



|                                                      |       |           |              |
|------------------------------------------------------|-------|-----------|--------------|
| VÄSTERÅS STAD<br>Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen |       |           |              |
| 2011-02-17                                           |       |           |              |
| Diarietnr.                                           |       |           |              |
| År                                                   | Löpnr | Nämndbet. | Klassif.bet. |
| 10                                                   | 3075  | MHN       | 88           |

|                        |
|------------------------|
| LÄNSSTYRELSEN<br>U-län |
| 2011-02-23             |
| 505-408-11             |

Stockholm

2010-02-17

**Per brev och fax**

Vår ref : Kent Karlsson

Länsstyrelsen i Västmanlands län  
c/o Miljö- och konsumentnämnden  
Västerås kommun  
721 87 Västerås  
Fax 021-39 01 31

**Överklagande av beslut som tagits av Miljö- och konsumentnämnden i Västerås kommun i ärende med Dnr 10:3075-Mhf88**

I egenskap av ombud för Pressretur AB ("Pressretur") får vi härmed överklaga Miljö- och konsumentnämndens beslut att inte ålägga Vafab Miljö AB ("VAFAB") att upphöra med insamling av returpapper i Västerås kommun. Enligt vår mening har Miljö- och konsumentnämnden gjort en felaktig bedömning. Vi utvecklar grunderna för Pressreturs överklagande under punkterna 1-3 nedan.

Först vill vi dock klargöra att Pressretur, till skillnad vad som anges i beslutet, inte bara företräder tillverkare av returpapper utan också sedan lång tid har s.k. anslutningsavtal med branchorganisationen Tidningsutgivarna, som omfattar tidningsutgivare, tryckerier och tidskriftsutgivare, om att bedriva returpappersinsamling för deras medlemmars räkning. Dessutom har Pressretur motsvarande avtal med producenter som inte är med i branchorganisationen Tidningsutgivarna som t.ex. Metro. Pressreturs rikstäckande insamlingssystem säkerställer att de ingångna åtagandena kan uppfyllas. Förra året samlade Pressretur in 91 procent av allt returpapper som konsumeras i Sverige.



## 1 Producenterna har transportmonopol

En grundläggande fråga som berörs i det överklagade beslutet är om producenter har en ensamrätt att befatta sig med transport av returpapper i Sverige.

Enligt vår mening är svaret på denna fråga ja. Detta följde tidigare direkt av 7 § andra stycket renhållningslagen (1979:596) som löd:

"Skall avfall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg får inte någon annan än den som kommunen eller producenten anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen. Lag (1993:416)."

Kammarrätten i Jönköping prövade detta transportmonopol mot bland annat EG-rätten och fann att det inte stred mot dessa regler (dom av den 22 mars 1996 i det s.k. Sellbergsmålet).

I samband med att Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 upphörde renhållningslagen att gälla. Istället infördes i 15 kap 21 § Miljöbalken en möjlighet för regeringen att meddela motsvarande transportmonopol genom föreskrifter. Bestämmelsen lyder:

"Om avfallet skall transporteras genom en producents försorg, får regeringen meddela föreskrifter om att inte någon annan än producenten eller den producenten anlitar för ändamålet får ta befattning med transporten."

I propositionen om en ny Miljöbalk (1997/98:45 del 2 s 196) står det: "Frågan om producenterna skall ges sådan kontroll över transporten av avfallsslaget får bedömas från fall till fall med hänsyn till bl.a. vilket avfallsslag som är aktuellt och marknadssituationen i fråga."

I returpappersförordningen tog regeringen vara på denna möjlighet genom att i returpappersförordningen införa 6a § som lyder:

"När returpapper enligt 6 § skall transporteras genom en producents försorg, får inte någon annan än producenten eller den producenten anlita för ändamålet ta befattning med transporten."

Som framgår av ordalydelsen var det Regeringens avsikt att bibehålla samma transportmonopol som återfanns i renhållningslagen.

