



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-10-08

Ärendenummer:
NV-06916-21

SVEA HOVRÄTT 060207
INKOM: 2021-10-08
MÅLNR: M 4446-21
AKTBIL: 21

Svea Hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
Box 2290
103 17 Sotckholm

svea.avd6@dom.se

Yttrande i mål M 4446-21 angående förbud att importera fordon, International 1210, till Sverige från Norge

Naturvårdsverket har av Mark- och miljööverdomstolen förelagts att inge skriftligt yttrande i målet gällande förbud att importera fordon, International 1210, till Sverige från Norge (aktbilaga 18). Med anledning av föreläggandet anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser inte att det finns skäl till ändring av mark- och miljödomstolens avgörande. I fråga om det i målet aktuella fordonet har det, efter det att Länsstyrelsen Västra Götaland fattade sitt beslut om importförbud, framkommit uppgifter om fordonet och syftet med importen som enligt Naturvårdsverkets bedömning bör ses som tillräckliga för att styrka att det är fråga om ett historiskt fordon som inte ska betraktas som avfall.

I målet har från länsstyrelsens sida hänvisats till vägledning publicerad av Naturvårdsverket i augusti 2021. Denna vägledning är dock under översyn och kommer i vissa avseende att förändras. Det har framförallt bedömts föreligga skäl att ytterligare lyfta fram att det är avfallsdefinitionen som ska ligga till grund för bedömningen av om ett fordon som kan ses som historiskt eller samlarfordon ska betraktas som avfall.

Vad gäller frågan om vad som är relevant att beakta vid en bedömning av om ett begagnat fordon uppfyller kriterierna för att ses som ett historiskt fordon eller fordon av samlarvärde och inte ska betraktas som avfall gör Naturvårdsverket följande generella ställningstagande.

Att ett fordon uppfyller kriterier för att klassas som historiskt fordon eller samlarfordon, och detta kan styrkas med relevant dokumentation, kan anses utgöra en presumtion för att fordonet inte ska betraktas som avfall. Även i fråga om sådana fordon kan dock i vissa fall föreligga omständigheter som gör att de ska betraktas som avfall. Sådant som kan tala för att fordonet ska betraktas som avfall är exempelvis att det är oklart varifrån fordonet kommer eller vad som är syftet med importen eller exporten. Ett fordon som tidigare lämnats för återvinning har blivit avfall och ska fortsatt betraktas som avfall. Att ett fordon transporteras utan ändamålsenligt skydd mot skador och det inte heller kan visas att det kommer att förvaras på ett sätt som kan förväntas i fråga om ett föremål med historiskt- och/eller samlarvärde och som är lämpligt ur miljösynpunkt kan, beroende på omständigheterna i övrigt, vägas in i den helhetsbedömning som ska göras av om fordonet utgör avfall eller inte. Om det föreligger brister eller oklarhet i något av ovan nämnda avseenden får tillsynsmyndigheten, utifrån en bedömning i det enskilda fallet, inhämta de ytterligare uppgifter som behövs för att kunna bedöma om fordonet ska ses som avfall eller inte.

Utveckling av grunderna för Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket är införstådda med att det finns ett utbrett intresse för historiska transportmedel, ofta utifrån ett motorhistoriskt och kulturhistoriskt intresse, och att historiska fordon bidrar till att bevara kulturarvet från den tid de byggdes. För att möjliggöra bevarande av och handel med sådan fordon kan de inte bedömas utifrån samma kriterier gällande t.ex. skick och funktion, som annars gäller för begagnade fordon. Vid gränsöverskridande transport av sådana fordon behöver dock kunna uteslutas att de utifrån miljörättsligt perspektiv ska betraktas som avfall.

Avfallsdefinitionen

Grundläggande för tillämpningen av avfallslagstiftningen är definitionen av avfall som återfinns i EU:s ramdirektiv om avfall och som införts i 15 kap. 1 § miljöbalken. Det är den som gäller även i tillämpningen av regelverket för transport av avfall.

