



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Johan Stenberg

Hushållsavfall samt därmed jämförligt avfall

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Docent Annika Nilsson

Miljö rätt

Ht 2004

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Presentation av ämnet	4
1.2 Syfte och avgränsningar	4
1.3 Metod och disposition	5
1.4 Material och forskningsläge	6
2 HISTORISK UTVECKLING	7
2.1 Allmänt	7
2.2 Den tidiga lagstiftningen	7
2.3 Enhetlig lagstiftning för stad och land	8
2.4 Kommunal renhållningslag	10
2.4.1 Definitionsproblematiken	12
2.4.2 Utgångspunkter för klassificering	14
2.4.3 Återvinning och omhändertagande	15
2.4.4 Kapp- och modeaffären	16
2.5 En ny och samlad renhållningslagstiftning	17
2.5.1 Allmänt	17
2.5.2 Renhållningslagen	18
2.5.3 Renhållningsförordning 1979:904	19
2.5.4 Lokala renhållningsordningar	19
2.5.5 Ändringar i renhållningslagen	19
2.5.6 Renhållningsförordning 1990:984	20
3 MILJÖBALKEN	22
3.1 Allmänt	22
3.2 Bestämmelser om hushållsavfall	22
3.2.1 Renhållningsförordning 1998:902	25
3.2.2 Avfallsförordning 2001:1063	25
3.2.3 Naturvårdsverkets föreskrifter	26
3.2.4 Miljödomstolens avgörande 2004	26

4	EG-RÄTTSLIGA BESTÄMMELSER	28
4.1	Allmänt	28
4.2	EG-rättsliga bestämmelser om avfall	29
4.2.1	Ramdirektivet om avfall	29
4.2.2	Avfallsdefinitionen i praxis	31
4.2.3	Europeiska avfallskatalogen	33
4.2.4	Avfallstransporter	37
4.2.5	Avfallsförbränningsdirektivet	40
4.2.6	Deponeringsdirektivet	41
5	OLIKA AKTÖRERS SYN PÅ HUSHÅLLSAVFALL	42
5.1	Svenska renhållningsverksföreningen	42
5.2	Kretsloppskontoret i Göteborg	43
5.3	Privata entreprenörer	44
5.3.1	IL recycling	44
5.3.2	Ragn-Sells	44
5.4	Naturvårdsverket	44
6	TILLÄMPNING I TRE KOMMUNER	47
6.1	Allmänt	47
6.2	Stockholm	47
6.3	Jönköping	48
6.4	Halmstad	49
7	SAMMANFATTANDE ANALYS	51
7.1	Hushållsavfall och kommunalt monopol	51
7.2	En oklar definition	52
7.3	EG-rättens inflytande	53
7.4	Tolkning och tillämpning	55
7.5	Slutsats	56
	LITTERATURFÖRTECKNING	59
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	62

Sammanfattning

Hushållsavfall samt därmed jämförligt avfall är två begrepp som infördes i svensk lagstiftning genom kommunala renhållningslagen (1970:892). Samtidigt med införandet av dessa begrepp lagstodgades en skyldighet för kommunerna att bortforsla bl.a. hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Då detta avfall skulle bortforslas av kommunerna gällde samtidigt ett omhändertagandeförbud för andra. Denna konstruktion som kommit att benämnas ”det kommunala renhållningsmonopolet” innebar att bortforslingsskyldigheten och omhändertagandeförbudet gjordes beroende av innebörden och omfattningen av begreppen hushållsavfall och därmed jämförligt avfall.

Idag fastslås definitionen av hushållsavfall och det kommunala renhållningsmonopolet i 15 kap. MB. Hushållsavfall utgör ett snävare begrepp än avfall vilket innebär att avfallet först måste falla under avfallsdefinitionen för att komma i fråga som hushållsavfall. Tolkningen av avfallsdefinitionen har till stor del fastslagits genom EG-domstolens praxis vilken således är av största betydelse även för hushållsavfallsdefinitionen. Den stora oklarheten med hushållsavfallsdefinitionen ligger dock främst i vad som avses med därmed jämförligt avfall. Denna oklarhet har existerat ända sedan begreppet infördes i lagstiftningen. Idag märks oklarheten tydligt i de renhållningsordningar med föreskrifter om avfallshanteringen som varje kommun är skyldig att ha. I dessa renhållningsordningar tolkas begreppen hushållsavfall och därmed jämförligt avfall efter bästa förmåga vilket inte alltid leder till ett enhetligt resultat. De rådande uppfattningarna gör gällande att jämförligheten bestäms antingen med avseende på egenskaper och sammansättning eller uppkomstsätt. En kombination av dessa båda uppfattningar har även ansetts möjlig.

Konsekvenserna av oklarheten blir att både kommuner och verksamhetsutövare saknar kunskap om sina rättigheter och skyldigheter. Beroende på tolkning omfattas mer eller mindre avfall av det kommunala monopolet samtidigt som privata avfallsentreprenörer utestängs från en marknad i motsvarande omfattning. Denna koppling utgör en grund för intressekonflikter och ett incitament till olika tolkningar.

Många områden av avfallshanteringen regleras idag av EG-rättsliga bestämmelser och i inledningen till EAK anges att denna skall fungera som en referensnomenklatur med gemensam terminologi för gemenskapen i syfte att effektivisera avfallshanteringen. Definitionen av hushållsavfall behöver förtydligas omgående och mycket talar för att detta förtydligande bör anpassas till den gemensamma terminologi som anges i EAK. Vad gäller bedömning av jämförlighet i de EG-rättsliga avfallsbestämmelserna läggs stor vikt vid egenskaper och sammansättning.

Förord

Jag vill här rikta ett tack min handledare Annika Nilsson för stöd och synpunkter under arbetets gång. Jag vill även tacka Helena Emanuelson, Anne Svensson och Ingegerd Åhström vid Miljöförvaltningen i Göteborg för värdefull hjälp med upplysningar och material.

Ett stort tack även till Er andra som jag varit i kontakt med under arbetets gång.

Förkortningar

EAK	Europeiska avfallskatalogen
EEG	Europeiska Ekonomiska Gemenskapen
EG	Europeiska Gemenskapen
EU	Europeiska Unionen
MB	Miljöbalk (1998:808)
NFS	Naturvårdsverkets författningssamling, benämning från och med 1999
REG	Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt
RegR	Regeringsrätten
Rå	Regeringsrättens årsbok
SNFS	Statens naturvårdsverks författningssamling, benämning före 1999
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Presentation av ämnet

Hushållsavfall är ett enkelt ord med en relativt komplicerad innebörd. Det är ett snävare begrepp än avfall och måste falla under avfallsdefinitionen för att kunna utgöra hushållsavfall. Av denna anledning har jag i arbetet med en redogörelse för hur den övergripande avfallsdefinitionen utvecklats genom EG-domstolens praxis. Det är till den snävare hushållsavfallsdefinitionen som det enligt miljöbalken (MB) knyts en renhållningsskyldighet för landets kommuner samtidigt som det gäller ett hanteringsförbud för andra. Denna konstruktion benämns vanligen ”det kommunala renhållningsmonopolet”.

Arbetet behandlar hushållsavfall vilket enligt definitionen i MB avser dels avfall som kommer från hushåll och dels därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Oklarheten kring definitionen ligger främst i vad som avses med ”därmed jämförligt” och av denna anledning ligger tyngdpunkten i arbetet på detta begrepp. Till följd av den oklara definitionen kan placeringen av ansvaret för visst avfall på antingen kommun eller verksamhetsutövare vara mycket osäker och innebära att dessa därigenom saknar kunskap om sina rättigheter respektive skyldigheter. Starka ekonomiska intressen gör sig även gällande inom detta område och fungerar som incitament till att tolka definitionen på olika sätt. Definitionen är avgörande för i vilken utsträckning hanteringsförbudet gäller och beroende på tolkning påverkas de privata avfallsentreprenörernas möjlighet att hantera olika avfallstyper.

För att särskilja de olika innebörderna av definitionen har jag i arbetet benämnt dessa som två begrepp, nämligen ”hushållsavfall” respektive ”därmed jämförligt avfall”.

1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med detta arbete är att utreda definitionen av hushållsavfall i 15 kap. 2 § MB. Syftet är även att identifiera och utreda de problem som är förknippade med tillämpningen av definitionen och vilka konsekvenser som kan uppstå till följd av denna tillämpning.

Centrala frågeställningar som jag avser att behandla i uppsatsen är:

- Vad är syftet bakom lagregleringen av avfallsslaget hushållsavfall och varför omfattas detta av ett kommunalt monopol?
- Var ligger oklarheten i den aktuella definitionen och varför utgör denna ett problem?

- Hur förhåller sig nationell rätt till EG¹-rätten och vilket inflytande har denna på definitionen?
- Vilka olika uppfattningar finns angående tolkningen av definitionen och leder kommunernas skyldighet att utfärda lokala föreskrifter avseende avfallshanteringen till en enhetlig tolkning och tillämpning av definitionen?

Hur den aktuella definitionen tolkas och tillämpas medför konsekvenser inom en mängd områden vilket innebär att en avgränsning blir både omfattande och svår att göra. I mina gjorda avgränsningar ligger givetvis en utrymmesaspekt som innebär att förvisso relevanta områden inte behandlas.

Jag kommer således i uppsatsen inte att behandla konkurrensaspekter på det kommunala hämtningsmonopolet och inte heller frågor kring utövandet av den operativa tillsynen över avfallshanteringen. Jag kommer inte heller att gå närmare in i regelverken om olika typer av avfallsbehandling annat än då bestämmelser som rör definitionen förekommer. Av utrymmesskäl kommer jag i uppsatsen att endast översiktligt behandla avfallsdefinitionen i EG-rätten och EG-domstolens praxis rörande denna.

Slutligen har jag valt att inte heller behandla avfallsslaget verksamhetsavfall närmare i uppsatsen, trots att det är mot detta som svårigheterna att avgränsa det därmed jämförliga avfallet uppstår. Anledningen till detta är att det inte fastslagits någon definition av verksamhetsavfall i lagtext och att ett framlagt förslag till definition innebar att detta skulle definieras negativt utifrån hushållsavfall samt därmed jämförligt avfall. Det har dock inte blivit något av förslaget och verksamhetsavfall är ännu odefinierat i MB.

1.3 Metod och disposition

I uppsatsens kapitel två, tre och fyra har jag använt mig av en sedvanlig juridisk metod. Jag har således utgått från lagtext, förarbeten, praxis och doktrin för att utreda begreppen och problemkomplexet kring dessa. Framställningen i dessa kapitel är huvudsakligen av deskriptiv karaktär. Kapitel två behandlar den historiska utvecklingen där jag redogör för framväxten av begreppen och vilken innebörd dessa haft historiskt. Jag beskriver i detta kapitel uppkomsten av det kommunala hämtningsmonopolet och dettas samband med framväxten av intressesättningar och olika uppfattningar om begreppens tolkning. Jag behandlar även bakgrunden till kommunernas idag lagstadgade skyldighet att utfärda lokala föreskrifter samt vilka överväganden som historiskt styrt utvecklingen fram till idag.

¹ Genom Maastrichtfördraget 1992 inrättades EU. Unionen består av tre ”pelare” av inbördes starkt olikartad karaktär. Den första pelaren består bl.a. av Europeiska gemenskapen som grundar sig på EG-fördraget. Miljörättsliga frågor faller under den första ”pelaren” och regleras således av detta fördrag. Benämningen EG-rätt kommer därför att användas i uppsatsen.

I kapitel tre redogörs för den nu gällande bestämmelsen i 15 kap. 2 § MB samt bestämmelserna om kommunalt hämtningsmonopol. Jag behandlar även i detta kapitel bestämmelserna som fastslår kommunernas skyldighet att utfärda lokala föreskrifter om avfallshanteringen.

I kapitel fyra behandlar jag EG-rätt och ger en översiktlig redogörelse för den praxis som utvecklats rörande avfallsdefinitionen. Det centrala i detta kapitel är att undersöka om det finns EG-rättsliga bestämmelser eller praxis som fastslår vad som menas med hushållsavfall och därmed jämförligt avfall.

Kapitel fem och sex skiljer sig från de föregående genom att jag i dessa använder en närmast empirisk metod där jag undersöker hur tolkning och tillämpning anses bör ske och sedan hur det rent faktiskt fungerar. I kapitel fem behandlas hur olika aktörer med anknytning till hushållsavfall och därmed jämförligt avfall ser på dessa begrepp och hur de tillämpas. Kapitel sex behandlar den faktiska tolkningen och tillämpningen av begreppen i ett antal kommuner. Uppsatsens sjunde kapitel innehåller en analys av vad som framkommit i de föregående kapitlen och jag anknyter detta till de uppställda frågeställningarna.

1.4 Material och forskningsläge

Förutom de traditionella källorna lagtext, förordningar, direktiv, föreskrifter, förarbeten, praxis och doktrin har jag i denna uppsats använt mig av facklitteratur och facktidskrifter med anknytning till avfallsområdet. En del material och uppgifter har insamlats från internetkällor. För att få en bild av problemkomplexet kring hushållsavfallsdefinitionen och de olika uppfattningarna om denna har jag haft ett flertal personliga kontakter med berörda aktörer och myndigheter. Samtalen vid dessa kontakter har förts i diskussionsform med inriktning främst mot vad som avses med därmed jämförligt avfall och vad som skall läggas till grund för jämförlighetsbedömningen. Det bör i detta sammanhang påpekas att uppgifterna som lämnats och åsikterna som framförts skall ses mot bakgrund av de intressen respektive uppgiftslämnare företräder vad gäller hushållsavfall.

Svenska Renhållningsverksföreningen har den 3 september 2004 i en skrivelse till Miljödepartementet och Naturvårdsverket uppmanat dessa att vidta lämpliga åtgärder för att klarlägga innebörden av begreppet ”därmed jämförligt avfall” i 15 kap. 2 § MB. Trots att begreppen hushållsavfall och därmed jämförligt avfall funnits i lagstiftningen sedan början av 70-talet är den juridiska doktrinen inom området mycket begränsad. I de fall då hushållsavfall behandlas inskränker sig oftast framställningen till ett konstaterande av att detta avfallsslag existerar, varefter en ordagrann redogörelse för innehållet i förarbetena följer. Doktrinen inom avfallsområdet är främst inriktad på avfallsdefinitionen och inte den snävare hushållsavfallsdefinitionen.

2 Historisk utveckling

2.1 Allmänt

Avfallsproblem har historiskt sett inte varit särskilt uppmärksammade. I och med industrialiseringen bosatte sig allt fler människor i tätorter och städer. Handel och långväga transporter ökade samtidigt som avfallsmängderna växte och sammansättningen blev mer problematisk. Forskning under senare delen av 1800-talet visade betydelsen av hygien och goda sanitära förhållanden för att undvika smittspridning.

Efter andra världskriget ökade inflyttningen till städer och tätorter ytterligare. Levnadsstandard och konsumtion steg samtidigt som fler naturfrämmande syntetiska material kom i bruk och blandades samman alltmer.²

2.2 Den tidiga lagstiftningen

Den första svenska författning, som mera generellt och i fasta former reglerade hälsovården i vårt land var 1874 års hälsovårdsstadga. Bakgrunden till denna var bakteriologins och hygienens snabba frammarsch, som började strax efter mitten av seklet. Stadgan hade fyra huvudavsnitt varav det andra och det tredje reglerade hälsovården i stad respektive hälsovården på landet. De materiella bestämmelserna för landsbygden var emellertid betydligt mindre stränga och mindre preciserade än inom stad. Enligt hälsovårdsstadgan kunde kommunerna få anta lokala bestämmelser som kompletterade denna.³

Med tiden kom 1874 års hälsovårdsstadga att anses som otidsenlig eller sakna nödvändig fullständighet. 1909 tillsattes därför en hälsovårdsstadgekommitté vars betänkande ledde fram till 1919 års hälsovårdsstadga (1919:566). Denna stadga anslöt sig i formellt hänseende nära till 1874 års stadga med bl.a. ett kapitel som reglerade hälsovården i stad och ett annat som reglerade hälsovården på landsbygden. Kommittén uttalade att uppsamlingen och förvaringen av sopor inom fastigheterna var förenad med åtskilliga sanitära olägenheter⁴. Dessa berodde väsentligen på att den tidigare hälsovårdsstadgan tillät sammanblandning av all sorts orenlighet.⁵

² Norrman, Jonas: "Avfallshantering i förändring", s. 12 f.

³ Forssman, Sven, m.fl. "Hygien och samhällsutvecklingen", s. 50-53.

⁴ Se ang. begreppet *sanitär olägenhet*, Proposition 1970:157, s. 13, där begreppet anges innefatta "alla yttre faktorer av någon betydelse som inte är av blott tillfällig natur och som kan inverka menligt i såväl fysiskt som psykiskt hänseende på en normal människas hälsotillstånd".

⁵ Forssman, Sven, m.fl. "Hygien och samhällsutvecklingen", s. 54-55, 58.

I 1919 års hälsovårdsstadga fastslogs i 1 kap. 1 § att det för stad skulle finnas en hälsovårdsnämnd som bl.a. skulle verka för att latrin, sopor, avskräden och annan dylik orenlighet avlägsnades från staden. Någon motsvarande bestämmelse upptogs dock inte för landsbygdens del. I 1 kap. 15 § meddelades bestämmelser för stad om köksavfall, sopor m.m. I denna bestämmelse fanns en skyldighet att inte blanda torrt och flytande avfall samt även en möjlighet att föreskriva om separationstvång för olika slags avfall och orenlighet. För landsbygden motsvarades denna bestämmelse närmast av 2 kap. 49 § som reglerade uppsamling och förvaring av latrin, urin, köksavfall, diskvatten eller ”andra dylika ämnen som lätt övergå i förruttelse”.⁶

För både stad och landsbygd fanns bestämmelser i 1919 års hälsovårdsstadga om köksavfall. Någon definition fanns dock inte i stadgan av vare sig köksavfall eller sopor. I förarbetena uttalade departementschefen med anledning separationstvång att det på en del håll förekom ett tvådelningssystem vilket innebar ett utskiljande av s.k. skräpsopor från avfallet i dess helhet. Dessa skräpsopor angavs bestå av papper, lump, förstörda husgeråd och andra skrymmande föremål. Återstoden av avfallet bestod enligt uttalandet av köksavfall, aska, sot och orenlighet från gård och gata m.m.⁷

2.3 Enhetlig lagstiftning för stad och land

Med tiden kom även 1919 års hälsovårdsstadga att kritiseras, vilket till största del berodde på den snabba samhällsutvecklingen under 30- och 40-talen då befolkningens levnadssätt väsentligen ändrades. I 1958 års hälsovårdsstadga (1958:663) påverkade konsekvenserna av samhällsutvecklingen utformningen och enhetliga bestämmelser infördes för både stad och land. Möjligheten för kommunerna att utfärda lokala hälsovårdsordningar med kompletterande bestämmelser till riksstadgan begränsades genom att en normalhälsovårdsordning (1959:440) antogs 1959 och från vilken avvikelser inte fick ske utan särskilda skäl. Trots att den nya hälsovårdsstadgan nu i ett sammanhang reglerade stad och land ställdes dock i fråga om renhållning större krav inom tätbebyggelse⁸ än på landsbygden.⁹

I 1958 års hälsovårdsstadga fastslogs i 1 kap. 1 § att det ankom på kommunen att handha den allmänna hälsovården inom kommunen och i 9 kap. om renhållning stadgades i 47 § att orenlighet eller avfall vid bebyggelse skulle uppsamlas och omedelbart bortforslas eller så förvaras att

⁶ Hälsovårdsstadga (1919:566).