I propositionen till Miljöbalken anförde regeringen (s. 415) som skäl att det i det läget var för tidigt att genomföra någon förändring. Det aktuella stycket lyder:

"Även Naturvårdsverket har i ett till regeringen redovisat uppdrag att utreda behovet av åtgärder på områden där producentansvar införts (M96/463/6), ansett att det inte finns



2011-02-23

505-408-11

 KASTELL MANNHEIMER  
SWARTLING

skäl att nu göra några ändringar i systemet, bortsett från vad som redovisas senare i avsnitt 4.20.3. Miljöbalksutredningen, som hade i uppdrag att överväga var reglerna om producentansvar skulle inlemmas i miljöbalken, föreslår att bestämmelserna inarbetas i avsnittet om avfall. **Mot bakgrund av vad som tidigare sagts finner regeringen att det är för tidigt att göra en utvärdering av systemet som varit i kraft endast ett par år** (vår markering).

Det kan konstateras att Pressreturs uppfattning att transportmonopolet kvarstår delas av andra bedömare. I producentansvarsutredningen (SOU 2001:102) angav till exempel utredaren att ensamrätten för producenter bestod. Utredaren angav:

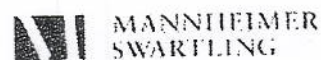
"När det gäller rätten till insamling av returpapper utgår jag fortsättningsvis från samma tolkning som kammarrätten har gjort av lagen med stöd av EG-domar. Det innebär att det är producenten som har ensamrätt till insamling."

Pressretur noterar att förvaltningen i Västerås kommun i prövningen av detta ärende inhämtade tillsynsvägledning från Naturvårdsverket. I sitt yttrande anförde verket enligt det överklagade beslutet "att förordningen innebär att producenterna har en skyldighet att ta hand om returpapper men det innebär inte att producenterna har ensamrätt eller monopol på detta. Det är endast om returpappret lämnats i producenternas insamlingssystem som ingen annan än producenterna eller de producenterna anlitar får transportera returpappret."

Pressretur kan konstatera att Naturvårdsverket gjort en bokstavstolkning av 6a § returpappersförordningen utan att beakta vare sig syftet med bestämmelsen eller det rättsliga sammanhanget. Naturvårdsverket är medvetet om detta och framhåller enligt det överklagade beslutet att dess tolkning "inte (är) i linje med syftet med producentansvaret."

Trots denna insikt vidhåller Naturvårdsverket sin strikta bokstavstolkning, en tolkning som dessutom gör bestämmelsen meningslös. Det följer av vanliga civilrättsliga regler att returpapper som slängs i ett insamlingssystem tillhandahållet av en viss producent tillhör den producent och att ingen annan kan befatta sig med detta returpapper utan den producentens medgivande.

Naturvårdsverkets tolkning är inte heller förenlig med andra bestämmelser i returpappersförordningen. Av 5 § returpappersförordningen framgår att hushållen och andra tidningskonsumenter är skyldiga att sortera ut returpapper och lämna det för insamling i de insamlingssystem som producenterna tillhandahåller. Någon möjlighet för kommunerna, eller



någon annan, att bygga upp ett parallellt insamlingssystem för returpapper är således inte förutsatt i förordningen.

Enligt Pressreturs uppfattning visar det sagda att Naturvårdsverkets tolkning av bestämmelsen är felaktig. Det framgår av vad Pressretur anfört ovan att syftet med nu gällande bestämmelser är att behålla samma transportmonopol som fanns i renhållningslagen. Det är otänkbart att regeringen skulle ha genomfört en så genomgripande förändring som att upplösa transportmonopolet utan tydlig motivering.

Sammanfattningsvis är det Pressreturs uppfattning att det bara är den som är producent i enlighet med förordningen som har rätt att befatta sig med transport av returpapper.

## **2 VAFAB är inte producent i returpappersförordningens mening**

En huvudfråga i det överklagade beslutet är om VAFAB är att anse som producent i 3 § returpappersförordningens mening. Bestämmelsen lyder:

"[m]ed 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."

I beslutet anges att VAFAB är producent med följande motivering: "VAFABs huvudverksamhet avfallshantering är yrkesmässig och utgivandet av information om avfallshantering sker därmed yrkesmässigt."

Miljö- och konsumentnämnden grundar således sitt beslut på att VAFAB bedriver avfallshantering yrkesmässigt och att man är att anse som producent i returpappersförordningens mening när man för denna verksamhet låter trycka marknadsföringsmaterial.

