

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 28 928**Till**
MHN 2018-10-16, p. 9

Överklagande av nämndens beslut den 28 mars 2018 att meddela dispens från förbudet i 15 kap 24 § miljöbalken för hantering av fritureolja

Yttrande till Länsstyrelsen i Stockholm i ärende bet. 505-23144-2018

Förvaltningens förslag till beslut

1. Anta och översända detta tjänsteutlåtande som nämndens yttrande.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefMonika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

McDiensten Ekonomisk förening (*McDonald's*) har överklagat nämndens beslut den 28 mars 2018, p. 27, att avslå McDonald's yrkande om att avvisa ansökan om dispens från kommunens renhållningsskyldighet för hantering av fritureolja. Grunden för avvisningsyrkandet är att McDonald's anser att spillfettet är verksamhetsavfall. Länsstyrelsen i Stockholm har infortrat yttrande från Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har i sitt yttrande ([bilaga](#)) anfört att verket anser att det aktuella avfallet spillfett ska ses som ett verksamhetsavfall. Verket hänvisar härvid till sin komplettering av vägledningen till definitionen av hushållsavfall vad gäller spillfett och fettavskiljarslam från november 2017. Verket framhåller att vägledningen tydliggör att det avfall som uppstår som en direkt följd av en verksamhet (t.ex. ett restaurangkök) inte ska anses vara hushållsavfall och därmed jämförligt avfall och att detta ligger i linje med nuvarande rättsläge och praxis.

Länsstyrelsen har nu givit nämnden möjlighet att yttra sig över Naturvårdsverkets yttrande i ärendet.

Förvaltningen delar inte verkets uppfattning att det av nuvarande rättsläge och praxis följer att spillfett och fett från fettavskiljare ska anses utgöra ett verksamhetsavfall. Förvaltningen anser att verket dragit alltför långtgående slutsatser av den praxis som citeras i vägledningen och yttrandet. Mark- och miljööverdomstolens avgörande från 2012 (MÖD 2012:49), som Naturvårdsverket till stor del grundar sin bedömning på, avser enbart utsorterat matavfall från butik. Naturvårdsverket bortser även från att det i förarbetena till avfallslagstiftningen särskilt anges att avfall från restaurangverksamhet är ett exempel på med hushållsavfall jämförligt avfall. Detta har även fastslagits i praxis genom MÖD 2006:65, där Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att avfall från bland annat *kök* och *restauranger* i ett sjukhus skulle betraktas som med hushållsavfall jämförligt avfall. Även i 2012 års rättsfall hänvisar domstolen till samma uttalande av lagstiftaren om att restaurangavfall är jämförbart med hushållsavfall. Därtill kan förvaltningen konstatera att regeringen i sin proposition om Avfallshierarkin (prop. 2015/16:166) med en total genomarbetning av hela kap 15 i miljöbalken inte fann anledning att ändra nuvarande avgränsning mellan hushållsavfall och verksamhetsavfall.

Nämndens inställning i frågan framgår i sin helhet av svaret på en skrivelse från Visita AB, beslutad av nämnden vid sammanträdet den 6 januari 2018, p. 9, dnr. 2017-18522, vilket redan ingår i länsstyrelsens prövningsunderlag.

Bakgrund

Den 12 mars 2018 inkom en ansökan om dispens för hantering av frityrolja på McDonald's Sveriges restauranger. McDonald's yrkade i första hand att dispensansökan skulle avvisas på den grunden att den använda frityroljan är ett verksamhetsavfall och därför inte omfattas av stadens renhållningsskyldighet och således inte kan bli föremål för dispensprövning. I andra hand yrkade McDonald's att nämnden skulle medge dispens från kommunens renhållningsskyldighet för hantering av hushållsavfall. Syftet med yrkandet har varit att få fram ett avgörande med avseende på huruvida spillfett ska anses utgöra ett verksamhetsavfall eller ett med hushållsavfall jämförligt avfall.

Vid sammanträdet den 28 mars 2018, p. 27, beslutade nämnden dels att avslå McDonald's yrkande om att avvisa ansökan om dispens, dels att bifalla McDonald's ansökan om dispens enligt 15 kap. 25 §

p. 1 miljöbalken. Dispensen medgavs för anlitan­de av i ansökan uppgivna transportörer för transport av spillfett och fett från fett­avskiljare från McDonald's restauranger i Stockholms kommun.

Den 23 maj 2018 överklagade McDonald's nämndens beslut till Länsstyrelsen i Stockholm såvitt det avser frågan om att avslå yrkandet om att avvisa dispensansökan. McDonald's har yrkat att länsstyrelsen, med ändring av Stockholms miljö- och hälsoskydds­nämnds beslut, ska förklara att det inte krävs någon ansökan om dispens och att ansökan om dispens därför rätteligen ska avvisas.

Som grund för sitt yrkande har McDonald's an­fört att uttjänta frityroljor och spillfetter från restauranger inte är ett hushållsavfall enligt 15 kap. 3 § miljöbalken som omfattas av kommunens insamlingsansvar, utan ett verksamhetsavfall eftersom avfallet har uppkommit som en följd av verksamheten. Det ställs enligt McDonald's därför inte något krav på dispens från förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken och en ansökan om en sådan dispens ska därför avvisas.

