



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060207

DOM
2012-06-08
Stockholm

Mål nr
M 965-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-01-16 i mål nr M 2080-11, se bilaga

KLAGANDE

Pressretur AB

Ombud: Advokat K.K

MOTPARTER

1. Miljönämnden i Helsingborgs kommun
251 89 Helsingborg

2. Nordvästra Skånes Renhållnings AB

Ombud för 2: Advokat H.O.

SAKEN

Klagorätt

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen fastställer mark- och miljödomstolens dom.

Dok.Id 1015280

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Pressretur AB (Pressretur) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med ändring av mark- och miljödomstolens dom tillerkänner Pressretur talerätt och återförvisar ärendet till länsstyrelsen för förnyad prövning alternativt ändrar Miljönämndens i Helsingborgs kommun beslut och förelägger Nordvästra Skånes Renhållnings AB att, vid äventyr av ett kännbart vite, upphöra med att för egen räkning ta befattning med transport av returpapper.

Miljönämnden i Helsingborgs kommun (miljönämnden) har, såsom det får förstås, bestritt ändring.

Nordvästra Skånes Renhållnings AB (NSR) har bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har i Mark- och miljööverdomstolen åberopat samma grunder och omständigheter som vid mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg och förtydliganden.

Pressretur

NSR ägs delvis av Helsingborgs kommun, dvs. samma kommun som har fattat beslutet att inte utöva tillsyn mot NSR:s insamling av returpapper. Det finns ett rättskyddsintresse av att beslut fattade av kommunala tillsynsmyndigheter som skyddar en kommunal verksamhet kan överprövas. Det ska därför inte ställas orimliga krav för att medge klagorätt mot denna typ av beslut. Pressretur är anlitad av sina ägare för att bedriva bland annat insamling av returpapper. Genom att NSR samlar in returpapper minskar underlaget för Pressreturs insamlingsverksamhet vilket gör Pressreturs insamling mindre effektivt. Miljönämndens beslut berör därför Pressreturs ekonomiska ställning. Returpappersförordningen har inte bara ålagt producenterna skyldigheter utan har också gett dem och de som de anlitar för ändamålet en ensamrätt till transport av returpapper. Pressreturs och dess ägares intressen har därmed erkänts av rättsordningen. Om inte Pressretur och dess ägare har rätt att överklaga tillsynsmyndighetens

beslut så finns det inte någon som är saklegitimerad och kan begära omprövning av beslutet. En sådan ordning kan inte vara rimlig. Mark- och miljödomstolen har inte tagit ställning till den av Pressretur väckta frågan om NSR har rätt att föra talan i processen.

Miljönämnden

Frågan om klagorätt hör samman med om beslutet är överklagbart, vilket inte har behandlats av underinstanserna. Miljönämndens beslut är inte verkställbart, det innebär inte ett avslag på en parts framställan och det har inte positiv rättskraft. Frågan om beslutets överklagbarhet får därför avgöras utifrån frågan om beslutet kan påverka någons personliga ställning eller ekonomiska situation eller om beslutet påverkar ett av rättsordningen skyddat intresse. Tillsynsmyndigheten ska inför ett tillsynsbeslut enbart se till om de anmälda förhållandena stämmer eller inte. Centralt i det aktuella fallet har varit att se till att endast behöriga aktörer behandlar returpapper, inte att ta hänsyn till huruvida ytterligare en aktör leder till en besvärlig konkurrens. Utifrån detta bör inte det överklagade tillsynsbeslutet anses vara överklagbart med hänsyn till ett av rättsordningen skyddat intresse. Pressretur har heller inte klagorätt enbart på den grund att bolaget är producent eller agerar på uppdrag av en producent. Pressretur har inte visat vilka de ekonomiska konsekvenserna har blivit av att NSR träder in som konkurrent.

NSR

Beslutet är av sådan natur att det endast i mycket begränsad mån kan påverka Pressreturs faktiska situation och därmed föreligger inget behov av rättsligt skydd. Pressretur blandar ihop sin roll och den roll som de uppgivna ägarna sägs ha. Pressretur har heller inte något offentligt uppdrag eller i uppgift att tillvarata något allmänt intresse. Att Pressretur bidrar till att dess ägare gör sig ekonomisk vinning på insamlingen innebär inte att bolaget på ett konkret sätt berörs av beslutet att inte vidta någon tillsynsåtgärd. Flera av de argument som Pressretur för fram till stöd för sitt överklagande är egentligen argument för att ägarbolagen skulle ha talerätt. Om Pressreturs ägare skulle kunna påverkas direkt i sin rättsställning är dock inte föremål för prövning. Det är viktigt att poängtera att det papper som ärendet avser har kastats i soptunnorna på respektive hushålls tomt och att NSR äger dessa kärl. NSR hanterar inte returpapper från Pressreturs eller någon annan insamlares behållare.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Med anledning av Pressreturs invändning om att NSR inte har talerätt i målet konstaterar Mark- och miljööverdomstolen inledningsvis att NSR är det bolag som Pressretur begärt att miljönämnden ska vidta tillsynsåtgärder mot. Målet berör därmed NSR på ett sådant sätt att bolaget har rätt att föra talan.