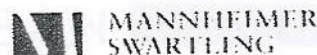
Pressretur kan konstatera att Miljö- och konsumentnämnden således anser att det räcker att VAFAB i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar returpapper.

Denna tolkning strider direkt mot returpappersförordningens ordalydelse. Enligt returpappersförordningen avses med producent "den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige" producerar returpapper. Det räcker inte att man, som VAFAB, producerar returpapper för annan yrkesmässig verksamhet.



2011-02-23

505-408-11



Skillnaden mellan Pressreturs och Miljö- och konsumentnämndens uppfattningar framgår av Miljöbalken. I dess definition finns två olika klasser av producenter: (i) den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller säljer en vara eller en förpackning, och (ii) den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl. Definitionen i Miljöbalken anger alltså tydligt att det är skillnad mellan ett företag som "yrkesmässigt tillverkar..." och ett företag som "i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar...".

Returpappersförordningens definition i 3 § omfattar bara företag i den första kategorin. Trots detta väljer Miljö- och konsumentnämnden att tolka returpappersförordningen så att även företag i den andra kategorin innefattas.

Hade lagstiftaren avsett att ha samma vida definition av ordet producent i returpappersförordningen som i miljöbalken hade definitionen i förordningen givits en annan utformning.

Konsekvensen av Miljö- och konsumentnämndens tolkning är långtgående. Alla svenska företag som bedriver verksamhet och låter producera trycksaker för denna verksamhet (oavsett om det är marknadsföringsmaterial, årsredovisningar eller enkla utskick till hushåll) är med den tolkningen producenter i Returpappersförordningens mening. Alla sådana företag skulle därmed ha ett producentansvar och inte bara vara skyldiga att anordna ett lämpligt insamlingssystem för dessa trycksaker utan också lämna årlig uppgift om insamlingsverksamhet och materialåtervinning till Naturvårdsverket. Det finns inget stöd för att detta varit lagstiftarens syfte.

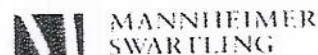
Man skall komma ihåg att returpappersförordningen påför näringsidkare direkta skyldigheter. Regleringar av denna typ skall enligt allmänna rättsgrundsatser tolkas restriktivt.

### **3 VAFAB tillhandhåller inte ett lämpligt utformat insamlingssystem**

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

Det framgår direkt av det överklagade beslutet att VAFABs insamlingssystem inte är lämpligt utformat. I beslutet anges:

"VAFAB är producent enligt returpappersförordningen även om det är i synnerligen liten skala och inte alls i proportion till bolagets omfattande insamlingssystem".



Redan av beslutet framgår alltså att VAFABs insamling över huvud taget inte är utformat för att samla in returpapper hänförligt till VAFAB. Istället är VAFABs system inriktat på att utan uppdrag samla in returpapper hänförligt till andra producenter.

Som också framgår av det överklagade beslutet äventyrar verksamhet som den VAFAB bedriver själva syftet med producentansvaret. I beslutet anges:

"Förvaltningen ser dock en fara med att fler producenter anordnar enskilda insamlingssystem, då det är ekonomiskt lönsamt."

Pressretur delar denna uppfattning.

Avfallsrådet, som fungerar som ett stöd för Naturvårdverket i fullgörandet av dess ansvar på avfallsområdet har antagit kriterier för ett lämpligt utformat insamlingssystem. Dessa återfinns på Naturvårdsverkets hemsida. Ett av dessa kriterier är att systemet ska vara kostnadseffektivt, d.v.s. långsiktigt ekonomiskt försvarbart.

Enligt Pressreturs uppfattning uppfyller inte system som VAFABs detta kriterium. Om enskilda producenter tillåts att bedriva insamling som inte står i proportion till deras produktion av returpapper äventyras möjligheterna att bedriva rikstäckande och ekonomiskt självbärande insamlingssystem av Pressreturs karaktär. Att företag träder in när priset på returpapper är högt utan annat syfte med sin verksamhet än att tjäna pengar kortsiktigt äventyrar det i returpappersförordningen uppsatta insamlingsmålet.

\*\*\*\*\*

Mot ovanstående bakgrund skall Pressreturs överklagande bifallas.

Stockholm som ovan

Kent Karlsson

Advokat, Partner

Kastell

Per Molander

Advokat, Partner

Mannheimer Swartling