



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2025-03-05
meddelad i
Nacka

Mål nr M 7777-24

PARTER

Klagande

Göteborgs Stad Kretslopp- och Vattennämnden, 212000-1355
Box 123
424 23 Angered

Motpart

1. Baking Bad Infusions
contact@bakingbadinfusions.eu

2. FastGas
info@ramdon.com

3. Flavour Whip
contact@ivm-firma.pl

4. GreatWhip
info@grtsupply.com

5. InfusionMax
contact@infusionmax.eu

6. Miami Magic Infusions
admin@miamimagic.com

7. Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Naturvårdsverkets beslut 2024-09-16 i ärende nr NV-05802-24, se bilaga 1

SAKEN

Begäran om tillsynsåtgärder mot producenter av lustgastuber

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen undanröjer det överklagade beslutet och återförvisar ärendet till Naturvårdsverket för fortsatt handläggning.

Dok.Id 934192

Postadress
Box 69
131 07 Nacka

Besöksadress
Sicklastråket 1

Telefon
08-561 656 30

E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se
www.nackatingsratt.domstol.se

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00 – 16:30

BAKGRUND

Göteborgs Stad Kretslopp- och Vattennämnden (nämnden) begärde genom skrivelse att Naturvårdsverket skulle vidta åtgärder i enlighet med sitt tillsynsansvar.

Tillsynen skulle rikta sig mot producenter av lustgastuber för att dessa ska uppfylla sina skyldigheter som producenter enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Naturvårdsverket utfärdade, som svar på nämndens begäran, en skrivelse. Naturvårdsverkets skrivelse har nu överklagats till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen ska göra bedömningen att motparterna Baking Bad Infusions, FastGas, Flavour Whip, GreatWhip, InfusionMax och Miami Magic Infusions ansvarar för sitt förpackningsavfall i enlighet med producentansvaret, även om det klassas som farligt avfall, och därför upphäver Naturvårdsverkets beslut i följande delar samt visar ärendet åter till Naturvårdsverket för fortsatt handläggning.

1. Att producenter av lustgastuber omfattas av kraven i förpackningsförordningen endast till dess förpackningen blir avfall.
2. Att kommunen ansvarar för att transportera bort och behandla lustgastuber (och därmed stå alla kostnader för detta utan ersättning från producenterna).

Till stöd för sin talan har nämnden i huvudsak anfört följande.

Naturvårdsverket har avslagit nämndens begäran om tillsynsåtgärder

Naturvårdsverket har genom sitt ställningstagande avslagit nämndens begäran om tillsynsåtgärder för att säkerställa att producenterna själva eller genom producentansvarsorganisationerna står för den fulla kostnaden för avfallshanteringen. Det överklagade beslutet innebär att Naturvårdsverket inte vidtar åtgärder för att säkerställa att kommunerna ersätts av producenterna för insamlingen och att producenterna inte behöver ansvara för behandlingen eller kostnaderna för den. Det medför i sin tur att fastighetsägarna genom avfallstaxan fortsatt tvingas bekosta den

kraftigt ökande kostnaden för insamling och behandling av engångsbehållare för lustgas. Producenterna slipper i praktiken allt ansvar för avfallet, vilket strider mot syftet med producentansvaret.

Lustgastuber är förpackningsavfall

Klassificering och avfallskod för kasserade lustgastuber klargör att dessa är förpackningsavfall, oavsett om de samtidigt är farligt avfall. Lustgastuber är förpackningar enligt definitionen i 1 kap. 4 § förpackningsförordningen. Något undantag från definitionen finns inte för lustgastuber eller andra förpackningar som är farligt avfall. Förpackningar av lustgastuber för engångsbruk och andra lustgastuber för användning av privatpersoner och andra konsumenter uppfyller alla kriterier för att bedömas vara förpackningar. Lustgastuber med rester av lustgas, eller annars under tryck, klassificeras som förpackning som är farligt avfall, vilket är en underkategori till förpackningsavfall. De klassificeras även då som förpackningar, se bilaga 3 till avfallsförordningen (2020:614), avfallskod 15 01 11*. Det rör sig alltså om förpackningsavfall. Att förpackningsavfallet även är farligt avfall innebär att det ska sorteras ut och behandlas separat från övriga förpackningar, 3 kap. 4 § andra stycket avfallsförordningen. Det upphör dock inte att vara förpackningar när de klassas som farligt avfall, vilket tydligt framgår genom dess avfallskod som ligger under förpackningskapitlet 15 01.