⁷ Proposition 1919:152, s. 84.

⁸ För områden med fastställd stadsplan eller byggnadsplan infördes begreppet *hälsovårdstättort*.

⁹ Forssman, Sven, m.fl. ”Hygien och samhällsutvecklingen”, s. 66-68.

sanitär olägenhet inte uppstod. Denna bestämmelse var av allmängiltig karaktär.¹⁰

Begreppen orenlighet och avfall i hälsovårdsstadgans 9 kap. 47 § hade en mycket vidsträckt omfattning och förutsatte att viss förvaring av avfall skulle kunna ske om inte sanitär olägenhet uppstod.¹¹ Beträffande sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet var presumtionen för att sanitär olägenhet skulle uppstå dock så stark att särskilda föreskrifter meddelades för hur förvaring skulle ske.¹²

I hälsovårdsstadgans 9 kap. 48 § meddelades allmängiltiga bestämmelser om uppsamling och förvaring av sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet medan det i 49 § meddelades strängare bestämmelser avseende förvaring av dessa avfallstyper inom hälsovårdstötort. I förarbetena uttalades att 48 och 49 §§ motsvarade 15 och 49 §§ i 1919 års hälsovårdsstadga. 1958 års hälsovårdsstadga angav inte vad som avsågs med sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet och inte heller förarbetena gav någon ledning angående definitionen av dessa begrepp. Det uttalades dock att i kommunens allmänna åligganden avseende hälsovården enligt 1 kap. 1 § innefattades en skyldighet att anordna allmänna avstjälpningsplatser och att bestämmelsen i 9 kap. 47 § inte endast avsåg orenlighet och avfall från bostadsbebyggelse, utan även avfall från industriell eller annan verksamhet då sådant förekom inom eller i anslutning till bebyggelse. I kravet på uppsamling och förvaring angavs ligga ett krav på att uppsamling skulle ske innan sanitär olägenhet uppkom, lika väl som att uppsamlingen och förvaringen skulle ske på ett sådant sätt att sanitär olägenhet inte orsakades.¹³

I förarbetena till kommunal renhållningslag (1970:892) upptogs i kapitel 2 en redogörelse för de rådande förhållandena. I denna angavs att kommuner kunde anta lokala hälsovårdsordningar med kompletterande föreskrifter om den allmänna hälsovården och att sådana antagits i flertalet kommuner. Dessa angavs ha utformats i anslutning till normalhälsovårdsordningen. De lokala hälsovårdsordningarna skulle bl.a. ange om hälsovårdsstadgans bestämmelser om hälsovårdstötort skulle gälla även utanför sådana områden samt om hämtning och bortforsling av orenlighet och avfall skulle ske genom kommunens försorg eller inte. Någon skyldighet för kommunen att ombesörja dessa hämtningar och transporter angavs dock inte föreligga p.g.a. hälsovårdsstadgan. Kommunerna hade emellertid möjlighet att införa en bestämmelse i den lokala hälsovårdsordningen där de föreskrev dels att hämtning och bortforsling av orenlighet och avfall skulle utföras genom kommunens försorg inom de områden som särskilt angivits och dels att endast av kommunen anlita personal fick ta befattning med avfallet.

¹⁰ Hälsovårdsstadga (1958:663).

¹¹ Hygienisk revy, Nr 3, 1972, s. 118.

¹² Hygien och miljö, Nr 7, 1976, s. 17, Not 1.

¹³ Proposition 1958:B 46, s. 250, 253.

Skulle inte sådant s.k. kommunalt renhållningsmonopol ha införts angavs det åligga fastighetsägaren att svara för bortforslingen av orenlighet och avfall. Vidare angavs att kommunalt renhållningsmonopol införts i ett stort antal kommuner och att detta successivt utvidgats till att omfatta allt fler typer av avfall och allt fler orter. Monopolet angavs dock ofta vara begränsat till tätort för permanentbebyggelse och förutom hushållsavfall¹⁴ endast undantagsvis omfatta industri- och affärsavfall.¹⁵

Enligt uttalande av departementschefen i förarbetena till 1958 års hälsovårdsstadga skulle inte bestämmelser få tas in i lokal hälsovårdsordning om de inte var otvetydigt sanitärt påkallade.¹⁶

2.4 Kommunal renhållningslag

Den kommunala renhållningslagen innehöll endast fem paragrafer och trädde huvudsakligen i kraft 1 januari 1971. 4 §, som trädde ikraft ett år senare, reglerade i st. 1 kommunens skyldighet att till allmän avstjälpningsplats eller allmän destruktionsanläggning forsla orenlighet som härrörde från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. I st. 2 gavs möjlighet att i lokal hälsovårdsordning föreskriva att annan orenlighet och annat avfall än som avsågs i första stycket och som förekom vid bebyggelse skulle forslas bort genom kommunens försorg. I st. 3 angavs att då orenlighet och avfall skulle forslas bort genom kommunens försorg fick ingen annan än den kommunen anlita för ändamålet ta befattning därmed.¹⁷

Den kommunala renhållningslagen reglerade i princip endast åtgärder utanför fastigheten medan all intern renhållningsverksamhet reglerades i 1958 års hälsovårdsstadga.¹⁸

I förarbetena till kommunala renhållningslagen angav departementschefen att sammanförandet av bestämmelserna om kommunens renhållningsskyldighet i en särskild lag i stort tillgodosåg önskemålen om en klarare fördelning av ansvaret för renhållningen. Det angavs vidare att väsentliga fördelar kunde uppnås genom ett obligatoriskt kommunalt renhållningsmonopol och att en starkt bidragande orsak till nedskräpning i naturen, framförallt vid parkerings- och rastplatser intill allmän väg, var att organiserad renhållning inte förekom i tillräcklig utsträckning. Det angavs därför vara nödvändigt att snabbt öka det allmännas inflytande över renhållningen och för att uppnå detta ålades kommunerna genom lag en obligatorisk skyldighet att ta hand om och forsla bort orenlighet som härrörde från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall.

¹⁴ Begreppet *hushållsavfall* används första gången, vad jag har kunnat hitta, i proposition 1970:157.

¹⁵ Proposition 1970:157, s. 14 f.

¹⁶ Proposition 1958:B 46, s. 296.

¹⁷ Kommunal renhållningslag (1970:892).

¹⁸ Hygienisk revy, Nr 3, 1972, s. 117.

Monopolet angavs omfatta sådant avfall från såväl permanentbebyggelse som fritidsbebyggelse, campingområden, gästhamnar o.d.

Enligt förarbetena borde till hushållsavfallet i första hand hänföras sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet, varvid hänvisning gjordes till 48 och 49 §§ hälsovårdsstadgan, samt latrin. Vidare angavs att oavsett om det var att hänföra till sopor, köksavfall eller annan dylik orenlighet i hälsovårdsstadgans mening så borde till hushållsavfallet räknas sådant skrymmande avfall som t.ex. utrangerade möbler, cyklar och barnvagnar liksom överblivna läkemedel, giftiga eller annars miljöfarliga preparat som används i hemmen eller för trädgårdsbruk. Detsamma borde gälla även oljerester, färgrester, metallföremål och plastartiklar m.m. i de små kvantiteter som kan uppkomma i hushållssammanhang. Det viktiga angavs vara att begreppet hushållsavfall fick en sådan omfattning att det svarade mot det behov av borttransport som regelmässigt uppkom vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål. Med anledning av dessa uttalanden angavs att till hushållsavfall kunde komma att räknas även sådant avfall som traditionellt inte hade betraktats som hushållsavfall.

Avfall som var jämförligt med hushållsavfall angavs vara sådant avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang borde jämföras med hushållsavfall, d.v.s. sådant avfall som uppkom som en direkt följd av att människor oavsett ändamål och verksamhet uppehöll sig i en lokal eller anläggning. Exempel på detta angavs vara toalettavfall, avfall från personalmatsalar och restaurangavfall.¹⁹

Till ledning för utformandet av lokala hälsovårdsordningar antogs en ny normalhälsovårdsordning (1971:761) vilken i 17 § gav stöd för ett utvidgande av det kommunala monopolet till att omfatta även annan orenlighet och annat avfall än som avsågs i 4 § st. 1 kommunala renhållningslagen.²⁰

Jag anser att viktiga förändringar i kommunala renhållningslagen var att det kommunala monopolet nu fastslogs i lagen och att kommunerna i 4 § st. 2 gavs möjlighet att utvidga renhållningsmonopolet genom föreskrift i den lokala hälsovårdsordningen till att avse annan orenlighet och annat avfall som kommunerna ansåg lämpligt att själva låta ta omhand, oavsett om omhändertagandet borde ske av rent sanitära skäl eller andra. Tidigare fick bestämmelser endast intas i lokala hälsovårdsordningar om de var otvetydigt sanitärt påkallade.

¹⁹ Proposition 1970:157, s. 85, 87-89.

²⁰ Normalhälsovårdsordning (1971:761).

2.4.1 Definitionsproblematiken

I artikeln ”Renhållningslagstiftningens tillämpning i teori och praxis” angavs avfall, som omfattades av det kommunala renhållningsmonopolet, vara orenlighet som härrörde från hushåll, hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. I hälsovårdsstadgan angavs inte någon klar åtskillnad ha gjorts mellan begreppen avfall och orenlighet där dessa i 47, 51 och 52 §§ användes som två parallella begrepp. Vidare talades i 48 och 49 §§ om sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet. I 4 § kommunala renhållningslagen angavs dock ha genomförts en klar distinktion mellan orenlighet som härrörde från hushåll och hushållsavfall. Båda begreppen ingick dock i de mer omfattande kategorierna *orenlighet* respektive *avfall*.

Om avfall skulle hänföras till orenlighet som härrörde från hushåll, hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall angavs inte i första hand bero på varifrån avfallet eller orenligheten härrörde. Avfall från exempelvis affärs- eller hantverksverksamhet eller från jordbruksfastighet kunde innefatta såväl orenlighet och avfall enligt 4 § st. 1 kommunala renhållningslagen som avfall vilket ej omfattades. Det var snarare avfallets karaktär och hur avfallsinnehavaren disponerade över detta som var utslagsgivande vid bedömningen.²¹

I den ovan nämnda artikeln gjordes ett försök till klassificering av olika typer av orenlighet och avfall. Försöket innebar en uppdelning i tre kategorier. Den första omfattade sådan orenlighet och sådant hushållsavfall som alltid ingick i monopolet. Detta utgjordes av sådant som inte kunde nyttiggöras eller tillgodogöras för något visst ändamål. Exempel på vad som föll inom denna kategori var sopor, köksavfall som var otjänligt som djurföda eller oanvändbart som gödsel och liknande samt i hemmen överblivna läkemedelsrester, oljerester, kasserad färg och lösningsmedel, gift och bekämpningsmedel som inte kunde återanvändas. Det angavs vidare generellt kunna sägas att orenlighet, från vilken källa det än härrörde, alltid utgjorde en produkt som var obrukbar för återanvändning och som normalt alltid var tvungen att bortforslas.

Den andra kategorin avsåg sådant hushållsavfall som efter innehavarens disposition omfattades eller ej. I denna kategori ingick inte orenlighet. Exempel på vad som avsågs i denna kategori var matrester som kunde användas till djurföda samt tidnings- och trädgårdsavfall vilket kunde användas för antändnings- eller uppvärmningsändamål. Vidare avsågs latrin, avfallna löv eller annat trädgårdsavfall som kunde användas för gödslingsändamål. Även trasiga eller utrangerade möbler, cyklar, barnvagnar eller kasserade klädesplagg o dyl. avsågs då ägaren kunde välja att antingen återanvända eller kassera dessa.

Den sista kategorin avsåg orenlighet och avfall som överhuvudtaget inte omfattades av det kommunala renhållningsmonopolet. Exempel på detta var

²¹ Hygien och miljö, Nr 7, 1976, s. 17.

bl.a. avfall från livsmedelsindustrier, slakteriavfall, bensinstationsavfall, riskavfall från sjukhus, industriellt avfall och slam från allmänna avloppsledningar.²²

I artikeln ”Kommunerna och renhållningslagstiftningen” angavs att det framförallt var avfallsgruppen *med hushållsavfall jämförligt avfall* som givit upphov till tolkningsproblem. En fråga som upptogs var i vilken utsträckning det s.k. affärs- och kontorsavfallet föll under denna grupp. En uppfattning angavs vara att det inte fanns några bärande skäl för att låta detta avfall falla utanför monopollet då det i affärs- och kontorsavfallet fanns så många avfallsprodukter som hade direkta likheter med hushållsavfallet. En annan uppfattning, med starkt begränsande innebörd, och som stödde sig på vissa uttalanden i förarbetena till kommunala renhållningslagen angavs vara att det till den aktuella avfallsgruppen endast skulle hänföras avfall, därunder inbegripet orenlighet av olika slag, som uppkom som en direkt följd av att människor oavsett ändamål och verksamhet uppehöll sig inom en lokal eller i en anläggning.

Den första uppfattningen har dock ansetts vara den riktiga då det även inom andra verksamhetsgrenar än de som nämndes i förarbetena till kommunala renhållningslagen förekom avfall som var jämförligt med hushållsavfall. Både inom kontor och butiker fanns alltid de vanliga städningssoporna och vidare var åtskilligt avfall från speceributiker, fiskaffärer och liknande livsmedelsföretag direkt jämförligt med hushållsavfallet. Inom dessa verksamhetsgrenar angavs motivet, framförallt den sanitära hänsynen, för ett samhällsansvar i form av ett lagstadgat monopol vara lika starkt som för det sedvanliga hushållsavfallet.

De schablonmässiga benämningarna affärs- och kontorsavfall tog mera sikte på avfallets ursprung än på avfallets art och egenskaper men med den utformning det aktuella avsnittet av lagen erhållit angavs att det måste vara jämförligheten i sistnämnda avseende som var avgörande. Det angavs vidare att vad som nämndes i förarbetena till kommunala renhållningslagen var att anse som exempel och inte en uttömmande beskrivning. En restriktiv tolkning till att endast avse de avfallslag som uttryckligen nämndes skulle dessutom ha stått i strid mot bestämmelsens generella utformning.²³

Min uppfattning är att diskussionen hur bl.a. hushållsavfall och därmed jämförligt avfall skulle definieras tog ordentlig fart efter införandet av kommunala renhållningslagen. Anledningen till detta låg i kommunernas ökade möjligheter att vidga renhållningsmonopolet. Att omfattningen av renhållningsmonopolet gjordes beroende av definitionen i 4 § kommunala renhållningslagen anser jag lade grunden för framväxten av intressekonflikter och olikheter i uppfattningen om definitionens tolkning. Dessa intressekonflikter och olika tolkningar gör sig i hög grad gällande idag.

²² Hygien och miljö, Nr 7, 1976, s. 17 f.

²³ Hygienisk revy, Nr 3, 1972, s. 115-117.

2.4.2 Utgångspunkter för klassificering

I artikeln ”Klassificering av avfall ett problemkomplex” påpekade Civ. ing. Hjalmar Brink att klassificeringen av avfall skulle behöva någorlunda fasta värderingsgrunder som kunde fungera under lång tid och för skilda ändamål.

Både i Sverige och utlandet angavs mer eller mindre omfattande försök att klassificera och definiera avfall i karakteristiska grupper ha gjorts. De mycket heterogena indelningsgrunder som förekommit var än efter produktionsplatsen i benämningar av typen hushålls-, kontors-, affärs-, och fastighetsavfall, än efter beståndsdelar av typen oljeavfall, färgavfall och byggnadsavfall, än efter farlighetsgrad av typen giftigt, explosivt och radioaktivt avfall. Även avfallets fysikaliska tillstånd och behandlingssynpunkten tillämpades ibland som indelningsgrunder för klassificering.

Klassificeringen av avfall angavs kretsa kring två centrala behov. Det första var att en klassificering behövdes som klarlade arten av allt det avfall som skulle undergå någon form av teknisk hantering i olika fysikaliska tillstånd (fast, flytande eller luftburet). Det andra angavs vara en klassificering av alla de avfallstyper som omfattades av renhållningslagen samt andra lagar, författningar och normer vilka syftade till åtgärder för att hindra olägenheter vid produktion och utsläpp av avfall.

Exempel på de grundvärderingar som skulle kunna tillämpas vid en allomfattande klassificering av avfallstyper angavs vara fysikaliskt tillstånd, farlighetsgrad, materialsammansättning, verksamhetshärkomst, uppsamlingssynpunkt, transportsynpunkt, behandlingssynpunkt eller deponeringssynpunkt. Ingen inbördes prioritering avsågs bland exemplen men vissa av de olika utgångspunkterna angavs vara mer eller mindre beständiga och i olika grad beroende av tillfälliga värderingar. Materialsammansättning, verksamhetshärkomst och fysikaliskt tillstånd angavs dock vara mer värdebeständiga och därför lämpliga som utgångspunkter för en klassificering. Genom att lyckas specificera olika avfallstyper efter sammansättning och fysikaliskt tillstånd skulle fasta värderingsgrunder kunna erhållas. Sammanhörande terminologi kunde sedan lämpligen anslutas till verksamhetshärkomst vilket skulle ge fördelar vid bedömning av avfallsfrågornas konsekvenser för samhällsplaneringen.

En grundklassificering skulle kunna tillämpas som norm för att definiera vad speciella avfallsbeteckningar i lagens mening eller tekniska sammanhang innebar. Denna klassning borde sedan kunna kompletteras med en betygsättning eller klassning utifrån t.ex. farlighetsgrad, behandlingssynpunkt eller deponeringssynpunkt. Denna s.k. tillämpningsklassning skulle däremot kunna förändras och anpassas till nya lagar, vetenskapliga rön och teknik.

Vad som föreslogs som utgångspunkt för klassificeringen av avfallstyper var således att grundklassen omfattade fysikaliskt tillstånd, verksamhetshärkomst och materialsammansättning medan tillämpningsklassen skulle omfatta farlighetsgrad, uppsamlingssynpunkt, transportsynpunkt, behandlingssynpunkt och deponeringssynpunkt.²⁴

2.4.3 Återvinning och omhändertagande

1974 tillsattes en särskild arbetsgrupp för att se över avfallsfrågorna. Arbetet inriktades på att inom olika områden möjliggöra största tänkbara återvinning av avfall. Förslag lämnades även till åtgärder vilka avsågs leda till förbättrad hantering av avfallet och en ökad återvinning. En förbättrad avfallsbehandling angavs av arbetsgruppen vara nödvändigt av miljöskäl.

Själva definitionen av avfallsbegreppet angavs vara en viktig fråga och de kriterier som en produkt skulle uppfylla för att klassificeras som avfall var av betydelse t.ex. vid utvidgning av det kommunala renhållningsmonopolet. Både hälsovårdsstadgan och kommunala renhållningslagen knöt vissa rättsverkningar till avfallsbegreppet och det var därför viktigt att kunna avgöra när ett föremål var att anse som avfall och för vem något var avfall.

