

PM

# **Kommunalt avfallsansvar och smittsamma djursjukdomar**

Rättslig analys med anledning av utbrottet av afrikansk svinpest hösten 2023

# Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning och bakgrund	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Nuvarande utbrott av afrikansk svinpest	6
2. Miljöbalkens grunder	6
2.1 Miljöbalkens mål och tillämpningsområde	6
2.2 Miljöbalkens lagvalsregel	9
2.3 Bevisbördans placering	10
2.4 Kunskapsanskaffande	11
2.5 Försiktighetsprincipen	11
2.6 Rimlighetsavvägning	12
3. Tillståndsplikt	14
3.1 Inledning	14
3.2 Tillståndprocessen	14
3.3 Hur har smittsamma djursjukdomar behandlats i tillståndprocessen för avfallshantering	15
3.4 Ändring av tillstånd	16
4. Det kommunala renhållningsansvaret	16
4.1 Inledning	16
4.2 Vad omfattar det kommunala renhållningsansvaret	17
4.3 Hur ska avfallet behandlas	18
4.4 Avfallsproducentens ansvar	19
4.5 Särskilt om hantering av avfall	20
4.6 Betydelsen av kommunala föreskrifter	21
5. Egenkontroll	23
5.1 Krav på egenkontroll	23
5.2 Egenkontrollens syften	23
5.3 Egenkontroll och epizootier (särskilt afrikansk svinpest)	24
6. Epizootier och dess reglering	25
6.1 Inledning	25
6.2 Epizootilag	26
6.3 Jordbruksverkets roll som central tillsynsmyndighet	26

## Sammanfattning

- Det ska inledas med att påpeka att upphovet till det nuvarande utbrottet av afrikansk svinpest inte klarlagt och kommer förmodligen aldrig att klarläggas. Det finns ett oräkneligt antal smittvägar och det finns inget som visar att det skulle bero på avfallshanteringen vare sig vid någon insamlings- eller behandlingsanläggning eller inom ramen för insamlingsystemet.
- Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska enligt 2 kap. 2 § miljöbalken (MB) skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.
- Den s.k. försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § MB ger uttryck för att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.
- Försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.
- Vid bedömningen av vilka försiktighetsmått som ska vidtas ska dock en rimlighetsavvägning göras enligt 2 kap. 7 § MB. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.
- Vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken måste en avvägning göras i det enskilda fallet med utgångspunkt i risken för skada eller olägenhet och en sådan skadas eller olägenhets hälso- eller miljömässiga betydelse. Själva avvägningen sker med beaktande framför allt av å ena sidan i vilken mån en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och å andra sidan vilka kostnader en sådan åtgärd medför.
- Mot bakgrund av låg risk för smitta, mycket sällsynt förekommande och oklar effekt av insatser kring exempelvis avfallsanläggningar är det inte rimligt att generellt vidta specifika åtgärder för att innesluta avfallet i större utsträckning än som redan sker.
- Tillstånd för avfallsverksamhet förenas med villkor som reglerar hur verksamheten ska bedrivas och vilken miljöpåverkan som kan tillåtas.

- En tillståndsprövning enligt miljöbalken innefattar en fullständig prövning enligt 2 kap. MB oavsett om det är en ny eller befintlig verksamhet.
- Någon direkt bedömning av risker för epizootier och andra smittsamma djursjukdomar normalt inte ske inom ramen för tillståndsprövningen av olika typer av avfallsverksamhet.
- Ett tillstånds rättskraft omfattar de frågor som varit föremål för prövningen. När en dom eller ett beslut har vunnit laga kraft får det samtidigt rättskraft och gäller därmed mot alla. Verksamhetsutövaren är då normalt sett skyddad mot de ingripanden tillsynsmyndigheten annars kan göra med stöd av 2 kap. miljöbalken, beträffande de frågor som prövats i domen eller beslutet.
- För frågor som inte prövats i samband med tillståndsprövningen och inte omfattas av rättskraften kan dock nya krav ställas.
- Den som hanterar avfall ska enligt 15 kap. 11 § MB se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. Särskild hänsyn ska bl.a. tas till den risk som hanteringen kan innebära för skada på vatten, luft, mark, växter eller djur. Risken måste vara beaktansvärd i förhållande till den verksamhet som bedrivs.
- Mot bakgrund oklarheter kring hur svinpestutbrottet uppstått och av SVA:s bedömning att inget tyder på att afrikanskt svinpestvirus finns eller har funnits i kommersiella fläskprodukter inom EU och att risken för introduktion till fler/andra delar av Sverige fortsatt låg är det tveksamt om just detta är en beaktansvärd risk inom ramen för avfallshanteringen. Det bör emellertid bedömas med utgångspunkt i kostnader för eventuella åtgärder.
- Den kanske främsta åtgärden är att medvetandegöra allmänheten om risker i samband med privatimporterade charkuteriprodukter från områden där smittan förekommer och möjligen också att vara än tydligare i renhållningsföreskrifterna om hur avfall ska hanteras, sorteras och förvaras.
- Av 26 kap. 19 första stycket MB följer att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar.

- För det fall det finns reella problem med vildsvin (eller andra djur) vid en anläggning är det rimligaste att genom egenkontrollen vidta nödvändiga åtgärder. På så sätt påtvingas inte några kostnadsdrivan åtgärder där det inte finns några problem.
- Finns inga problem med vildsvin är nyttan av skyddsåtgärderna naturligtvis obefintlig och det är då knappast ekonomiskt försvarbart att nödgas vidta åtgärderna till följd av ålägganden.
- A-sjukdomar, som exempelvis afrikansk svinpest, ska bekämpas med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 (EU:s djurhälsolag).
- Den överstatliga EU lagstiftningen som är relevant i sammanhanget är väldigt omfattande och detaljrik men den är begränsad till vissa branscher och förfaranden.
- Regleringen handlar i stor utsträckning om klassning av sjukdomar, sjukdomsbekämpning och förebyggande verksamhet i huvudsaks begränsad till anläggningar för djurhantering, hantering av djur och transport av djur och annan verksamhet inom eller med kopplingar till den jordbruksbaserade livsmedelskedjan.
- Viss reglering finns kring avfallshantering men tar sikte på hantering av kontaminerat eller misstänkt kontaminerat avfall i samband med utbrott, där Jordbruksverket har såväl beslutanderätt som föreskriftsrätt enligt Epizootilagen.
- Jordbruksverket har som central myndighet också ett omfattande informationsansvar vilket är viktigt för såväl allmänhet som verksamhetsutövare som en utgångspunkt för deras kunskapsanskaffande på området.

# 1. Inledning och bakgrund

## 1.1 Bakgrund

Kommunakuten AB har fått i uppdrag av Avfall Sverige att utreda vilka krav som finns på kommunal avfallshantering och relationen till smittsamma djursjukdomar. Inom ramen för uppdraget ingår en fördjupad analys av det kommunala renhållningsansvaret och vilka krav som finns på att säkerställa skydd mot smittsamma allmänfarliga djursjukdomar generellt men också med särskilt beaktande av afrikansk svinpest. Promemorian har tagits fram av jur. kand Christer Hjert, Kommunakuten AB i november 2023.

## 1.2 Nuvarande utbrott av afrikansk svinpest

Vad som är upphovet till det nuvarande utbrottet av afrikansk svinpest inte klarlagt och kommer förmodligen aldrig att klarläggas. Det finns ett oräkneligt antal smittvägar och det finns inget som visar att det skulle bero på avfallshanteringen vare sig vid någon insamlings- eller behandlingsanläggning eller inom ramen för insamlingsystemet. Man kan dock konstatera att smittan inte spridits till Fagersta/Norberg via naturlig smittspridning mellan vildsvinspopulationer (se Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Epidemiologisk lägesbild 28 september 2023, s 2).

