligt att överblicka hur stort utrymmet är för föreskrifter av lägre valör och således också vilka preciseringar av och undantag från lagens bestämmelser som kan förekomma.

Enligt remissen innehåller det nuvarande 15 kap. flera delvis överlappande normgivningsbemyndiganden, medan den föreslagna nya dispositionen uppges kunna medföra att kapitlet blir tydligare (s. 37). Det kan betvivlas att de föreslagna ändringarna innebär någon avgörande skillnad i detta avseende. Fortfarande framstår det i flera fall som oklart huruvida ett bemyndigande överlappar ett annat och vad den överlåtna föreskriftsrätten i sådana fall innebär. Det är t.ex. svårt att förstå hur bemyndigandet i fråga om vissa slag av förpackningar i 15 § förhåller sig till det mer generella bemyndigandet i 16 § och till reglerna om tillstånds- och anmälningsplikt i 17 och 18 §§. Det är inte heller lätt att avgöra hur de bemyndiganden som föreslås i 38 och 39 §§ ska förstås.

Remissens förslag har med vissa begränsade undantag överfört oförändrade från det upphävda kapitlet. Vidare förekommer liknande bemyndiganden ymnigt även i andra kapitel i miljöbalken. Det saknas förutsättningar för att i detta lagstiftningsärende mer ingående analysera hur ändamålsenliga och i övrigt lämpliga de berörda bestämmelserna är. Lagrådet förordar emellertid en samlad översyn av miljöbalkens bemyndiganden.

## Ordförklaringar

I 15 kap. 1–9 §§ finns ett antal ordförklaringar. Vissa av dessa avser termer som är grundläggande för regleringen i kapitlet, som ”avfall”, ”återanvändning” och ”återvinning”. Andra avser särskilda slag av avfall, skilda delar av avfallsprocessen eller personer med särskilt ansvar i denna process och/eller i det avfallsförebyggande arbetet.

För att föreskrifter om vad ord ska betyda i en viss kontext ska vara ändamålsenliga måste vissa krav vara uppfyllda. Ordförklaringarna bör begränsas till termer som behöver definieras för att lagen och de författningar som bygger på den ska bli begripliga och kunna tillämpas av domstolar, myndigheter, kommuner och enskilda. Särskilt viktigt är det att grundläggande termer, som är avgörande för förståelsen av bestämmelser om ansvar, tillstånd och sanktioner, är klart och entydigt avgränsade. Det är vidare mindre lämpligt att tilldela ett ord eller uttryck en betydelse som avviker från den innebörd det har i allmänt språkbruk eller i andra näraliggande författningar. Slutligen saknas det skäl att förklara vardagliga ord och uttryck om de ska användas på ett sätt som inte avviker från den normala innebörden.

Ordförklaringarnas tillämpningsområde har genomgående begränsats till 15 kap. Ett ord bör användas i samma betydelse i balkens alla kapitel, och ambitionen vara att ett ord har samma betydelse i alla författningar som reglerar ett visst område, som i detta fall avfallshantering. Lagrådet noterar exempelvis att enligt remissens lagförslag orden ”återvinna” och ”bortskaffa”, som förklaras i 5 §, används även på annat håll i balken. Begrepp som förklaras i miljöbalken bör alltså ha samma innebörd även på lägre föreskriftsnivå, inte minst med hänsyn till att balken innehåller ett antal blankettstraffbud där överträdelse av handlingsregler på lägre nivå straffsanktioneras.

Lagrådet förordar därför att ordförklaringarnas begränsning till 15 kap. tas bort.

Som Lagrådet utvecklar i det följande kan förslagets förklaringar av centrala begrepp som "avfall", "återanvändning" och "återvinning" inte anses motsvara rimliga krav på konsistens, begriplighet och ändamålsenlighet. Vidare förklaras ord som inte sedan används i den remitterade lagtexten, som "biprodukt" och "behandla". Andra uttryck, som "hantera", används i lagtexten i en annan betydelse än den som framgår av förklaringen. Vissa ord, t.ex. "deponera" och "bilskrotare", förklaras inte alls.