Enligt arbetsgruppen var hushållsavfallet en tillgång och resurs vars innehåll i största möjliga utsträckning skulle återanvändas. Till hushållsavfallet räknades sopor, köksavfall och liknande samt latrin, men även skrymmande avfall som t.ex. kasserade möbler och cyklar. Även gifter, läkemedelsrester, olje- och färgrester etc. som kunde uppkomma i hushållen angavs vara hänförligt till hushållsavfall och omfattas av renhållningsmonopolet. Vidare uttalade arbetsgruppen att begreppet hushållsavfall även innefattade sådant avfall som i stort sammanföll med hushållsavfallet till innehåll och sammansättning, exempelvis avfall från affärer, hotell och restauranger.²⁵

Enligt min mening var detta betänkande av arbetsgruppen för avfallsfrågor principiellt viktigt eftersom miljöskäl i form av återanvändning och återvinning uttryckligen lyftes fram som viktiga delar inom avfallshanteringen. Kommunerna hade genom kommunala renhållningslagen givits möjlighet att utvidga renhållningsmonopolet, oavsett om detta borde ske av rent sanitära eller andra skäl. Vilka dessa andra skäl skulle vara angavs dock inte men jag anser att det aktuella betänkandet visade att syftet med avfallshanteringen i stort, vad gällde hushållsavfall, inte längre skulle bestå av enbart sanitära överväganden utan även miljömässiga.

²⁴ Hygienisk revy, Nr 1, 1972, s. 13-17.

²⁵ Proposition 1975:32, Bilaga 1, s. 6, 9-10, 42.

2.4.4 Kapp- och modeaffären

I rättsfallet Rå 1976:48 var frågan om avfall från en mindre kapp- och modeaffär skulle anses jämförligt med hushållsavfall enligt 4 § st. 1 kommunala renhållningslagen. Lokal hälsovårdsordning för Hofors kommun stadgade att förutom orenlighet och avfall som avsågs i 4 § st. 1 kommunala renhållningslagen skulle även orenlighet och avfall från affärer, kontor och hantverksrörelser bortforslas genom kommunens försorg. RegR uttalade utan närmare motivering att det av omständigheterna i målet fick anses framgå att avfallet var att betrakta som avfall jämförligt med hushållsavfall. Regeringsrådet Petrén anförde till utveckling av sin mening att ”Avfall från affärer och kontor torde i princip icke vara hänförligt till med hushållsavfall jämförligt avfall. Endast sådant avfall från butikslokaler och kontor är jämförligt med hushållsavfall, som är av i huvudsak samma art som hushållsavfall framför allt restprodukter från olika slag av normal mänsklig livsföring.” Exempel på detta angavs vara damm och vanliga golvsopor samt rester från måltider som personalen förtärt i lokalerna. Enligt Petrén skulle däremot avfall som utgjorde rester från den särskilda hanteringen av exempelvis varor som förekom i viss försäljningslokal inte vara att anse som med hushållsavfall jämförligt avfall. Efter detta resonemang uttalade Petrén dock att det med hänsyn till vad som upplysts om rörelsens art och omfattning i detta fall var godtagbart att hänföra avfallet till kategorin ”med hushållsavfall jämförligt avfall”.²⁶

Jag anser inte att RegR anförde några tungt vägande skäl till motivering av domen alls, varför prejudikatvärdet enligt min mening är mycket begränsat. Av denna anledning är det inte möjligt att dra några längre gående slutsatser utifrån detta fall rörande vad som är att anse som jämförligt med hushållsavfall. Petrén lade i sin utvecklande mening främst vikt vid att bestämma jämförligheten med hänsyn till om avfallet uppkommit som en direkt följd av att människor oavsett ändamål och verksamhet uppehållit sig i en lokal eller anläggning. Den bedömning av rörelsens art och omfattning som Petrén tog hänsyn till i det aktuella fallet är enligt min mening olämplig då den innebar ytterligare en bedömning för att avgöra vad som var jämförligt med hushållsavfall. Det är endast i detta fall som jag har funnit att en rörelsens art och omfattning vägts in i bedömningen. Rättsläget skulle bli, om möjligt, än mer oklart om denna bedömning tillämpades eftersom en avfallstyp först skulle kunna bedömas som ej jämförlig med hushållsavfall för att vid nästa bedömning ändå räknas som hushållsavfall, helt beroende på rörelsens art och omfattning. Enligt min uppfattning går det inte att lägga Petréns utvecklande mening till grund för några avgörande slutsatser då det inte framgår av domskälen att dessa överväganden bedömts av domstolen.

²⁶ Rå 1976:48.

2.5 En ny och samlad renhållningslagstiftning

2.5.1 Allmänt

Kommunala renhållningslagen tillkom som ett led i strävan att tillgodose krav på bl.a. god miljö och för att komma till rätta med den tilltagande nedskräpningen. År 1977 tillsattes en renhållningskommitté för att se över lagstiftningen och betänkandet (SOU 1978:24) lades fram 1978.²⁷

I proposition (1978/79:205) med förslag till renhållningslag redogjordes för kommitténs förslag vilket bl.a. innebar en möjlighet för enskilda fastighetsinnehavare i glesbyggd att kunna befria sig från kommunala renhållningstjänster genom en anmälan till kommunen. Detta förslag mötte dock kritik från flera kommunala remissinstanser som framhöll att många fastighetsinnehavare, utöver de som verkligen hade förutsättningar och vilja att ta hand om sitt avfall på ett från hälso- och miljövårdssynpunkt godtagbart sätt, p.g.a. kostnadsskäl sannolikt skulle avstå från att anlita kommunal sophämtning. Riskerna som framhölls av remissinstanserna med denna möjlighet var bl.a. ökad nedskräpning i naturen och svårigheter att upprätthålla en tillfredsställande renhållningsorganisation i glesbygdsområdena eftersom bortfallet av abonnenter skulle medföra ökade kostnader som antingen skulle behöva bäras av de kvarstående i hämtningsystemet eller också täckas av skattemedel. Vidare angavs hälsovårdsnämnderna sakna tillräckliga resurser för att i efterhand kontrollera att sanitär olägenhet och nedskräpning inte förekom hos dem som själva valt att hantera sitt avfall.

Av dessa anledningar uttalade departementschefen att inte heller han kunde godta förslaget, men framförde samtidigt att det fanns anledning att vidta åtgärder för att anpassa renhållningen till lokala och individuella behov och att kommunernas handlingsfrihet beträffande renhållningen borde öka. För att öka handlingsfriheten borde enligt departementschefen utgångspunkten vara att en ny renhållningslag gavs karaktären av ramlagstiftning med allmänt hållna bestämmelser. Detta skulle ge kommunerna frihet att beakta allmänna och enskilda intressen vid utformandet av renhållningen på ett lämpligt sätt med hänsyn till lokala förhållanden.²⁸

Ett viktigt syfte med den nya lagstiftningen angavs även vara att sammanföra bestämmelserna om renhållning till en enda lag med grundläggande föreskrifter för att undvika tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem.²⁹

²⁷ Proposition 1978/79:205, s. 10 f.

²⁸ Proposition 1978/79:205, s. 13-15.

²⁹ Proposition 1978/79:205, s. 19.

2.5.2 Renhållningslagen

Den nya renhållningslagen (1979:596) trädde ikraft den 1 januari 1980 och reglerade i 1 § st. 1 hushållsavfall med vilket avsågs avfall och orenlighet som härrörde från hushåll och därmed jämförligt avfall. Vad begreppet hushållsavfall omfattade meddelades i propositionen vara allt sådant avfall som angavs i 4 § st. 1 kommunala renhållningslagen. Vad som var väsentligt uppgavs dock vara att begreppet hushållsavfall gavs en sådan omfattning att det svarade mot det behov av borttransport som regelmässigt uppkom vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål. Med avfall som var jämförligt med hushållsavfall angavs vidare att med detta menades avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang var jämförligt med avfall som härrörde från hushåll, dvs. avfall som uppkom som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehöll sig inom en lokal eller i en anläggning.

En viktig nyhet i lagen var införandet av en allmän aktsamhetsregel i 3 § vari bl.a. föreskrevs att avfall skulle hanteras på sådant sätt att det inte uppkom olägenhet från hälso- och miljövårdssynpunkt. Det var alltså inte längre bara sanitära (hygieniska) aspekter som skulle tillgodoses. Hänsyn skulle också tas till nedskräpningsrisker och andra tänkbara olägenheter från miljövårdssynpunkt. Bestämmelsen avsåg alla led av hanteringen och riktade sig mot både kommuner och enskilda.³⁰

I 4 § fastslogs vidare att varje kommun skulle svara för att hushållsavfall inom kommunen forslades till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövdes för att tillgodose såväl allmänna hälso- och miljövårdskrav som enskilda intressen. Denna bestämmelse fastslog kommunens principiella skyldighet att forsla bort avfall inom kommunen samtidigt som det tydligt framgick vilka intressen sophämtningen skulle tillgodose.³¹

6 § fastslog att regeringen fick föreskriva att annat avfall inom kommunen än hushållsavfall skulle forslas bort genom kommunens försorg och enligt 7 § fick liksom tidigare inte någon annan än den som kommunen anlitat för ändamålet ta befattning med bortforslingen då avfallet skulle forslas bort genom kommunens försorg.³²

Enligt min mening visade 3 och 4 §§ i den nya renhållningslagen att synpunkter som framfördes av arbetsgruppen för avfallsfrågor beträffande ökad miljöhänsyn i avfallshanteringen nu kommit till tydligt uttryck i lag. Det torde därmed vara klart att syftet med avfallshanteringen i stort, vad gäller hushållsavfall, inte längre var att tillgodose enbart sanitära aspekter utan även miljömässiga.

³⁰ Proposition 1978/79:205, s. 21 f.

³¹ Proposition 1978/79:205, s. 21-23.

³² Renhållningslag (1979:596).

2.5.3 Renhållningsförordning 1979:904

Sådan utvidgning av det kommunala bortforslingsmonopolet som avsågs i renhållningslagens 6 § föreskrevs av regeringen i denna förordning beträffande visst avfall. I förordningens 6 § angavs att kommunfullmäktige fick föreskriva att annat avfall än hushållsavfall inom kommunen skulle forslas bort genom kommunens försorg.³³

2.5.4 Lokala renhållningsordningar

Karaktären av ramlagstiftning med allmänt hållna bestämmelser borde enligt uttalande i förarbetena till den nya renhållningslagen ge kommunerna stor frihet att med beaktande av hälso- och miljövårdssynpunkter och kommunmedlemmarnas önskemål utforma renhållningen på ett ändamålsenligt sätt. I lagen skulle dock finnas föreskrifter om att det i varje kommun skulle finnas lokala bestämmelser i form av en renhållningsordning antagen av kommunfullmäktige. Det nya angavs egentligen vara att renhållningsordningen skulle antas av kommunfullmäktige för att därigenom bli politiskt förankrad och rättsligt bindande. Renhållningsordningen skulle i allt väsentligt reglera kommunens och kommuninvånarnas rättigheter och skyldigheter i fråga om bortforslingen av hushållsavfall. Det skulle även framgå av renhållningsordningen under vilka förutsättningar undantag från bortforslingsbestämmelserna kunde medges och beslut om undantag skulle i det enskilda fallet meddelas av hälsovårdsnämnden.³⁴

I renhållningslagens 9 § angavs bl.a. att det för varje kommun skulle finnas en renhållningsordning som upptog de föreskrifter vilka gällde för bortforsling av hushållsavfall inom kommunen och vilka slag av hushållsavfall som skulle forslas bort.³⁵

2.5.5 Ändringar i renhållningslagen

I proposition 1989/90:100 angavs att med hushållsavfall enligt renhållningslagen avsågs avfall och orenlighet som härrörde från hushåll. Hushållsavfallet angavs i princip kunna innehålla vad som helst med alltifrån skadliga och miljöfarliga ämnen och produkter till harmlöst material.

Det angavs vidare finnas många brister beträffande omhändertagandet av avfallet och hur detta utnyttjades. Avsaknaden av ett helhetsgrepp om de samlade avfallsflödena angavs vara den kanske allvarligaste bristen. Varken kommunen eller någon annan hade möjlighet att styra avfallet till den från miljö- och resurshushållningssynpunkt mest lämpade behandlingsmetoden. I syfte att möjliggöra en mer fullständig överblick och kontroll av

³³ Renhållningsförordning (1979:904).

³⁴ Proposition 1978/79:205, s. 16.

³⁵ Renhållningslag (1979:596).

avfallsflödena föreslogs därför att regeringen eller en myndighet skulle ha möjlighet att föreskriva, att kommunerna skulle ansvara för hanteringen av annat avfall än hushållsavfall.

Denna ändring infördes i 6 § renhållningslagen och innebar en utvidgning av ansvaret för slutligt omhändertagande då regeringen i den nya bestämmelsen bemyndigades att föreskriva om att kommunerna skulle vara skyldiga att tillse att avfallet slutligt omhändertogs.

I propositionen föreslogs även en ändring av 9 § vilken innebar att renhållningsordningen skulle innehålla en avfallsplan. Enligt 9 § st. 2 i förslaget skulle avfallsplanen innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet. Vidare angavs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde fick meddela närmare föreskrifter om avfallsplanens innehåll. Dessa båda ändringar infördes genom lag (1990:235) om ändring i renhållningslagen och trädde ikraft den 1 januari 1991.³⁶

I proposition 1992/93:180 föreslogs bl.a. en ny 6 b § i renhållningslagen vilken skulle bemyndiga regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde att meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet från de varor eller av de förpackningar som de tillverkade, importerade eller sålde eller avfallet från sådan verksamhet som de bedrev bortforslades, återanvändes, återvanns eller omhändertogs på sätt som kunde krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering. Genom bemyndigandet angavs regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde successivt kunna införa ett producentansvar på områden där detta var lämpligt och praktiskt möjligt.³⁷

I proposition 1996/97:172 påpekades att det var angeläget att näringslivet tog ett ökat ansvar för en ekologiskt hållbar varuproduktion och att utvecklingen mot mer miljöanpassade produkter främjades. Ett utökat producentansvar för olika varugrupper angavs innebära att delar av ansvaret för den traditionella avfallshanteringen flyttades över från kommunen till producenter och andra aktörer. Regeringen bedömde därför i propositionen att kommunernas möjlighet till att ta ett utökat ansvar för bortforsling och slutligt omhändertagande av annat avfall än hushållsavfall borde upphöra från och med år 2000 för icke farligt avfall.³⁸

2.5.6 Renhållningsförordning 1990:984

Denna förordning trädde ikraft den 1 januari 1991 då den tidigare renhållningsförordningen upphörde att gälla. I 5 § st. 1 angavs att kommunfullmäktige i fråga om annat avfall än hushållsavfall fick föreskriva

³⁶ Proposition 1989/90:100, Bilaga 16, s. 39, 65-66, 68, 81, 262 f.

³⁷ Proposition 1992/93:180, s. 110-111.

³⁸ Proposition 1996/97:172, s. 63-64.

att avfallet skulle forslas bort genom kommunens försorg och att kommunen skulle se till att avfallet slutligt omhändertogs. I 11 § fastslogs att naturvårdsverket fick meddela föreskrifter³⁹ enligt renhållningslagens 9 § st. 2 om innehållet i en avfallsplan. Enligt förordningens 13 § skulle varje kommun skicka en kopia av sin avfallsplan till länsstyrelsen.⁴⁰

³⁹ Sådana föreskrifter har utfärdats av naturvårdsverket genom kungörelse (SNFS 1991:3) med föreskrifter om innehållet i kommunal avfallsplan. Se kap. 3.2.3 i detta arbete.

⁴⁰ Renhållningsförordning (1990:984).

3 Miljöbalken

3.1 Allmänt

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken (1998:808) ikraft och ersatte då bl.a. renhållningslagen. I MB regleras avfall och producentansvar i 15 kap.⁴¹

I MB samordnas bestämmelserna i den centrala miljölagstiftningens olika lagar. Målet med MB skall vara att främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.⁴²

I förarbetena anges att de tidigare miljölagarna innehöll aktsamhetsregler som gällde för olika verksamhetsområden och att en utgångspunkt borde vara att de allmänt utformade aktsamhetsreglerna i de tidigare miljölagarna läggs till grund för ett antal till varandra anpassade övergripande regler i MB.⁴³

I balken har dessa allmänna hänsynsregler införts i 2 kap. och i författningskommentaren till 3 § anges att en motsvarighet till denna bl.a. funnits i den tidigare renhållningslagens 3 §.⁴⁴

3.2 Bestämmelser om hushållsavfall

I inledningen till SOU 1993:27 med förslaget till miljöbalk angavs att bestämmelser som avsågs att tillämpas på samma sätt som tidigare inte kommenterades. Vidare angavs det vara naturligt vid en sådan samordning av olika lagar som föreslogs att mycket i rättstillämpningen var avsett att förbli oförändrat. I många frågor angavs därför läsaren kunna utgå från att någon ändring av rättstillståndet inte var avsedd.

I förslagets 18 kap. som behandlade avfall angavs i 1 § st. 2 att ”*Med hushållsavfall avses i detta kapitel restprodukter och orenlighet, som härrör från hushåll, samt därmed jämförligt material*”. Denna bestämmelse kommenterades kort med att den delvis motsvarade 1 § st. 1 renhållningslagen.⁴⁵

Beträffande den ovan redovisade definitionen angavs i SOU 1996:103 att flera remissinstanser ansett det vara olyckligt att använda uttrycket restprodukt. Skälet för detta var att uttrycket inte ansetts vara liktydigt med

⁴¹ Miljöbalk (1998:808).

⁴² Proposition 1997/98:45, del 1, s. 162.

⁴³ Proposition 1997/98:45, del 1, s. 205.

⁴⁴ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 16.

⁴⁵ SOU 1993:27, del 2, s. 7, 122-123.

avfall. I remissinstansernas yttrande angavs vidare ha konstaterats att det alltså förelåg stor oklarhet i fråga om definitioner på avfallsområdet och att det ansågs vara angeläget att innebörden av olika begrepp inom avfallsområdet så långt möjligt klarades ut, helst på europeisk nivå.⁴⁶

I SOU 1996:103 behandlades avfall och producentansvar i lagförslagets 15 kap. I förslagets 2 § angavs att ”Med hushållsavfall avses avfall och orenlighet som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall”.

Författningskommentaren till denna bestämmelse angav att paragrafen motsvarade 1 § st. 1 renhållningslagen. Vad som avsågs med avfall angavs framgå av 1 § i lagförslaget och den nu aktuella bestämmelsen tog sikte på att definiera det snävare begreppet hushållsavfall. Som exempel på avfall och orenlighet som kom från hushåll nämndes sopor, köksavfall, latrin och slam från slambrunnar och slamtankar. Till hushållsavfallet hänfördes också skrymmande avfall som exempelvis utrangerade möbler, cyklar och liknande föremål. Även överblivna läkemedel samt oljerester, färgrester, rester av bekämpningsmedel och annat miljöfarligt avfall som ingick som beståndsdel i avfall eller orenlighet som kom från hushåll räknades till hushållsavfallet. I enlighet med gällande rätt angavs att begreppet hushållsavfall borde ges en sådan omfattning att det svarade mot det behov av borttransport av avfall som regelmässigt uppkom vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål.

