



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060302

DOM
2015-05-21
Stockholm

Mål nr
M 10438-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-10-28 i mål nr M 3236-14, se bilaga

KLAGANDE

Vafab Miljö Aktiebolag, 556191-4200

Ombud: K D

MOTPARTER

1. Miljö- och konsumentnämnden i Västerås kommun

2. Stora Enso Hylte AB

Ombud: K K

SAKEN

Producentansvar för insamling och transport av returpapper inom Västerås kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1204868

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

Vafab Miljö Aktiebolag (Vafab) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa Miljö- och konsumentnämndens i Västerås kommun (nämnden) beslut av den 25 september 2012.

Stora Enso Hylte AB (Stora Enso) har motsatt sig ändring.

Nämnden har beretts tillfälle att yttra sig men har inte hörts av.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Vafab har vidhållit vad som anfördes i mark- och miljödomstolen och tillagt i huvudsak följande.

Vad gäller Stora Ensos klagorätt så finns det ingen utredning i målet som visar att Stora Enso är verksam som returpappersproducent inom Västerås kommun.

Definitionen av producent i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper möjliggör en mycket vid tolkning både av det material som omfattas och vilka som ska anses vara producenter. Att ett stort antal producenter medför administrativa kostnader är inte ett bärande skäl för en tolkning som begränsar tillämpningsområdet och leder till stora konsekvenser för aktörer som exempelvis Vafab. Presumtionen måste vara att ett agerande är tillåtet om det inte klart framgår att så inte är fallet.

Stora Enso har hänvisat till vad som anfördes i mark- och miljödomstolen och har därutöver anfört i huvudsak följande.

Naturvårdsverket har i en skrivelse den 8 mars 1995 redovisat sin syn på frågan om rättighet och skyldighet till insamling och bortforsling av returpapper.

Naturvårdsverket ansåg då att returpapper som lämnas för insamling måste vara att betrakta som avfall. Vidare ansåg Naturvårdsverket att 6 § förordningen (1994:1205)

om producentansvar för returpapper och 7 § renhållningslagen (1979:596) ger producenter en ensamrätt till insamling och borttransport av returpapper. Denna syn gör sig fortfarande gällande sedan miljöbalken trätt ikraft. Som framgår av ordalydelsen av 6 a § förordningen om producentansvar för returpapper var avsikten att bibehålla samma ensamrätt som återfanns i renhållningslagen.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har anfört i huvudsak följande.

Producentansvaret för returpapper regleras i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper (den nya returpappersförordningen). Denna förordning trädde i kraft den 1 november 2014. Genom förordningen upphävdes förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper (den äldre returpappersförordningen). Av 10 punkten i övergångsbestämmelserna till den nya returpappersförordningen framgår att bl.a. bestämmelserna i 5 och 6 §§ i den äldre förordningen ska gälla för returpapper som uppkommer eller samlas in före utgången av mars månad år 2017.

Ensamrätt till insamling och transport av returpapper

Naturvårdsverket delar länsstyrelsens och mark- och miljödomstolens bedömning att det enligt den äldre returpappersförordningen bara är den som är producent och den som samlar in på uppdrag av en producent som har rätt att samla in returpapper. Skälen för den bedömningen är väl utvecklade i länsstyrelsens beslut. Den tolkningen får även stöd vid en jämförelse mellan 5 § i den äldre returpappersförordningen och 28 § i den äldre förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar. Av 28 § i förordningen om producentansvar för förpackningar framgår att utsorterat förpackningsavfall ska lämnas i de insamlingssystem som antingen producenterna eller kommunen tillhandahåller för sådant avfall.

Producentbegreppet

Ordalydelsen av 5 § i den nya returpappersförordningen möjliggör en mycket vid tolkning av vilket material som ska omfattas av förordningens tillämpningsområde och

vilka som ska anses vara producenter. Enligt 6 § kan det även finnas flera producenter för en tidning. Det är ytterst få företag som i sin verksamhet aldrig framställer en pappersprodukt i form av en broschyr, årsrapport eller dylikt. En alltför vidsträckt tolkning av producentbegreppet skulle därför leda till att en mycket stor mängd aktörer skulle anses vara producenter. En sådan tolkning skulle leda till att systemet med producentansvar blev mindre effektivt eftersom det skulle bli svårt att administrera. Det är därför mer ändamålsenligt att tolka bestämmelsen så att ansvaret avgränsas till en mer begränsad grupp av aktörer. Mot bakgrund av detta bör Vafab inte betraktas som producent.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Den 1 november 2014 trädde förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper i kraft (den nya returpappersförordningen). Genom den förordningen upphävdes förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper (den äldre returpappersförordningen). Av övergångsbestämmelserna till den nya returpappersförordningen (punkt 10) framgår dock att bl.a. 4-6 a §§ i den äldre förordningen fortfarande ska gälla för returpapper som uppkommer eller samlas in före utgången av mars 2017. Dessa bestämmelser har redovisats i mark- och miljödomstolens dom.