SVA:s bedömning är att det är mest troligt att introduktion skett via icke-kommersiell import av livsmedel. Det finns, enligt SVA, inget som tyder på att afrikanskt svinpestvirus finns eller har funnits i kommersiella fläskprodukter inom EU. SVA bedömer att risken för introduktion till fler/andra delar av Sverige inte påverkas av det pågående utbrottet, utan är fortsatt förhöjd, men på en låg nivå. Vidare sägs att risken för spridning från den smittade zonen till andra delar av Sverige bedöms som mycket låg till medelhög, med den högre nivån i kringliggande områden. Detta är viktigt för att förstå när en bedömning av krav på avfallsverksamheterna ska göras med utgångspunkt i miljöbalkens allmänna hänsynsregler (se Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Epidemiologisk lägesbild 28 september 2023, s 4 f.).

När det kommer till just afrikansk svinpest är en utmaning i sammanhanget dessutom den i Sverige mycket stora vildsvinsstammen som enligt såväl Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) som Jägarförbundet uppgår till ca 300 000 djur.

# 2. Miljöbalkens grunder

## 2.1 Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

Alla verksamheter som omfattas av eller till någon del regleras i miljöbalken berörs givetvis av miljöbalkens tillämpningsområde och mål. Dessa utgör såväl utgångspunkter för den fortsatta regleringen i balken som tolkningsstöd vid tillämpning av balkens olika bestämmelser. Ska man tolka och förstå den svenska avfallslagstiftningen måste man också ha klart för sig de grundläggande

principer som ligger till grund för balken. Även samspelet mellan balkens tillämpningsområde i 1 kap. och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. är viktigt för förståelsen och tolkningen av balken och de verksamheter som specifikt regleras i balken.

Enligt 1 kap. 1 § första stycket miljöbalken (MB) syftar bestämmelserna i denna balk till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Vidare följer av 1 kap. 1 § andra stycket MB att miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

I paragrafens första stycke anges miljöbalkens mål. Det berör såväl människan som natur och kulturmiljön, och är inriktat både på att begränsa nuvarande hälso- och miljöpåverkan och att skapa långsiktigt goda förhållanden. Markanvändning och samhällsbyggande måste utformas på ett sätt som är förenligt med ett ekologiskt hållbart samhälle och slår vakt om den materiella välfärden också för kommande generationer. I detta ligger bl.a. att ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga skall bevaras och värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas. Planeringen avseende markanvändning och annat utnyttjande av resurser måste kombineras med skyddsåtgärder och i vissa fall rent reparativa åtgärder. Samtliga bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses (prop. 1997/98:45, del 2, s 7 f.).

Även riksdagens fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljö kvalitet och kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende. Miljömålen kan också ange vilka utsläpps begränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras. I sådana fall kan dessa ge ledning beträffande vilka krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.

I paragrafens andra stycke anges vad som skall gälla för att miljöbalkens mål skall uppnås. De uppräknade punkterna är inte en uttömmande beskrivning av hur det i första stycket angivna målet uppfylls utan exempel på sådant som är av särskild betydelse för balkens mål. De olika punkterna är i

viss mån integrerade. Vad som anges i andra till femte punkten kan sägas ge uttryck för hur skyddet för människors hälsa och miljön som anges i första punkten kan tillgodoses. Exempelvis är bevarande av biologisk mångfald och resurshushållning utan tvivel av betydelse för skyddet av miljön. En hänvisning i balken till skyddet för människors hälsa och miljön innebär således att första paragrafen skall beaktas i de delar som är relevanta i sammanhanget (prop. 1997/98:45, del 2, s 7 f.).

Begreppen skador och olägenheter (punkten 1) är avsett att klargöra att det skydd som balken ger gäller både mot störningar som kan skada direkt, t.ex. påverka människors hälsa negativt, och mot störningar som utan att direkt skada ändå påverkar människors välbefinnande. Naturligtvis kan det endast bli frågan om sådant välbefinnande som är avhängigt de frågor som miljöbalken reglerar och störningen måste vid en medicinsk eller hygienisk bedömning kunna anses påverka välbefinnandet (prop. 1997/98:45, del 2, s 8).

I 9 kap. 3 § MB finns en definition av olägenhet för människors hälsa. Det innebär en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Både fysisk och psykisk påverkan omfattas, vilket enligt förarbetena bl.a. omfattar påverkan som inte kan visas vara direkt hälsoskadliga men som ändå påtagligt inverkar på människors psykiska välbefinnande. Bedömningen måste utgå ifrån vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och inte enbart en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Hänsyn ska dock tas till personer som är något känsligare än normalt, exempelvis allergiker (prop. 1997/98:45, del 2, s 109).

Med störningar som påverkar välbefinnandet avses alltså även störningar som inte är av sådan karaktär att de kan visas vara direkt hälsoskadliga men som ändå påtagligt inverkar på människors psykiska välbefinnande.

Smittsamma djursjukdomar såsom exempelvis afrikansk svinpest ryms med tanke på dess konsekvenser inom begreppet skada/olägenhet för människors hälsa och miljön. En smittsam djursjukdom av den här karaktären – även om den bedöms inte kunna överföras på människor - påverkar i vart fall människors välbefinnande i lokalsamhället till följd av omfattande avspärrningar och begränsningar att vistas i naturen. Vidare påverkas miljön genom inte minst allvarlig påverkan på djurlivet. I bestämmelsens tredje punkt tas dessutom en särskild form av naturskydd upp, nämligen att den biologiska mångfalden skall värnas vilket är en naturlig följd av att naturen tillerkänns ett självständigt skyddsvärde. Såväl mångfald av ekosystem som mellan och inom arter avses (prop. 1997/98:45, del 2, s 9). Ett utbrott av en allvarligt och smittsam djursjukdom kan få konsekvenser för den biologiska mångfalden genom att kraftigt utarma bestånden av en viss eller vissa djurarter, såväl vilda djur som tamdjur kan komma att drabbas. I linje med detta bedömer också World Organisation for Animal Health (WOAH), tidigare Office International des Epizooties (OIE) att bl.a. afrikansk



svinpest har skadliga effekter på den biologiska mångfalden. Det kan i förlängningen innebära rubbningar i ekosystemet.

För tydlighetens skull anges dessutom i 15 kap. 11 § första stycket MB – som reglerar avfallshandling - att den som hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön och då bl.a. ta särskild hänsyn till den risk som hanteringen kan innebära för skada på vatten, luft, mark, växter eller *djur* (15 kap. 11 § behandlas nedan se avsnitt 4.5. - Särskilt om hantering av avfall).

Smittsamma djursjukdomar kan också leda till omfattande ekonomiska konsekvenser för såväl enskilda såsom exempelvis verksamheter inom skogsbruk, djurhållning, turistnäringen, jakt samt även för det allmänna genom omfattande kostnader för samhällsskydd och ersättningar till drabbade samt även uteblivna skatteintäkter från nämnda verksamheter.

## **2.2 Miljöbalkens lagvalsregel**

Även 1 kap. 3 § första stycket MB är i sammanhanget betydelsefull. I nämnda bestämmelse anges att i fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag.

Av paragrafens första stycke framgår att utöver miljöbalkens regler kan bestämmelser i annan lag reglera den verksamhet som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Annan lag gäller vid sidan av miljöbalken. Lagarna skall tillämpas parallellt (prop. 1997/98:45, del 1, s 10).

I sådana fall då en verksamhet som kan regleras med stöd av balken också faller inom ramen för annan lagstiftning brukar emellertid inte syftet med den andra lagens regler i första hand vara att reglera frågor som omfattas av miljöbalken. Förekomsten av andra bestämmelser innebär alltså inte med någon automatik att balkens regler inte skall tillämpas. Tvärtom innebär den ordningen att andra lagar tillämpas parallellt med miljölagstiftningen. Den prövning som sker enligt de olika lagarna har olika huvudsakliga syften och det är alltså normalt inte fråga om någon dubbel prövning av exempelvis en ansökan i den meningen att samma sak är avsedd att prövas vid två eller flera tillfällen. Prövningsmyndigheterna enligt miljöbalken skall svara för miljöprövningen och ansvariga myndigheter enligt annan lagstiftning för annan prövning som är relevant i sammanhanget. Även den senare prövningen kan dock avse frågor av betydelse för miljön om det föreskrivs i den lag enligt vilken prövningen sker (prop. 1997/98:45, del 1, s 191).