Avfall som var jämförligt med hushållsavfall angavs vara avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang var jämförligt med avfall som kom från hushåll. Det var sådant avfall som uppkom som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehöll sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel nämndes avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall.⁴⁷

I proposition 1997/98:45 behandlas inte frågan om hushållsavfallsdefinitionen närmare utan det konstateras att en sådan definition finns i renhållningslagen men att denna lag däremot saknar en avfallsdefinition. En definition av avfall som överensstämmer med den som gäller inom EU föreslås därför införas i MB.⁴⁸

I 15 kap. 2 § MB fastslås att ”Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet”. Kommentaren till denna bestämmelse i proposition 1997/98:45 är i stort sett ordagrant överförd från den i SOU 1996:103.⁴⁹

⁴⁶ SOU 1996:103, del 1, s. 423.

⁴⁷ SOU 1996:103, del 2, s. 202-203.

⁴⁸ Proposition 1997/98:45, del 1, s. 421.

⁴⁹ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 184-185.

Ett begrepp som förekommer i samband med avfallshantering är ”det kommunala monopolet”. Ordet monopol finns inte i författningstexterna utan får mer ses som en informell fackterm. ”Monopolet” kommer sig av att kommunerna i vissa fall har en skyldighet att hantera avfall medan det samtidigt råder ett förbud för andra aktörer att befatta sig med det avfallet.⁵⁰

I 15 kap. 8 § MB fastslås den kommunala renhållningsskyldigheten genom att kommunen skall svara för att hushållsavfall inom kommunen transporteras till en avfallsbehandlingsanläggning, om det behövs för att tillgodose bl.a. skyddet för människors hälsa och miljön och att detta återvinns eller bortskaffas. Enligt kommentaren i proposition 1997/98:45 är kommunen skyldig att transportera bort och återvinna eller bortskaffa hushållsavfall inom kommunen. Skyldigheten gäller dock inte avfall för vilket producentansvar gäller.⁵¹

I 15 kap. 11 § st. 1 MB stadgas att det i varje kommun skall finnas en renhållningsordning som bl.a. skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen. Det skall vidare finnas en avfallsplan med uppgifter om avfall inom kommunen och kommunens åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.⁵²

En del av monopolet utgörs av ett behandlingsförbud, vilket fastslås i 15 kap. 18 § st. 1 MB. När avfall skall transporteras genom kommunens, eller producents, försorg får avfall således som huvudregel inte komposteras eller grävas ned eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.⁵³

Enligt min mening är det med hänsyn till utformningen av 15 kap. 2 § och uttalandena i förarbetena viktigt att begreppen i bestämmelsen hålls isär. Hushållsavfall är för det första avfall som kommer från hushåll. För det andra är det därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Det är enligt min uppfattning oklarheten kring vad som skall läggas till grund för jämförlighetsbedömningen som ger utrymme för olika tolkningar av vilket avfall från annan verksamhet som omfattas. De två konkurrerande uppfattningarna som stöder sig på olika delar i förarbetena påverkar i avsevärd grad vidden av definitionen. Den första uppfattningen är att avfallets jämförlighet i renhållningssammanhang är avgörande och att denna bestäms av avfallets egenskaper i sig eller dess sammansättning. Den andra uppfattningen är att jämförligheten bestäms av att avfallet uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning.

Jag anser att incitamentet till att utnyttja den nu beskrivna oklarheten kommer sig av 15 kap. 8 § i kombination med 18 § eftersom

⁵⁰ Rapport 4950, s. 83.

⁵¹ Proposition 1997/98:45, del 2, s. 189-190.

⁵² MB 15 kap. 11 § st. 1.

⁵³ Rapport 4950, s. 84.

bestämmelserna utestänger de aktörer som inte upphandlats av kommunerna från rätten att hantera avfallet. Definitionen är således avgörande för i vilken utsträckning förbudet gäller.

3.2.1 Renhållningsförordning 1998:902

Samtidigt med miljöbalken trädde 1 januari 1999 huvuddelen av den nya renhållningsförordningen ikraft då den tidigare renhållningsförordningen upphörde att gälla. I förordningens bilaga I infördes avfallskategorierna i bilaga I till direktiv 75/442/EEG. Den förteckning över avfall som hör till avfallskategorierna i bilaga I till både direktivet och förordningen, europeiska avfallskatalogen, och som utarbetats enligt artikel 1 a i direktivet infördes i förordningens bilaga II.

I förordningens 7 § st. 1 angavs att om det behövdes av hälso- eller miljöskäl fick kommunfullmäktige i fråga om annat avfall än hushållsavfall meddela föreskrifter om att avfallet skulle transporteras bort genom kommunens försorg och att kommunen skulle se till att avfallet återvanns eller bortskaffades. I 7 § st. 2 fastslogs att första stycket från och med den 1 januari 2000 endast gällde farligt avfall som inte var hushållsavfall och enligt st. 3 gällde inte första stycket avfall som skulle tas om hand enligt producentansvar.

I 11 § fastslogs att varje kommun skulle besluta om renhållningsordning enligt 15 kap. 11 § MB och förordningens 12 § angav att naturvårdsverket fick meddela föreskrifter om innehållet i en avfallsplan. Enligt 13 § skulle varje kommun skicka en kopia av sin avfallsplan till länsstyrelsen.⁵⁴

3.2.2 Avfallsförordning 2001:1063

Den 1 januari 2002 trädde avfallsförordningen ikraft och ersatte den tidigare renhållningsförordningen.

Enligt 15 § i förordningen får kommunfullmäktige, om det behövs av hälso- eller miljöskäl, i fråga om farligt avfall som inte är hushållsavfall meddela föreskrifter om att avfallet skall transporteras bort genom kommunens försorg och att kommunen skall se till att avfallet återvinns eller bortskaffas. Möjligheten till utvidgning av det kommunala renhållningsansvaret har således begränsats till att avse farligt avfall som inte är hushållsavfall.

10 § i förordningen fastslår bl.a. att varje kommun skall besluta om en renhållningsordning enligt 15 kap. 11 § MB och att naturvårdsverket får meddela föreskrifter om vad renhållningsordningens avfallsplan skall innehålla. Enligt förordningens 11 § skall varje kommun skicka en kopia av sin avfallsplan till länsstyrelsen.⁵⁵

⁵⁴ Renhållningsförordning (1998:902).

⁵⁵ Avfallsförordning (2001:1063).

3.2.3 Naturvårdsverkets föreskrifter

Naturvårdsverket har utfärdat en kungörelse (SNFS 1991:3) med föreskrifter om innehållet i kommunal avfallsplan. Denna kungörelse trädde ikraft den 19 mars 1991 men har sedan dess ändrats ett flertal gånger, senast genom NFS 2002:32.

Enligt kungörelsens 1 § skall en kommunal avfallsplan innehålla uppgifter om de avfallstyper som uppkommer inom kommunen, avfallets ursprung samt i vilka mängder varje avfallstyp förekommer. Vidare anges bl.a. att avfallet skall delas in i följande grupper:

- Hushållsavfall och därmed jämförligt avfall
- Park- och trädgårdsavfall
- Bygg- och rivningsavfall
- Avfall från energiutvinning
- Avfall från behandling av kommunalt avloppsvatten
- Avfall från behandling av industriellt avloppsvatten
- Avfall från utvinning av mineraliska produkter
- Branschspecifikt industriavfall
- Ej branschspecifikt industriavfall
- Specialavfall

Enligt 2 § skall det vidare bl.a. framgå av avfallsplanen hur olika typer av avfall insamlas, transporteras samt återvinns eller bortskaffas.⁵⁶

3.2.4 Miljödomstolens avgörande 2004

I detta fall, vilket är det hittills enda aktuella avgörandet som behandlar definitionen av hushållsavfall samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet, var bakgrunden att frukt och grönsaker som rensats ut från en affär mottogs för kompostering vid en komposteringsanläggning. Efter miljö- och hälsoskyddsnämndens avslag på en dispensansökan om att få kompostera organiskt material överklagades beslutet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen avslag ansökan om dispens enligt 15 kap. 18 § MB och detta beslut överklagades därefter till miljödomstolen.

Domstolen uttalade inledningsvis att den kommunala renhållningsskyldigheten reglerades i 15 kap. 8 § MB där kommunens skyldighet att återvinna eller bortskaffa hushållsavfall framgick. Vidare fastslogs att när avfall skulle transporteras genom kommunens eller en producents försorg fick detta enligt 15 kap. 18 § st. 1 MB inte komposteras eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättsinnehavaren. Det framhölls av domstolen att det var hushållsavfall som skulle transporteras av kommunen och att förbudet mot

⁵⁶ SNFS 1991:3, i dess ändrade lydelse.

att själv ta hand om avfall således endast gällde om avfallet var hushållsavfall.

Frågan i målet angavs därför vara om det aktuella avfallet var hushållsavfall, vilket i så fall krävde dispens enligt 18 § st. 3 för eget omhändertagande.

Efter en redogörelse av förarbetena till miljöbalken fastslog domstolen att det inte enbart var avfallsslaget som var avgörande för vad som utgjorde hushållsavfall utan också hur avfallet uppkom. Det aktuella avfallet angavs visserligen likna hushållsavfall men fastslogs vara en restprodukt från verksamheten som inte genererats av att människor vistats i lokalen. Av dessa anledningar ansåg domstolen att det aktuella avfallet inte var hushållsavfall i lagens mening och att eget omhändertagande därför inte krävde dispens.⁵⁷

Jag anser att detta fall mycket väl illustrerar konsekvenserna av en oklar definition samt kopplingen till bestämmelserna om monopol och behandlingsförbud. I domen fästes avgörande vikt vid att avfallet inte genererats av att människor vistats i lokalen, trots att avfallet angavs likna hushållsavfall. Detta uttalande av domstolen torde kunna tolkas som att jämförligheten med avseende på egenskaper eller sammansättning saknar betydelse så länge avfallet inte genererats av att människor vistats i en lokal. Denna bedömning leder till att identiskt avfall i flertalet situationer kommer att betraktas både som hushållsavfall och verksamhetsavfall. Endast då ett visst avfall i en verksamhet anses ha genererats av att människor vistas i lokalen skulle avfallet kunna komma att betraktas både som hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Prejudikatvärdet av detta avgörande är enligt min mening ytterst begränsat varför något klargörande av rättsläget inte kan anses ha skett.

⁵⁷ Stockholms tingsrätt, Miljödomstolen, Mål nr. M 132-03.

4 EG-rättsliga bestämmelser

4.1 Allmänt

Genom att Sverige blev medlem i EU från den 1 januari 1995 införlivades EG-rätten med svensk rätt. Detta skedde genom lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Genom denna anslutningslag har Sverige gjort en generell överföring av beslutanderätt till EG i enlighet med vad som följer av fördragen. Primärrätten i form av de grundläggande fördragen med tillhörande protokoll och förklaringar jämte anslutningsfördragen har således införlivats med svensk rätt och är att betrakta som en del av den svenska nationella rätten och gäller här i landet med den effekt de har enligt EG-rätten. Även sekundärrätten har generellt införlivats med svensk rätt genom anslutningslagen och gäller med den verkan denna har enligt fördragen. Sekundärrätten består främst av rättsakterna förordningar och direktiv.

Europarätten är i stor utsträckning omedelbart gällande i Sverige och skall då tillämpas direkt av domstolar och myndigheter. Viktigt är att europarätten generellt sett har företräde framför svensk rätt i fall av konflikt mellan rättssystemen, dvs. den är överordnad svensk nationell rätt. Det är EG-domstolen som i sista hand suveränt avgör hur EG-fördraget, andra fördrag och utfärdade rättsakter skall tolkas.⁵⁸

De grundläggande bestämmelserna för EU:s miljöpolitik och miljölagstiftning finns i EG-fördraget. Med stöd av olika artiklar i fördraget antar gemenskapen sekundärrätt inom olika politikområden. De olika områdena regleras olika i fördragets artiklar så det är därför väsentligt att uppmärksamma vilket område som studeras och vilka artiklar som ligger till grund för en förordning eller ett direktiv. Grunden för EU:s miljöpolitik finns i EG-fördragets artiklar 174-176, vilka dock inte kan användas direkt av medlemsstater eller enskilda som grund för konkreta miljöskyddsåtgärder.

Artikel 174 anger de materiella ramarna för EG:s miljölagstiftning och artikel 175 stadgar hur åtgärder inom miljöområdet skall antas. De allmänna principerna i artikel 174 måste konkretiseras och preciseras genom direktiv eller förordningar. Enligt artikel 176 är åtgärder som antagits enligt artikel 175 av minimikaraktär vilket innebär att medlemsstater som önskar behålla eller införa strängare nationella miljöskyddskrav har rätt till detta, så länge dessa inte strider mot någon annan bestämmelse i EG-fördraget.⁵⁹

⁵⁸ Bernitz, Ulf: "Europarättens grunder", s. 1, 26-27, 36, 69.

⁵⁹ Nilsson, Annika: "Introduktion till EU:s miljö rätt", s. 7-8, 11-12.

4.2 EG-rättsliga bestämmelser om avfall

4.2.1 Ramdirektivet om avfall

Avfallsproblem uppmärksammades tidigt av gemenskapen och de första direktiven om avfall kom redan 1975. Ramdirektivet (75/442/EEG) om avfall reglerar i princip alla typer av avfall, utom de som direkt undantas.⁶⁰

Direktiv 75/442/EEG grundades på artiklarna 100 och 235 i EG-fördraget (nu artiklarna 94 och 308). Artikel 100 kunde användas för tillnärmning av lagstiftning då nationell miljölagstiftning hade en skadlig inverkan på den gemensamma marknaden. Eftersom målet med artikel 100 var att hindra, avskaffa och undvika snedvridande av konkurrens innebar detta begränsningar i användandet av artikeln som grund för miljöpolitiken.

I praktiken var det uppenbart att ytterligare en rättslig grund, förutom artikel 100, behövdes inom miljöskyddsområdet eftersom denna artikel inte kunde tillämpas då längre gående miljöskyddsåtgärder behövdes än vad som var nödvändigt för funktionen av den gemensamma marknaden. För att avhjälpa denna lucka i fördraget brukade även artikel 235 anges som grund. Enligt artikel 235 kunde en åtgärd, som från gemenskapens sida visade sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål, vidtas även om fördraget inte innehöll de nödvändiga befogenheterna. Genom en extensiv tolkning av gemenskapens mål i artikel 2 ansågs redan vid denna tid miljöskyddsåtgärder innefattas i dessa.⁶¹

Genom direktiv 91/156/EEG ändrades ramdirektivet om avfall och som grund angavs artikel 130s i EG-fördraget (nu artikel 175). I mål C-155/91 som rörde frågan om direktivets korrekta rättsliga grund kom EG-domstolen till slutsatsen att direktivets grundläggande syfte var att säkerställa en effektiv avfallshantering för att skydda miljön och att effekterna på villkoren för konkurrens och handel endast var underordnade. Således konstaterade domstolen att artikel 130s utgjorde den korrekta rättsliga grunden för direktiv 91/156/EEG.⁶²

I preambeln till direktiv 91/156/EEG framgår att utgångspunkten för ändringarna är en hög miljöskyddsnivå. Vidare framgår bl.a. att syftet med direktivet är en gemensam terminologi och definition av avfall eftersom detta anges vara nödvändigt för att förbättra effektiviteten vad gäller gemenskapens avfallshantering.⁶³

För att ett föremål skall omfattas av avfallsbestämmelserna krävs att detta definieras som just avfall. Artikel 1a i direktiv 75/442/EEG fastslår att med

⁶⁰ Nilsson, Annika: "Introduktion till EU:s miljö rätt", s. 40.

⁶¹ Jans, Jan H: "European Environmental Law", s. 4 f.

⁶² Mål C-155/91, p. 2, 19-20.

⁶³ Direktiv 91/156/EEG.

avfall avses ”varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga I och som innehavaren gör sig av med, avser eller är tvungen att göra sig av med”.

Bilaga I till direktiv 75/442/EEG innehåller 15 stycken speciella avfallskategorier. Den sista kategorin Q16 omfattar samtliga material, ämnen och produkter som inte omfattas av någon av de tidigare kategorierna. Vad som kan utgöra avfall är med andra ord obegränsat vad gäller de fysiska egenskaperna. Detta innebär att den andra delen av definitionen, ”göra sig av med”, får en avgörande betydelse. De tidigare kategorierna i bilaga I omfattar t.ex. Q 1 ”produktions- eller konsumtionsrester som inte specificeras närmare nedan”, Q 3 ”Produkter för vilka tiden för användning har löpt ut” och Q 14 ”Varor som innehavaren inte längre har användning för (t.ex. utgallrat material från jordbruk, hushåll, kontor, handel och affärsverksamhet etc.)”.

Det anges vidare i artikel 1 a att kommissionen skall utarbeta en förteckning över avfall, (EAK), som hör till kategorierna i bilaga I och att denna lista regelbundet skall granskas och vid behov revideras.⁶⁴

EG-domstolen konstaterade i målet *Palin Granit* att bilaga I till direktiv 75/442/EEG och EAK innehöll förtydliganden och exempel beträffande avfallsdefinitionen. Klassificeringen av något som avfall angavs dock framförallt vara avhängig av om innehavaren av ämnena i fråga avsåg att göra sig av med dem eller inte. Det konstaterades vidare att direktiv 75/442/EEG inte angav något kriterium för att bedöma en innehavares avsikt att göra sig av med ett visst föremål eller ämne men att det i tidigare praxis lämnats vissa anvisningar för bedömningen av en innehavares avsikt. Det angavs vara med hänsyn till dessa anvisningar och mot bakgrund av syftet med direktivet som klassificeringen skulle ske.⁶⁵

Klassificeringen av något som avfall innebär framförallt att detta omfattas av den hanterings- och övervakningsordning som fastslås i direktiv 75/442/EEG. Detta innebär bl.a. att medlemsstaterna enligt artikel 4 i direktivet skall vidta nödvändiga åtgärder som säkerställer att avfall återvinns eller slutligt omhändertas utan risk för människors hälsa och att dessa förfaranden inte heller skadar miljön. Medlemsstaterna skall även vidta de åtgärder som krävs för att förbjuda övergivande, dumpning och okontrollerat bortskaffande av avfall. Enligt artikel 8 skall åtgärder vidtas som säkerställer att avfallsinnehavare lämnar avfallet till insamling, vilken ombesörjs antingen privat eller offentligt, eller till ett företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilagorna II A eller II B. En innehavare kan dock själv tillåtas återvinna eller bortskaffa avfallet om detta sker i enlighet med bestämmelserna i direktivet.⁶⁶

⁶⁴ Direktiv 75/442/EEG (i dess ändrade lydelse).

⁶⁵ Mål C-9/00, p. 22, 25.

⁶⁶ Direktiv 75/442/EEG (i dess ändrade lydelse).

4.2.2 Avfallsdefinitionen i praxis

Jag anser att en redogörelse för avfallsbegreppet är nödvändig i detta arbete eftersom hushållsavfall utgör ett snävare begrepp. För att kunna avgöra om något är hushållsavfall krävs således först och främst att detta faller inom avfallsdefinitionen. Innebörden av avfallsdefinitionen och tolkningen av begreppet ”göra sig av med” har i mycket stor utsträckning fastslagits genom praxis från EG-domstolen varför det enligt min mening är viktigt att ha med en översikt över denna.