Sedan den nya returpappersförordningen trätt i kraft ska 5 och 6 §§ i den förordningen tillämpas. Av 5 § framgår att med tidningar avses tidningar, tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper. Med returpapper avses avfall som utgörs av tidningar. Enligt 6 § i den nya returpappersförordningen avses med producent den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på, trycker eller låter trycka tidningar eller till Sverige för in tidningar. Detta motsvarar i stort sett vad som har gällt enligt den äldre returpappersförordningen.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Angående frågan om Stora Enso har haft rätt att överklaga nämndens beslut instämmer Mark- och miljööverdomstolen i den bedömning som mark- och miljödomstolen har gjort.

Vidare delar Mark- och miljööverdomstolen mark- och miljödomstolens bedömning beträffande frågan om producenters ensamrätt till insamling av returpapper.

Angående frågan om Vafab är att betrakta som producent torde det, såsom Naturvårdsverket har pekat på i sitt remissyttrande, vara få företag som i sin verksamhet aldrig framställer sådana pappersprodukter som kan omfattas av returpappersförordningen. I remissyttrandet har även framhållits att en alltför vidsträckt tolkning av producentbegreppet skulle medföra svårigheter och innebära att systemet med producentansvar blev mindre effektivt. För att anses som producent i returpappersförordningens mening finner Mark- och miljööverdomstolen, med hänsyn till detta och vad som i övrigt framkommit om regleringens syfte, att en beaktansvärd del av den yrkesmässiga verksamheten måste utgöras av sådan framställning och hantering av pappersprodukter som anges i 6 § i den nya returpappersförordningen. Utifrån vad som har framkommit om Vafabs verksamhet bedömer Mark- och miljööverdomstolen att Vafab inte är att betrakta som producent även vid en tillämpning av bestämmelserna i den nya returpappersförordningen. Överklagandet ska därmed avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Peder Munck, referent, tekniska rådet Mikael Schultz samt hovrättsrådet Margaretha Gistorp.

Föredragande har varit Lisa Forsberg.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-10-28
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 3236-14

KLAGANDE

Vafab Miljö Aktiebolag, 556191-4200

Ombud: K D

MOTPART

1. Miljö- och konsumentnämnden i Västerås kommun

2. Stora Enso Hylte AB

Ombud: K K

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Västmanlands län beslut 2014-05-14 i ärende nr 505-5749-2012, se domsbilaga 1

SAKEN

Producentansvar för insamling och transport av returpapper inom Västerås kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 385152

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00 -

BAKGRUND

Stora Enso Hylte AB (Stora Enso) har till Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Västerås kommun hemställt om tillsynsinspektion mot Vafab Miljö AB:s (Vafab) befattning med transport av returpapper inom kommunen.

Miljö- och konsumentnämnden i Västerås kommun (nämnden) har den 25 september 2012 beslutat att inkommet klagomål med begäran från Stora Enso om att Vafabs insamling av returpapper ska upphöra, inte föranleder någon åtgärd från nämndens sida.

Stora Enso överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen som i ett beslut den 14 maj 2014 biföll överklagandet (domsbilaga 1). Länsstyrelsen beslutade därvid att upphäva nämndens beslut och förelade samtidigt Vafab, med stöd av 6 a § förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper, att senast två månader efter att länsstyrelsens beslut vunnit laga kraft upphöra med den insamling och bortforsling av returpapper som Vafab bedriver inom Västerås kommun.

Vafab har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.**Vafab**

Vafab har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och istället fastställa nämndens beslut. Till stöd för sin talan har Vafab hänvisat till vad bolaget tidigare anfört i målet. Vafab har därutöver uppgett huvudsakligen följande.

Frågan om klagorätt för Stora Enso

Stora Enso saknar klagorätt enligt 16 kap 12 § miljöbalken eftersom bolaget inte är berört av nämndens beslut på ett sätt som ger det sakägarställning. Det intresse som Stora Enso hävdar kan inte anses ha erkänts av lagstiftaren som ett relevant intresse inom ramen för producentansvaret, vars huvudsakliga syfte är hållbar utveckling och resurshushållning. Stora Enso har inte någon rättslig särställning som

returpappersproducent och har inte heller något beaktansvärt intresse som grundar klagorätt i detta fall.