Att lagkonflikter kan uppkomma, om man ser till bestämmelsernas lydelse, är inget nytt eller speciellt för miljöbalken. Det finns ett flertal allmänna rättsgrundsatser som ligger till grund för rättstillämpningen för att lösa denna typ av konflikter. Bland dessa kan nämnas principen att specialregel går före allmän regel, att normer med högre valör tar över normer med lägre valör - dvs.

grundlag tar över vanlig lag, lag tar över förordning och förordning tar över myndighetsföreskrift samt att senare lag tar över tidigare stiftad lag. Dessa principer bör tillämpas också i de situationer då konflikter kan uppkomma mellan miljöbalken och annan lag för den händelse det i direkt berörd lagstiftning inte anges vilken lag som är tillämplig i sådana fall då lagkonflikter kan uppkomma, dvs lagvalsregel saknas (prop. 1997/98:45, del 1, s 192).

### **2.3 Bevisbördans placering**

Av 2 kap. 1 § första stycket MB följer att när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön. Vidare följer av andra stycket att i detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

Av paragrafens första stycke framgår att vid prövning av frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens, prövning av villkor som inte avser ersättning och vid tillsyn så ligger bevisbördan för att kapitlets bestämmelser har tillämpats på den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Bevisbörderegeln gäller inte endast den första tillståndsprövningen av en verksamhet utan även de fall då omprövning skall ske av tillståndet och villkoren för detta. Regeln har motsvarande tillämpning även i de fall verksamheten är underkastad tillsyn utan föregående tillståndsprövning (prop. 1997/98:45, del 1, s 12).

Bevisbördans placering innebär bl.a. att det ankommer på den som söker tillstånd enligt miljöbalken att genom utredningar och i övrigt visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna. Det ankommer också på en verksamhetsutövare att kunna visa för tillsynsmyndigheten att den verksamhet som bedrivs eller den åtgärd som vidtas inte medför effekter eller på annat sätt motverkar miljöbalkens mål på ett sätt som inte kunnat begränsas eller medför olägenheter för människors hälsa eller miljön i sådan grad att det inte kan accepteras. Inte bara driften vid en anläggning utan även anläggningen som sådan kan medföra konsekvenser för hälsa och miljö. Hänsynsreglerna kan således innebära att krav kan ställas även på själva anläggningen och dess lokalisering (prop. 1997/98:45, del 1, s 12).

I paragrafens andra stycke avgränsas kapitlets tillämpningsområde. Hänsynsreglerna skall tillämpas av alla som bedriver, avser att bedriva eller har bedrivit verksamhet samt alla som vidtar, avser att vidta eller har vidtagit en åtgärd som inte är av försumbar betydelse för miljöbalkens mål. Med åtgärder av försumbar betydelse för miljöbalkens mål avses i detta sammanhang åtgärder som i det enskilda fallet saknar eller endast har marginell betydelse för människors hälsa eller miljön och som med hänsyn till sin karaktär inte rimligen bör omfattas av rättsligt bindande hänsynsregler.

Det problematiska med bevisbördan i nu aktuell situation där det svårligen kan fastställas hur den smittsamma djursjukdomen har spridits är att alla som bedriver någon form av verksamhet där en sådan spridning kan ta sin början som utgångspunkt har att visa att den inte uppstått genom eller till följd av deras verksamhet. Just detta är många gånger en närmast omöjlig uppgift – det kommer snarare att handla om vilka åtgärder som generellt sett vidtagits med avseende på berörd fråga.

## **2.4 Kunskapsanskaffande**

Av 2 kap. 2 § MB följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Bestämmelsen anger den allmänna målsättningen att den som bedriver verksamhet eller vidtar en sådan åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika skador på människors hälsa och miljön. Kunskapskravet är allmänt hållet. Även om bestämmelsen kan förväntas sällan direkt komma att läggas till grund för tillsynsmyndighetens ingripande understryker den vikten av att låta kunskap föregå handling eller, enkelt uttryckt, vikten av att tänka efter före. Vilka krav som kan ställas skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Graden av sannolikhet för att en åtgärd eller verksamhet skulle kunna få konsekvenser för hälsa och miljö har naturligtvis betydelse för vilken kunskap som det kan anses motiverat att inhämta. Av den som bedriver en industriell eller motsvarande verksamhet kan däremot krävas att den kunskap av relevans som finns inom och utom landet inhämtas samt att, om tidigare erfarenheter inte har gjorts, egna utredningar och undersökningar genomförs så snart det finns skäl att anta att verksamheten inte saknar betydelse för hälsa och miljö (prop. 1997/98:45, del 2, s 13 f.).

När det gäller frågan om storskalig avfallshantering av den typ kommuner utför finns givetvis ett mycket omfattande krav på kunskapsanskaffande. Den som bedriver miljöfarlig verksamhet kan ha tillstånds- eller anmälningsplikt för sin verksamhet. Vilken typ av verksamhet som ska ha ett tillstånd eller som ska anmäla framgår av miljöprövnings-förordningen. Den kommunala avfallshanteringen och stora delar av den verksamhet som är kopplad till detta – inte minst driften av avfalls- och behandlingsanläggningarna – är tillståndspliktig enligt miljöbalken. Vem som beslutar om tillstånd och vilka krav som ställs på kunskapsunderlag i processen avgörs ytterst av vilken typ av anläggning det är fråga om och vilken typ av miljöpåverkan eller miljörisiker som förknippas med verksamheten.

## **2.5 Försiktighetsprincipen**

2 kap. 3 § MB ger uttryck för den s.k. försiktighetsprincipen. I bestämmelsens första stycke föreskrivs att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för

människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Vidare följer av bestämmelsens andra stycke att dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Principen är internationellt vedertagen och har återfunnits i flera internationella konventioner ända sedan 1970-talet och återfinns alltså. Förenklat uttryckt kan sägas att de försiktighets-mått ska vidtas som behövs för att undvika olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön. Vid bedömningen av vilka försiktighetsmått som ska vidtas ska dock en avvägning göras enligt vad som sägs i 2 kap. 7 § MB (se mer om detta i avsnitt 4.5. - Särskilt om hantering av avfall).

De skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått som kan bli aktuella är av skiftande slag och omfattning. Vad som behövs varierar med påverkans farlighet och omfattning, dels förhållandena där påverkan sker. Bedömningen måste ske individuellt med hänsyn till de omständigheter som föreligger i varje särskilt fall. Stora insatser kan krävas för att motverka en allvarlig miljösituation. Det kan t.ex. vara fråga om tekniska åtgärder, metodval, olika åtgärder på marken, begränsningar av verksamheten, råvaru- och bränsleval och lämnande av information. När verksamheter kräver tillstånd, godkännande eller dispens blir det vanligen aktuellt att villkor ställs med stöd av paragrafen (prop. 1997/98:45, del 2, s 15).

Noterbart är dessutom att redan risken för att en olägenhet kan uppkomma innebär att försiktighetsmått ska vidtas (se bl.a. prop. 1997/98:45, del 1, s 210 och Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 28 februari 2019 i mål nr M 3790-18).

I förarbetena till miljöbalken finns en talande sammanfattning som sägs att beteckningen "försiktighetsprincipen" används för olika handlingsregler i olika sammanhang. Definitioner från "man skall aldrig göra saker vars konsekvenser man inte kan förutse" till "om det finns ett hot om allvarlig eller oåterkallelig skada får avsaknaden av vetenskaplig bevisning inte användas som en ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring" förekommer. Gemensamt för alla definitioner torde dock vara att syftet är att förebygga inte bara säkert förutsebara utan också möjliga skador och olägenheter (prop. 1997/98:45, del 1, s 209).

## **2.6 Rimlighetsavvägning**

Av 2 kap. 7 § miljöbalken följer att kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket samma kapitel gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Bestämmelsen är en proportionalitetsprincip som bygger på att någonstans går en gräns där marginalnyttan för miljön inte uppväger de kostnader som läggs ned på försiktighetsmåten.

Vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken måste en avvägning göras i det enskilda fallet med utgångspunkt i risken för skada eller olägenhet och en sådan skadas eller olägenhets hälso- eller miljömässiga betydelse. Själva avvägningen sker med beaktande framför allt av å ena sidan i vilken mån en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och å andra sidan vilka kostnader en sådan åtgärd medför. En skälighetsavvägning skall göras oavsett om hänsynsregeln innebär krav på visst material, viss teknik, särskilda åtgärder eller andra begränsningar.

Vad gäller bedömningen av var gränsen för vad som kan anses vara en orimlig kostnad går bör det vara av betydelse om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av någon i det dagliga livet. Om kostnaden för en åtgärd är orimlig skall bedömas framför allt med hänsyn till miljönyttan som åstadkoms genom åtgärden. Vilken grad eller art av påverkan som verksamheten eller åtgärden riskerar medföra får således betydelse. Vad gäller yrkesmässig verksamhet ställs krav på att bästa möjliga teknik skall tillämpas. I dessa fall utgår bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt från branschförhållanden och inte den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga, vad gäller yrkesmässig verksamhet gäller detta alla försiktighetsåtgärder.

Kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna skall vara motiverad från miljösynpunkt. Detta innebär att proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som skyddsåtgärden eller försiktighetsmålet medför inte får vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärderna föranleder. Vad gäller bedömningen av vilken nytta en åtgärd medför från hälso- och miljösynpunkt är de miljömål som fastställs av statsmakterna av särskild betydelse. Av riksdagen antagna miljömål skall vara styrande vid bedömningen av ett försiktighetsmåts eller en skyddsåtgärds nytta för människors hälsa och miljön. Det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande (prop. 1997/98:45, del 1 s. 231 ff., s. 206 f. och del 2 s. 24 f.).

Med avseende på såväl de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB som avfallslagstiftningen och den verksamhetspecifika regleringen av avfall i 15 kap. miljöbalken är begreppet människors hälsa och/eller miljön en av grundstenarna (se bl.a. 15 kap. 10, 11 och 20 a §§ MB). För tydlighetens skull anges dessutom i 15 kap. 11 § första stycket MB – som reglerar avfallshantering – att de som hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön och då bl.a. ta särskild hänsyn till den risk som hanteringen kan innebära för skada på vatten, luft, mark, växter eller *djur*. 15 kap. 11 § MB kan därigenom sägas sätta en miniminivå för skydd som inte kan åsidosättas genom tillämpning av rimlighetsavvägningar enligt 2 kap. 7 § MB (15 kap. 11 § MB behandlas nedan se om detta i avsnitt 4.5. - Särskilt om hantering av avfall).

## 3. Tillståndsplikt

### 3.1 Inledning

Avfallsverksamheten omfattas av tillståndsplikt. I vilken grad och vem som ska pröva tillståndsfrågan är olika beroende på karaktären av anläggningarna (exempelvis behandlingsanläggning eller omlastningsanläggning) eller åtgärderna (exempelvis transport av avfall). En gemensam nämnare är emellertid att tillståndsprovningen ska ske med utgångspunkt i miljöbalken och att de oftast utmynnar i ett tillstånd med villkor som reglerar hur verksamheten ska bedrivas och vilken miljöpåverkan som kan tillåtas.

### 3.2 Tillståndsprocessen

Tillståndsprovningen av miljöfarliga verksamheter spelar en viktig roll för att bl.a. kunna motverka negativ påverkan på hälsa och miljö.

Vad en ansökan ska innehålla framgår av bestämmelserna i 22 kap. MB (samt hänvisningen i 19 kap. 5 § miljöbalken för provningar hos länsstyrelsen). Enligt 22 kap. 1 § punkten 4 och 19 kap. 5 § punkten 1 MB ska ansökningshandlingarna innehålla de förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs. Det är avgörande för provningen att det finns ett underlag som visar att och hur de allmänna hänsynsreglerna uppfylls. Det är verksamhetsutövaren som har skyldighet att ta fram och presentera det underlaget (se 2 kap. 1 § MB om bevisbördans placering). I de fall en miljökonsekvensbeskrivning (med innehåll enligt 6 kap. 35–37 §§) eller en liten miljökonsekvensbeskrivning (innehåll enligt 6 kap. 47) ska finnas tillsammans med tillståndsansökan är det många gånger lämpligt att utforma miljökonsekvensbeskrivningen så att det går att utläsa hur de allmänna hänsynsreglerna följs.

En tillståndsprovning enligt miljöbalken innefattar en fullständig provning enligt 2 kap. MB oavsett om det är en ny eller befintlig verksamhet. Bestämmelserna i 2 kap. MB ska tillämpas på samma sätt när det gäller utökning av en befintlig verksamhet som för en ny verksamhet.

Tillstånd, godkännande och dispenser får förenas med villkor. Ett tillstånd kan innehålla många olika typer av villkor. Villkor ska utformas på ett sätt som gör det möjligt att konstatera om villkoret överträts eftersom en överträdelse kan leda till påföljd enligt miljöbalkens sanktionssystem (prop. 1997/98:45, del 2, s. 204).

När det gäller villkoren har Högsta domstolen i NJA 2010 s. 516 sammanfattat syftet med villkoren enligt följande.

”Utgångspunkten är att villkoren ska anpassas till den särskilda verksamhet som tillståndet avser. Villkoren har olika funktioner men kan vara ett sätt att föra över

allmänt hållna författningsregler till preciserade krav på en viss verksamhetsutövare. Mer detaljerade bestämmelser i författning bör normalt inte upprepas, men de kan behöva kompletteras i något avseende. Till detta kommer att villkoren kan täcka in frågor som inte tas upp i någon författning men där en reglering av verksamheten framstår som befogad. Utformningen ska ske så att det tydligt framgår för verksamhetsutövaren vad villkoret innebär och hur det avgränsats och så att det kan konstateras om en överträdelse har förekommit eller inte.”

Av tillståndsbeslutet bör det framgå hur varje hänsynsregel bedömts och om prövningsmyndigheten tagit ställning eller inte. För tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren är det viktigt att det är klargjort vilket utrymme det finns att ställa ytterligare krav enligt 2 kap. i förhållande till såväl det allmänna villkoret som de särskilda villkoren.

### ***3.3 Hur har smittsamma djursjukdomar behandlats i tillståndsprocessen för avfallshantering.***

Nu har vi inom ramen för den här utredningen inte gått igenom samtliga tillstånd för avfallsverksamhet i landet men generellt synes någon direkt bedömning av risker för epizootier och andra smittsamma djursjukdomar normalt inte ske inom ramen för tillståndsprövningen av olika typer av avfallsverksamhet. Förvisso finns exempelvis regelmässigt krav på att behandlings-, lagrings- och omlastningsanläggningar ska vara inhägnade. Det villkoret synes emellertid främst ta sikte på att hindra obehöriga personer från tillträde till området samt dessutom att i viss mån skydda omgivningen från att avfall t.ex. genom blåst sprids utanför anläggningen.

Några direkta krav på att anläggningen ska säkras för tillträde av djur finns oftast inte och skulle i generella termer vara i det närmaste omöjligt eller väldigt kostnadskrävande i annat fall än avseende större rovdjur. Svårigheterna skulle vara påtagliga när det gäller kråk- och måsfåglar samt gnagare. Att hindra dessa från tillträde skulle i princip kräva helt slutna system för avfallshantering. Ett sådant slutet system vid behandlings-, lagrings- och omlastningsanläggningar samt även vid transporter av avfall skulle å ena sidan i viss mån skydda mot att avfallet ger upphov till smittspridning. Å andra sidan är troligen själva insamlingsystemet det stora problemet eftersom avfall där ”lagras” i plasttunnor utomhus eller i därför avsedda utrymmen vid alla fastigheter där avfall uppkommer. Att skydda dessa från kontakt med vilda djur skulle kräva en helt annan avfallshantering än den som idag används i landet.