För att något ska betraktas som avfall ska det finnas ett kvittblivningsintresse, en avsikt att ”göra sig av med” något, alternativt en skyldighet att göra sig av med något. EU:s avfallsdirektiv och övrig avfallslagstiftning syftar till att skydda människors hälsa och miljön mot skadliga effekter som uppkommer i samband med insamling, transport, behandling, förvaring och deponering av avfall. Mot den bakgrunden kan uttrycket ”göra sig av med” och därmed begreppet ”avfall” inte tolkas restriktivt. Det har framhållits i ett flertal avgöranden från EU-domstolen. Bedömningen av huruvida något utgör ”avfall” behöver göras med hänsyn till samtliga omständigheter, med beaktande av avfallslagstiftningens syften och på ett sådant sätt att lagstiftningens verkan inte begränsas. Av särskild betydelse är huruvida innehavaren inte längre kan antas ha användning för det ifrågakvarande föremålet, ämnet eller substansen, och det därför kan anses utgöra en börda som innehavaren försöker göra sig av med. Det är däremot inte befogat att tillämpa begreppet avfall på föremål som innehavaren avser att använda eller saluföra på så fördelaktiga villkor som möjligt och oberoende av någon som helst återvinning. Med hänsyn till skyldigheten att ge avfallsbegreppet en vid

tolkning ska dock detta resonemang begränsas till situationer där ett föremål inte bara kan utan verkligen kommer att återanvändas.¹

Att ett föremål har ett visst värde utesluter således inte i sig att det utgör avfall. Det som är avgörande är huruvida det kan anses föreligga ett kvittblivningsintresse. I bedömningen av om det kan anses föreligga ett kvittblivningsintresse får vägas in inte endast avsikten hos den som innehar och överlåter ett föremål utan även hur föremålet kan förväntas komma att hanteras.

Bakgrund om gränsöverskridande transporter av avfall

På såväl internationell, europeisk som nationell nivå finns avfallslagstiftning som syftar till att förhindra att avfall hanteras på ett sätt som riskerar att skada människors hälsa och miljön. I fråga om avfallstransporter finns den globala Baselkonventionen² och OECD-avtalet om transport av avfall³ som båda införlivats i EU-förordningen 1013/2006 om transport av avfall⁴. Dessa bestämmelser reglerar förfarandet vid gränsöverskridande transporter av avfall, i syfte att kunna kontrollera att avfall transporteras och i övrigt hanteras på ett miljömässigt godtagbart sätt. Transport av farligt avfall till länder utanför EU och OECD är förbjudet, medan andra transporter av farligt avfall omfattas av ett anmälningsförfarande som gör det möjligt att spåra avfallet och kontrollera dess hantering.

Även EU:s ramdirektiv om avfall 2008/98/EG⁵ ställer krav på spårbarhet av farligt avfall.

Uttjänta fordon utgör farligt avfall åtminstone till dess alla vätskor och farliga komponenter avlägsnats.

Problemen med olagliga transporter av uttjänta fordon framförallt till utvecklingsländer är betydande. Även vid import till EU behöver dock kontrolleras att uttjänta fordon transporteras och tas om hand på lämpligt sätt.

Uttjänta fordon orsakar även i Sverige problem med nedskräpning, förorening av mark och andra olägenheter till följd av olämplig hantering.

Medlemsstaterna förväntas kontrollera och säkerställa att transporter som innehåller gods som är att betrakta som avfall sker i enlighet med regelverket för avfallstransporter.

Vad som särskilt kan anses gälla i fråga om veteranfordon

Det har tagits fram särskild vägledning till EU:s avfallstransportförordning gällande transporter av begagnade respektive uttjänta fordon⁶, där det bl.a. listas ett antal kriterier som tillämpas vid bedömningen av om ett fordon ska ses som avfall.