Mark- och miljööverdomstolen tar därefter ställning till om miljönämndens beslut är överklagbart.

Enligt 16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken får överklagbara domar eller beslut överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet gått honom eller henne emot. Beslut av en tillsynsmyndighet att inte vidta en åtgärd enligt 26 kap. miljöbalken med anledning av en anmälan, s.k. nollbeslut, har i praxis ansetts vara överklagbara, se bl.a. MÖD 2000:43. Miljönämndens beslut att inte vidta någon tillsynsåtgärd med anledning av Pressreturs begäran är därmed ett överklagbart beslut.

Mark- och miljööverdomstolen har därefter att pröva om Pressretur har haft rätt att överklaga beslutet.

Den som uppträder som anmälare i ett ärende och begär att en myndighet ex officio ska ingripa mot påtalade förhållanden är vanligen inte av denna anledning klagoberättigad (se RÅ 1977 ref. 115). Skulle anmälares personliga eller ekonomiska situation klart påverkas av att myndigheten inte ingriper på ett av anmälares önskat sätt kan det finnas en klagorätt, men endast under förutsättning att rättsordningen på något sätt erkänt anmälares intresse i saken. Det är emellertid då andra faktorer än den omständigheten att man gjort en anmälan som grundar talerätt (se SOU 2010:29 s. 646 f.).

Producentansvar har införts inom ett flertal områden, bl.a. för returpapper, i syfte att minska avfallsmängden och öka återvinningen. Förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper reglerar producenternas skyldighet att samla in och ta

hand om returpapper. Returpappersproducenter kan, för att uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen, bilda s.k. materialbolag som tillhandahåller insamlingsystem och transporterar bort insamlat returpapper. Pressretur är ett sådant materialbolag.

Materialbolagen omfattas inte av producentbegreppet enligt 3 § förordningen om producentansvar för returpapper. Materialbolagen har inte heller getts något eget ansvar enligt förordningen och är inte adressat för bestämmelserna i förordningen. Regeringen har beträffande frågan om materialbolagens rättsliga ställning inom producentansvaret anfört att det är producenterna som är ansvariga för att insamlingen och avfallshanteringen sköts och att de materialbolag som producenterna inrättat fungerar tillfredställande. Mot bakgrund av vikten med klara ansvarsförhållanden bedömde regeringen att det inte fanns övertygande skäl för att låta materialbolagen få ett juridiskt ansvar vid sidan av producenterna (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 427).

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att Pressretur i egenskap av materialbolag inte har ett sådant av rättsordningen erkänt intresse som medför att miljönämndens beslut att inte vidta åtgärder mot NSR kan anses angå Pressretur. Pressretur har därmed inte haft rätt överklaga miljönämndens beslut. Pressreturs yrkande ska avslås och mark- och miljödomstolens dom fastställas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv, Rose Thorsén och Malin Wik, referent, samt tf. hovrättsassessorn Heléne Åberg Benalal. Avgörandet är enhälligt.

Föredragande har varit Anna Isberg.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-01-16
meddelad i
Växjö

Mål nr M 2080-11

KLAGANDE

Pressretur AB

Ombud: Advokat K.K.

MOTPART

1. Helsingborgs stad
Miljönämnden
251 89 Helsingborg

2. Nordvästra Skånes Renhållnings AB
251 89 Helsingborg

Ombud för 2: Advokat H.O.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2011-04-19, dnr 505-1546-11, se bilaga 1

SAKEN

Transport av returpapper

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 194820

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: MMD.vaxjo@dom.se	0470-560 125	måndag – fredag 08:00-12:00 13:00-16:30