Förpackningsavfall ligger under producentansvar även när de är farligt avfall

Lustgastuber är förpackningar (som oftast är farligt avfall) och faller under producentansvaret för förpackningar, inklusive de operativa och finansiella skyldigheterna för behandling av avfallet. Förpackningsförordningen är Sveriges implementering av EU:s förpackningsdirektiv. Syftet med producentansvaret är alltså att producenterna ska ta ansvar för dels utformningen av sina produkter, dels insamling och behandling av produkterna när de blivit förpackningsavfall. Detta stämmer med vad EU uttrycker i förpackningsdirektivet. Lustgastuber ingår inte i det vanliga förpackningsavfallsflödet. Idag hanteras tuberna i kommunens insamlings- och behandlingsflöde för farligt avfall. Det finansieras felaktigt av avfallstaxan som betalas av fastighetsägare och övriga inom avfallskollektivet.

Dispens eller annat undantag saknas

Det finns bara en paragraf i förpackningsförordningen som nämner farligt avfall, och det är 4 kap 2 §, som i det enskilda fallet ger möjlighet till tidsbegränsad dispens från kravet att anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation som åtar sig att ta hand om producentens förpackning när den blir avfall. Dispens kan erhållas endast om samtliga förpackningar som producenten tillhandahåller på marknaden ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall. Enligt uppgift från Naturvårdsverket har i dagsläget inte någon producent sökt eller fått en sådan dispens som nämns i 4 kap. 2 §. Även om en producent skulle få en sådan dispens ska dispensen, enligt samma paragraf, endast gälla ”för viss tid”. Dispensmöjligheten avser kravet i 4 kap 1 § om att anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation. ”Detta eftersom producentansvarsorganisationen då inte kommer ta hand om producentens förpackningar när de blivit avfall utan går i en annan avfallsström”, skriver Naturvårdsverket på sin hemsida. Nämnden menar dock att det inte finns stöd i miljöbalken eller förpackningsförordningen för att göra undantag från reglerna om bland annat förpackningsdesign och åtgärder för att minska mängden avfall, bara för att förpackningsavfallet ska hanteras enligt särskilda regler.

Här kan jämföras med exempelvis producentansvaret för elutrustning, se förordning 2022:1276. Inte heller där gäller minskat ansvar för produkter när de blivit avfall bara för att de även klassas som farligt avfall och ska hanteras enligt särskilda regler. Det finns elutrustning under producentansvar som är farligt avfall (exempelvis 20 01 35*) och sådant som inte är farligt avfall (ex. 20 01 36).

Till skillnad mot ovanstående förordningar gör förordningen (2009:1031) om producentansvar för läkemedel uttryckligen undantag från producentansvaret för läkemedelsavfall som är farligt avfall. Producenterna ansvarar för hushållens läkemedel (20 01 32), med undantag för sådant läkemedelsavfall som ska anses vara farligt avfall (20 01 31*), se 4 § andra stycket i förordningen. Något motsvarande undantag finns inte i förpackningsförordningen. När ett producentansvar direkt pekar ut ett specifikt undantag för farligt avfall, medan ett annat enbart

nämner dispenser som gäller ”för viss tid”, finns fog att tolka lagstiftningen så att förpackningar, oavsett farlighet, ingår i producentansvaret och därmed ska ligga under producenternas ansvar operativt eller finansiellt. Naturvårdsverkets bedömning att förpackningar som är farligt avfall inte ingår i producentansvaret har inte stöd i lag.

Kommunernas ansvar för kommunalt avfall begränsas av producentansvaret
Naturvårdsverket skriver att förpackningar som utgör farligt avfall från hushåll ingår i begreppet kommunalt avfall. Nämnden instämmer i att detta är så kallat kommunalt avfall enligt definitionen i 15 kap. 3 § miljöbalken. Sådan klassning har emellertid även hushållens förpackningsavfall som inte är farligt avfall.

Naturvårdsverket nämner därefter kommunernas ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken att transportera bort och behandla kommunalt avfall och skriver att ”kommuner ansvarar för borttransport och behandling av farligt avfall från hushåll, inklusive uttjänta lustgastuber”.