¹ EU-domstolen mål C 624/17 (Tronex)

² <https://www.regeringen.se/49b764/contentassets/a21e421d46214ee6acc868ad9f93e439/baselkonventionen-om-kontroll-av-gransoverskridande-transporter-och-slutligt-omhandertagande-av-farligt-avfall-so-199122>

³ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266>

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1013/2006 av den 14 juni 2006 o transport av avfall

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv

⁶ https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/shipments/correspondents_guidelines9_en.pdf

I vägledningen anges, med hänvisning till EU:s direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon (ELV-direktivet), att fordon som enligt nationellt uppställda kriterier kan klassas som veteranfordon *normalt* inte ska betraktas som avfall, såvida inte något av de kriterier föreligger som enligt vägledningen alltid ska leda till att fordonet betraktas som avfall. Bland annat *ska* ett fordon ses som avfall om det har utfärdats skrotningsintyg, om det kommer från en verksamhet som samlar in eller behandlar avfall eller om det är avsett att gå till demontering och användning av reservdelar. Detta gäller även fordon som annars är att betrakta som historiska eller samlarfordon. I fråga om begagnade fordon som inte uppfyller kriterier för att ses historiskt eller samlarfordon ställs högre krav på funktion och skick för att de inte ska bedömas som avfall. Sådant som kan tala för att ett begagnat fordon ska bedömas som avfall är t.ex. att fordonet inte genomgått och godkänts vid besiktning under de senaste två åren och att eventuella reparationskostnader kan förväntas överstiga fordonets värde. Fordon som bedöms som avfall, uttjänta fordon, får transporteras till annat land endast för återvinning.

I inledningen till ELV-direktivet (skäl 10) anges följande; ”Veteranfordon, det vill säga historiska fordon eller fordon med samlarvärde eller avsedda för museer som förvaras på ett förnuftigt och miljöanpassat sätt, antingen i körklart skick eller isärplockade i delar, omfattas inte av definitionen på avfall enligt direktiv 75/442/EEG och faller inte inom det här direktivets tillämpningsområde.”

Begreppet veteranbilar innefattar, så som det används i ELV-direktivet, såväl historiska fordon som fordon med samlarvärde.

I svensk rätt definieras historiskt fordon i 3 kap. 5 § Vägverkets föreskrifter VVFS 2007:490⁷. Den definitionen härrör i sin tur från EU:s direktiv 2014/45 om periodisk provning av motorfordons och tillhörande släpvagnars trafiksäkerhet. För att ett fordon ska vara att se som historiskt, och därmed omfattas av vissa lättnader gällande t.ex. krav på besiktning, förutsätts enligt föreskrifterna att det är av en årsmodell som är trettio år eller äldre och att det i huvudsak överensstämmer med det utförande fordonet hade när det lämnade fordonstillverkaren. Hur överensstämmelse ska kunna styrkas och rätt årsmodell kunna fastställas framgår av 7 § i samma föreskrift.

Tullverkets regler och riktlinjer för att få klassa ett fordon som samlarfordon av historiskt eller etnografiskt intresse och därmed få tullfrihet och lägre momsats för fordonet⁸, överensstämmer i stora delar med ovanstående definition av historiska fordon i VVFS 2007:490.

Vid tillämpning av regelverket gällande gränsöverskridande transport av avfall, som har ett annat syfte, är det avfallsdefinitionen som får en avgörande betydelse.

Fordon som inte uppfyller kriterierna för historiska fordon eller samlarfordon, enligt VVFS 2007:490 eller Tullverkets riktlinjer, ifråga om t.ex. ålder, kan ändå

⁷ [Vägverkets föreskrifter VVFS 2007:490, ändrade genom TSFS 2019:62 och TSFS 2021:18.](#)

⁸

<https://www.tullverket.se/sv/privat/varormedsarskildaregler/samlarfordon.4.7df61c5915510cfe9e7109a3.html>

ha ett samlarvärde som gör att de inte ska ses som avfall. Även detta bör i så fall kunna styrkas med relevant dokumentation.

Att ett fordon inte är registrerat i fordonsregistret utgör i sig inte en omständighet som påverkar bedömningen av om det ska ses som avfall eller inte. Enligt svensk rätt ställs krav på registrering av ett fordon i vägtrafikregistret om det ska användas. Vad som då särskilt kan beaktas är exempelvis att fordonet är förhållandevis sällsynt, att det normalt inte används för sitt ursprungliga ändamål och att det är föremål för särskilda transaktioner utanför den ordinarie bilmarknaden.

Naturvårdsverkets bedömning av förutsättningarna för gränsöverskridande transport av veteranfordon

Som nämnts ovan har den rättsliga definitionen av avfall en avgörande betydelse vid tillämpning av regelverket för gränsöverskridande transport av avfall. Som stöd i tillämpningen av EU:s avfallstransportförordning har också utarbetats EU-gemensam vägledning gällande transporter av begagnade respektive uttjänta fordon, även historiska fordon.