Enligt EG-domstolens praxis skall begreppet avfall inte förstås så att det utesluter ämnen och material med ekonomiskt värde. Inte heller förutsätter avfallsbegreppet att innehavaren utesluter allt ekonomiskt återutnyttjande av ämnen och material av andra personer.⁶⁷

EG-domstolen fastslog i *Kommissionen mot Tyskland* att en nationell bestämmelse som uteslöt vissa typer av återvinningsbart avfall från tillämpningsområdet för lagstiftningen innebar en underlåtelse att uppfylla åliggandena enligt direktiv 75/442/EEG.⁶⁸

I *Tombesimålet* fastslog EG-domstolen att samtliga föremål, ämnen och substanser som en ägare gjorde sig av med omfattades av avfallsregleringen även om de hade ett marknadsvärde och insamlades yrkesmässigt för återvinning, vidareutnyttjande eller återanvändning. Begreppet avfall skulle inte förstås så, att det inte omfattade substanser, ämnen eller föremål som kunde bli föremål för ekonomisk återanvändning, även om de aktuella materialen kunde bli föremål för en transaktion eller för offentliga eller privata prisnoteringar. Vidare fastslogs att tidigare avgöranden inte förlorat aktualitet genom införandet av direktiv 91/156/EEG.⁶⁹

I målet *Inter-Environment* fastslog domstolen inledningsvis att det framgick av ordalydelsen i artikel 1 a i direktiv 75/442/EEG att tillämpningsområdet för avfallsbegreppet var beroende av betydelsen av uttrycket ”göra sig av med”. Vidare fastslog domstolen att uttrycket innefattade både slutligt omhändertagande och återvinning av ett föremål, ett ämne eller en substans. Domstolen konstaterade i målet att den förteckning över avfallskategorier som återfanns i bilaga I till direktiv 75/442/EEG och de åtgärder för slutligt omhändertagande och återvinning som räknades upp i bilagorna II A och II B till samma direktiv visade att i princip inte något slag av restprodukter, industriella biprodukter eller andra substanser som var resultatet av en tillverkningsprocess föll utanför avfallsbegreppet. Detta angav dessutom vinna stöd av den avfallsförteckning som fastställts genom beslut 94/3/EG.⁷⁰

⁶⁷ Mål C-206/88 och C-207/88, p. 9, 13.

⁶⁸ Mål C-422/92, p. 50.

⁶⁹ Mål C-304/94, p. 47-48, 52, 54.

⁷⁰ Mål C-129/96, p. 26-28.

I *ARCO Chemie Nederland* fastslog domstolen åter att tillämpningsområdet för avfallsbegreppet var beroende av uttrycket ”göra sig av med” och att detta i enlighet med domstolens praxis skulle tolkas med beaktande av direktivets syfte. Tredje övervägandet till direktiv 75/442/EEG preciserade i detta avseende att alla bestämmelser om slutligt omhändertagande av avfall måste främst syfta till att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkom i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall. Domstolen påpekade även att gemenskapens miljöpolitik enligt artikel 174.2 i EG-fördraget syftade till en hög skydds nivå och byggde i synnerhet på försiktighetsprincipen och på principen att förebyggande åtgärder borde vidtas. Av dessa anledningar kunde avfallsbegreppet inte ges en restriktiv tolkning. Domstolen fastslog vidare att det av artikel 4 och av bilagorna II A och II B till direktiv 75/442/EEG framgick att begreppet ”göra sig av med” bl.a. omfattade det slutliga omhändertagandet och återvinningen av en substans eller ett föremål. Det förhållandet att metoder för att slutligt omhänderta eller återvinna avfall beskrevs i dessa bilagor innebar dock inte nödvändigtvis enligt domstolen att varje substans som hade behandlats enligt någon av dessa metoder skulle betraktas som avfall. Endast det förhållandet att en substans var föremål för en åtgärd som angavs i bilaga II B kunde inte ligga till grund för den slutsatsen att det var fråga om att göra sig av med substansen och att denna därmed skulle betraktas som avfall i den mening som avsågs i direktivet. Frågan huruvida ett ämne utgjorde avfall skulle enligt domstolen bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter i förhållande till den definition som gavs i artikel 1 a i direktivet, d.v.s. om innehavaren gjorde sig av med ämnet i fråga samt med beaktande av direktivets ändamål och att dess verkan inte begränsades.⁷¹

I målet *Palin Granit* var frågan huruvida reststen som uppkom vid stenbrytning skulle betecknas som avfall i den mening som avsågs i artikel 1 a i direktiv 75/442/EEG. Domstolen påpekade betydelsen av att ta reda på om ämnet var en restprodukt, d.v.s. en produkt som inte i sig eftersträvats vid framställningen med avsikt att användas senare. Vidare påpekades att en vara, ett material eller en råvara som uppkom under ett tillverknings- eller brytningsförfarande, vars huvudsakliga syfte inte var denna framställning, kunde betraktas som en biprodukt (inte en restprodukt) som bolaget inte ville göra sig av med i den mening som avsågs i artikel 1 a, utan som bolaget snarare hade för avsikt att, utan föregående bearbetning, senare använda eller saluföra på så fördelaktiga villkor som möjligt. Domstolen konstaterade att det mot bakgrund av skyldigheten att ge avfallsbegreppet en vid tolkning i syfte att begränsa olägenheterna till följd av avfall, skulle resonemanget beträffande biprodukter begränsas till situationer där en vara, ett ämne eller en råvara inte bara kunde utan verkligen kom att återanvändas utan föregående bearbetning i den fortsatta produktionen. Följaktligen konstaterade domstolen att graden av sannolikhet för att ett ämne skulle återanvändas utan föregående bearbetning utgjorde ett andra relevant kriterium, vid sidan av det kriterium som rörde frågan huruvida ämnet var

⁷¹ Mål C-418/97 och C-419/97, p. 36-40, 47, 49, 51.

en restprodukt eller inte, för bedömningen av om detta ämne skulle betecknas som avfall i den mening som avsågs i direktiv 75/442/EEG. I det aktuella målet var det inte säkert att återanvändning skulle komma att ske och att eventuell återanvändning inte kunde förutses annat än på mer eller mindre lång sikt varför reststenen endast kunde betraktas som en restprodukt vilken innehavaren avsåg eller var skyldig att göra sig av med i den mening som avsågs i direktiv 75/442/EEG.⁷²

Huvudfrågan i målet *Avesta Polarit* var snarlik den i det ovan behandlade målet *Palin Granit*. Domstolen hänvisade i det aktuella målet till sitt resonemang i det tidigare målet och konstaterade att det ifrågavarande materialet utgjorde restprodukter. Domstolen gick därefter vidare till att undersöka om sådana restprodukter skulle anses utgöra avfall av den anledning att innehavaren gjorde sig av med dem eller avsåg eller var skyldig att göra sig av med dem enligt artikel 1 a i direktiv 75/442/EEG. I annat fall skulle dessa restprodukter komma att anses som biprodukter vilka inte omfattades av direktivets tillämpningsområde. Domstolen fastslog att det härvid skulle göras åtskillnad mellan, å ena sidan, restprodukter som utan föregående förädling användes i produktionsprocessen och, å andra sidan, andra restprodukter. Den förstnämnda typen av restprodukter användes i själva den industriella processen och kunde inte anses som ämnen vilka innehavaren gjorde sig av med eller avsåg eller var skyldig att göra sig av med eftersom dessa tvärtom behövdes i den huvudsakliga verksamheten. Endast om sådan användning av restprodukterna skulle vara förbjuden av säkerhets- eller miljöskäl skulle innehavaren anses ha en skyldighet att göra sig av med restprodukterna och dessa skulle därför anses utgöra avfall. Domstolen fastslog således att det krävdes att innehavaren lagligen använde restprodukten och gav tillräckliga garantier beträffande identifiering och faktisk användning. Restämnen som inte var nödvändiga i produktionsprocessen skulle i sin helhet anses som avfall.⁷³

EG-domstolens praxis ger vägledning vid tolkning av avfallsdefinitionen i direktiv 75/442/EEG, men det kan åter påpekas att detta direktiv grundas på artikel 175 i EG-fördraget och således enligt artikel 176 i detta fördrag är av minimikaraktär. Därmed föreligger inget hinder för medlemsstaterna att utvidga avfallsbegreppet, så länge detta inte strider mot någon annan bestämmelse i EG-fördraget.⁷⁴

4.2.3 Europeiska avfallskatalogen

Genom kommissionens beslut 94/3/EG upprättades en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i direktiv 75/442/EEG. Enligt artikel 2 i beslutet riktar sig detta till medlemsstaterna. Förteckningen kallas allmänt

⁷² Mål C-9/00, p. 21, 32, 34, 36-38.

⁷³ Mål C-114/01, p. 31, 34-38, 40, 43.

⁷⁴ Jans, Jan H: "European Environmental Law", s. 389 f.

för Europeiska avfallskatalogen (EAK) och är tillämplig på allt avfall, oberoende av om det är ämnat att bortskaffas eller återvinnas.

Förteckningen över avfall anges i en bilaga till beslutet och i inledningen till denna fastslås att det är en harmoniserad, icke-uttömmande förteckning över avfallsslag, dvs. en förteckning som skall ses över periodiskt och vid behov omarbetas enligt kommittéförfarandet i artikel 18 i direktiv 75/442/EEG. Att ett material finns med i avfallskatalogen anges dock inte betyda att detta skall betraktas som avfall i alla sammanhang, utan endast om materialet svarar mot definitionen av avfall i artikel 1 a i direktiv 75/442/EEG.

I inledningen anges vidare att EAK skall fungera som en referensnomenklatur med gemensam terminologi för gemenskapen i syfte att effektivisera avfallshanteringen. I detta sammanhang bör EAK vara en grundläggande referens för gemenskapens program om avfallsstatistik. Vad gäller enskilda nummer i EAK anges att dessa inte bör läsas fristående från rubriken till det avsnitt där de ingår.⁷⁵

Genom beslut 94/904/EG upprättades en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall. Enligt artikel 2 i beslutet riktar sig även detta till medlemsstaterna.⁷⁶

Både beslut 94/3/EG och beslut 94/904/EG upphörde att gälla från och med den 1 januari 2002 då de ersattes av kommissionens beslut 2000/532/EG. Detta beslut har senare ändrats ett flertal gånger. I preambeln anges ett av skälen för beslutet bl.a. vara att systemet skall bli mer överskådligt och förenkla gällande bestämmelser då en gemenskapsförteckning upprättas som integrerar den avfallsförteckning som upprättats genom beslut 94/3/EG och den förteckning över farligt avfall som upprättats genom beslut 94/904/EG.

Enligt artikel 4 skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa beslutet senast 1 januari 2002 och enligt artikel 6 riktar sig beslutet till medlemsstaterna.

I inledningen till bilagan med förteckningen över avfall anges att det är en harmoniserad förteckning över avfall som med jämna mellanrum kommer att ses över på grundval av nya kunskaper och, framför allt, nya forskningsresultat. Om det visar sig nödvändigt kommer förteckningen att revideras i enlighet med artikel 18 i direktiv 75/442/EEG. Liksom tidigare fastslås att bara det faktum att ett material upptas i förteckningen innebär inte att det är att betrakta som avfall under alla omständigheter. En förutsättning för att materialet skall betraktas som avfall är att det svarar mot definitionen av avfall i artikel 1 a i direktiv 75/442/EEG. Avfall som upptas i förteckningen omfattas av bestämmelserna i direktiv 75/442/EEG, såvida inte artikel 2.1 b i detta direktiv är tillämpligt.

⁷⁵ Beslut 94/3/EG.

⁷⁶ Beslut 94/904/EG.

Det anges vidare att de olika typerna av avfall i förteckningen betecknas med en sexsiffrig kod som svarar mot en fullständig definition av avfallet, medan kapitelrubrikerna och underrubrikerna betecknas med tvåsiffriga respektive fyrsiffriga koder. För att identifiera en viss typ av avfall i förteckningen skall först den källa som ger upphov till avfallet identifieras i kapitel 01-12 eller 17-20 och därefter skall en lämplig sexsiffrig kod för avfallet fastställas. Om ingen lämplig avfallskod återfinns i något av dessa kapitel skall det undersökas om avfallet kan identifieras i kapitel 13, 14 eller 15. Om det inte heller i dessa kapitel finns någon tillämplig avfallskod skall det undersökas om avfallet kan identifieras i kapitel 16. Slutligen om avfallet inte ens går att finna i kapitel 16 skall kod 99 (annat avfall) användas. Detta skall i så fall ske i den del av förteckningen som motsvarar den verksamhet (källa) vilken identifierats i det första steget.

Det avfall som betecknas med en asterisk i förteckningen anges vara farligt avfall enligt direktiv 91/689/EEG och omfattas av bestämmelserna i detta direktiv såvida inte artikel 1.5 i samma direktiv är tillämplig.

Kapitel 20 i EAK har rubriken ”Kommunalt avfall (hushållsavfall och liknande handels-, industri- och institutionsavfall) även separat insamlade fraktioner”. Kapitel 20 är vidare indelat i tre underrubriker. 20 01 avser ”separat insamlade fraktioner (utom 15 01)”, 20 02 ”Trädgårds- och parkavfall (även avfall från begravningsplatser)” och 20 03 ”annat kommunalt avfall”.⁷⁷

Även beslut är en typ av rättsakter som hör till sekundärrätten. Beslut är i princip av individuell karaktär och kan adresseras antingen till individer, juridiska personer eller till medlemsstater. Ett beslut är enligt EG-fördragets artikel 249 st. 4 bindande till alla delar för dem som det är riktat till. Beslut har ofta till syfte att avgöra konkreta rättsfrågor men det förekommer även beslut av en mer generell karaktär, t.ex. för att uppnå policy-mål i EG-fördraget.⁷⁸

I Sverige har EAK införlivats genom bilaga II till avfallsförordning (2001:1063).⁷⁹

I mål *C-194/01* var frågan bl.a. om Republiken Österrike på ett felaktigt sätt införlivat EAK som upprättats genom beslut 94/3/EG och därigenom underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 75/442/EEG. De österrikiska nationella bestämmelserna innehöll en norm kallad S 2100, vilken fastslog en nationell avfallskatalog. Denna katalog omfattade såväl farligt som ofarligt avfall och allt avfall hade förtecknats och klassificerats enligt den metod som föreskrevs i normen.

⁷⁷ Beslut 2000/532/EG (i dess ändrade lydelse).

⁷⁸ Bernitz, Ulf: ”Europarättens grunder”, s. 42.

⁷⁹ Avfallsförordning (2001:1063).

Vad beträffar beslut 94/3/EG konstaterade domstolen att det var ostridigt att detta enligt artikel 249 st. 4 i EG-fördraget var bindande för dem som det var riktat till och att det riktats till samtliga medlemsstater. Frågan angavs emellertid vara huruvida beslutet medförde en skyldighet för medlemsstaterna att ordagrant återge EAK i en intern rättsakt.

Domstolen erinrade bl.a. om att EAK skulle fungera som en referensnomenklatur med gemensam terminologi och att denna borde vara en grundläggande referens för gemenskapens program om avfallsstatistik. Efter detta konstaterade domstolen att det varken i direktiv 75/442/EEG eller i beslut 94/3/EG eller i inledningen till EAK gavs några ytterligare uppgifter om omfattningen av de skyldigheter som beslutet föreskrev för medlemsstaterna och att slutsatsen därför inte kunde dras att Republiken Österrike varit skyldig att ordagrant återge EAK i en intern rättsakt. Av det faktum att beslut 94/3/EG var bindande för medlemsstaterna kunde enligt domstolen endast den slutsatsen dras att medlemsstaterna var skyldiga att säkerställa att EAK användes och tillämpades som referensnomenklatur eftersom den tillhandahöll en gemensam terminologi med giltighet inom hela gemenskapen.

Det påpekades av domstolen att den österrikiska regeringen hävdade att förekomsten av en nationell avfallskatalog inte utgjorde hinder för användningen av EAK när sådan användning föreskrevs i gemenskapsrätten. I detta sammanhang betonade domstolen att förekomsten av en nationell avfallsnomenklatur inte i sig var oförenlig med tillämpningen av relevant gemenskapslagstiftning. Efter detta uttalade domstolen dock att det förvisso inte kunde uteslutas att skillnader mellan den nationella avfallsförteckningen och EAK kunde ge upphov till svårigheter och osäkerhet för berörda aktörer, vilka då skulle sakna kunskap om omfattningen av sina rättigheter och skyldigheter på ett område som reglerades av gemenskapsrätten.

I detta fall ansåg domstolen att kommissionen inte lyckats styrka att skillnaderna mellan den nationella avfallsförteckningen och EAK kunde skada berörda aktörers intressen och åsidosätta rättssäkerhetsprincipen varför talan avseende felaktigt införlivande av EAK inte kunde vinna bifall.⁸⁰

Enligt min mening kan detta fall tolkas som att medlemsstater är skyldiga att tillämpa EAK för klassificering av avfall när så krävs enligt gemenskapsrätten. När detta inte krävs finns det inget hinder mot att tillämpa en nationell klassificering av avfall. Denna tillämpning bör dock inte avvika från EAK på ett sådant sätt att den skadar berörda aktörers intressen eller åsidosätter rättssäkerhetsprincipen på ett område som regleras av gemenskapsrätten. Enligt min uppfattning är utrymmet för nationella klassificeringar av avfallslag, som avviker från den i EAK, numera begränsat.

⁸⁰ Mål C-194/01, p. 12, 20-21, 42-48.

4.2.4 Avfallstransporter

Förordning 259/93/EEG, vilken ändrats ett flertal gånger, reglerar övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen. Förordningens rättsliga grund är artikel 175 i EG-fördraget och EG-domstolen har i mål C187/93 fastslagit att denna artikel utgör den korrekta rättsliga grunden.⁸¹

I preambeln till förordningen framgår bl.a. att övervakning och kontroll av avfallstransporter inom en medlemsstats territorium är ett nationellt ansvarsområde. Det anges dock att nationella system för övervakning och kontroll bör uppfylla minimikriterier för att säkerställa en hög skyddsnivå för miljön och människors hälsa. Det anges vidare vara viktigt att organisera övervakningen och kontrollen av avfallstransporter på ett sätt som tar hänsyn till behovet av att bevara, skydda och förbättra miljö kvalitén.

Artikel 1.1 i förordningen stadgar att denna skall tillämpas på transporter av avfall inom, till och från gemenskapen. Artikel 2 a föreskriver att begreppet avfall i förordningen definieras i enlighet med definitionen i artikel 1 a i direktiv 75/442/EEG.

Avdelning III i förordningen reglerar transport av avfall inom medlemsstaterna och artikel 13.1 i denna avdelning föreskriver att avdelningarna II (transport av avfall mellan medlemsstater), VII (gemensamma bestämmelser) och VIII (övriga bestämmelser) inte skall tillämpas på transporter inom en medlemsstat. Av artikel 13.2 framgår att medlemstaterna skall upprätta ett lämpligt system för övervakning och kontroll av transporter inom områden under deras jurisdiktion och att systemet bör beakta behovet av samordning med det gemenskapssystem som införts genom förordningen.⁸² Jag anser att stadgandet i artikel 13.1 torde innebära att förordningens övriga bestämmelser är tillämpliga på avfallstransporter inom en medlemsstat. Inhemska avfallstransporter är i så fall ett område som regleras av gemenskapsrättsliga bestämmelser.