BAKGRUND

Pressretur AB (Pressretur) begärde att miljönämnden i Helsingborgs stad skulle förelägga Nordvästra Skånes Renhållnings AB (NSR) att upphöra med att för egen räkning ta befattning med transport av returpapper. Nämnden beslutade att avsluta ärendet utan ytterligare åtgärder. Pressretur överklagade beslutet och länsstyrelsen avvisade överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Pressretur har överklagat och i första hand yrkat att länsstyrelsens beslut ska upphävas och ärendet återförvisas till länsstyrelsen för prövning i sak och i andra hand att Pressretur ska tillerkännas talerätt och att domstolen därefter prövar ärendet i sak. Till stöd för sin talan har Pressretur anfört bl.a. följande. I korthet är syftet med Pressreturs verksamhet att på effektivast möjliga sätt se till att ägarna i egenskap av returpappersproducenter uppfyller de åliggande som finns uppställda för returpappersproducenter i returpappersförordningen. Med tiden har företaget också åtagit sig att uppfylla andra returpappersproducenters skyldigheter enligt returpappersförordningen. Företagets insamlingssystem med återvinningsstationer täcker landets samtliga 290 kommuner. Totalt sett har upplägget varit en framgång och 2009 samlade Pressretur in över 90 procent av konsumtionen i Sverige, och allt detta materialåtervinns i de svenska pappersbruken. Pressretur och dess ägare har historiskt ensamma sett till att returpappersproducenterna uppfyller sitt ansvar. Några parallella insamlingssystem för returpapper har således inte inrättats av andra producenter.

Det senaste året har dock konstaterats att åtminstone fem kommunalägda avfallsbolag, utan uppdrag från någon producent och alltså utan att agera för att säkerställa att någon producent uppfyller sina skyldigheter enligt returpappersförordningen, startat parallella insamlingssystem för returpapper inom olika lokala områden i Sverige. De kommunala bolagen agerar i strid med returpappersförordningen och deras agerande är på sikt ett direkt hot mot hela det svenska återvinningssystemet.

Pressretur anmälde bolagens verksamhet till tillsynsmyndigheter och hemställde om att myndigheterna skulle förelägga dem att upphöra med sin olagliga verksamhet. Ett av de kommunalägda bolag som anmälts är NSR. NSR ägs av de sex nordväst-

skånska kommunerna Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Åstorp och Ängelholm. Grunden för hemställan var att NSRs insamling av returpapper strider mot returpappersförordningen då NSR vare sig är producent i returpappersförordningens mening eller är anlitad av någon som är producent enligt denna definition. Den 8 februari 2011 fattade Helsingborg kommun som den första av de sex kommunerna ett beslut om att avskrika ärendet utan att vidta åtgärder mot det kommunägda bolaget. Helsingborg kommun grundade sitt beslut på att NSR hade slutit ett avtal med bolaget TMR om att samla in returpapper i Helsingborg kommun och att TMR i sin tur hade ett uppdrag från postorderföretaget Ellos, ett bolag som tillsynsmyndigheten fann vara returpappersproducent returpappersförordningens mening. Pressretur valde då att överklaga detta beslut och driva det som ett pilotfall. Överklagandet avvisades med hänvisning till att miljönämndens beslut inte angår Pressretur och att bolaget därför inte har talerätt.

Miljönämndens beslut att inte ingripa mot NSR angår Pressretur och dess ägare och de är därför klagoberättigade enligt 16 kap 12 § miljöbalken. Lagstiftaren har inte, såsom länsstyrelsens anger, bara ålagt producenterna skyldigheter utan också givit dem och de som de anlitar för ändamålet en ensamrätt till insamling av returpapper. Länsstyrelsens jämförelse med väktare är därför inte korrekt. I fallet med väktare kan envar som uppfyller vissa kriterier bli godkänd som väktare. Producenter är en av lagstiftaren bestämd krets av subjekt. Det krävs inte något godkännande av tillsynsmyndigheten för att "bli" producent. Inte heller har tillsynsmyndigheten rätt att vare sig utvidga eller snäva in kretsen av producenter. Däremot åligger det tillsynsmyndigheten att se till att den ensamrätt lagstiftaren tillerkänt producenter respekteras.

Det är oklart vad länsstyrelsen avser med begreppet rättslig ställning. Om inte Pressretur och dess ägare – dvs. de intressenter som inrättat det system för insamling av returpapper som hittills sett till att uppfylla lagstiftarens insamlingsmål, är saklegitimerad vem kan då vara det? En sådan ordning kan inte vara rimlig när man betänker att tillsynsmyndigheten i detta fall är en del av en kommun som är delägare i den verksamhet Pressretur och dess ägare vänder sig emot. Under alla omstän-

digheter har länsstyrelsens tolkning av vad som kan anses påverka Pressretur och dess ägares rättsliga ställning avgränsats alltför snävt.