Ordförklaringarna är också överlappande på så sätt att ett uttryck som förklaras sedan ingår i en definition av ett annat uttryck. Detta gör dem svåra att överblicka och förstå. Som exempel kan nämnas att "hantera" bl.a. avser att "samla in" och att "återvinna", samtidigt som "hantera" används i definitionen av "återvinna", trots att "samla in" endast avser åtgärder som inte innefattar "återvinning" och trots att "återvinna" är en form av hantering. "Samla in" anges vara åtgärder som inte utgör del av behandlingen av avfallet eller åtgärder som vidtas innan avfallet transporteras till den plats där avfallet behandlas. "Behandlas" förklaras som återvinna eller bortskaffa avfall. Med de angivna ordförklaringarna är det svårt att utröna vilka åtgärder som omfattas av uttrycket "hantera" i ordförklaringen av "återvinna". Det borde vara möjligt att förenkla ordförklaringarna. Exempelvis kan det ifrågasättas att ordet "hantera", som även enligt vanligt språkbruk har en allmän och vidsträckt innebörd, behöver definieras. Om syftet endast är att markera att lagen kan vara tillämplig på åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall, kan detta regleras särskilt.

Ordförklaringarna behöver övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

## 15 kap. 1 §

Paragrafen är avsedd att förklara det för kapitlet grundläggande ordet "avfall". I första stycket finns således en förklaring av vad som ska förstås med avfall, i andra stycket beskrivs något som inte är avfall och i tredje stycket redovisas vad som krävs för att något som har varit avfall ska upphöra att vara det.

Ett föremål eller ämne är enligt första stycket avfall om innehavaren gör sig av med det, avser att göra sig av med det eller är skyldig att göra sig av med det.

I andra stycket föreskrivs att ett ämne eller föremål är en biprodukt och inte avfall om det

1. har uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet,
2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den som är normal i industriell praxis, och
3. kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

Ett ämne eller föremål som har blivit avfall upphör enligt tredje stycket att vara avfall om det har hanterats på ett sätt som innebär återvinning och uppfyller krav i fråga om fortsatt användning enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av (rätteligen) 38 § första stycket 3.

Regleringen väcker frågor.

Till att börja med finns ingen beskrivning av vad som ska förstås med "göra sig av med", t.ex. hur uttrycket förhåller sig till "bortskaffa", som

förklaras i 5 §. Det kan rimligen inte vara avsikten att en försäljning eller annan överlåtelse av ett ämne eller föremål är ett sådant sätt att göra sig av med något som medför att det ska anses vara avfall. Det är också oklart om ett föremål upphör att vara avfall om innehavaren har avsett att göra sig av med det men ångrar sig. Vad det innebär att vara skyldig att göra sig av med något framgår inte heller.

Även undantagsregeln i andra stycket är otydlig. Det framgår inte vad det betyder att en bearbetning är normal i industriell praxis och inte heller vad som avses med att ämnet eller föremålet kommer att "fortsätta att användas". Begränsningen i tredje punkten till vad som är hälso- och miljömässigt godtagbart är svår att förstå när det i samma punkt också föreskrivs att användningssättet inte får strida mot lag eller annan författning. Det är också oklart hur den senare begränsningen förhåller sig till föreskriften i första stycket att ett föremål eller ämne är avfall om innehavaren är skyldig att göra sig av med det.

Till tolkningsproblemen bidrar att det under föredragningen har upplysts att det är innehavarens avsikt att göra sig av med föremålet eller ämnet som ska vara avgörande för om detta ska rubriceras som avfall och om något som har blivit avfall ska upphöra att vara det. Undantaget för biprodukter i andra stycket har angetts vara en hjälpregel för att det inte ska behöva bevisas vad som är innehavarens avsikt; om förutsättningarna i 1–3 är uppfyllda kan det antas att innehavarens avsikt inte är att göra sig av med föremålet och att detta alltså inte är avfall. Även tredje stycket har uppgetts vara en presumptionsregel, som dock kan tillgripas bara om ämnet eller föremålet efter återvinning uppfyller krav enligt vissa föreskrifter.