Som exempel kan nämnas just risken för afrikansk svinpest som bl.a. kan smitta via köttprodukter från smittade djur, till exempel privatimporterad korv från länder där smittan finns. En sådan smittad produkt kan ligga i vilket avfallskärl som helt i hela landet. Det är inte ovanligt att just vildsvin ger sig på avfallskärl och alltså kan smittas den vägen.

### **3.4 Ändring av tillstånd**

Ett tillstånds rättskraft omfattar de frågor som varit föremål för prövningen vilket framgår av 24 kap. 1 § miljöbalken. När en dom eller ett beslut har vunnit laga kraft får det samtidigt rättskraft och gäller därmed mot alla. Verksamhetsutövaren är då normalt sett skyddad mot de ingripanden tillsynsmyndigheten annars kan göra med stöd av 2 kap. miljöbalken, beträffande de frågor som prövats i domen eller beslutet. Tillståndets rättskraft har därmed en avgörande betydelse för hur tillsynen bedrivs, när anmälnings- eller tillståndsplikt inträder för ändring av verksamheten och hur tillsynsmyndigheten kan agera ifall åtgärder är nödvändiga.

Ett tillstånds rättskraft kan dock brytas av föreskrifter och förordningar som är meddelade med stöd av de bestämmelser i miljöbalken som anges i 24 kap. 1 § miljöbalken. Av tillståndsbeslutet bör det framgå hur varje hänsynsregel bedömts och om prövningsmyndigheten tagit ställning eller inte. För tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren är det viktigt att det är klargjort vilket utrymme det finns att ställa ytterligare krav enligt 2 kap. i förhållande till såväl det allmänna villkoret som de särskilda villkoren. Nu är så emellertid inte alltid fallet Naturvårdsverket har därför tagit fram utgångspunkter för prövning av ett tillstånds rättskraft.

Med beaktande av Naturvårdsverkets utgångspunkter för rättskraftsprövning finns skäl att i vart fall inte utesluta att möjligheter finns för en ändring av befintliga tillstånd kring avfallsverksamhet för att med utgångspunkt i de allmänna hänsynsreglerna ställa upp ytterligare villkor för att förhindra smittspridning av farliga djursjukdomar.

## **4. Det kommunala renhållningsansvaret**

### **4.1 Inledning**

Den svenska avfallslagstiftningen bygger i stor utsträckning på den övergripande rättsliga regleringen om avfall på EU-nivå - Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphävande av vissa direktiv (ramdirektivet om avfall). Syftet med direktivet är att skydda människors hälsa och miljön genom att vidta avfallsförebyggande åtgärder och genom att minska de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt att minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning.

Det svenska kommunala renhållningsansvaret regleras främst i 15 kap. MB och i avfallsförordningen (2020:614). Utöver de avfallsspecifika reglerna i 15 kap. MB och avfallsförordningen påverkar även de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB i stor utsträckning. Även vissa regler om miljöbalkens mål och tillämpningsområde i 1 kap. MB kan ha betydelse för krav och ansvar.



## **4.2 Vad omfattar det kommunala renhållningsansvaret**

Enligt 15 kap. 1 § MB avses med avfall i denna balk varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Vissa undantag rörande industriella processer regleras i bestämmelsen andra stycke.

Den kommunala renhållningsskyldigheten omfattar enligt 15 kap. 20 § MB:

1. kommunalt avfall,
2. avloppsfraktioner och filtermaterial från enskilda avloppsanläggningar, som är dimensionerade för högst 25 personekvivalenter, om anläggningen endast används för
  - a) hushållsspillvatten, eller
  - b) spillvatten som till sin art och sammansättning liknar hushållsspillvatten,
3. latrin från torrtoaletter och jämförliga lösningar, och
4. bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet.

Med kommunalt avfall avses i denna balk, enligt 15 kap. 3 § miljöbalken, avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, dock inte

1. avfall från tillverkning,
2. avfall från jord- och skogsbruk,
3. avfall från fiske,
4. avfall från septiktankar, avloppsnät och avloppsrening,
5. bygg- och rivningsavfall, och
6. uttjänta bilar.

Avfall från tillverkning, jord- och skogsbruk, fiske, septiktankar, avloppsnät och avloppsrening, samt uttjänta bilar, omfattas alltså inte av begreppet kommunalt avfall.

Även om avfall från septiktankar, avloppsnät och avloppsrening inte är kommunalt avfall har kommunen enligt 15 kap 20 § miljöbalken ändå ansvar för att behandla och borttransportera vissa sådana fraktioner. Detsamma gäller för bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet.

Enligt 15 kap. 24 § miljöbalken är det förbjudet för annan än kommunen eller den kommunen anlitar att hantera kommunalt avfall eller annat avfall under kommunalt avfall. Kommunen bestämmer själv hur avfallshanteringen ska organiseras och utföras. Det kan ske i såväl egen regi eller genom att fristående entreprenör anlitas. Kommunen förblir dock alltid huvudman för verksamheten och kan aldrig överföra sitt grundläggande ansvar till annan. Kommunen kan dock inrätta gemensam nämnd med annan kommun eller överföra huvudmannaskapet på ett kommunalförbund.

### **4.3 Hur ska avfallet behandlas**

Kommunen har ansvaret för att såväl behandla kommunalt avfall och annat avfall under kommunalt ansvar (15 kap. 20 § MB) som att transportera bort (15 kap. 20 a § MB) det avfall som avses i 20 § från den fastighet där avfallet finns, om

1. borttransport behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, eller
2. fastighetsinnehavaren begär att kommunen ska transportera bort avfallet och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

Med att behandla avfall avses enligt 15 kap. 6 § MB att återvinna eller bortskaffa avfall. Av 15 kap. 10 § andra stycket MB följer att den som är ansvarig för att avfall blir behandlat ska se till att det

1. återvinns genom att det förbereds för återanvändning,
2. materialåtervinns, om det är lämpligare än 1,
3. återvinns på annat sätt, om det är lämpligare än 1 och 2, eller
4. bortskaffas, om det är lämpligare än 1-3.

Vidare följer av 15 kap. 10 § andra stycket MB att den behandling av avfallet som bäst skyddar människors hälsa och miljön som helhet ska anses som lämpligast, om behandlingen inte är orimlig.

Den här s.k. avfallshierarkin utgör utgångspunkt behandlingen av avfall. Med behandling av avfall enligt ramdirektivet om avfall avses återvinning eller bortskaffande av avfall. Hierarkin reglerar således inte andra former av avfallshantering som t.ex. transporter eller insamling. Avfallshierarkin anger en utgångspunkt för vilken behandlingsmetod som är den bästa för miljön som helhet. Det innebär att en behandlingsmetod som anges högre upp i hierarkin som regel ska anses bättre för miljön som helhet än en metod som anges längre ner. Förberedelse för återanvändning anses t.ex. generellt vara att föredra framför materialåtervinning. Det är angeläget att ett helhets- och livscykelperspektiv anläggs. Vid tillämpningen av hierarkin bör man ta hänsyn till den allmänna påverkan som en produkt, ett material eller ett ämne har under hela sin livscykel, dvs. från det att råvaran utvinns till dess att avfallet behandlas. Avfallsbehandlingen ingår i livscykelanalysen. Analysen ska sammantaget ge det bästa möjliga utfallet för miljön (prop. 2015/16:166 s 34).

Avfallshierarkin omfattar alltså bara behandling av avfallet medans den svenska avfallshanterings infrastruktur omfattar både insamling och transport av avfallet samt behandling av avfallet i olika former. Hushåll, offentliga verksamheter och företag är beroende av att offentliga eller privata aktörer tar hand om avfallet. Avfallshanterings infrastruktur ska ses som en del av den övriga samhällsplaneringen och utformas på ett energi- och resurseffektivt sätt och så att hållbar konsumtion kan främjas (prop. 2015/16:166 s 31).

Även 2 kap. 5 § MB ger uttryck för den hushållningsprincip som också utgör grunden för avfallshierarkin. Enligt första stycket i nämnda paragraf ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att:

1. minska mängden avfall,
2. minska mängden skadliga ämnen i material och produkter,
3. minska de negativa effekterna av avfall, och
4. återvinna avfall.