EG-domstolen har i det ovan nämnda *Tombesi* målet med hänvisning till artikel 13.1 i förordning 259/93/EEG slutit sig till att det i förordningens avdelning I artikel 2 a, genom hänvisningen till artikel 1 a i direktiv 75/442/EEG, har införts en gemensam definition av begreppet avfall som är direkt tillämplig, och detta även vid transport av avfall inom varje medlemsstat. Syftet anges vara att garantera att de nationella reglerna om övervakning och kontroll av avfallstransporter uppfyller vissa minimikriterier.⁸³

⁸¹ Mål C-187/93.

⁸² Förordning 259/93/EEG (i dess ändrade lydelse).

⁸³ Mål C-304/94, p. 45-46.

I förordning 259/93/EEG gäller olika krav för övervakning och kontroll av avfallstransporter beroende på dels om avfallet är avsett för bortskaffande eller återvinning och dels avfallets farlighetsgrad. Beroende på farlighetsgrad upptas avfallet antingen i bilaga II (grön avfallslista), bilaga III (gul avfallslista) eller bilaga IV (röd avfallslista). I förordningens preambel framgår att avfall för återvinning som finns på den gröna listan i allmänhet inte bör omfattas av kontrollförfarandena enligt förordningen eftersom sådant avfall normalt inte utgör en fara för miljön om det återvinns på ett korrekt sätt i destinationslandet. Det fastslås även i artikel 1.3 a att transporter av avfall uteslutande avsett för återvinning och som förtecknas i bilaga II (grön avfallslista) skall undantas från bestämmelserna i förordningen med de undantag som följer av bestämmelserna i artiklarna 11, 17.1, 17.2 och 17.3.

I bilaga II upptas olika avfall i femton kategorier. I inledningen till bilagan anges att ”oavsett om avfallet omfattas av denna lista eller inte får det inte transporteras som grönt avfall om det är förorenat med andra material i en sådan utsträckning att a) riskerna med avfallet ökar på ett sådant sätt att det bör omfattas av den gula eller den röda listan, eller att b) det hindrar att avfallet återvinns på ett miljövänligt sätt”.

Bilaga III upptar olika avfall i fyra kategorier. I inledningen till denna bilaga anges att ”oavsett om avfallet omfattas av denna lista eller inte får det inte transporteras som gult avfall om det är förorenat med andra material i en sådan utsträckning att a) riskerna med avfallet ökar på ett sådant sätt att det bör omfattas av den röda listan, eller att b) det hindrar att avfallet återvinns på ett miljövänligt sätt”.

Kategori AD på den gula avfallslistan har rubriken ”avfall som kan innehålla antingen oorganiska eller organiska beståndsdelar”. Varje avfall har ett nummer i den kategori det tillhör och AD 160 avser ”kommunalt avfall, hushållsavfall”.⁸⁴

I målet *Beside* hade EG-domstolen att ta ställning till bl.a. frågan huruvida uttrycket ”hushållsavfall” som angavs under AD 160 i den gula avfallslistan i bilaga III till förordning 259/93/EEG, dels omfattade avfall som i huvudsak bestod av avfall i den gröna avfallslistan i bilaga II blandat med andra kategorier avfall i denna lista, dels omfattade avfall i den gröna avfallslistan som var blandat med en mindre mängd material som inte angavs däri.

Frågan uppkom i en tvist där bolaget *Beside*, som handlade med avfall, förvärvat åtta partier plastförpackningar blandat med annat material. Efter analys av avfallet framkom att detta inte var homogent och att andelen plast i de analyserade säckarna varierade mellan 58,3 och 92,3 procent. Förutom plast innehöll säckarna papper, kartong, metall, trä, glas och textilier. *Beside* transporterade det aktuella avfallet utan att ha gjort en anmälan eftersom

⁸⁴ Förordning 259/93/EEG (i dess ändrade lydelse).

bolaget hävdade att det var fråga om avfall vars transport inte omfattades av anmälningsskyldigheten.

Enligt domstolen framgick av det avfall som avsågs under rubrik ”20 00 00 Hushållsavfall och liknande handels-, industri och institutionsavfall, även separat insamlade fraktioner” i EAK att hushållsavfall var av olika ursprung och sammansättning. Detta avsnitt i EAK omfattade bl.a. nummer ”20 01 00 separat insamlade fraktioner” med undernumren ”20 01 03 småplast”, ”20 01 04 annan plast”, ”20 01 05 småmetall (konservburkar m.m.)”, ”20 01 07 trä”, ”20 01 10 kläder” och ”20 01 11 textilier”. Nummer ”20 03 00 annat hushållsavfall”, omfattade undernummer ”20 03 01 blandat hushållsavfall”.

Vid klassificeringen av ett parti avfall underströk domstolen att avfallens ursprung inte i sig var avgörande för huruvida det skulle klassificeras på den gröna, den gula eller den röda listan i bilaga II, III och IV i förordningen. Det hushållsavfall som hade samlats in separat och som omfattades av undernummer ”20 01 03 småplast” i Europeiska avfallskatalogen angavs, beroende på dess sammansättning, kunna omfattas av rubriken ”plastavfall i fast form” i den gröna avfallslistan. Däremot omfattades sådant avfall som var blandat med annat avfall från den gröna eller den gula listan, och som således inte hade samlats in separat, i förekommande fall av undernummer ”20 03 01 blandat hushållsavfall” i Europeiska avfallskatalogen och tillhörde, beroende på vilken grad av sammanblandning det var fråga om, kategori ”AD 160 hushållsavfall” i den mening som avsågs i den gula listan i förordningen.

Av dessa anledningar konstaterade domstolen att hushållsavfall inte förlorade egenskapen av ”gult avfall” och följaktligen endast omfattades av den gröna listan då det hade samlats in separat och då det hade sorterats på ett korrekt sätt.

Det angavs vidare framgå av den gröna avfallslistan att avfallet, oberoende av om det angavs i denna lista, inte kunde transporteras som avfall vilket kontrollerades i enlighet med denna om det var blandat med andra material i en sådan mån att antingen riskerna med avfallet ökade i en sådan omfattning att det skulle omfattas av den gula eller röda listan eller att återvinning av avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt förhindrades.

Domstolen fastslog i domslutet att uttrycket hushållsavfall som angavs i kategori AD 160 omfattade dels avfall som i huvudsak bestod av avfall i den gröna listan blandat med andra kategorier avfall i denna lista, dels avfall i den gröna listan som var blandat med en mindre mängd material som inte angavs däri.⁸⁵

Jag anser att detta fall är intressant då det visas på en tydlig koppling mellan förordning 259/93/EEG och EAK genom att EAK används för klassificering av avfall i samband med avfallstransporter. Det framgår att avfall som

⁸⁵ Mål C-192/96, p. 3-5, 7, 21, 27-34, 69.

omfattas av rubrik 20 i EAK är av olika ursprung och sammansättning samt att avfallets ursprung inte i sig är avgörande för vilken lista i förordningen det skall klassificeras på. Detta ger uttryck för att avgörande vikt fästs vid avfallets egenskaper eller sammansättning när detta klassificeras enligt förordningen. Avfallstypen ”blandat hushållsavfall” i EAK anges beroende på graden av sammanblandning omfattas av förordningens kategori AD 160 ”hushållsavfall”. Detta ger enligt min uppfattning åter uttryck för att avfallets egenskaper och sammansättning är avgörande, men även att en bedömning av sammanblandningsgraden skall göras. I fallet har en inblandning av 7,7 procent annat avfall bedömts medföra att avfallet inte kan anses vara homogent. Det framgår enligt min mening av rättsfallet att EAK används för klassificering av avfall i samband med avfallstransporter och då även inhemska avfallstransporter regleras av gemenskapsbestämmelserna i förordningen om avfallstransporter bör EAK vara tillämplig inom detta område.

4.2.5 Avfallsförbränningsdirektivet

Direktiv 2000/76/EG reglerar förbränning av avfall. Direktivets syfte anges i artikel 1 vara att förhindra eller i görligaste mån begränsa den negativa inverkan på miljön från förbränning och samförbränning av avfall, särskilt föroreningar genom utsläpp till luft, mark, ytvatten och grundvatten, och de därmed sammanhängande riskerna för människors hälsa.

I artikel 2.1 anges direktivets tillämpningsområde och detta omfattar ”förbrännings- och samförbränningsanläggningar”. Artikel 3 definierar olika beteckningar som används i direktivet och punkt 3 upptar ”blandat kommunalt avfall”. Betydelsen i direktivet av denna beteckning anges vara ”avfall från hushåll samt avfall från handel, industrier och institutioner, som till sin natur och sin sammansättning liknar hushållsavfall, men med undantag för de fraktioner som anges i bilagan till kommissionens beslut 94/3/EG under rubrik 20 01 och som är källsorterade och med undantag för annat avfall som anges under 20 02 i samma bilaga”.

I artikel 4 anges att tillstånd som beviljas av en behörig myndighet för en förbränningsanläggning skall innehålla en uttrycklig förteckning över de avfallskategorier som får behandlas. Förteckningen skall använda avfallskategorierna i EAK.⁸⁶

Detta direktiv har i Sverige implementerats genom förordning (2002:1060) om avfallsförbränning vilken trädde i kraft 3 januari 2003.⁸⁷

Enligt min mening kan inte p. 3 läggas till grund för någon generell definition av hushållsavfall då det framgår att det är i det aktuella direktivet som beteckningen och den angivna betydelsen skall användas. Detta torde

⁸⁶ Direktiv 2000/76/EG (i dess rättade lydelse).

⁸⁷ Förordning (2002:1060) om avfallsförbränning.

innebära att definitionen endast tar sikte på den efterföljande behandlingen i form av förbränning och vilka krav som då gäller för blandat kommunalt avfall. Det framgår dock tydligt av direktivet att EAK skall användas för klassificering av avfall i samband med avfallsförbränning och det framgår även i p. 3 att avgörande vikt läggs vid avfallets ”natur och sammansättning” när det skall avgöras vad som liknar hushållsavfall. Av artikel 4 framgår att EAK skall tillämpas när det fastslås vilka avfallskategorier som får behandlas och för att kunna följa ett givet tillstånd torde det vara nödvändigt att avfall som lämnas vid anläggningen redan har klassificerats enligt EAK.

4.2.6 Deponeringsdirektivet

Direktiv 1999/31/EG reglerar deponering av avfall. Direktivets övergripande mål i artikel 1 anges vara att genom stränga operativa och tekniska krav på avfall och deponier tillhandahålla åtgärder, förfaranden och ledning för att förebygga eller så långt möjligt minska avfallsdeponeringens negativa effekter på miljön.

Artikel 2 upptar olika begrepp och vad som i direktivet skall avses med dessa. Punkt b i artikel 2 definierar ”kommunalt avfall” och med detta avses ”hushållsavfall och annat avfall som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning liknar hushållsavfall”.⁸⁸

I Sverige har detta direktiv implementerats genom förordning (2001:512) om deponering av avfall. Förordningen trädde huvudsakligen ikraft 16 juli 2001.⁸⁹

Enligt min mening kan inte heller artikel 2 i detta direktiv läggas till grund för någon generell definition av hushållsavfall då det även här framgår att det är i det aktuella direktivet som definitionen och den angivna betydelsen av kommunalt avfall skall användas. Jämfört med definitionen i direktiv 2000/76/EG finns i den här aktuella ingen anknytning till EAK förutom att begreppet kommunalt avfall är rubriken till kapitel 20 i EAK. Det framgår dock att avgörande vikt läggs vid egenskaper eller sammansättning vid en jämförlighetsbedömning.

⁸⁸ Direktiv 1999/31/EG (i dess ändrade lydelse).

⁸⁹ Förordning (2001:512) om deponering av avfall.

5 Olika aktörers syn på hushållsavfall

5.1 Svenska renhållningsverksföreningen

Svenska renhållningsverksföreningen, RVF, är den svenska intresse- och branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Föreningens medlemmar är främst kommuner, kommunalförbund och kommunbolag men även företag. RVF representerar kommunmedlemmar gentemot politiker, beslutsfattare, myndigheter och EU.⁹⁰

RVF:s syn på hushållsavfall och bestämmelsen i 15 kap 2 § MB är att införandet av miljöbalken inte hade för avsikt att ändra den definition som gällde sedan tidigare och inte heller förändra den ansvarsfördelning som etablerats redan innan 1979 års renhållningslag.

Vad gäller hushållsavfall angavs att detta består av traditionellt hushållsavfall, trädgårdsavfall, grovsopor och farligt avfall. Det traditionella hushållsavfallet utgörs av sopor, köksavfall, latrin, slam från slambrunnar och slamtankar. Trädgårdsavfallet avser sådant som uppkommer kring privatbostäder, t.ex. kvistar, löv och gräs. Grovsopor inkluderar utrangerade möbler, cyklar och liknande samt skrymmande emballage och större mängder trädgårdsavfall. Det farliga avfallet är de ämnen och produkter som kommer från hushållen och som närmare definieras i avfallsförordningen.

Det jämförliga avfallet angavs avse avfall från industrier, affärsrörelser och liknande som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall från hushåll. Jämförligheten bestäms av att avfallet på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning liknar hushållsavfall.

Mindre livsmedelsbutiker och andra mindre butiker samt livsmedelstillverkning och alla andra industrier och företag ger upphov till ett hushållsavfall från personalmatsalar, toaletter och liknande. Även spill från produktionen kan vara ett avfall jämförligt med hushållsavfall om verksamheten inte kan visa att avfallet uteslutande består av ett visst enhetligt ämne. När det gäller hantering av varor i en butikslokal är det möjligt att detta kan ge upphov till ett industriavfall, vanligtvis när det gäller andra varor än livsmedel då livsmedelshantering ger upphov till ett avfall som varierar från dag till dag och inte kan sägas ha en homogen sammansättning. Det kan vara osäkert att generellt avgöra identiteten för visst avfall och beslutet bör fattas på objektiva grunder i det enskilda fallet

⁹⁰ www.rvf.se/m4n?oid=4&_locale=1, sidan besökt den 3 augusti 2004 klockan 10:30.

om en viss verksamhet ger upphov till ett hushållsavfall eller ett industriavfall eller, vilket är det vanligaste, båda sorterna.

Vad gäller EAK angavs att denna inte ger någon som helst vägledning vad gäller definitionen av begreppen hushållsavfall samt därmed jämförligt avfall utan endast skall användas i samband med klassificering av avfall för framtagande av statistik.⁹¹

5.2 Kretsloppskontoret i Göteborg

I Göteborg är det kretsloppsnämnden som fattar de politiska besluten i frågor som rör kommunens avfall, vatten och avlopp. Kretsloppsnämnden har det övergripande ansvaret för avfallshanteringen och den långsiktiga planeringen av vatten och avlopp. Nämndens uppdrag är att kretsloppsanpassa göteborgarnas avfalls-, vatten- och avloppssystem.⁹²

För att kretsloppsnämnden skall ha underlag för sina politiska beslut finns kretsloppskontoret. Kontoret ser också till att besluten fattade i kretsloppsnämnden genomförs. Kontoret arbetar bl.a. med långsiktig planering av avfalls-, vatten- och avloppsfrågor, upphandling och uppföljning av avfallshanteringen i Göteborg, förslag till avfallstaxor och samhällsinformation om avfall, vatten och avlopp.⁹³

Kretsloppskontoret anser att det framför allt är en otydlig definition av begreppet hushållsavfall och därmed jämförligt avfall som är orsak till oklarheten kring vad som faller under kommunens hämtningsmonopol och vad som utgör verksamhetsavfall, vilket får hämtas av privata entreprenörer. Till följd av oklarheten förekommer en omklassning av verksamhetsavfall till hushållsavfall och hushållsliknande avfall vilket innebär ökade behandlingstkostnader för kommunen. Oklarheten har även bidragit till att privata entreprenörer utnyttjar denna och agerar inom områden där det är ekonomiskt fördelaktigt. På detta sätt dräneras kommunens möjligheter att finansiera miljöåtgärder i olika former. Dessa miljöåtgärder kan bl.a. vara att driva återvinningscentraler och miljöstationer samt även informera invånarna om avfallshandling. Två begrepp som betonas vara grundläggande för en uppdelning i avfallsslag är konsumtions- kontra produktionsavfall.⁹⁴

⁹¹ Jurist Gunnel Klingberg, besök på RVF den 21 juni 2004.

⁹² www.kretslopp.goteborg.se/Main.aspx?ObjectID=208, sidan besökt 10 augusti 2004 klockan 17:40.

⁹³ www.kretslopp.goteborg.se/Main.aspx?ObjectID=269, sidan besökt 10 augusti 2004 klockan 17:40.

⁹⁴ Marknadschef Leif Nilsson, besök på kretsloppskontoret 12 mars 2004.

5.3 Privata entreprenörer

5.3.1 IL recycling

Vid samtal med IL recycling angavs att med hushållsavfall jämförligt avfall inte borde avses t.ex. restaurangavfall och avfall från livsmedelsbutiker, utan att detta skulle kunna hämtas som verksamhetsavfall. Dock har beträffande dessa avfallstyper en tolkning accepterats som innebär att avfallet skall anses vara en följd av att människor vistas i en lokal eller anläggning och därför utgör med hushållsavfall jämförligt avfall. Vad gäller avfallets egenskaper eller sammansättning angavs uppfattningen vara att detta inte kan läggas till grund för att avgöra vad som skall anses vara jämförligt med hushållsavfall. Den oklara definitionen angavs ha gett upphov till en diskussion om hur gränsdragningen mot verksamhetsavfall skall ske vilket dels lett till extra arbete för bolaget och dels osäkerhet om huruvida en viss avfallstransport är olaglig eller inte.⁹⁵

5.3.2 Ragn-Sells

Vid samtal med Ragn-Sells angavs att med hushållsavfall jämförligt avfall avses sådant som uppstår där människor vistas. Det rör sig om t.ex. städsopor och kaffefilter m.m. Vad som utgör verksamhetsavfall angavs vara homogent utsorterat avfall som uppstår i verksamheter. Begreppet därmed jämförligt avfall angavs inte ge upphov till några problem för Ragn-Sells.⁹⁶

5.4 Naturvårdsverket

I Naturvårdsverkets rapport 4950 anges att uppräknningen av avfallskategorier i bilaga I till direktiv 75/442/EEG får anses vara bindande medan förteckningen över avfall i EAK varken är bindande eller kan anses vara uttömmande utan fungerar som en rekommendation.

Syftet med EAK anges vara att genom konkreta exempel göra det tydligare vad som är avfall. Att ett avfallsslag finns med på listan bör undanröja eventuella tvivel om det verkligen räknas som avfall. Att något visst ”material” inte finns med på listan behöver dock inte betyda att det inte kan utgöra ett avfall. I rapporten framhålls vikten och behovet av en entydig och allmänt accepterad avfallsdefinition samt en avfallsterminologi som är densamma inom EU, inte minst i samband med framtagandet av statistik och genomförandet av uppföljningsåtgärder. Vad gäller hushållsavfall anges att detta definieras i 15 kap. 2 § MB och det fastslås att detta är ett snävare begrepp än avfall.

⁹⁵ Miljö och kvalitetschef Annika Ahlberg, IL recycling, telefonsamtal den 15 oktober 2004.