Det Naturvårdsverket inte nämner är att kommunernas ansvar begränsas av producentansvaren. Även hushållens batterier och elavfall, som ofta klassas som farligt avfall, är kommunalt avfall. Kommunernas ansvar är dock begränsat. Med andra ord, begreppet ”kommunalt avfall” betyder inte i sig att avfallet alltid faller under kommunens ansvar. Det är ett EU-rättsligt begrepp som inte syftar till att definiera ansvar. I regleringen av olika producentansvar, inskränks kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken på olika sätt i respektive förordning, oavsett om det är exempelvis kommunalt avfall eller bygg- och rivningsavfall från icke yrkesmässig verksamhet. Här kan nämnas ansvaret för batterier, som inskränks av bestämmelserna i förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier endast i fråga om avfall som med stöd av förordningen lämnas till en ansvarig producent eller till producenternas insamlingssystem, se 10 §. Producentansvaret för hushållens läkemedel gäller inte farligt avfall, vilket innebär att ansvaret för insamling av läkemedel som är farligt avfall ligger kvar på kommunerna.

Enligt förpackningsförordningen (1 kap. 1 och 2 §§) ska en producentansvarsorganisation för förpackningar ha som syfte att förebygga och hantera förpackningsavfall, med ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall av alla material. En producentansvarsorganisation ansvarar bland annat för att behandla förpackningsavfall och finansiera det kommunala insamlingssystemet (5 kap. 1 och 2 §§). Kommunerna ska överlämna förpackningsmaterialet till producenterna (6 kap. 11 §). Inte någonstans i 15 kap. miljöbalken, avfallsförordningen eller förpackningsförordningen läggs något särskilt ansvar på kommunerna för förpackningsavfall som är farligt avfall.

Producenterna ska stå för avfallskostnaderna i enlighet med gällande förpackningsförordning och EU-direktiv

Underlåtenheten att följa förpackningsförordningens krav medför direkt skada för kommunerna, som tvingas stå samtliga kostnader för växande mängder av ett mycket kostsamt avfall.

Att producenterna för lustgastuber ska vara delaktiga i finansieringen återfinns inte bara i den svenska avfallsförordningen och förpackningsförordningen, i och med att Sverige har valt att införa ett producentansvar, utan även i avfallsdirektivet (2008/98/EG) och direktivet om förpackning och förpackningsavfall (94/62/EG). Enligt direktiven ska producenter anses skyldiga att ta fullt ansvar för de kostnader som uppstår genom hanteringen av avfall från deras produkter. Medlemsstaterna måste, om de väljer att införa ett producentansvar, införa lagar och åtgärder som säkerställer att producenterna ekonomiskt täcker kostnader för separat insamling, transport och behandling av avfall, inklusive de behandlingsprocesser som krävs för att uppnå unionens avfallshanteringsmål, kostnader för att ge avfallsinnehavare korrekt information om insamlingssystem och återvinningsmöjligheter samt kostnader för insamling och rapportering av uppgifter som rör avfallshantering.

Ovanstående innebär att producenter inte bara ska bidra till att täcka kostnader för avfallshantering utan också ansvara för att deras produkter returneras eller återvinns på ett sätt som minimerar miljöpåverkan. Detta inkluderar alla relevanta produkter

som finns på marknaden, och systemen ska gälla både inhemska och importerade varor. Skyldigheten belyses särskilt i avfallsdirektivet 2008/98/EG, artikel 8a, punkt 4.a som nämner att medlemsstaterna ska säkerställa att producenternas ekonomiska bidrag inom producentansvaret ska täcka kostnaderna för separat insamling, efterföljande transport och behandling av avfall, inklusive behandling som krävs för att uppfylla unionens avfallshanteringsmål; kostnader som krävs för att uppfylla andra mål; kostnader för tillhandahållande av lämplig information till avfallsinnehavare; kostnader för insamling och rapportering av uppgifter. Ingenstans i EU-regleringen finns stöd för Naturvårdsverkets uttalande att producenter av lustgastuber endast omfattas av kraven i förpackningsförordningen fram till dess förpackningen blir avfall och att efterföljande kostnader för transport och behandling ska hanteras av kommunerna (fastighetsägarna eller skattekollektivet).

Inte någonstans finns undantag för producentens ansvar för förpackning som är eller blir farligt avfall. Nämnden menar att då förpackningsavfallet är farligt avfall borde det snarare ge mycket starka incitament att minska mängden förpackningsavfall i enlighet med kraven. Detta särskilt då producentens val att utforma själva förpackningen som en engångsförpackning, dessutom utan att den omfattas av effektivt återtagssystem, har en avgörande betydelse för mängderna. Om producenterna av engångsförpackningar för lustgas slipper de stora kostnader deras val av produktutformning orsakar kommunerna och samhället strider det mot det grundläggande syftet med utökat producentansvar.

Naturvårdsverket har yttrat sig över överklagandet. Naturvårdsverket har bestridit överklagandet i dess helhet och yrkat att mark- och miljödomstolen ska avvisa överklagandet. Till stöd för sin talan har Naturvårdsverket i huvudsak anfört följande.