Lagrådet konstaterar att det inte står vare sig i den föreslagna lagtexten eller i direktivet att det är innehavarens avsikt med ett ämne eller föremål som avgör om något ska definieras som avfall och om något

ska anses upphöra att vara avfall. Det framgår inte heller av remissen vilka överväganden som ligger till grund för bedömningen att detta är en ändamålsenlig avgränsning av vad som är avfall eller när något ska upphöra att vara avfall. Inte heller framgår det vilka överväganden som ligger till grund för att bestämmelsen i tredje stycket ska vara tillämplig bara om kraven enligt vissa föreskrifter, vilkas innehåll inte redovisas, är uppfyllda. Om paragrafens tredje stycke ska ha denna begränsade tillämpning saknas det också en huvudregel i lagen om när något upphör att vara avfall. I en lagstiftning där återvinning är ett centralt och omhuldat begrepp får detta anses vara en besvärande brist.

I lagtekniskt hänseende vill Lagrådet påpeka följande.

I första paragrafens förklaringar till "avfall" och "biprodukt" används än "föremål eller ämne", än "ämne eller föremål". I 2 § anges däremot att avfallsförebyggande åtgärder vidtas innan "ett ämne, material eller en produkt" har blivit avfall. Det framgår inte varför olika uttryck används i paragraferna. Lagrådet förordar att samma uttryck används i båda paragraferna om inte någon saklig skillnad är avsedd.

I 1 § andra stycket introduceras termen "biprodukt", som sedan inte återkommer i kapitlet. Ordet behövs inte i lagtexten. Att det förekommer i direktivet föranleder ingen annan bedömning. Det är direktivets innebörd som ska genomföras och den nationella lagstiftaren bestämmer hur det ska göras.

Lagrrådet förutsätter att definitionen av det centrala begreppet avfall analyseras och klargörs i det fortsatta beredningsarbetet.



#### 15 kap. 4 §

Enligt 4 § avses med "återanvändning" att något som inte är avfall används igen för att fylla samma funktion som det ursprungligen var avsett för. En sådan beskrivning förefaller träffa så gott som all användning av ett ämne eller föremål, så länge det inte är avfall och med undantag för den första gången ämnet eller föremålet används. Enligt direktivet avses med återanvändning varje förfarande som innebär att produkter eller komponenter som inte är avfall återanvänds i samma syfte för vilket de ursprungligen var avsedda. Lagrådet ifrågasätter att det är lämpligt att avgränsa termen återanvändning på ett sätt som så uppenbart avviker från normalt språkbruk och konstaterar att cirkeldefinitionen i direktivet lämnar utrymme för en förnuftig tolkning.

#### 15 kap. 5 §

Med "återvinning" avses enligt 5 § att hantera avfall på ett sådant sätt att det förbereds för att kunna återanvändas eller kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereds för att komma till sådan nytta.

Uttrycket "förbereda avfall för återanvändning" i 5 § innebär att avfall kontrolleras, rengörs eller repareras så att det kan återanvändas utan ytterligare behandling. Det är alltså en form av återvinning.

Ordförklaringarna är motsägelsefulla. Enligt 4 § kan något som återanvänds inte vara avfall. Lagtexten i 4 och 5 §§ måste uppfattas så att, om ett föremål som utgör avfall kontrolleras och visar sig användbart för samma funktion, så är det inte avfall. Om något däremot kommer till nytta som ersättning för något annat material så är det fortfarande, enligt ordalydelsen, avfall. Detta framstår som svårt att

förena med bestämmelsen i 1 § tredje stycket, som innebär att något som har hanterats på ett sätt som innebär återvinning och uppfyller kraven enligt angivna föreskrifter upphör att vara avfall. Återvinning enligt 5 § är nämligen inte bara att avfallet kommer till nytta utan även att det förbereds för att komma till nytta som ersättning för något annat material. Ytterligare en komplikation är att dessa båda led kan följa efter varandra i en och samma process.

Ett grundläggande problem i 5 § är alltså att det inte heller av denna paragraf kan utläsas när återvinningsprocessen är avslutad och när avfall på grund av återvinningsåtgärder upphör att vara avfall, vilket är ägnat att förvåna mot bakgrund av den vikt som avfallshierarkin tillmäter återvinningsprocessen (jfr vad Lagrådet har anfört i anslutning till 1 §). Lagrådet konstaterar att detta måste framgå av lagtexten och förutsätter att ordförklaringarna förtydligas under den fortsatta beredningen.