⁹⁶ Ragn-Sells, informationsavdelningen, telefonsamtal den 15 oktober 2004.

I rapporten uppmärksammas även de regler som inskränker förfoganderätten över det icke farliga avfallet. Exempel på dessa regler anges vara den kommunala renhållningsskyldigheten som leder till vad som ofta kallas det ”kommunala monopolet” för hushållsavfall och även reglerna om producentansvar. Invändningar mot reglerna inom dessa båda områden anges ha gjorts från olika håll men i synnerhet av aktörer på området som i och med regelverket för avfall kan utestängas från marknaden vad gäller både insamling, transport och omhändertagande vilket leder till begränsade möjligheter att bedriva affärsmässig verksamhet inom detta område. Problemet med detta anges vara att olika aktörer försöker komma förbi renhållningslagstiftningens regler genom att benämna avfall på andra sätt.⁹⁷

Mot bakgrund av vad som redovisades i rapport 4950 fick Naturvårdsverket år 2000 i uppdrag att lämna konkreta förslag till ändringar av tillämpning och utformning av den lagstiftning som berörs av avfallsdefinitionen och som har betydelse för återvinning av avfall. Uppdraget omfattade endast tänkbara förändringar i svensk lagstiftning utifrån de givna förutsättningar som EG-lagstiftningen uppställer.

I rapporten ges bl.a. en beskrivning av olika områden inom vilka förändringar framstår som angelägna men som inte kunnat behandlats närmare inom ramarna för uppdraget. Ett av dessa områden anges vara ett förtydligande av hushållsavfallsdefinitionen. Det framhålls att en tydligare definition underlättar vid bedömningen av vad det kommunala renhållningsansvaret omfattar. Det anges därför att ett förslag till förtydligad lydelse bör tas fram och knyta an till vad som sägs om hushållsavfall i förarbetena till miljöbalken samt till lydelsen hos rubriken till EAK-kod 20 i renhållningsförordningens (numera avfallsförordningens) bilaga II.⁹⁸

I Naturvårdsverkets rapport 5177 från 2002 behandlas frågor som rör ett ekologiskt omhändertagande av avfall. Rapporten behandlar, vilket titeln anger, själva omhändertagandet och inte hur olika avfallslag skall definieras. I uppdraget ingick att se över ansvarsfördelningen för olika avfallslag men rapporten har i denna del avgränsats till att avse verksamhetsavfall då bl.a. kommunernas ansvar för hushållsavfallet har bedömts fungera tillfredsställande och att det inte ansetts aktuellt att överväga en återgång till möjligheten för kommunerna att utöka sitt ansvar till att även omfatta verksamhetsavfall.

I rapporten benämns annat avfall än hushållsavfall för verksamhetsavfall och verksamhetsutövarens ansvar anges inte vara närmare reglerat utan utgår endast från miljöbalkens allmänna hänsynsregler. För att tydliggöra verksamhetens ansvar för sitt avfall lämnas i rapporten förslag på nya

⁹⁷ Rapport 4950, s. 11-12, 21-22, 32-34, 81.

⁹⁸ Rapport dnr 640-712-00, s. 7, 36-37.

bestämmelser i 15 kap. MB där bl.a. en ny 2 a § föreslås ange att ”med verksamhetsavfall avses annat avfall än hushållsavfall enligt 2 §”.⁹⁹

Vid samtal med Naturvårdsverket anges att verket inte har tagit ställning i frågan vad definitionen av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall omfattar. Det anges vara ett oklart område som är i behov av utredning. Vid bedömningen av vad som utgör hushållsavfall och därmed jämförligt avfall anges dock att hänsyn främst bör tas till förarbetsuttalanden och att det bör ske en noggrann bedömning i varje enskilt fall. Vid bedömning av vad som utgör jämförligt avfall från annan verksamhet anges att störst vikt skall läggas vid uppkomstsätt. Ledning vad gäller definitionen i 15 kap. 2 § MB bör hellre sökas i förarbetsuttalanden än i EAK.¹⁰⁰

Just gränsdragningen mellan verksamhetsavfall och hushållsavfall är enligt min mening viktig att klargöra. Den föreslagna lydelsen av 2 a § förutsätter dock att det inte råder oklarhet om vad som avses i 2 §. Jag anser inte att rättsläget är tillräckligt klart idag för att kunna avgränsa verksamhetsavfall negativt på detta sätt. Det skall dock påpekas att det inte blivit något av förslaget med en 2 a §.

⁹⁹ Rapport 5177, s. 6, 91-92, 96.

¹⁰⁰ Miljöjurist Camilla Lindholm, Enheten för miljöjuridik, telefonsamtal 24 september 2004.

6 Tillämpning i tre kommuner

6.1 Allmänt

Min avsikt är att i detta kapitel redogöra för hur begreppen hushållsavfall och därmed jämförligt avfall definieras i tre kommuner. Eftersom det inte finns någon klar vägledande praxis kommunerna kan följa när de definierar begreppen i renhållningsordningar och avfallsplaner vill jag undersöka hur kommunerna hanterar detta. Det är dessa dokument som i varje kommun fastslår detaljerade bestämmelser för avfallshanteringen och följaktligen också hur kommunerna tolkar begreppen hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Begreppens tillämpning berör ett flertal aktörer och i stor utsträckning kommunerna själva.

Jag har utgått från kommunernas renhållningsordningar med föreskrifter om avfallshanteringen och avfallsplaner samt därefter kontaktat personer i respektive kommun för att diskutera definitionen och tillämpningen av denna. Kommunerna är valda med avsikten att få en viss storleksmässig variation samt av den anledningen att föreskrifterna och avfallsplanerna i dessa kommuner faktiskt tar upp begreppen.

6.2 Stockholm

I renhållningsordningen för Stockholms kommun upptas föreskrifter om avfallshanteringen. I dessa föreskrifter definieras hushållsavfall i 3 § och med detta avses ”avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet”.¹⁰¹

I avfallsplanen ges en beskrivning av den nuvarande avfallshanteringen och i denna anges att det inom i stort sett alla verksamheter, privata såväl som offentliga, uppkommer tre kategorier avfall. Dessa kategorier anges vara verksamhetsavfall, farligt avfall och hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall. Hushållsavfall och därmed jämförligt avfall beskrivs som ”sådant avfall som till sina egenskaper och sammansättning liknar avfall från hushåll även om det uppkommer inom en verksamhet”.¹⁰²

Ett särskilt kapitel i avfallsplanen berör definitionen av hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Detta anges vara ”Avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor – oavsett ändamål eller verksamhet – uppehåller sig inom en lokal eller anläggning. Till gruppen räknas avfall från olika slag av mänsklig livsföring, t.ex.: pappersavfall ur tidningar och tidskrifter, sopor, köksavfall och mindre skrymmande trädgårdsavfall, skrymmande avfall (grovavfall) som utrangerade möbler etc. samt grövre

¹⁰¹ Föreskrifter om avfallshantering för Stockholms kommun, s. 1.

¹⁰² Avfallsplan för Stockholms kommun, s. 38.

trädgårdsavfall, latrin. Lokaler eller anläggningar vid vilka avfall jämförliga med hushållsavfall uppkommer kan vara t.ex.: industrier, personalmatsalar, skolor samlingslokaler, sjukhus och andra vårdinrättningar, affärsrörelser, restauranger, järnvägsstationer, fritidsanläggningar". Definitionen i detta kapitel anges utgå från Naturvårdsverkets allmänna råd 91:1. Av definitionen uppges framgå att det är allt avfall, vilket till innehåll och egenskaper liknar det som uppkommer i ett hushåll, som skall räknas till hushållsavfall. Sådant avfall anges även uppkomma i restauranger, personalmatsalar, daghem, äldreboenden och skolor.¹⁰³

Vid samtal med Stockholms renhållningsförvaltning ville man inte lämna några närmare upplysningar om vilken tolkning förvaltningen gör av begreppen hushållsavfall samt därmed jämförligt avfall. Enligt förvaltningen får ledning sökas i förarbetena. Upplysningar om hur begreppen tolkas angavs vara känsligt att lämna. Förvaltningens inställning uppgavs i stort stämman överens med svenska renhållningsverksföreningens.¹⁰⁴

Jag anser att avfallsplanen inte gör någon tydlig åtskillnad mellan vad som avses med hushållsavfall respektive därmed jämförligt avfall. Vidare framgår det inte helt klart vad som skall anses vara avgörande för jämförlighetsbedömningen då det i beskrivningen av definitionen läggs vikt vid uppkomstsätt medan det därefter anges framgå av denna att därmed jämförligt avfall är sådant som till innehåll och egenskaper liknar det som uppkommer i ett hushåll.

6.3 Jönköping

Renhållningsordningen för Jönköpings kommun är i skrivande stund under omarbetning och jag har i det följande utgått från de senast tillgängliga dokumenten.

I förslag till föreskrifter om avfallshanteringen tas i 2 § upp definitioner och begreppsförklaringar. Hushållsavfall anges avse "avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet".

Det som avses med avfall från annan verksamhet som är jämförligt med hushållsavfall anges vara "avfall från industrier, affärsrörelser, serviceverksamheter, skolor och institutioner och som till sin karaktär liknar det avfall som uppkommer i ett hushåll. Dvs. det avfall som uppkommer på grund av att människor vistas i lokalerna, t.ex. från personalmatsalar och

¹⁰³ Avfallsplan för Stockholms kommun, s. 39 f.

¹⁰⁴ Anita Tärnström, Stockholms renhållningsförvaltning, telefonsamtal den 13 oktober 2004.

toaletter. Avfall från livsmedelsbutiker och restauranger räknas hit, liksom avfall från fettavskiljare”.¹⁰⁵

Remissupplagan av avfallsplanen innehåller bl.a. en beskrivning av de olika avfallsgrupperna vilka avfall skall delas in i enligt Naturvårdsverkets föreskrifter¹⁰⁶. I denna beskrivning anges att ”Hushållsavfall är det avfall som uppstår när människor nyttjar mark och byggnader avsedda för bostadsändamål”. Detta avfall anges vara sådant som normalt behöver transporteras bort från fastigheten.

Med därmed jämförligt avfall från annan verksamhet avses enligt beskrivningen ”det hushållsliknande avfall som uppkommer på grund av att människor oavsett ändamål eller verksamhet, uppehåller sig i en lokal”. Som exempel anges avfall från personalmatsalar, restauranger, toaletter, livsmedelsbutiker m.fl.¹⁰⁷

Vid samtal med tekniska kontoret i Jönköping angavs att det vid jämförlighetsbedömningen kan komma att tillämpas en form av kombinerad bedömning där vikt läggs dels vid uppkomstsätt och dels vid egenskaper och sammansättning. Hushållsavfall och därmed jämförligt avfall angavs vara sådant som uppstår av att människor lever, äter och överlever. Allt avfall från livsmedelsbutiker angavs ha så stora likheter med hushållsavfallet att det räknas som jämförligt med detta. Ett problem med den oklara definitionen angavs vara att många uppfattar sitt avfall som verksamhetsavfall och anlitar privata entreprenörer för bortforsling av detta. Vad gäller EAK är uppfattningen att denna inte ger något stöd för att avgöra vad som avses med hushållsavfall samt därmed jämförligt avfall.¹⁰⁸

Jag anser att både föreskrifterna och avfallsplanen gör en tydlig uppdelning mellan hushållsavfall respektive därmed jämförligt avfall. De förklaringar till begreppen som ges anknyter i stort till vad som uttalas i förarbetena. Avfallsplanens beskrivning av därmed jämförligt avfall ger enligt min mening närmas uttryck för att uppkomstsättet anses vara det avgörande för jämförlighetsbedömningen men enligt föreskrifterna framgår att avfallets karaktär även vägs in i bedömningen.

6.4 Halmstad

Renhållningsföreskrifterna för Halmstads kommun definierar i 9 § hushållsavfall. Med detta begrepp avses ”allt avfall från hushåll och övrigt avfall som på grund av sina egenskaper eller sammansättning liknar hushållsavfall och som kommer från annan verksamhet. Verksamheter som ger upphov till avfall att jämföra med hushållsavfall är bland annat personalmatsalar, restauranger, storkök, kontor, butiker, skolor, offentliga

¹⁰⁵ Förslag till föreskrifter om avfallshantering för Jönköpings kommun, s. 1.

¹⁰⁶ Dessa avfallsgrupper och föreskrifter redogörs för ovan i kapitel 3.2.3.

¹⁰⁷ Remissupplaga, Avfallsplan för Jönköpings kommun, s. 15.

¹⁰⁸ Lisbeth Merkert, Tekniska kontoret, Jönköping, telefonsamtal den 15 oktober 2004.

lokaler, samlingsplatser, sjukhus och andra vårdinrättningar, fritidsanläggningar, hamnar, militärförläggningar m fl.”¹⁰⁹

I Halmstad kommuns avfallsplan framgår att med hushållsavfall avses sådant avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. I planen anges att till kategorin av avfall som är jämförligt med hushållsavfall räknas sådant som på grund av egenskaper eller sammansättning liknar hushållsavfall. Samma exempel som i renhållningsföreskrifterna anges därefter.¹¹⁰

Vid samtal med renhållningsbolaget i Halmstad angavs att avgörande vikt vid jämförlighetsbedömningen läggs vid avfallets egenskaper och sammansättning, då det uppkommer i en offentlig lokal dit människor har fritt tillträde. Avfall i livsmedelsbutiker anges därför räknas som med hushållsavfall jämförligt avfall medan avfall från livsmedelsgrossister till vars verksamhet människor inte har fritt tillträde inte räknas som jämförligt. Det angavs att bestämmelsen är otydlig och att denna därför borde förtydligas genom lagstiftning eller att det åtminstone vore önskvärt med ett prejudicerande avgörande från högsta instans som tydliggör gränsen mot verksamhetsavfall. Det största problemet med den oklara definitionen angavs vara att konflikter med privata aktörer inom avfallshanteringen kan uppstå. Vad gäller EAK är uppfattningen att denna inte ger något stöd för att avgöra vad som avses med hushållsavfall samt därmed jämförligt avfall.¹¹¹

Jag anser att även dessa föreskrifter och denna plan gör en tydlig uppdelning mellan hushållsavfall respektive därmed jämförligt avfall. Det anges mycket klart i både föreskrifterna och avfallsplanen att jämförligheten bestäms utifrån egenskaper eller sammansättning.

¹⁰⁹ Renhållningsföreskrifter för Halmstads kommun, s. 4.

¹¹⁰ Avfallsplan för Halmstads kommun, s. 7, 20.

¹¹¹ Per Åhlund, Renhållningsbolaget Halmstad, telefonsamtal den 14 oktober 2004.

7 Sammanfattande analys

7.1 Hushållsavfall och kommunalt monopol

Avfallsslaget hushållsavfall definieras idag i 15 kap. 2 § MB och för detta gäller enligt 8 § en kommunal bortforslingsskyldighet. Denna skyldighet kompletteras i 18 § med ett behandlingsförbud för fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare. 8 § och 18 § bildar tillsammans det kommunala monopolet.

De tidiga bestämmelserna i 1919 års hälsovårdsstadga använde begreppen köksavfall och sopor. Begreppen användes i bestämmelser som var motiverade utifrån hälsoaspekter. För att motverka sanitära olägenheter i främst städerna var det av betydelse att kunna kontrollera uppsamling och förvaring av det avfall som uppstod i fastigheterna. Av denna anledning skulle dessutom för stad finnas en hälsovårdsnämnd med uppgift att verka för avlägsnandet av avfall från staden. Någon lagstadgad skyldighet att avlägsna avfallet förelåg dock inte.

I 1958 års hälsovårdsstadga användes begreppen sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet. Det var fortfarande sanitära överväganden som motiverade att särskilda föreskrifter meddelades för detta avfall och därför omfattades även orenlighet och avfall från industriell eller annan verksamhet då detta förekom inom eller i anslutning till bebyggelse. Enligt stadgan skulle det finnas en hälsovårdsnämnd i varje kommun vars uppgift var att övervaka hälsovården. Någon skyldighet för kommunerna att bortforsla avfallet förelåg inte heller enligt denna stadga. En möjlighet kommunerna gavs var dock att i lokala hälsovårdsordningar föreskriva att hämtning och bortforsling av avfall skulle ske genom kommunens försorg. Det kunde dessutom föreskrivas att endast kommunens personal fick ta befattning med avfallet. Detta var den första möjligheten för kommunerna att införa ett renhållningsmonopol. Ett uttalande i förarbetena om att bestämmelser inte fick tas in i lokala hälsovårdsordningar om de inte var otvetydigt sanitärt påkallade visar att syftet med kommunalt monopol var att motverka sanitär olägenhet och därigenom främja hälsovården.

Den kommunala renhållningslagen innebar ett flertal viktiga förändringar jämfört med tidigare bestämmelser. I lagen fastslogs det kommunala monopolet genom en skyldighet för kommunen att forsla bort orenlighet som härrörde från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall samtidigt som ett omhändertagandeförbud för andra än de som kommunen anlitat infördes. Det framgår av förarbetena att införandet av det kommunala monopolet i bestämmelserna till stor del motiverades av miljömässiga skäl. Den kommunala renhållningslagen reglerade i princip bara åtgärder utanför fastigheter varför hälsovårdsstadgan, vilken grundades på sanitära överväganden, fortsatte gälla för den interna renhållningsverksamheten.

Renhållningslagen som sammanförde de olika renhållningsbestämmelserna till en lag avsåg med hushållsavfall dels avfall och orenlighet som härrörde från hushåll och dels därmed jämförligt avfall. I lagen fastslogs en allmän aktsamhetsregel som föreskrev att olägenheter från hälso- och miljövardssynpunkt skulle hindras från att uppkomma vid hanteringen av avfall. Ett kommunalt monopol föreskrevs vilket uttryckligen skulle tillgodose bl.a. allmänna hälso- och miljövardskrav. Liksom tidigare utgjordes en del av monopolet av ett omhändertagandeförbud för andra än de som kommunen anlidade. Ett förslag i förarbetena om att kunna befria sig från kommunala renhållningstjänster genom en enkel anmälan avvisades och anledningen till detta angavs bl.a. vara risk för ökad nedskräpning i naturen och svårigheter att upprätthålla en tillfredsställande renhållningsorganisation.

Under åren fram till miljöbalkens ikraftträdande ändrades renhållningslagen på så sätt att en möjlighet att utöka det kommunala monopolet till annat avfall än hushållsavfall infördes. Syftet med denna ändring vara att få ett bättre helhetsgrepp om de samlade avfallsflödena. Ändringen motiverades främst av miljö- och resurshushållningssynpunkter. Ett antal år senare föreslogs att denna möjlighet till utökat kommunalt monopol för annat avfall än hushållsavfall skulle tas bort eftersom det ansågs angeläget att näringslivet tog ett ökat ansvar för en ekologiskt hållbar varuproduktion och att utvecklingen mot mer miljöanpassade produkter främjades.

MB vars mål är att främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, avser med hushållsavfall dels avfall som kommer från hushåll och dels därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. För detta avfall fastslås ett kommunalt monopol med en bortforslingsskyldighet och ett behandlingsförbud för fastighetsinnehavare och nyttjanderättsinnehavare. Syftet med monopolet är att skydda både människors hälsa och miljön.