Talerätt tillkommer enligt MB 16:12 den som domen eller beslutet ”angår”. Motsvarande begrepp återfinns i 22 § FL och 33 § FPL. I förvaltningslagsutredningsrapport (SOU 2010:29) finns en genomgång av rättspraxis kring detta begrepp. Som anges har en anmälare som Presstur klagorätt över en myndighets beslut att inte ingripa på av honom önskat sätt om beslutet att inte ingripa dels påverkar anmäla-rens personliga eller ekonomiska situation och dels om rättsordningen på något sätt erkänt anmäla-rens intresse i saken. Kommunen har i detta fall inte ingripit på önskat sätt vilket påverkar Pressretur och dess ägare påverkas konkret ekonomiskt. Vidare anger som redan anförts returpappersförordningen inte enbart skyldigheter utan även en ensamrätt. Returpappersproducenter har således av lagstiftaren tillerkänts en exklusivitet som ett slags kompensation för producentansvaret. Härigenom har producenterna ett av lagstiftaren erkänt skyddsintresse. Det vore då orimligt om inte Pressretur, som företrädare för tre av Sveriges största returpappersproducenter skulle ha rätt att föra talan i ett ärende som rör ett beslut av en tillsynsmyndighet att inte ingripa mot en aktör som bedriver insamling av returpapper i strid med returpappersförordningen. De frågor som aktualiseras i målet är av betydande vikt för Pressretur och dess ägare som under åren investerat avsevärda summor för att bygga upp ett rikstäckande och väl fungerande insamlingsystem Sverige. Högsta förvaltningsdomstolen har fastslagit att ett bolag som av styrelsen för lokalradiotillstånd förklarats behöriga att delta i auktion om sändningstillstånd, ägde rätt att överklaga styrelsens beslut att också förklara ett konkurrerande bolag behörigt, eftersom beslutet ”berörde [deras] intresse på ett sådant sätt att de har besvär rätt” (RÅ 1994 ref 30). Högsta förvaltningsdomstolen har även ansett att Pfizer AB, som saluförde ett originalläkemedel, hade rätt att överklaga Läkemedelsverkets beslut att meddela godkännande för försäljning av en konkurrents läkemedel (RÅ 2006 ref 9).

NSR bör inte anses vara part i detta mål och bör därför inte heller få yttra sig i målet.

Nordvästra Skånes Renhållnings AB har i ett yttrande uppgett att Pressretur inte kan anses ha någon talerätt samt anfört bl.a. följande. Pressretur AB har agerat i eget namn och inte som ombud för någon annan. Vad miljödomstolen har att pröva är därför enbart om Pressretur AB självt har ägt rätt att överklaga miljönämndens beslut. Miljönämndens beslut angår inte Pressretur AB på sådant sätt att bolaget äger rätt att överklaga beslutet. Det är ett allmänt intresse som bestämmelserna i miljöbalken och i förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper har att tillvarata och därmed inte Pressretur AB:s ekonomiska utfall som skyddas av bestämmelserna. Pressretur AB har för övrigt inte heller angett på vilket sätt deras ekonomiska situation skulle påverkas av miljönämndens beslut.

Tillsynsmyndigheten har att tillvarata det allmänna intresset och miljönämnden har kommit fram till att det inte finns skäl att vidta någon åtgärd mot NSR.

Miljöförvaltningen är dessutom skyldig att löpande utöva tillsyn och det finns inga begränsningar för Pressretur AB att anmäla olika förhållanden eller synpunkter till förvaltningen. Avvisningsbeslutet kan därför inte sägas medföra några direkta konsekvenser för Pressretur AB. Naturvårdsverket har uttalat att verket anser att producenterna inte har monopol vad gäller insamling och omhändertagande av returpapper. Förordningen ger producenterna skyldigheter men innefattar inte ensamrätt till returpappret. Endast då papper lämnats i producenternas insamlingssystem får inte någon annan än producenterna ta hand om det. NSR har dock uppdrag från producenter som alltså valt att lösa sitt producentansvar genom annan än Pressretur AB. Det är därmed ingen skillnad på hur bolagen agerar på marknaden då de är privata aktiebolag med ett vinstintresse, jfr 3 kap 3 § aktiebolagslagen.

Miljönämnden har yrkat att överklagandet ska avslås och har inget ytterligare att tillföra.

DOMSKÄL

Tillämpliga lagrum framgår av det överklagade beslutet.

Mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning att Pressreturs rättsliga ställning inte påverkas på ett sådant sätt att bolaget ska tillerkännas talerätt i ärendet. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR (DV 427), se bilaga 2

Överklagande senast den 6 februari 2012. Prövningstillstånd krävs.

Jonny Boo

Magnus Björkhem

I detta avgörande har deltagit rådmannen Klas Bergenstråhle och tekniska rådet Magnus Björkhem. Målet har föredragits av beredningsjuristen Anna Widströmer.