Naturvårdsverkets skrivelse utgör inte ett överklagbart förvaltningsbeslut

Naturvårdsverket anser att skrivelsen till nämnden inte är ett förvaltningsbeslut. Det som är avgörande för om ett ställningstagande kan betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra

förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande (se HFD 2022 ref. 31). Naturvårdsverket anser att skrivelsen inte är handlingsdirigerande, utan att Naturvårdsverket informerade nämnden om tillämpliga bestämmelser samt myndighetens avsikt att informera företagen om producentansvaret för förpackningar. Skrivelsen kan därför inte anses utgöra ett sådant tillsynsbeslut som går att överklaga. Överklagandet ska därför avvisas.

Naturvårdsverket har inte fattat något annat överklagbart förvaltningsbeslut

Naturvårdsverket anser att det inte finns några andra ställningstaganden i skrivelsen som kan anses utgöra överklagbara förvaltningsbeslut. Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen ska återförvisa ärendet till Naturvårdsverket för fortsatt handläggning vad gäller, för det första, att producenter av lustgastuber omfattas av kraven i förpackningsförordningen endast till dess förpackningen blir avfall.

Såsom Naturvårdsverket angav i skrivelsen till nämnden uppfyller lustgastuber generellt sett kriterierna för att anses som förpackningar enligt 1 kap. 4 § förpackningsförordningen. Om en aktör uppfyller kriterierna för att anses som producent enligt 1 kap. 6 § förpackningsförordningen ska den alltså bland annat anmäla sig till Naturvårdsverket och anlita en producentansvarsorganisation. Producentansvarsorganisationen ska ta ut en förpackningsavgift från producenten (4 kap. 1 och 5 §§ samt 5 kap. 6 § förpackningsförordningen). Det anges tydligt i avfallsförordningen (2020:614) att förpackningsavfall som innehåller rester av farligt avfall ska sorteras ut och hanteras som farligt avfall (3 kap. 4 § andra stycket). Farligt avfall ska sorteras ut, samlas in och även i övrigt hanteras skilt från annat avfall. En förpackning som innehåller farligt avfall ska hanteras på samma sätt, om förpackningen underlättar den praktiska hanteringen av avfallet (3 kap. 11 a §).

En trycksatt metallförpackning som är avfall bör klassificeras som farligt avfall till dess att avfallets farliga egenskaper har hanterats. Det innebär att en uttjänt lustgastub, generellt sett, ska sorteras ut, samlas in och även i övrigt hanteras skilt från annat avfall i enlighet med 3 kap. 11 a § avfallsförordningen, vilket är

vad Naturvårdsverket angett i skrivelsen till nämnden. Enligt Naturvårdsverkets mening följer det alltså av avfallsförordningen. Det är i vart fall inte ett ställningstagande som får några faktiska verkningar för nämnden på så sätt som innebär att det är överklagbart (jfr HFD 2022 ref. 31). Överklagandet ska därför avvisas i den delen.

Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen ska återförvisa ärendet till Naturvårdsverket för fortsatt handläggning vad gäller, för det andra, att kommunen ansvarar för att transportera bort och behandla lustgastuber (och därmed stå alla kostnader för detta utan ersättning från producenterna). Bestämmelser om att kommunerna ska ansvara för att transportera bort och behandla avfall finns i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. Kommunernas ansvar vad gäller förpackningsavfall preciseras, utvidgas och begränsas i förpackningsförordningen.

Kommunerna ansvarar enligt 6 kap. förpackningsförordningen för att samla in förpackningsavfall från hushåll, verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens, lättillgängliga insamlingsplatser och återvinningscentraler. Från och med den 1 januari 2026 ska kommunerna även samla in förpackningsavfall från vissa torg och parker samt vissa andra populära platser.

Naturvårdsverket beräknar och beslutar om kommunernas ersättning från producenterna enligt 9 kap. förpackningsförordningen. Naturvårdsverket har också meddelat föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar (NFS 2023:14). Ersättningens storlek ska enligt 9 kap. 3 § förpackningsförordningen bland annat bestämmas utifrån att den endast ska omfatta den verksamhet som kommunen är skyldig att bedriva enligt förpackningsförordningen, vilket alltså, vad gäller insamling, är att samla in förpackningsavfall från hushåll, samlokaliserade verksamheter, lättillgängliga insamlingsplatser och återvinningscentraler.