När det gäller enskildheter i de olika ordförklaringarna konstaterar Lagrådet följande.

Uttrycket "hantera" i ordförklaringen till "återvinna avfall" används, som tidigare nämnts, inte med den innebörd som ordet ges i 7 §. Med Lagrådets förslag i det föregående – att inte förklara ordet "hantera" – undviks problemet.

Ordförklaringen till uttrycket "materialåtervinna avfall" talar om "produkter, material eller ämnen". Lagrådet har under 1 § anfört att samma formulering bör användas i 1 och 2 §§. Samma formulering bör användas även i 5 § om inte någon saklig skillnad är avsedd.

## 15 kap. 7 §

Som Lagrådet har anfört i det föregående behöver "hantera avfall" inte definieras.

## 15 kap. 8 §

I paragrafen förklaras uttrycket "uttjänt bil". Uttrycket används bara i 32 § och det kan behandlas i den paragrafen på samma sätt som "mottagningsbevis" och "skrotningsintyg".

Definitionen innehåller begränsningar som gör att t.ex. större bilar inte omfattas. Det väcker frågan vad som gäller när sådana fordon utgör avfall enligt definitionen i 1 §. Lagrådet återkommer till den frågan i anslutning till 32 §.

## 15 kap. 9 §

I paragrafen förklaras ordet producent, bl.a. som den som yrkesmässigt säljer en vara eller en förpackning. Något skäl för att endast den som säljer och inte den som överlåter något på annat sätt ska omfattas av begreppet producent har inte redovisats. Vid föredragningen har vitsordats att uttrycket "överlåter" bättre speglar syftet med bestämmelsen (jfr prop. 1992/93:180 s.59 f.). "Säljer" bör alltså ersättas med "överlåter".

## 15 kap. 11 §

I paragrafens första stycke används ordet "hanteras", i andra stycket uttrycket "ta hand om". Om ingen skillnad är avsedd bör samma uttryck användas i båda styckena.

## 15 kap. 12 §

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om producentansvar. Ansvar knyt an till ordförklaringen till "hantera avfall" i 7 § 1. Om 7 § behålls, förordar Lagrådet att formuleringar i den bestämmelsen återanvänds.

Under föredragningen har upplysts att bestämmelsen i andra stycket ska föreskriva att varje kategori av producenter ansvarar för det avfall som härrör från verksamheter bedrivna av producenter i den berörda kategorin. För att detta ska komma till tydligt uttryck bör första och andra styckena föras samman och uttrycket "kategori av producenter" användas som precisering av det obestämda uttrycket "producenterna", som inte visar att olika föreskrifter kan gälla för olika kategorier av produkter. Paragrafen innehåller ett bemyndigande och det blir en uppgift för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att göra en förnuftig kategoriindelning.

I tredje stycket finns en regel om hur stor del av avfallet som en producent kan åläggas att ta hand om. Enligt bestämmelsen avser skyldigheten inte producentens eget avfall. Föreskrifterna får alltså ålägga varje producent att ta hand om mer avfall än den egna andelen. För Lagrådet framstår det som svårt att förstå hur detta ska tillämpas. Om regeln ska ha den angivna innebörden, bör det klargöras under den fortsatta beredningen.

Lagrådet förordar vidare att – på samma sätt som i 9 § – avledningar av ordet "sälja" byts ut mot avledningar av ordet "överlåta".

I tredje stycket förekommer uttrycket "ta hand om avfall". Vid föredragningen har upplysts att vad som avses är samma aktiviteter som

anges i paragrafens första stycke. Då bör aktiviteterna beskrivas med samma ord på båda ställena.

Lagrådet föreslår – med reservation för oklarheterna – att paragrafen ges följande lydelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras, återvinns eller bortskaffas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Sådana föreskrifter får avse endast avfall från verksamhet som en viss kategori av producenter bedriver och avfall som utgörs av varor eller förpackningar som dessa producenter tillverkar, för in till Sverige eller överlåter.

Skyldigheten för en producent enligt föreskrifterna får avse högst så stor del av avfallet som motsvarar producentens andel av marknaden för nya sådana varor eller förpackningar eller ska på annat sätt stå i rimlig proportion till producentens verksamhet.