Bestämmelsen innebär att råvaror ska användas så effektivt som möjligt och att förbrukningen ska minimeras. I förarbetena till bestämmelsen anges att i ”valet mellan återanvändning, återvinning, energiåtervinning och deponering bör den metod prioriteras som ger bäst resultat från resurshushållningssynpunkt utan att viktiga miljöaspekter åsidosätts. Detta torde i de allra flesta fall innebära att återanvändning väljs före materialåtervinning och först därefter energiutvinning, vilket dock i sin tur vanligtvis bör vara att föredra framför deponering” (prop. 1997/98:45 del 2 s. 21). Hushållningsprincipen är en allmän hänsynsregel och gäller för alla verksamheter och alla åtgärder som vidtas. Principen ska således tillämpas såväl vid produktion av varor som vid hantering av avfall (prop. 2015/16:166 s 34).

Enligt 15 kap. 24 § miljöbalken är det förbjudet för annan än kommunen eller den kommunen anlitar att hantera kommunalt avfall eller annat avfall under kommunalt ansvar. Kommunen bestämmer själv hur avfallshanteringen ska organiseras och utföras. Det kan ske i såväl egen regi eller genom att fristående entreprenör anlitas. Kommunen förblir dock alltid huvudman för verksamheten och kan aldrig överföra sitt grundläggande ansvar till annan. Kommunen kan emellertid inrätta gemensam nämnd med annan kommun eller överföra huvudmannskapet på ett kommunalförbund.

#### **4.4 Avfallsproducentens ansvar**

Enligt 15 kap. 11 a § MB ansvarar, om inte annat har avtalats eller är föreskrivet i lag eller annan författning, den ursprungliga avfallsproducenten för

1. att avfallet genomgår en fullständig behandling i enlighet med 10 §, och
2. kostnaderna för att hantera det avfall som har producerats.

Vidare följer av 15 kap. 4 § att med avfallsproducent avses i denna balk den som ger upphov till avfall (ursprunglig avfallsproducent) och den som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning.

Avfallsproducenter kan vara ursprungliga avfallsproducenter eller sådana som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning. En ursprunglig avfallsproducent kan vara en verksamhetsutövare som tillverkar stål och genom tillverkningen ger

upphov till avfall som består av slagg som ska deponeras. Ett annat exempel på en ursprunglig avfallsproducent är en privatperson som köper en glass med förpackning och öppnar den och ger upphov till förpackningsavfall (prop. 2019/20:156 s 92).

I punkt 1 regleras den ursprungliga avfallsinnehavarens ansvar för att se till att avfallet genomgår en fullständig behandling i enlighet med avfallshierarkin. För vissa typer av avfall är dock ansvaret för behandlingen särskilt reglerat. I 15 kap. 20 § finns t.ex. en skyldighet för kommunen att behandla kommunalt avfall och annat avfall under kommunalt ansvar. Ett hushåll ansvarar således inte för att välja behandlingsmetod för det avfall som hushållet producerar. Liknande bestämmelser om lättnader i den ursprungliga avfallsproducentens ansvar för behandlingen finns även för avfall som omfattas av producentansvar, t.ex. förpackningsavfall och elavfall (prop. 2019/20:156 s. 96 f.).

#### **4.5 Särskilt om hantering av avfall**

Av 15 kap. 11 första stycket MB följer att den som hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljön. Särskild hänsyn ska tas till

1. den risk som hanteringen kan innebära för skada på vatten, luft, mark, växter eller djur,
2. de olägenheter som hanteringen kan innebära genom buller eller lukt, och
3. den negativa påverkan som hanteringen kan ha på sådana särskilt skyddade områden som avses i 7 kap., på andra områden av särskild betydelse för miljön eller på landskapet i övrigt.

En hantering som står i strid med bestämmelsen är inte tillåten oavsett om den utförs av en privatperson eller en verksamhet, dvs den gäller för alla. Däremot ska kommunen enligt 15 kap. 20 § miljöbalken sköta insamling och behandling av hushållsavfall, vilket även inkluderar den infrastruktur som krävs för att fullfölja uppgiften, t.ex. att tillhandahålla kärl för insamlingen. Det är således kommunen eller någon annan aktör som samlar in hushållsavfall som omfattas av producentansvar som ansvarar för att lämpliga kärl utformas och hanteras så att olägenheter på grund av t.ex. lukt inte uppstår mer än nödvändigt. Privatpersonen ansvarar däremot för att följa kommunens föreskrifter och använda kärnen på avsett sätt (prop. 2019/20:22 s 16).

All mänsklig verksamhet innebär risker i någon form och i någon grad. Bestämmelsen är inte avsedd att omfatta alla typer av risker utan kravet bör preciseras till att avse ”risk för skada på människors hälsa eller miljön”, vilket ligger i linje med bestämmelsens lydelse i avfallsdirektivet. Risker måste även vara beaktansvärd i förhållande till den verksamhet som bedrivs. Vissa risker är så pass obetydliga att de inte negativt påverkar det hälso- och miljöskyddsintresse som avfallsregelverket är avsett att skydda.

En tillämpning av 2 kap. 7 § (rimlighetsavvägning) kan dock inte leda till att en hantering av avfall kan anses rimlig om den innebär en lägre skyddsnivå än som anges i den mer specifika bestämmelsen i 15

kap. 11 §. Ekonomiska avvägningar kan således inte medföra att det är rimligt att hantera avfall på ett sätt som strider mot 15 kap. 11 §, dvs. att hantera avfall utan att ta sådan särskild hänsyn som anges där. Förslaget innebär således en skärpning av kraven på avfallshanteringen genom att det sätter en miniminivå för miljöskyddet som inte kan åsidosättas genom en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § (se prop. 2019/20:22 s 16)

I förevarande fall är det punkten 1 som är av intresse, dvs. särskild hänsyn till den risk som hanteringen kan innebära för skada på vatten, luft, mark, växter eller djur. Någon närmare beskrivning med vad som avses finns inte i förarbetena men bestämmelsen omfattar skador på djur där risken är beaktansvärd vilket i vart fall teoretiskt kan anses omfatta epizootier och andra smittsamma djursjukdomar. Om risker för uppkomsten av nu föreliggande afrikanska svinpest borde ha betraktats inom avfallshanteringen tidigare kan vara svårt att bedöma men huruvida det varit en beaktansvärd risk är väl tveksam mot bakgrund av att afrikansk svinpest inte förekommit i landet tidigare och att SVA:s bedömning är att inget som tyder på att afrikanskt svinpestvirus finns eller har funnits i kommersiella fläskprodukter inom EU.

Den största smittorisken inom avfallshanteringen är förmodligen matavfall (bioavfall), om man bortser från sådant kontaminerat avfall som är följden av ett pågående utbrott. Separat insamling av matavfall är redan idag väldigt vanligt och kommer dessutom att bli obligatoriskt fr.o.m. den 1 januari 2024. Den som har sådant avfall ska bl.a. sortera ut biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall och förvara det skilt från annat avfall. Även insamlingen av sådant bioavfall ska ske separat. Med det sagda i åtanke borde skyddsåtgärder inom avfallshanteringen för smittspridning till djur främst kunna bli aktuellt inom insamling av bioavfall.

För att det ska fungera är det emellertid av yttersta vikt att avfallsproducenterna är noggranna med vad de kastar var. Som nämnts tidigare i avsnitt 3.3. är dessutom den kanske största risken alla utplacerade avfallskärl.

Sortering blir av yttersta vikt om matavfall som kan vara smittat, t.ex. utländska köttprodukter, blandas samman med restavfallet finns ju riskerna även där. Det kan dessutom finnas en risk att annat som servetter och liknande som slängs i restavfallet är kontaminerat. Det torde emellertid vara en mindre risk än själva matavfallet. För att säkerställa rätt sortering av avfallet behöver kommunerna vara tydliga i sina föreskrifter.

#### **4.6 Betydelsen av kommunala föreskrifter**

Enligt 15 kap. 39 § MB § får regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer meddela de föreskrifter om hur avfall ska hanteras som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.