I bilagan till ersättningsföreskrifterna, tabell 4, anges hur ersättningen för återvinningscentraler är uppdelad i de olika förpackningsmaterialen. Övrig

verksamhet som kommunen bedriver på återvinningscentraler, t.ex. insamling av farligt avfall, anges varken som ersättningspost i 9 kap. förpackningsförordningen eller i ersättningsföreskrifterna.

Det är alltså reglerat i förpackningsförordningen hur kommunernas insamling av förpackningsavfall och ersättning från producenterna ska gå till. Naturvårdsverket saknar möjlighet att besluta att kommunerna ska få ersättning från producenterna för sin insamling av farligt avfall enligt 6 och 9 kap. förpackningsförordningen. Naturvårdsverket saknar också bemyndigande att meddela föreskrifter i denna fråga (jfr 9 kap. 9 § förpackningsförordningen).

Förpackningsavfall som kommunerna samlar in från t.ex. gator finns inte angivet som en ersättningspost i 9 kap. förpackningsförordningen. Naturvårdsverket anser att myndigheten alltså, oavsett ovan, inte kan besluta att kommunerna ska få ersättning från producenterna för sin insamling av förpackningsavfall på platser som inte ingår i kommunens skyldighet enligt förpackningsförordningen.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att uttalandet i skrivelsen till nämnden, att kommuner ansvarar för borttransport och behandling av farligt avfall från hushåll, inklusive uttjänta lustgastuber, följer av miljöbalken. Det är i vart fall inte ett ställningstagande som får några faktiska verkningar för nämnden på så sätt som innebär att det är överklagbart (jfr HFD 2022 ref. 31). Överklagandet ska därför avvisas även i den delen.

Baking Bad Infusions, FastGas, Flavour Whip, GreatWhip, InfusionMax och Miami Magic Infusions har beretts tillfälle att yttra sig över överklagandet men har inte hörts av.

DOMSKÄL

Är skrivelsen ett förvaltningsbeslut?

Det som är avgörande för om det är fråga om ett förvaltningsbeslut är om myndigheten genom sitt uttalande vill påverka andra förvaltningsorgans eller

enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande. I rättspraxis har ställts tämligen låga krav för att en åtgärd ska betraktas som ett förvaltningsbeslut. (Se prop. 2016/17:180 s. 23 ff och t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2022 ref. 31 punkt 21 och där anmärkta rättsfall.)

Nämnden har genom skrivelse till Naturvårdsverket bl.a. begärt att Naturvårdsverket snarast ska vidta effektiva åtgärder i enlighet med sina skyldigheter i 26 kap. 1 § 1 miljöbalken, för att säkerställa att motparterna uppfyller kraven i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar samt ska vidta åtgärder för att producenterna eller deras producentansvarsorganisationer ska stå kostnaderna för avfallshanteringen i enlighet med principen för fullt kostnadsansvar och att förorenaren betalar. I e-post till Naturvårdsverket anger nämnden den 26 augusti 2024 ”Vi behöver dock ett formellt beslut i detta ärende. Det måste vara tydligt för oss om ni avser att agera enligt vår begäran eller inte.” Som svar på begäran utfärdar Naturvårdsverkets den nu överklagade skrivelsen. Av skrivelsen framgår att Naturvårdsverket bedömer att det är kommunen som står ansvaret för hantering av lustgastuber. Med hänsyn till att skrivelsen meddelas som ett direkt svar på nämndens begäran om tillsyn och då Naturvårdsverket genom sin skrivelse gör vissa handlingsdirigerande uttalanden bedömer mark- och miljödomstolen att skrivelsen är att betrakta som ett förvaltningsbeslut.

Är förvaltningsbeslutet överklagbart?

Nästa fråga är om beslutet är överklagbart. Enligt 41 § förvaltningslagen (2017:900) får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det som är avgörande är vilka faktiska verkningar beslutet får för den som berörs (se t.ex. HFD 2022 ref. 31 punkt 25 och där anmärkta rättsfall). För att ett beslut ska anses medföra sådana faktiska verkningar krävs för det första att uttalandena i beslutet är av tillräckligt ingripande karaktär om det skulle följas, och för det andra att beslutet har utformats så att det är ägnat att uppfattas som bindande. Utformningen ska alltså hos berörda skapa intrycket av att det är fråga om ett ingripande i det enskilda fallet och att de måste agera i enlighet med vad myndigheten anger (se t.ex. HFD 2020 ref. 12 punkterna 38–40 och där anmärkta

rättsfall, jfr också Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 november 2016 i mål nr P 7786-16).