#### 15 kap. 18 §

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet i vissa fall av yrkesmässig avfallshantering. Paragrafen har sin motsvarighet i den nuvarande 15 kap. 27 §, som dock innehåller den begränsningen att bemyndigandet gäller bara om det behövs av hälso- och miljöskäl. Det framgår inte varför denna begränsning inte har tagits med i den föreslagna bestämmelsen. Frågan bör besvaras under den fortsatta beredningen.

#### 15 kap. 20–22 §§

Rubriken före paragraferna lyder "Kommunens ansvar". Paragraferna behandlar dock inte kommunens ansvar i hela dess vidd. Av andra paragrafer i kapitlet framgår att avsikten är att kommunen ska an-

svara för annat än det som föreskrivs i dessa paragrafer. Rubrikens lydelse bör övervägas ytterligare.

#### 15 kap. 23 §

Under föredragningen har upplysts att paragrafen ska reglera fastighetsinnehavarens avfallshantering på den egna fastigheten. I förtydligande syfte föreslår Lagrådet att paragrafens andra stycke ges följande lydelse.

Första stycket gäller inte en fastighetsinnehavare som på fastigheten återvinner eller bortskaffar avfallet, om det görs utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.

#### 15 kap. 24 §

I paragrafens andra punkt föreskrivs att kommunen i det enskilda fallet får ge tillstånd till avfallshantering som avses i 23 § andra stycket. Bestämmelsen har det egendomliga innehållet att kommunen får ge tillstånd i ett fall där avfallshanteringen är tillåten utan tillstånd. Bestämmelsen motiveras enligt vad som har upplysts vid föredragningen av att fastighetsinnehavaren kan ha behov av ett bindande besked om att hanteringen är tillåten. I själva verket är det alltså fråga om ett slags förhandsbesked.

Lagrådet förordar att det speciella innehållet markeras i lagtexten, t.ex. så att kommunen i det enskilda fallet får ge tillstånd till avfallshantering som avses i 23 § andra stycket, *trots att tillstånd inte krävs*.

#### 15 kap. 29 §

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i angivet hänseende be-

träffande den som ”i eller i samband med” en yrkesmässig verksamhet ger upphov till avfall. Vad ”i samband med” betyder framgår inte och det bör klargöras under den fortsatta beredningen.

Med reservation för det anförda föreslår Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall ska lämna avfallet till någon som har det tillstånd eller har gjort den anmälan som krävs för hanteringen.

#### 15 kap. 30 §

Enligt paragrafen får regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att den som i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet ger upphov till avfall ska lämna uppgift till kommunen om avfallet och dess hantering.

Paragrafen väcker samma fråga som den föregående paragrafen.

Vidare kan noteras att paragrafen innebär en saklig ändring i förhållande till den nuvarande 15 kap. 26 §, som gäller bara annat avfall än hushållsavfall. Det framgår inte om ändringen är avsedd. Detta bör klargöras under den fortsatta beredningen.

#### 15 kap. 31 §

I paragrafen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att bilskrotare ska vara auktoriserade och om villkoren för auktorisation av bilskrotare. I den nu gällande 24 § 1 finns en definition av begreppet bilskrotare. Den definitionen omfattar bara dem som bedriver yrkes-

mässig verksamhet som syftar till att återvinna, återanvända eller bortskaffa uttjänta bilar. I remissen begränsas bemyndigandet inte till dem som bedriver yrkesmässig verksamhet. Något skäl för att begränsningen har tagits bort redovisas inte.

#### 15 kap. 32 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden som tar sikte på personbilar, bussar och lastbilar vars totalvikt inte överstiger 3 500 kilogram och som är avfall. Tydligen ska andra fordon omfattas av andra bemyndiganden i kapitlet. Frågan inställer sig vilka dessa bemyndiganden är och varför en åtskillnad behöver göras.

#### 15 kap. 34 och 35 §§

I paragraferna finns bestämmelser om deponering av avfall. Ordet ”deponering” definieras inte i kapitlet. I avfallsförordningen (2011:927) finns en definition av ordet. Som Lagrådet har anfört inledningsvis bör uttryck ges samma innebörd i lag och anslutande föreskrifter. Lagrådet förordar därför att en definition av ”deponering” förs in i kapitlet för att en enhetlig innebörd ska säkerställas.