När det gäller skäl 10 i ELV-direktivet är det enligt Naturvårdsverkets uppfattning närmast är att betrakta som ett förtydligande av ELV-direktivets definition av uttjänt fordon och avfallsdirektivets definition av begreppet avfall. Det utgör inte en bindande bestämmelse i sig.

Utifrån definitionen av begreppet avfall, ovan nämnda vägledning till EU:s avfallsförordning samt skäl 10 i ELV-direktivet gör Naturvårdsverket följande bedömning av förutsättningarna för gränsöverskridande transport av historiska fordon och samlarfordon.

För att möjliggöra bevarande av och handel med historiska fordon och samlarfordon kan de inte bedömas utifrån samma kriterier gällande t.ex. skick och funktion, som annars gäller för begagnade fordon, för att avgöra om de ska betraktas som avfall.

I fråga om fordon som uppfyller kriterier för att klassas som historiskt fordon eller samlarfordon, kan normalt förutsättas att det finns ett intresse att fortsatt bevara fordonet såsom historiskt eller samlarfordon och att det därför inte ska ses som avfall. Att det är fråga om ett sådant fordon förväntas kunna styrkas med lämplig dokumentation. För historiska fordon i enlighet med kriterier som uppställs i VVFS 2007:490. För fordon som inte uppfyller kriterierna för att ses som historiskt, men som är av samlarvärde, genom utlåtande från oberoende erkänd expert eller i form av exempelvis referensböcker, facklitteratur tillsammans med officiella fordonsdokument. Vad som då särskilt kan beaktas är exempelvis att fordonet är förhållandevis sällsynt, att det normalt inte används för sitt ursprungliga ändamål och att det är föremål för särskilda transaktioner utanför den ordinarie bilmarknaden.

Även i fråga om fordon som uppfyller kriterier för att klassas som historiskt eller samlarfordon kan dock föreligga omständigheter som gör att de ska betraktas som avfall. Sådant som kan tala för att fordonet ska betraktas som avfall är exempelvis att det är oklart varifrån fordonet kommer eller vad som är syftet med importen eller exporten. Ett fordon som tidigare lämnats för återvinning har blivit avfall och ska fortsatt betraktas som avfall. Att ett fordon transporteras utan ändamålsenligt skydd mot skador och det inte heller kan visas att det

kommer att förvaras på ett sätt som kan förväntas i fråga om ett föremål med historiskt- och/eller samlarvärde och som är godtagbart ur miljösynpunkt kan i vissa fall, beroende på omständigheterna i övrigt, vägas in i den helhetsbedömning som ska göras av om fordonet utgör avfall eller inte.

I fråga om historiska fordon och samlarfordon behöver den omständigheten att kostnaderna för reparation och renovering kan förväntas överstiga fordonets inköpspris eller marknadsvärde inte utgöra en omständighet som talar för att fordonet ska ses som avfall

Om det föreligger brister eller oklarhet i något av nämnda avseenden behöver tillsynsmyndigheten, utifrån en bedömning i det enskilda fallet, inhämta ytterligare uppgifter för att kunna bedöma om fordonet ska ses som avfall eller inte. Stöd för detta finns i såväl artikel 50 i EU:s avfallstransportförordning som 26 kap. miljöbalken.

När det gäller fordonet i förvarande mål har, efter det att tillsynsmyndigheten fattade sitt beslut om importförbud, framkommit uppgifter om fordonet och syftet med importen som enligt Naturvårdsverkets bedömning bör ses som tillräckliga för att styrka att det är fråga om ett historiskt fordon som inte ska betraktas som avfall. Naturvårdsverket ser därför inte skäl till ändring av mark- och miljödomstolens avgörande.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Beslut om detta yttrande har fattats av Karolina Ardesjö Lundén enhetschef Miljöskyddsensheten, efter föredragning av handläggaren Margareta Eriksson.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristen Ylva Lindén.

För Naturvårdsverket

Karolina Ardesjö Lundén

Margareta Eriksson