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det av Naturvårdsverkets skrivelse bl.a. framgår att Naturvårdsverkets uppfattning är att kommunerna ska ansvara för avfallshantering av lustgastuber. Naturvårdsverket inleder därmed inte tillsyn mot producenterna. Domstolen bedömer att Naturvårdsverkets uttalanden är ägnade att uppfattas som bindande. Naturvårdsverkets beslut måste därför kunna överklagas.

Domstolens prövning i sak

Tillämpliga bestämmelser framgår av Naturvårdsverkets beslut.

De frågor mark- och miljödomstolen har att pröva är om lustgastuber omfattas av kraven i förpackningsförordningen även efter det att förpackningen blivit avfall och om det är kommunen som står ansvaret för att transportera bort och behandla lustgastuber.

Mark- och miljödomstolens bedömning är att lustgastuber omfattas av kraven i förpackningsförordningen även efter det att förpackningen blivit avfall. Domstolen delar nämndens uppfattning att lustgastuber med rester av lustgas, eller annars under tryck, klassificeras som förpackning som är farligt avfall, vilket är en underkategori till förpackningsavfall. Lustgastuber faller under producentansvaret för förpackningar, vilket syftar till att producenterna ska ta ansvar för dels utformningen av sina produkter, dels insamling och behandling av produkterna när de blivit förpackningsavfall. Producenterna är därmed ansvariga för lustgastuberna även efter det att de har blivit avfall. Det har inte meddelats någon dispens, och finns inte något tillämpligt undantag, från ansvaret. Domstolen instämmer även i vad nämnden har anfört avseende att kommunernas ansvar för kommunalt avfall begränsas av producentansvaret. Det finns stöd för nämndens uppfattning att producenterna för lustgastuber ska vara delaktiga i finansieringen av avfallskostnaderna.

Domstolen bedömer sammanfattningsvis att lustgastuber omfattas av kraven i förpackningsförordningen även efter att förpackningen blivit avfall. Det är därtill visat att kommunen inte står ansvaret för att transportera bort och behandla lustgastuber. Naturvårdsverket har därmed inte vidtagit tillräckliga åtgärder. Då Naturvårdsverket inte har haft fog för beslutet att avsluta sin tillsyn ska målet återförvisas till Naturvårdsverket för fortsatt handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (MMD-02)

Överklagande senast den 26 mars 2025.

Katarina Winiarski Dol

Annika Månsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Katarina Winiarski Dol, ordförande, och tekniska rådet Annika Månsson. Föredragande har varit Agnes Nielsen Johansson.



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

Maria Elander
Tel: +4610 698 10 00
maria.elander
@naturvardsverket.se

SKRIVELSE
2024-09-16

Ärendenummer
NV-05802-24

NACKA TINGSRÄTT

INKOM: 2024-10-04
MÅLNR: M 7777-24
AKTBIL: 7

Anders Lisle
Göteborgs Stad
Kretslopp och vatten

anders.lisle@kretsloppochvatten.goteborg.se

Angående begäran om tillsynsåtgärder mot producenter av lustgastuber

Naturvårdsverkets tolkning är att lustgastuber är förpackningar enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen).

Enligt denna förordning gäller att producenter av förpackningar bl.a. ska anmäla sig till Naturvårdsverket (4 kap. 5 §) och rapportera till Naturvårdsverket (11 kap. 1 §). Producenter ska enligt 4 kap. 1 § anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation som åtar sig att ta hand om producentens förpackning när den blir avfall. Naturvårdsverket får enligt 4 kap. 2 § 2 i det enskilda fallet ge dispens från kravet i 1 § för viss tid, om samtliga förpackningar som producenten tillhandahåller på marknaden ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall.

Producenter ska utforma förpackningarna enligt kraven i förpackningsförordningen och uppfylla övriga tillämpliga krav i förordningen.

I er skrivelse anger ni att producenten ska redogöra för hur den uppfyller sitt ansvar att bidra till förpackningsförordningens mål om minskad nedskräpning. Naturvårdsverkets tolkning är att mål för minskad nedskräpning i 2 kap. 10 § förpackningsförordningen avser förpackningar som är *engångsplastprodukter*. Naturvårdsverkets uppfattning är att lustgastuber inte är engångsplastprodukter.