#### 15 kap. 38 §

I 38 och 39 §§ finns enligt rubriken ”ytterligare föreskrifter om avfall”.

Enligt 38 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela

1. de föreskrifter om avfall som behövs på grund av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen,
2. föreskrifter om att en viss hantering av avfall är återvinning eller bortskaffande, och



3. föreskrifter om krav som ska vara uppfyllda för att ett ämne eller föremål inte ska anses vara avfall.

Av remissen framgår att bemyndigandet enligt 1. ska användas när en föreskrift behövs för att Sverige ska uppfylla de krav som ställs på grund av medlemskapet, t.ex. i ett direktiv (s. 47). Det är oklart hur ett så öppet bemyndigande förhåller sig till regeringsformens regler om normgivningsmakten. Frågan bör övervägas vidare under den fortsatta beredningen.

Frågan kan ställas hur detta bemyndigande förhåller sig till andra bemyndiganden i kapitlet. T.ex. förefaller det som föreskrivs i 13 § andra stycket ta sikte på samma slags förhållanden som det nu aktuella bemyndigandet.

Vad som avses med återvinning och med bortskaffande framgår av definitioner i 5 §. Bemyndigandet enligt 2. ska enligt remissen användas för att på förordnings- eller föreskriftsnivå ange exempel på vad som ska avses med begreppen. Lagrådet ifrågasätter att det behövs ett bemyndigande för att sådana exempel ska få redovisas.

Bemyndigandet enligt 3. anknyter till bestämmelsen i 1 § tredje stycket om att ett ämne eller föremål som har blivit avfall kan upphöra att vara det om ämnet eller föremålet uppfyller vissa föreskrivna krav. Det framgår av såväl allmänmotiveringen som den i övrigt föga hjälpsamma författningskommentaren att bemyndigandet är avsett bara för föreskrifter om när något ska anses ha upphört att vara avfall. Det föreslagna bemyndigandet har emellertid fått en vidare utformning än så. Om bestämmelsen är avsedd för sådana situationer som avses i 1 § tredje stycket bör bestämmelsens utformning ses över.

## 15 kap. 39 §

Enligt paragrafen får regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om hur avfall ska hanteras om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Paragrafen motsvarar 15 kap. 9 § första stycket i den gällande lagen, men har enligt författningskommentaren preciserats genom kravet på att föreskrifterna ska behövas med hänsyn till skyddet för hälsa och miljö. Därmed undantas från bemyndigandet t.ex. föreskrifter om tillstånds- eller anmälningsplikt för viss hantering av avfall, föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter om viss avfallshantering och föreskrifter om hur anordningar för hantering av avfall ska vara utformade (s. 49–50).

Att preciseringen i sig skulle ha denna innebörd kan betvivlas.

Lagrådet konstaterar att det i andra paragrafer i förslaget finns bemyndiganden som avser just föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt, om skyldighet att lämna uppgifter och om utformningen av anordningar för hantering av avfall. I remissen har inte redovisats vilka överväganden som har legat till grund för att dessa bemyndiganden, som framstår som tämligen allmänt hållna, har ansetts behöva redovisas i särskilda paragrafer i stället för att regleras i en samlingsparagraf.

Det framgår inte heller hur föreskrifter som avses med bemyndigandena i 38 § avviker från föreskrifter som kan meddelas med stöd av 39 §. I den mån föreskrifter som kan meddelas med stöd av 38 § behövs med hänsyn till skyddet för hälsa och miljö är bemyndigandena i 38 § överflödiga.

Lagrådet förordar mot den angivna bakgrunden att innebörden av de olika bemyndigandena förtydligas eller, om så behövs, utformingen övervägs vidare.

#### 15 kap. 41 §

I 40–45 §§ finns bestämmelser om kommunal renhållningsordning. En sådan ska enligt 40 § antas av kommunfullmäktige och innehålla en avfallsplan samt de föreskrifter som kommunen har meddelat med stöd av regeringens bemyndiganden enligt detta kapitel.