Frågan om ensamrätt för insamling av returpapper

Returpappersproducenter har inte någon ensamrätt till insamling av returpapper. De regler som finns avser endast *transport* av returpapper. Länsstyrelsen gör mycket långtgående och direkt felaktiga tolkningar av förarbetsuttalanden till stöd för sitt ställningstagande att returpappersproducenter skulle ha ensamrätt avseende *insamling* av returpapper. Om lagstiftaren hade velat ha en sådan ensamrätt hade reglerna utformats i enlighet därmed. Vidare delar inte Vafab länsstyrelsens syn på det så kallade Sellbergsmålets innebörd. Sellbergs påstod inte i målet att bolaget hade uppdrag från producent, utan gjorde en civilrättslig invändning om att äganderätt till returpappersavfallet skulle ha övergått till Sellbergs. Varken dåvarande eller nuvarande regler ger producenterna en legal ensamrätt till *insamling*. Det kan inte heller utläsas av Sellbergsdomen. Ett insamlingsmonopol går längre än vad som krävs och är därmed konkurrensbegränsande på ett sätt som saknar objektivt godtagbara skäl. Detta kan strida mot den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen och möjligen även mot EU:s konkurrensregler. Slutligen bör den tillsynsvägledning, som Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Västerås kommun inhämtat från Naturvårdsverket den 25 januari 2011 och som redovisas i förvaltningens förslag till beslut, lyftas fram. Naturvårdsverket uttalade därvid att producenter inte kan anses ha monopol vad gäller insamling och omhändertagande av returpapper. Returpappersförordningen ger enligt Naturvårdsverket producenterna skyldigheter, men innefattar inte ensamrätt till returpapperet. Endast då papper lämnats i producenternas insamlingssystem får inte någon annan än producent ta hand om det.

Frågan om Vafab är producent

Det vidhålls att Vafab är producent i miljöbalkens och returpappersförordningens mening i enlighet med bolaget tidigare anfört hos länsstyrelsen.

Stora Enso

Stora Enso har yttrat sig över överklagandet och därvid uppgett huvudsakligen följande.

Frågan om klagorätt för Stora Enso

Stora Enso är i egenskap av returpappersproducent adressat för bestämmelserna i returpappersförordningen och har dessutom ensamrätt till insamling av returpapper. Redan av den anledningen har Stora Enso rätt att överklaga nämndens beslut. I likhet med vad länsstyrelsen anfört i sitt beslut, har Stora Enso vidare ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för nämndens beslut prövade (så kallat kvalificerat rättsskyddsintresse).

Frågan om ensamrätt för insamling av returpapper

Länsstyrelsen har inte gjort några feltolkningar av förarbetena och Sellbergsmålet när länsstyrelsen kommit fram till att det föreligger ensamrätt för returpappersproducenter att samla in och transportera returpapper. Beträffande yttrandet från Naturvårdsverket så anser Naturvårdsverket inte att producenter har någon ensamrätt, men Naturvårdsverket poängterar samtidigt att detta inte ligger i linje med syftet med producentansvaret.

Frågan om Vafab är producent

Enligt returpappersförordningen avses med producent ”den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige” producerar returpapper. För att definieras som returpappersproducent räcker det inte att man, som Vafab påstår, producerar returpapper för annan yrkesmässig verksamhet. Det bör i detta sammanhang noteras att returpappersförordningen påför näringsidkare direkta skyldigheter. Regleringar av denna typ ska enligt allmänna rättsgrundsatser tolkas restriktivt.

DOMSKÄL**Tillämpliga bestämmelser**

Av 16 kap 12 § miljöbalken följer att överklagbara domar eller beslut får överklagas av bland andra den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot.

I 15 kap miljöbalken finns överripande bestämmelser om avfall och producentansvar. Enligt 15 kap 4 § miljöbalken avses med producent i miljöbalken

1. den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller säljer en vara eller förpackning, eller
2. den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.

Av 15 kap 21 § miljöbalken följer bland annat att om avfall ska transporteras genom en producents försorg så får regeringen meddela föreskrifter om att inte någon annan än producenten, eller den som producenten anlitar för ändamålet, får ta befattning med transporten.

I förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper (returpappersförordningen) reglerar enligt 1 § producenternas skyldighet att samla in och ta hand om returpapper. Syftet med förordningen är enligt denna bestämmelse att producenterna ska se till att 75 viktprocent av de tidningar som konsumeras i Sverige samlas in som returpapper för att materialåtervinnas eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt.

Av 3 § returpappersförordningen följer att med en producent avses i denna förordning den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige

1. tillverkar eller importerar sådant papper som tidningar trycks på,
2. trycker eller låter trycka tidningar,
3. importerar tidningar.

Enligt 4 § returpappersförordningen ska en producent se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem för returpapper som är hänförligt till producenten.