Tomma lustgastuber kan klassificeras som farligt avfall.¹ Naturvårdsverket kan dock inte uttala oss i det enskilda fallet, utan det är avfallsinnehavaren som ansvarar för att klassificeringen av ett avfall är korrekt. Denna bedömning kan prövas i tillsynen. Enligt 3 kap. 4 § andra stycket avfallsförordningen (2020:614) ska förpackningsavfall som innehåller rester av farligt avfall sorteras ut och hanteras som farligt avfall enligt 11 a §. Farligt avfall ska enligt 3 kap. 11 a §

¹ Se 2 kap. 3 § avfallsförordningen (2020:614) och kod 15 01 11* i bilaga 3 till avfallsförordningen.

avfallsförordningen sorteras ut, samlas in och även i övrigt hanteras skilt från annat avfall.

Naturvårdsverkets tolkning är att producenter av lustgastuber omfattas av kraven i förpackningsförordningen till dess förpackningen blir avfall. Producenter ska alltså bl.a. anmäla sig till Naturvårdsverket, rapportera till Naturvårdsverket samt anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation, förutsatt att producenten inte har fått dispens enligt 4 kap. 2 §. När förpackningen blir avfall utgör den dock som utgångspunkt (se ovan) farligt avfall och ska sorteras ut, samlas in och även i övrigt hanteras skilt från annat avfall.

Förpackningar som utgör farligt avfall från hushåll ingår i begreppet kommunalt avfall enligt 15 kap. 3 § miljöbalken.² Naturvårdsverket kan dock inte uttala oss i det enskilda fallet, utan det är avfallsinnehavaren som ansvarar för att klassificeringen av ett avfall är korrekt. Denna bedömning kan prövas i tillsynen. Kommuner ansvarar enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken för att behandla och, under vissa angivna förutsättningar, transportera bort kommunalt avfall. Naturvårdsverkets tolkning är alltså att kommuner ansvarar för borttransport och behandling av farligt avfall från hushåll, inklusive uttjänta lustgastuber.

Information

Naturvårdsverket kommer att kontakta de sex aktörer som nämns i er begäran om tillsynsåtgärder mot producenter av lustgastuber och informera om producentansvaret.

Tillämplig lagstiftning

Miljöbalken

15 kap. 3 § Med kommunalt avfall avses i denna balk 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, avloppsnet och avloppsrening,
5. bygg- och rivningsavfall, och
6. uttjänta bilar.

15 kap. 20 § Varje kommun ansvarar för att följande avfall inom kommunen behandlas:

1. kommunalt avfall,
2. avloppsfraktioner och filtermaterial från enskilda avloppsanläggningar, som är dimensionerade för högst 25 personekvivalenter, om anläggningen endast används för
 - a) hushållspillvatten, eller
 - b) spillvatten som till sin art och sammansättning liknar hushållspillvatten,

² Se Naturvårdsverkets vägledning till definitionen av kommunalt avfall, Version 2, 2023-03-06, s. 13 f. och 19.

3. latrin från torrtoaletter och jämförliga lösningar, och
4. bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet.

15 kap. 20 a § Kommunen ska transportera bort 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.

Förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

1 kap. 4 § Med förpackning avses i denna förordning en engångsartikel eller en annan produkt som har framställts för att innehålla, skydda eller presentera en vara eller för att användas för att leverera eller på annat sätt hantera en vara, från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare, om produkten

1. är en konsumentförpackning, det vill säga på försäljningsstället utgör en säljenhet för den slutliga användaren eller konsumenten av varan,
2. är en gruppförpackning, det vill säga på försäljningsstället omfattar en grupp av ett visst antal säljenheter och kan tas bort utan att det påverkar varan eller varorna, oavsett om säljenheterna säljs som en sådan grupp till den slutliga användaren eller konsumenten eller om produkten endast används som komplement till hyllorna på försäljningsstället,
3. är en transportförpackning, det vill säga underlättar hantering och transport av ett antal säljenheter eller gruppförpackningar för att förhindra skador vid fysisk hantering eller transportskador, eller
4. är en serviceförpackning, det vill säga fylls vid försäljningstillfället eller används för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring

1 kap. 6 § Med producent avses i denna förordning den som yrkesmässigt

1. fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning i syfte att skydda, presentera eller underlätta hanteringen av en vara,
2. för in en förpackad vara till Sverige,
3. tillverkar en förpackning i Sverige,
4. för in en förpackning till Sverige, eller
5. från ett annat land än Sverige säljer en förpackning eller en förpackad vara till en slutlig användare i Sverige.

4 kap. 1 § Den som avser att i egenskap av producent tillhandahålla en förpackning på den svenska marknaden ska före tillhandahållandet anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation som åtar sig att ta hand om producentens förpackning när den blir avfall.

Den producentansvarsorganisation som anlitas eller tillhandahålls ska vara godkänd av Naturvårdsverket i enlighet med bestämmelserna i 5 kap.