Av 15 kap. 41 § MB framgår bl.a. att det för varje kommun ska det finnas en renhållningsordning som ska antas av kommunfullmäktige. Renhållningsordningen ska innehålla en avfallsplan och de föreskrifter som kommunen har meddelat med stöd av regeringens bemyndiganden enligt detta kapitel.

Regeringen har bemyndigat kommunerna genom 9 kap. 1 och 2 §§ avfallsförordningen (2020:614) att meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras. Enligt får 9 kap. 1 § avfallsförordningen får kommunen meddela föreskrifter om:

1. hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall ska vara beskaffade och skötas,
2. att vissa slag av avfall ska förvaras och transporteras skilt från annat avfall,
3. skyldighet att i fråga om förvaring och transport av avfall vidta andra åtgärder som är nödvändiga av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller av andra hälso- eller miljöskäl,
4. att den som bedriver en yrkesmässig verksamhet inom kommunen där annat avfall än sådant avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken produceras ska lämna de uppgifter om arten, sammansättningen, mängden eller hanteringen av avfallet som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning, och
5. hur en anmälan enligt 5 kap. 15 § ska göras.

Vidare följer av 9 kap. 2 § avfallsförordningen att kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om hanteringen av det avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken.

Det kan konstateras att 9 kap. 2 § avfallsförordningen innehåller ett vitt bemyndigande för kommunerna att meddela ytterligare föreskrifter om hantering av avfall. Kommunen har således stora möjligheter att styra hur avfall ska hanteras exempelvis genom att föreskriva om exempelvis förvarings-, utsorterings- och hanteringskrav. Det kan vara viktigt framförallt i den svaga länk som avfallsproducenterna utgör, och då främst privatpersoner utgör.

För att kommunen ska kunna fullgöra sitt ansvar att transportera och behandla avfall under kommunalt ansvar föreskrivs regelmässigt i avfallsföreskrifterna att fastighetsinnehavare, nyttjanderättshavare eller annan avfallsproducent är skyldig att rätta sig efter kommunens anvisningar om hantering av det avfall som uppkommer inom fastigheten. Dessa föreskrifter är särskilt viktiga för att exempelvis undvika att matavfall sammanblandas med vanligt restavfall. För att få omhändertata matavfall på den egna fastigheten genom kompostering krävs anmälan enligt 5 kap. 15 § avfallsförordningen. Det ställs dessutom i föreskrifterna regelmässigt upp krav på hur sådan kompostering ska hanteras och skötas. Här kan de bli fråga om ytterligare krav på exempelvis behållare som är skyddade mot angrepp av djur som exempelvis vildsvin.

## 5. Egenkontroll

### 5.1 Krav på egenkontroll

Av 26 kap. 19 första stycket MB följer att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Vidare följer av andra stycket samma paragraf att den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

Vidare följer av 6 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll att verksamhetsutövaren fortlöpande och systematiskt ska undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av undersökningar och bedömningar skall dokumenteras.

Ansvar för miljöbalkens efterlevnad ligger främst på verksamhetsutövarna. Det är verksamhetsutövarens skyldighet att se till att balkens regler inte åsidosätts och att verksamheten bedrivs så att miljöbalkens syften uppfylls. Det är den som bedriver en verksamhet som har störst kunskap om den och dess verkningar. Detta gäller för all verksamhet av betydelse för miljöbalkens syften oavsett om det avser näringsverksamhet eller åtgärder som vidtas av någon privat. Även sådan verksamhet som inte kan räknas till en fast anläggning, t.ex. transporter, omfattas. Kravet på egenkontroll måste naturligtvis anpassas till varje verksamhet så att det inte får orimliga konsekvenser. Vad som kan fordras av den som utövar en hobby skiljer sig väsentligt från vad som bör ankomma på den som driver en industriell verksamhet. Samtidigt måste naturligtvis hälso- och miljöeffekterna av verksamheten vara avgörande. Verksamhetsutövarens ansvar inskränker sig inte till att kontrollera att balkens bestämmelser och för verksamheten särskilt meddelade villkor efterlevs. Det ankommer därutöver på denne att aktivt hålla sig informerad om verksamhetens påverkan på miljön även i den mån det inte är fråga om en i och för sig otillåten påverkan. Verksamhetsutövaren skall planera sin verksamhet på ett sådant sätt att miljöbalkens syfte inte motverkas, utan tvärtom skall verksamheten bedrivas så att balkens syften nås (prop. 1997/98:45, del 2, s 279 f.).

### 5.2 Egenkontrollens syften

Egenkontrollen kan sägas vara den metod som miljöbalken anvisar för att den det berör ska kunna ta sitt ansvar och för att kunna visa för tillsynsmyndigheten att hänsynsreglerna följs (den omvända bevisbördan, 2 kap. 1 § MB).

Genom att genomföra s.k. egenkontroll skapas förutsättningar för att genomföra, upprätthålla och visa att verksamheten följer miljöbalkens och myndigheternas krav. Egenkontrollen innefattar den organisation, de rutiner (t.ex. för drift, skötsel och underhåll), åtgärder och liknande som skapar förutsättningar för regelefterlevnad.

Egenkontrollen innebär att den berörde på egen hand, utan att någon myndighet ska behöva påpeka det, behöver ta reda på vilka lagkrav, andra rättsliga krav, beslut och domar som gäller samt hålla denna kunskap uppdaterad och tillgänglig (se Naturvårdsverkets handbok 2001:3, Egenkontroll - en fortlöpande process, s 16).

### **5.3 Egenkontroll och epizootier (särskilt afrikansk svinpest)**

I vissa situationer där vildsvin utgör ett påtagligt problem på eller i anslutning till en avfallsanläggning är det tänkbart att det är rimligt att på olika sätt skydda avfallet från vildsvinen. Mot bakgrund av att vildsvinssituationen ser olika ut i landet och även att lokala och regionala variationer förekommer är det knappast lämpligt och inte heller rimligt med beaktande av en rimlighetsavvägning (jfr 2 kap. 7 § MB) att reglera detta generellt genom exempelvis föreskrifter.

I de fall där vildsvin är ett problem i anslutning till avfallsanläggningar görs redan idag generellt insatser för att få bort problemen. Det handlar och har handlat om lite olika problem såsom nedskräpning, arbetsmiljö, förstörelse och liknande som har föranlett insatser mot vildsvin. Till detta kommer numera även risken, även om den är begränsad, smitta av afrikansk svinpest. Insatserna görs allt som oftast som ett resultat av egenkontrollen och innebär att där vildsvin är ett problem vidtas åtgärder för att eliminera problemet. Vilka åtgärder som vidtas kan se lite olika ut och kombineras på lite olika sätt. Det är allt från att förbättra instängsling, förvaring och omlastning av avfall i containers, inomhus eller avgränsat med betongblock och liknande. Även ökad avskjutning av vildsvin i anläggningens närområde sker redan idag regelmässigt där problem förekommer.

Allmänt sett är egenkontrollen och den problem- och riskidentifiering som följer av sådan kontroll samt i förlängningen åtgärder där det faktiskt är ett problem rimligare än en generell reglering. Med beaktande av en rimlighetsavvägning kommer då problemen att hanteras där de finns vilket stämmer bättre in på kravet i 2 kap. 7 § MB om att särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Finns inga problem med vildsvin är nyttan av skyddsåtgärderna naturligtvis obefintlig och det är då knappast ekonomiskt försvarbart att nödgas vidta åtgärderna till följd av ålägganden.



## 6. Epizootier och dess reglering

### 6.1 Inledning

I Jordbruksverkets föreskrifter om att förebygga och bekämpa vissa djursjukdomar beskrivs vilka sjukdomar som omfattas av epizootilagen. De flesta av epizootierna är också förtecknade som a-, b- eller c-sjukdomar i EU:s förteckning över djursjukdomar. Det innebär att de flesta av åtgärderna vid ett utbrott styrs av EU:s bestämmelser. EU:s förordningar på området gäller direkt i medlemsstaterna. För att de ska kunna verkställas i sin helhet i Sverige behöver de dock kompletteras av nationell lagstiftning i vissa avseenden, såsom bestämmelser om offentlig kontroll, straff och överklagande.