7.2 En oklar definition

I 1919 års hälsovårdsstadga användes bl.a. begreppen ”sopor” och ”köksavfall” utan att vare sig någon definition fastslogs eller att något klart uttalande i förarbetena angående omfattningen och innebörden av begreppen gjordes. När det i 1958 års hälsovårdsstadga infördes bestämmelser om ”sopor”, ”köksavfall” och ”annan dylik orenlighet” angavs dessa motsvara de tidigare bestämmelserna i 1919 års hälsovårdsstadga.

I den kommunala renhållningslagen användes begreppen ”orenlighet som härrör från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall”. I förarbetena till denna lag uttalades att det till hushållsavfallet skulle hänföras i första hand bl.a. sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet. Beträffande dessa begrepp hänvisades i förarbetena till bestämmelserna i 1958 års hälsovårdsstadga. Det viktiga uttalades dock i förarbetena vara att

begreppet hushållsavfall gavs en sådan omfattning att det svarade mot det behov av borttransport som regelmässigt uppkom vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål. Det uttalades även att avfall jämförligt med hushållsavfall var sådant avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang borde jämföras med hushållsavfall, d.v.s. sådant som uppkom som en direkt följd av att människor oavsett ändamål och verksamhet uppehöll sig i en lokal eller anläggning.

Den oklarhet som hamnade i fokus efter införandet av kommunala renhållningslagen var främst hur begreppet ”därmed jämförligt avfall” skulle tolkas. De olika uppfattningar som framkom var å ena sidan att begreppet innefattade sådant avfall som i stort sammanföll med hushållsavfallet till innehåll och sammansättning, och å andra sidan att begreppet endast innefattade sådant avfall vilket uppkommit som en direkt följd av att människor oavsett ändamål och verksamhet uppehöllit sig inom en lokal eller i en anläggning.

I renhållningslagen avsågs med hushållsavfall ”avfall och orenlighet som härrör från hushåll och därmed jämförligt avfall”. I förarbetena hänvisades till kommunala renhållningslagen angående vad begreppet hushållsavfall omfattade. Även i dessa förarbeten uttalades att det väsentliga var att begreppet hushållsavfall gavs en sådan omfattning att det svarade mot det behov av borttransport som regelmässigt uppkom vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål. Ett uttalande om vad som avsågs med det jämförliga avfallet överensstämde i allt väsentligt med uttalandet i förarbetena till kommunala renhållningslagen.

I MB fastslås att med hushållsavfall avses ”avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet”. Kommentaren i förarbetena till MB om vad som avses med hushållsavfall och därmed jämförligt avfall har i huvudsak ordagrant överförts från förarbetena till renhållningslagen. Detta innebär således att inget klagörande har gjorts i vare sig förarbetena till renhållningslagen eller MB, trots att den aktuella oklarheten uppstod redan i och med kommunala renhållningslagen. I och med att det inte heller finns någon klagörande praxis är osäkerheten angående tolkningen av begreppet ”därmed jämförligt avfall” alltså mycket stor.

7.3 EG-rättens inflytande

Sveriges inträde i EU innebar att EG-rätten införlivades med svensk rätt. EG-rätten har generellt sett företräde framför svensk rätt i de fall rättssystemen står i konflikt med varandra vilket innebär att denna är överordnad svensk nationell rätt.

Genom ett beslut av kommissionen har en europeisk avfallskatalog upprättats som är tillämplig på allt avfall. Katalogen är en harmoniserad,

icke uttömmande förteckning över avfallsslag som skall fungera som en referensnomenklatur med gemensam terminologi för gemenskapen i syfte att effektivisera avfallshanteringen.

För att identifiera en typ av avfall i förteckningen skall först källan som ger upphov till avfallet identifieras och sedan skall en lämplig sifferkod fastställas. De enskilda sifferkoderna bör dock inte läsas fristående från rubriken till det avsnitt där de ingår. Rubriken till avsnitt 20 i förteckningen är "Kommunalt avfall (hushållsavfall och liknande handels-, industri- och institutionsavfall) även separat insamlade fraktioner".

I praxis från EG-domstolen har en nationell avfallskatalog inte ansetts utgöra hinder för användning av EAK när detta föreskrivs i gemenskapsrätten. Även om förekomsten av en nationell avfallsnomenklatur inte är oförenlig med tillämpningen av relevant gemenskapslagstiftning har domstolen uttalat att skillnader mellan en nationell avfallsförteckning och EAK kan ge upphov till svårigheter och osäkerhet för berörda aktörer vilket kan innebära att dessa saknar kunskap om omfattningen av sina rättigheter och skyldigheter på ett område som regleras av gemenskapsrätten.

Förordning 259/93/EEG reglerar övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen. I viss utsträckning regleras även avfallstransporter inom en medlemsstat, vilket framgår av artikel 13.

I målet *Beside* tydliggjordes en nära koppling mellan förordning 259/93/EEG och EAK då klassificeringen enligt EAK tillsammans med en bedömning av avfallets sammanblandningsgrad var avgörande för vilka bestämmelser i förordningen som var tillämpliga.

I direktiv 2000/76/EG regleras förbränning av avfall och i artikel 3 och 4 anknyts tydligt till EAK.

Både förordningen och direktivet som nämns ovan visar på områden vilka i varierande grad regleras av gemenskapsrätten och där anknytningen till EAK i en eller annan form är framträdande.

I detta sammanhang bör påpekas att Naturvårdsverket i en rapport beskrivit olika områden inom vilka förändringar ansetts angelägna men som inte närmare kunnat behandlas. Ett förtydligande av hushållsavfallsdefinitionen har angivits som ett sådant område och det påpekas att ett förslag till förtydligad lydelse bör tas fram som bl.a. anknyter till lydelsen hos rubrik 20 i EAK.

7.4 Tolkning och tillämpning

Möjligheten för kommuner att anta lokala bestämmelser har funnits ända sedan den tidigaste hälsovårdslagstiftningen. 1959 begränsades möjligheten att utfärda lokala hälsovårdsordningar med kompletterande bestämmelser genom att en normalhälsovårdsordning antogs från vilken avvikelse inte fick ske utan särskilda skäl. I de lokala hälsovårdsordningarna skulle bl.a. anges om hämtning och bortforsling av orenlighet och avfall skulle ske genom kommunens försorg eller inte.

Efter att den kommunala renhållningslagen trätt ikraft infördes en ny normalhälsovårdsordning till ledning för utformandet av lokala hälsovårdsordningar. Normalhälsovårdsordningen gav bl.a. stöd för att utvidga det kommunala monopolet till att omfatta även annan orenlighet och annat avfall än vad som avsågs i kommunala renhållningslagen.

I förarbetena till renhållningslagen angavs att en ny lag borde ges karaktären av ramlagstiftning med allmänt hållna bestämmelser för att öka kommunernas handlingsfrihet beträffande renhållningen och för att kunna anpassa denna till lokala och individuella behov. Kommunerna skulle ges stor frihet att med beaktande av hälso- och miljövårdssynpunkter och kommunmedlemmarnas önskemål utforma renhållningen på ett ändamålsenligt sätt. I renhållningslagen skulle dock finnas föreskrifter om att det i varje kommun skulle finnas lokala bestämmelser i form av renhållningsordningar. Dessa skulle i allt väsentligt reglera kommunens och kommuninvånarnas rättigheter och skyldigheter i fråga om bortforslingen av hushållsavfall. Det skulle upptas föreskrifter gällande bortforslingen av hushållsavfallet och vilka slag av hushållsavfall som skulle bortforslas. Efter en lagändring skulle den kommunala renhållningsordningen även innehålla en avfallsplan med uppgifter om avfall inom kommunen och kommunens åtgärder för att minska mängden och farligheten av detta.

I MB fastslås i 15 kap. 11 § att det i varje kommun skall finnas en renhållningsordning som bl.a. skall innehålla de föreskrifter om hantering av avfall som gäller för kommunen och en avfallsplan. Avfallsplanen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och kommunens åtgärder för att minska mängden och farligheten av detta. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om vad en avfallsplan skall innehålla.

I och med att de kommunala renhållningsordningarna skall innehålla föreskrifter om hanteringen av avfall inom kommunen och att dessa innehåller tolkningar av begreppen ”hushållsavfall” och ”därmed jämförligt avfall” kommer dessa att påverka utformningen och omfattningen av det kommunala monopolet.

Som framgår av kapitel sex i uppsatsen används lydelsen i 15 kap. 2 § MB som definition för vad som avses med hushållsavfall i Stockholms och Jönköpings renhållningsordningar samt i avfallsplanen för Halmstad. Det

framgår även i detta kapitel att uppfattningen om vad som skall läggas till grund för jämförlighetsbedömningen av ”därmed jämförligt avfall” skiljer sig relativt markant åt mellan de undersökta kommunerna.

Uppfattningen om hur jämförligheten skall bedömas varierar även stort mellan olika aktörer inom avfallsområdet. De olika uppfattningar som framkommit, både vad gäller kommuner och aktörer, fäster antingen vikt vid avfallens egenskaper och sammansättning eller så anses det avgörande vara att avfallet uppkommit som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehållit sig i en lokal eller i en anläggning. Ytterligare en uppfattning är en kombination av de båda nämnda grunderna för bedömning av jämförligheten.

7.5 Slutsats

Det kan konstateras att bestämmelser för det avfall som idag kallas hushållsavfall ursprungligen tillkom för att skydda människors hälsa och motverka sanitära olägenheter. Även monopolbestämmelserna tillkom ursprungligen för att undanröja sanitära olägenheter. Med tiden har miljöaspekter successivt införts i lagstiftningen och idag skall denna tillgodose såväl skyddet för människors hälsa som miljön. Detta dubbla skyddsintresse anser jag är syftet bakom dels lagregleringen av hushållsavfall och dels bestämmelserna som fastslår att avfallet skall omfattas av ett monopol.

Genom uttalandet i förarbetena till kommunala renhållningslagen om att begreppet hushållsavfall skulle ges en sådan omfattning att det svarade mot det behov av borttransport som regelmässigt uppkom vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål anser jag begreppet hushållsavfall klargjordes på så sätt att detta skall omfatta allt avfall som uppkommer där någon bor. Vad som avsågs med det därmed jämförliga avfallet var dock oklart och är så än idag. Denna oklarhet ”skapades” samtidigt som de lagstadgade kommunala monopolbestämmelserna infördes. En otillfredsställande konsekvens som jag anser uppstod till följd av detta är att placeringen av ansvaret för visst avfall på antingen kommun eller verksamhetsutövare kan vara mycket osäker. Att det dessutom finns ekonomiska incitament till att tolka det oklara begreppet på olika sätt anser jag försvårar en konsekvent och enhetlig tillämpning.

Min bedömning är dock att oklarheten inte torde innebära några stora direkta risker för vare sig människors hälsa eller för miljön eftersom avfallet, beroende på om det anses som jämförligt med hushållsavfall eller inte, antingen kommer att transporteras av kommunen eller av en privat entreprenör och med största sannolikhet återvinnas eller bortskaffas på samma sätt oberoende av vem som transporterat det. Det kan i och för sig inte uteslutas att visst avfall omklassificeras och att detta i vissa fall leder till att avfallet därigenom inte bortskaffas eller återvinns på det, utifrån avfallet, miljömässigt bästa sättet. Mer indirekt är det möjligt att främst

miljön påverkas negativt genom att kommunerna går miste om renhållningsavgifter vilka bl.a. används till återvinningscentraler, miljöstationer och miljöinformation. Vad som nu nämnts kan dock enligt min mening inte på något sätt ursäkt oklarheten i lagtexten och den osäkerhet som denna medför för kommuner, verksamhetsutövare och privata avfallsentreprenörer.

Vilken betydelse EG-rätten har och i vilken utsträckning EAK påverkar definitionen anser jag är en mycket viktig fråga. Min uppfattning är att centrala delar inom avfallsområdet regleras av gemenskapsrätt och att mycket talar för en tillämpning av EAK som en referensnomenklatur med gemensam terminologi inom dessa delar. Även om Naturvårdsverkets kungörelse med föreskrifter om innehållet i kommunala avfallsplaner, där en indelning av avfall i olika grupper föreskrivs, inte kan ses som en nationell avfallsförteckning finns det enligt min mening risk för att denna, lika väl som olikheter i tolkning och tillämpning av begreppet ”därmed jämförligt avfall”, ger upphov till svårigheter och osäkerhet för berörda aktörer. Detta kan leda till att dessa saknar kunskap om omfattningen av sina rättigheter och skyldigheter på ett område som regleras av gemenskapsrätten.

Jag delar de synpunkter som framförts av Naturvårdsverket angående behovet av en förtydligad hushållsavfallsdefinition och anser att det vid ett sådant förtydligande är nödvändigt att lyfta fram förhållandet till EAK. Inget förtydligande har dock skett under de drygt fyra år som gått sedan rapporten färdigställdes och risken är fortsatt stor att kommuner, verksamhetsutövare och avfallsentreprenörer saknar kunskap om omfattningen av sina rättigheter och skyldigheter vilket enligt min mening är oacceptabelt.

Jag anser att de olikheter i tolkning som framkommit vid undersökningen av renhållningsordningar och avfallsplaner visar att hushållsavfallsdefinitionen med begreppet ”därmed jämförligt avfall” inte tillämpas på ett enhetligt sätt. Jag ifrågasätter inte värdet av att ha en lokal anknytning och ett lokalt inflytande över renhållningsbestämmelserna i form av kommunala renhållningsordningar med därtill hörande avfallsplaner, men vad jag däremot ifrågasätter är den varierande tolkning av 15 kap. 2 § MB som görs i dessa. Vad som avses i denna bestämmelse bör enligt min mening klargöras på central nivå för att uppnå en enhetlig tolkning och tillämpning vilket skulle undanröja den nu föreliggande oklarheten om rättigheter och skyldigheter för inte bara kommuner utan också för verksamhetsutövare och privata avfallsentreprenörer.

Jag anser inte att jag under arbetets gång har funnit tillräckligt stöd för att kunna hävda att en viss tolkning av begreppet ”därmed jämförligt avfall” i 15 kap. 2 § MB skall gälla framför en annan, vilket i så fall hade inneburit ett visst klargörande av rättsläget. Som jag tidigare redogjort för anser jag att ett klargörande skall ansluta till EAK. Det är då enligt min mening lämpligt att även använda det system som föreskrivs i avfallsförteckningen

och som innebär att källan som ger upphov till avfallet först identifieras och att det därefter utifrån förteckningen samt avfallets egenskaper och sammansättning avgörs huruvida en viss avfallstyp räknas till avfallsslaget hushållsavfall eller inte.

Litteraturförteckning

Litteratur

- Bernitz, Ulf "Europarättens grunder", andra upplagan, Stockholm 2002
- Red. Forssman, Sven, Törnquist, Harry "Hygienen och samhällsutvecklingen - jubileumsskrift utgiven med anledning av Hygienisk Revys femtionde årgång", Sigtuna 1961
- Jans, Jan H "European Environmental Law", andra upplagan, Groningen 2000
- Nilsson, Annika "Introduktion till EU:s miljö rätt", Danmark 2002
- Red. Norrman, Jonas "Avfallshantering i förändring", upplaga 1:1, Stockholm 1991

Rapporter

- Naturvårdsverket "Rapport 4950, EG:s avfallsdefinition – ett hinder för kretsloppsanpassningen?", Stockholm 1998
- Naturvårdsverket "Regeringsuppdrag – Förslag till ändringar i utformning och tillämpning av den lagstiftning som berörs av avfallsdefinitionen och som är av betydelse för återvinning av avfall", dnr 640-712-00, Stockholm 2000
- Naturvårdsverket "Rapport 5177, Ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall", Stockholm 2002

Artiklar

- Brink, Hjalmar "Klassificering av avfall ett problemkomplex", Hygienisk revy nr.1, 1972
- Olerud, Eric "Kommunerna och renhållningslagstiftningen", Hygienisk revy nr. 3, 1972
- Severin, Ingvar "Renhållningslagstiftningens tillämpning i teori och praxis", Hygien och miljö nr. 7, 1976

Offentligt tryck

Proposition 1919:152	Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till hälsovårdsstadga m.m.
Proposition 1958:B 46	Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till hälsovårdsstadga.
Proposition 1970:157	Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822) m.m.
Proposition 1975:32	Regeringens proposition om återvinning och omhändertagande av avfall.
Proposition 1978/79:205	Regeringens proposition med förslag till renhållningslag m.m.
Proposition 1989/90:100	Regeringens proposition med förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91.
Proposition 1992/93:180	Regeringens proposition om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling.
Proposition 1996/97:172	Regeringens proposition. Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla.
Proposition 1997/98:45	Miljöbalk, del 1 och 2
SOU 1993:27	Miljöbalk, Huvudbetänkande av Miljöskyddskommittén, del 1 och 2
SOU 1996:103	Miljöbalken, Huvudbetänkande av miljöbalksutredningen, En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling, del 1 och 2

Föreskrifter och planer

Renhållningsordning för Stockholms kommun, Föreskrifter och Avfallsplan 2002-2005, Antagen av kommunfullmäktige den 17 november 2003

Förslag till föreskrifter om avfallshantering för Jönköpings kommun, Upprättat den 15 april 2004

Remissupplaga, Avfallsplan 2004-2010 för Jönköpings kommun

Renhållningsföreskrifter för Halmstads kommun, Antagen av kommunfullmäktige den 28 november 2002

Avfallsplan 2003-2007 för Halmstads kommun

Otryckta källor

Personliga kontakter

Ahlberg, Annika	IL recycling, oktober 2004
Klingberg, Gunnel	Svenska Renhållningsverksföreningen, juni 2004
Lindholm, Camilla	Enheten för miljöjuridik, Naturvårdsverket, september 2004
Merkert, Lisbeth	Tekniska kontoret Jönköping, oktober 2004
Nilsson, Leif	Göteborgs stad, Kretsloppskontoret, mars 2004
Tärnström, Anita	Stockholms renhållningsförvaltning, oktober 2004
Åhlund, Per	Renhållningsbolaget Halmstad, oktober 2004

Övriga källor

Ragn-Sells Informationsavdelningen, oktober 2004

www.rvf.se

www.kretslopp.goteborg.se

Rättsfallsförteckning

Rättsfall från svenska domstolar

Rå 1976:48

Stockholms tingsrätt, Miljödomstolen, Mål nr. M 132-03, dom meddelad den 12 februari 2004

Rättsfall från EG-domstolen

Mål C-206/88 och C-207/88 Vessoso och Zanetti, REG 1990, s. I-01461

Mål C-155/91 Kommissionen mot Rådet, REG 1993, s. I-00939

Mål C-422/92 Kommissionen mot Tyskland, REG 1995, s. I-01097

Mål C-187/93 Parlamentet mot Rådet, REG 1994, s. I-02857

Mål C-304/94 Tombesi, REG 1997, s. I-03561

Mål C-129/96 Inter Environment, REG 1997, s. I-07411

Mål C-192/96 Beside BV, REG 1998, s. I-04029

Mål C-418/97 och C-419/97 ARCO Chemie, REG 2000, s. I-04475

Mål C-9/00 Palin Granit, REG 2002, s. I-03533

Mål C-114/01 Avesta Polarit, REG 2003, s. I-08725

Mål C-194/01 Kommissionen mot Österrike, ej infört i REG ännu