Skyldigheten att anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation gäller även om producentens förpackning

1. lämnas till ett system för återanvändning av förpackningar, eller

2. när den blir avfall lämnas till ett marknadsdrivet system för materialåtervinning.

4 kap. 2 § Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från kravet i 1 § för viss tid, om

1. producenten säkerställer att minst 90 procent av de förpackningar som producenten tillhandahåller på marknaden roterar i ett marknadsdrivet system för återanvändning och tas om hand av systemet när de blir avfall, eller

2. samtliga förpackningar som producenten tillhandahåller på marknaden ska sorteras som farligt avfall när de blir avfall.

Innan beslut meddelas ska Naturvårdsverket ge producentansvarsorganisationerna tillfälle att yttra sig.

11 kap. 1 § En producent ska senast den 31 mars varje år lämna en rapport till Naturvårdsverket, om producenten

1. fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning, i syfte att skydda, presentera eller underlätta hanteringen av en vara,

2. för in en förpackad vara till Sverige,

3. tillverkar en serviceförpackning i Sverige,

4. för in en serviceförpackning till Sverige,

5. från ett annat land än Sverige säljer en förpackning eller en förpackad vara till en slutlig användare i Sverige, eller

6. i Sverige tillverkar eller till Sverige för in en sådan engångsmugg som avses i 1 kap. 20 §.

Rapporten ska innehålla uppgifter om den mängd förpackningar som producenten har tillhandahållit på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret. Av uppgifterna ska det framgå hur stor mängd av förpackningarna som är

1. konsumentförpackningar,

2. återanvändbara förpackningar,

3. återanvändbara konsumentförpackningar,

4. flaskor för dryck som är engångsplastprodukter, och

5. sådana plastflaskor och metallburkar som ingår i ett retursystem.

Uppgifterna om mängd enligt andra stycket ska anges i vikt och specificeras i varje ingående förpackningsmaterial. Uppgifterna enligt andra stycket 5 ska även anges i antal.

Avfallsförordningen (2020:614)

2 kap. 3 § När beskrivningen av en avfallskod i bilaga 3 innehåller en hänvisning till denna paragraf ska avfallsinnehavaren klassificera avfallet som farligt avfall, om

1. innehållet av farliga ämnen i avfallet gör att det enligt 2 § har en eller flera farliga egenskaper, eller

2. avfallet innehåller polyklorerade dibenso-p-dioxiner och dibensofuraner (PCDD/F), DDT (1,1,1-triklor-2,2-bis(4- klorfenyl)etan), klordan, hexaklorcyklohexan (inbegripet lindan), dieldrin, endrin, heptaklor,

hexaklorbensen, klordekon, aldrin, pentaklorbensen, mirex, toxafen, hexabrombifenyl eller PCB som överskrider de koncentrationsgränser som anges i bilaga IV till förordning (EU) nr 2019/1021.

När avfallsinnehavaren klassificerar avfallet får hänsyn tas till klassificering och märkning enligt de anmärkningar i bilaga VI till förordning (EG) nr 1272/2008 som anges i bilagan till beslut 2000/532/EG.

Avfall som utgörs av metallegeringar i sin massiva form och som inte är förorenat med farliga ämnen ska vid bedömningen inte anses vara farligt avfall.

3 kap. 4 § Den som har förpackningsavfall ska sortera ut följande material från annat avfall:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. färgat glas,
5. ofärgat glas,
6. plastflaskor och metallburkar som är avsedda för ett retursystem enligt 4 kap. 3 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar,
7. trä, och
8. material som inte avses i 1-7 (övrigt förpackningsmaterial).

Förpackningsavfall som innehåller rester av farligt avfall ska i stället sorteras ut och hanteras som farligt avfall enligt 11 a §.

Om det finns ett beslut om dispens från separat insamling enligt 14 a § som omfattar materialen ska utsortering i stället göras på ett sätt som möjliggör en insamling enligt beslutet. Förordning (2022:1307).

3 kap. 11 a § Farligt avfall ska sorteras ut, samlas in och även i övrigt hanteras skilt från annat avfall.

En förpackning som innehåller farligt avfall ska hanteras på samma sätt, om förpackningen underlättar den praktiska hanteringen av avfallet. Förordning (2022:1307).

Bilaga 3 till avfallsförordningen

15 01 11* Metallförpackningar som innehåller en farlig, fast, porös fyllning (t.ex. asbest), även tomma tryckbehållare och som enligt 2 kap. 3 § ska anses vara farligt avfall.



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.