A-sjukdomar, som exempelvis afrikansk svinpest, ska bekämpas med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 (EU:s djurhälsolag).

EU:s djurhälsolag kompletteras även av bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt därtill kopplade ändringsförordning.

I artikel 13 i EUF-fördraget erkänns djur som kännande varelser. I unionslagstiftningen om djurskydd uppställs krav på att djurägare, djurhållare och behöriga myndigheter ska iaktta djurskyddskrav som säkerställer att djur behandlas humant och inte förorsakas onödig smärta och onödigt lidande.

Generellt kan sägas att den överstatliga EU lagstiftningen som är relevant i sammanhanget är väldigt omfattande och detaljrik men den är begränsad till vissa branscher och förfaranden. Regleringen handlar i stor utsträckning om klassning av sjukdomar, sjukdomsbekämpning och förebyggande verksamhet i huvudsaks begränsad till anläggningar för djurhantering, hantering av djur och transport av djur och annan verksamhet inom eller med kopplingar till den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. Det finns inga specifika regler kopplade till avfallshantering generellt däremot finns krav rörande destruering, bearbetning, omvandling eller behandling av produkter, foder eller andra ämnen eller behandling av utrustning, transportmedel, växter eller växtprodukter eller vatten som kan vara förorenat (se bl.a. EU:s djurhälsolag artikel 61). Det handlar här om sådant avfall som är eller kan misstänkas vara kontaminerat med smittämnet.

Utöver den överstatliga lagstiftningen finns kompletterande bestämmelser i den svenska epizootilagen (1999:657) och epizootiförordningen (1999:659) samt zoonoslagen (1999:658) för sjukdomar och smittämnen hos djur som kan spridas naturligt från djur till människa (zoonoser) och som inte är sådana epizootiska sjukdomar som omfattas av epizootilagen.

Till detta ska läggas Statens jordbruksverks föreskrifter om förebyggande och bekämpning av vissa djursjukdomar - SJVFS 2023:15.

Enligt 11 a § epizootilagen är det Jordbruksverket som samordnar övriga kontroll-myndigheters verksamhet och lämnar råd och hjälp i denna verksamhet. Med övriga kontrollmyndigheter avses länsstyrelserna enligt 11 § epizootilagen. Det är också Jordbruksverket som, enligt 2 § epizootiförordningen, ska leda och samordnar de förebyggande åtgärderna och bekämpningen enligt epizootilagen (1999:657).

I epizootilagen finns vissa bestämmelser som tar sikte på avfall.

## **6.2 Epizootilag**

Enligt 1 § epizootilagen kompletterar lagen sådana bestämmelser i EU-förordningar (EU-bestämmelser) som faller inom lagens tillämpningsområde. Enligt 8 § punkten 9 epizootilagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, för att förebygga eller bekämpa epizootiska sjukdomar, meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om begränsningar eller andra villkor vad gäller transport eller annan hantering av levande och döda djur, produkter av djur, andra varor, avfall och annat material.

Av 4 § epizootiförordningen följer att Jordbruksverket får meddela föreskrifter som avses i 2, 5, 6, 8 och 17 §§ epizootilagen (1999:657) samt besluta enligt 8 och 10 §§ i lagen.

Exakt hur långt föreskriftsmöjligheterna enligt 8 § punkten 9 sträcker sig rörande avfall är emellertid oklart. Förarbetena till bestämmelsen är begränsade men synes främst ta sikte på sådant avfall som är eller kan misstänkas vara kontaminerat med smittämnet (se prop. 1998/99:88 s. 21 och prop. 2004/05:29 s. 17 f.). Lagtexten innehåller emellertid ingen begränsning till avfall som är eller kan misstänkas vara kontaminerat utan talar om möjligheterna att i förebyggande syfte meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om begränsningar eller andra villkor för transport eller annan hantering av bl.a. avfall.

Utifrån ett förebyggandeperspektiv kan det alltså inte helt inte uteslutas att föreskriftsrätten kan användas för att ställa krav på avfallshantering i generell mening för att förebygga uppkomsten av epizootiska sjukdomar. Men som sagt det är oklart om föreskriftsrätten är tänkt att omfatta en sådan situation och bestämmelsen synes inte heller ha använts på det sättet.

## **6.3 Jordbruksverkets roll som central tillsynsmyndighet**

Jordbruksverket är central tillsynsmyndighet för både förebyggande och bekämpande av epizootier såväl enligt EU lagstiftningen som den kompletterande svenska lagstiftningen. Även om de styrande

reglerna i någon mening är snäva på så sätt att de begränsar sig till specificerade åtgärder och branscher samt till transport och hantering av kontaminerade produkter eller avfall så bör det rimligen ligga i Jordbruksverkets uppdrag att informera om epizootiska sjukdomar och risker för att sådana kan uppkomma.

I beaktandesatserna 51 och 52 i EU:s djurhälsolag anges att optimal förvaltning av djurhälsa endast kan uppnås i samarbete med djurhållare, aktörer, veterinärer, yrkesverksamma inom djurs hälsa, övriga berörda parter och handelspartner. För att garantera deras stöd är det nödvändigt att organisera beslutsförfaranden och tillämpningen av åtgärderna i denna förordning på ett klart, öppet och inkluderande sätt. Den behöriga myndigheten bör också vidta lämpliga åtgärder för att hålla allmänheten informerad, särskilt om det finns rimliga skäl att misstänka att djur eller produkter kan utgöra en risk för djurs eller människors hälsa eller om ett fall är av allmänt intresse.

Vidare anges i EU:s djurhälsolag artikel 15 - Information till allmänheten – att om det finns rimliga skäl att misstänka att djur eller produkter som har sitt ursprung i unionen eller som kommer in i unionen från länder utanför kan utgöra en risk, ska den behöriga myndigheten vidta lämpliga åtgärder för att informera allmänheten om riskens art och om de åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas för att förebygga eller kontrollera risken, med beaktande av riskens art, grad och omfattning samt allmänintresset av tillgång till information.

Epizootier är förvisso sällsynta men är generellt av karaktären att de måste beaktas inom ramen för de allmänna hänsynsreglerna eftersom de kan få betydande påverkan på människors hälsa och miljön. Enligt försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § MB ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det följer dessutom av 2 kap. 2 § att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

För att hänsyn till epizootier eller andra allvarliga smittsamma djursjukdomar ska behöva tas inom ramen för försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 §§ MB behöver det bedömas att det finns en beaktansvärd risk för att avfallsverksamheten på något sätt kan komma att leda till uppkomst eller spridning av en sådan sjukdom.

Det finns här skäl att även nämna proportionalitetsprincipen i 2 kap. 7 § MB som föreskriver att nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått ska jämföras med kostnaderna för sådana åtgärder.

Visserligen finns en skyldighet för verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 2 § MB skaffa sig nödvändig kunskap med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Att bedöma behovet av åtgärder inom avfallshanteringen för att förhindra uppkomst eller spridning av smittsamma djursjukdomar och att inom ramen för avfallshanteringen vidta åtgärder för att kunna förebygga sådana förutsätter emellertid sådan specialistkunskap att det behövs information från särskild expertis. Någon diskussion om detta i generell mening synes inte ha skett, i vart fall inte i någon större utsträckning. Inte heller synes frågan ha varit föremål för prövning inom ramen för tillståndsgivning inom avfallsområdet och några krav i sammanhanget ställs följaktligen inte heller på verksamhetsutövare som bedriver tillståndspliktig verksamhet.

Slutsatsen av ovanstående är att Jordbruksverket inom ramen för sitt informationsansvar måste anses ha en särskild skyldighet att, för den händelse det finns särskilda risker inom ramen för avfallsverksamheten, allmänt informera om risker och åtgärder för att förhindra uppkomsten av smittsamma djursjukdomar. Om inte ens den centrala tillsynsmyndigheten inom området för smittsamma djursjukdomar reagerar på risker inom avfallshanteringen är det svårt för verksamhetsutövare inom avfallssektorn att såväl kunna skaffa sig kunskaper som att förstå och bedöma riskerna.