Enligt 41 § ska kommunen, när den planerar och beslutar hur den ska ta sitt ansvar enligt detta kapitel eller meddelar föreskrifter med stöd av regeringens bemyndiganden enligt detta kapitel, ta hänsyn till fastighetsinnehavarnas förmåga att själva hantera avfall och de behov som finns för olika slag av bebyggelse.

Paragrafens placering och i viss mån dess innehåll är ägnade att bibringa läsaren uppfattningen att den avser kommunens arbete med renhållningsordningen. Författningskommentaren kan läsas så att den befäster den uppfattningen. Vid föredragningen har emellertid upplysts att paragrafen är avsedd att ha ett vidare tillämpningsområde än renhållningsordningen och att den närmast hör hemma under rubriken Kommunens ansvar.

Det ansvar som åvilar kommunen enligt paragraferna under rubriken Kommunens ansvar (20–22 §§) är begränsat till hanteringen av hushållsavfall och sådant annat avfall som av hälso- och miljöskäl behöver hanteras av kommunen. Renhållningsordningen ska innehålla dels en avfallsplan med uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet, dels de föreskrifter som kommunen har meddelat med stöd av rege-

ringens bemyndiganden. Renhållningsordningen ska alltså omfatta även den avfallshantering som ligger utanför kommunens ansvarsområde, de avfallsförebyggande åtgärder som kommunen vidtar samt de övriga åtgärder på avfallsområdet som kommunen föreskriver. Om bestämmelserna i 41 § är avsedda att ha en vid tillämpning framstår det som föga ändamålsenligt att flytta dem till de paragrafer som bara reglerar kommunens eget ansvar för viss avfallshantering. Dessa paragrafer innehåller för övrigt en reglering som väsentligen motsvarar hänsynsbestämmelserna i 41 §. Lagrådet förordar att paragrafens placering och frågan om vilka bestämmelser som ska gälla för utformningen av renhållningsordningen övervägs vidare. Om paragrafen ska vara kvar under nuvarande rubrik, bör den förenklas och kan förslagsvis ges följande lydelse.

När kommunen planerar och utformar en renhållningsordning ska den ta hänsyn till fastighetsinnehavarnas förmåga att själva hantera avfall och till de behov som finns för olika slag av bebyggelse.

#### 15 kap. 43 §

Paragrafen föreskriver att kommunen, när den antar renhållningsordningen, ska ta hänsyn till de synpunkter som har kommit fram i det samråd och den granskning som enligt 42 § ska föregå antagandet. Med hänsyn till kravet på samråd i 42 §, som måste innebära att kommunen ska beakta vad som har framförts under samrådet, och till att det redan framgår av 41 § att kommunen ska beakta fastighetsinnehavarnas förmåga och de behov som finns för olika slag av bebyggelse, ifrågasätter Lagrådet att bestämmelsen behövs.

#### 15 kap. 44 §

Enligt paragrafens första stycke gäller bestämmelserna i 42 och

43 §§ även förslag till ändringar i en renhållningsordning. Lagrådet förordar att det under det fortsatta beredningsarbetet övervägs om inte även bestämmelsen i 41 §, om Lagrådets förslag godtas, bör gälla också vid förslag om ändringar i renhållningsordningen.

#### 15 kap. 45 §

Enligt paragrafen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vad en kommunal avfallsplan ska innehålla.

Vid föredragningen har upplysts att de föreskrifter som avses i förslaget är rena verkställighetsföreskrifter. Eftersom ett bemyndigande i så fall inte behövs kan paragrafen utgå.

#### 22 kap. 25 d §

Under föredragningen har upplysts att det inte föreslås någon ändring i paragrafen.

#### 27 kap. 7 §

I paragrafens första stycke föreskrivs i den gällande lydelsen att regeringen, de kommuner eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i angivna hänseenden. Enligt den föreslagna lydelsen får regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer meddela föreskrifter. Ordet "kommun" har alltså ändrats från pluralis till singularis. Motsvarande ändring bör göras i tredje stycket, som bör ges följande lydelse.

Avgiften ska betalas till den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer.

Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:000) om ändring i miljöbalken

Den lydelse av 15 kap. 26 § som återges i vänsterspalten är inte den nuvarande lydelsen – som rubriken anger – utan den lydelse som enligt remissen ska gälla från 1 juli 2016. Rubriken bör alltså rättas till.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.