Av 6 § returpappersförordningen följer att en producent ska se till att returpapper som lämnats in i enlighet med 4 och 5 §§ transporteras bort samt materialåtervinns eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt. Enligt 6 a § returpappersförordningen får, när returpapper ska transporteras genom en producents försorg, inte någon annan än producenten eller den producenten anlita för ändamålet, ta befattning med transporten.

Det kan i detta sammanhang noteras att returpappersförordningen, genom en lagändring den 1 november 2014, kommer upphöra att gälla och istället ersättas av förordning (2014:1074) om producentansvar för returpapper.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Frågan om klagorätt för Stora Enso

Mark- och miljödomstolen finner det inledningsvis utrett att Stora Enso omfattas av producentbegreppet i 3 § returpappersförordningen samt att Stora Enso enligt denna förordning har ett ansvar för insamling och transport av returpapper som är att hänföra till Stora Ensos verksamhet. Stora Enso får därmed anses ha ett av rättsordningen erkänt intresse såvitt avser prövningen av frågor som rör olika aktörers rätt till insamling och transport av returpapper inom det geografiska område, i detta fall Västerås kommun, inom vilket Stora Enso självt är skyldigt att samla in och transportera bort returpapper. Ett sådant intresse grundar enligt mark- och miljödomstolens bedömning klagorätt för Stora Enso i detta fall. Under alla förhållanden får Stora Enso, med hänsyn till omfattningen av Stora Ensos egna insamlingssystem och de investeringar som Stora Enso gjort avseende insamling och transport av returpapper tillsammans med de skyldigheter som Stora Enso ålagts enligt returpappersförordningen, anses ha ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för sådan insamling och transport prövade. Stora Enso har således haft rätt att överklaga nämndens beslut.

Frågan om ensamrätt till insamling av returpapper

Mark- och miljödomstolen anser att länsstyrelsen, till skillnad från vad Vafab anfört i sitt överklagande, gjort en korrekt tolkning av förarbeten och praxis inom rättsområdet när länsstyrelsen konstaterat att det bara är den som är producent i enlighet med returpappersförordningen, som har rätt att samla in returpapper. Mark- och miljödomstolen finner att såväl det uttalande som gjorts på sidan 168 i SOU 2001:102 som Kammarrättens i Jönköping bedömning i det så kallade Sellbergsmålet och som länsstyrelsen redogjort för i sitt beslut, ger stöd för att en sådan ensamrätt för producenter föreligger. I likhet med länsstyrelsen tolkar mark- och miljödomstolen bestämmelserna i returpappersförordningen på så sätt att producenter enligt denna förordning har ensamrätt till såväl insamling som borttransport av returpapper. Huruvida andra än producenter har rätt att samla in returpapper enligt den nya returpappersförordningen som träder ikraft den 1 november 2014, prövas inte inom ramen för detta mål.

Enligt mark- och miljödomstolen kan en ensamrätt för producenter att samla in returpapper, inte anses strida mot några EU-rättsliga regler eller principer på det sätt som Vafab gjort gällande.

Frågan om Vafab är producent

Till en början konstaterar mark- och miljödomstolen att regeringen den 28 augusti 2014 gett i uppdrag åt Naturvårdsverket att utreda och föreslå bland annat hur tillämpningsområdet för returpappersförordningen bör utformas, det vill säga vilka producenter och produkter som bör omfattas av producentansvaret. Ett syfte med uppdraget är att det ska bli tydligare hur begreppet producent ska tolkas, då detta i dagsläget är oklart.

I förevarande fall finner mark- och miljödomstolen det vara utrett att det övervägande syftet med Vafabs verksamhet är avfallshantering. Mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning att den omständigheten att Vafab ger ut en tidning och cirkulationsblad till hushållen i Västmanland, där Vafab

informerar om sin verksamhet, i dagsläget inte kan anses medföra att Vafab är att betrakta som en producent av returpapper enligt returpappersförordningens definition. Det är inte heller visat att Vafab utför insamling och transport på uppdrag av någon producent. Den insamling och borttransport av returpapper som Vafab bedriver inom Västerås kommun står således i strid mot returpappersförordningen. Mot bakgrund av det ovan anförda saknar det betydelse om Vafab tillhandahåller ett lämpligt insamlingssystem. Sammantaget finner mark- och miljödomstolen inte några skäl för att ändra länsstyrelsens beslut. Vafabs överklagande ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se domsbilaga 2 (DV 427)

Överklagande, ställt till Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, ska ges in till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, senast den 18 november 2014.

Prövningstillstånd krävs.

Emilia Virtanen

Gisela Köthnig

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Emilia Virtanen, ordförande, och tekniska rådet Gisela Köthnig.