Den 24 september 2018 gav länsstyrelsen nämnden tillfälle att yttra sig över Naturvårdsverkets yttrande i ärendet. I yttrandet har Naturvårdsverket an­fört bl.a. följande. Med referens till två tidigare domslut från 2006 (Miljööverdomstolen, M 7670, 2006-12-18) respektive 2012 (Mark- och miljööverdomstolen M 5773-12, 2012 12 07 (MÖD 2012:49)) anges i den nya vägledningen att vad som kan anses vara "därmed jämförligt avfall" grundar sig dels på avfallets härkomst, dvs. att det uppstår i lokaler och liknande där människor uppehåller sig, dels på uttrycket renhållningssammanhang. Av förarbetena till den tidigare renhållningslagstiftningen framgår att det är nedskräpningsaspekten (prop. 1978/79:205 s. 10 och 14) som avses i det sammanhanget. Avfall från annan verksamhet ska räknas som hushållsavfall om det har potential att skräpa ner på samma sätt som avfall från hushåll har.

Naturvårdsverkets bedömning är att spillfett och fett från fett­avskiljare uppkommer som en följd av restaurangverksamhet och inte till följd av att människor uppehåller sig i lokalen. Likadant avfall skulle uppstå om enbart mat från cateringverksamhet tillagades i köket. Omständigheterna är liknande dem som föreligger i Mark- och miljööverdomstolens dom från 2012 refererad till ovan. Fett från fettavskiljare kan också liknas vid avfall från reningsutrustning för att förhindra eller minska utsläpp från andra verksamheter, vilket innebär att nedskräpnings­potentialen inte bör vara densamma som från hushåll. Den samlade bedömningen är därför att spillfett och fett från fettavskiljare inte är att betrakta som hushållsavfall och därmed jämförligt avfall, utan

bör ses som ett verksamhetsavfall. Däremot ska det avfall som uppstår som en direkt följd av att människor vistas i t.ex. en restaurang anses vara ett hushållsavfall och därmed jämförligt avfall (t.ex. servetter, matrester). Vägledningen till definitionen av hushållsavfall om spillfett och fett från fettavskiljare innebär en tolkning av dagens lagstiftning och den rättspraxis som finns på området. Naturvårdsverket har utgått från Mark- och miljööverdomstolens dom från 2012 som är prejudicerande och tydliggör hur begreppet hushållsavfall och därmed jämförligt avfall ska tolkas. I domen redogör Mark- och miljööverdomstolen för grunderna för när ett avfall ska ses som ett hushållsavfall och därmed jämförligt.

Nämndens yttrande ska ha inkommit till länsstyrelsen senast den 15 oktober 2018. Nämnden har beviljats dispens med sitt yttrande till den 23 oktober 2018 så att ärendet ska kunna nämndbehandlas.

Förvaltningens förslag till yttrande

Förvaltningen konstaterar inledningsvis att Naturvårdsverkets yttrande i allt väsentligt överensstämmer med det resonemang som förs i verkets komplettering av vägledningen till definitionen av hushållsavfall vad gäller spillfett och fettavskiljarslam från november 2017. Naturvårdsverket framhåller i yttrandet att nuvarande rättsläge och praxis ger stöd för att spillfett och fett från fettavskiljare bör ses som ett verksamhetsavfall. Förvaltningen vill därför särskilt betona att den inte delar verkets bedömning av rättsläget.

Nämnden har redan redogjort för sin bedömning av Naturvårdsverkets kompletterade vägledning i ett svar på en skrivelse från Visita AB, beslutad av nämnden vid sitt sammanträde den 6 januari 2018, p. 9, dnr. 2017-18522. I svarsskrivelsen framhöll nämnden bland annat att utöver att nämnden inte delar den rättsliga analysen, saknar Naturvårdsverkets bedömning analys av flera exemplifierade problemställningar och att vägledningen därmed riskerar leda till en mängd oklarheter i tillämpningen och svårigheter för verksamheterna. Nedan lyfts några av dessa oklarheter.

Spillfett hålls inte alltid avskilt från annat avfall utan det förekommer att avfallet blandas med annat avfall och därmed blir det hushållsavfall. Det skapar svårigheterna för verksamheterna att hålla reda på vad som är rent spillfett och vad som är blandat avfall. Verksamheterna måste även anlita olika entreprenörer. Dels de av SVOA anvisade avfallshämtarna, dels göra egen upphandling av det som avgränsas som verksamhetsavfall. Det skulle strida mot EU:s statsstödsregler att använda den kommunala entreprenören för allt avfall, dvs. även verksamhetsavfall, eftersom hushållsavfallstaxan är

subventionerad. Av 3 kap. 27 § konkurrenslagen följer att en kommun får förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider konkurrensen, vilket blir fallet om en subventionerad taxa tillämpas. Det avfall som inte bedöms utgåra med hushållsavfall jämförligt avfall kommer således inte kunna hämtas av kommunen. Om den av kommunen upphandlade entreprenören hämtar verksamhetsavfall får det ske efter särskild överenskommelse mellan restaurangen och entreprenören. Det riskerar således att bli dyrare för företagen/verksamhetsutövarna. Tillsynen kommer därvid att bli mer omfattande eftersom tillsynsmyndigheten måste kontrollera att den som hämtar verksamhetsavfallet har en korrekt hantering, transporttillstånd från länsstyrelsen m m. Eftersom omfattningen av tillsynen blir mer omfattande går det inte att klara kontrollen med den systemtillsyn som är möjlig för de entreprenörer som staden anlitar. En följd av detta blir att tillsynsavgifterna blir högre. Det gör det särskilt dyrt för mindre restauranger som inte tillhör någon kedja och som på egen hand ska klara dessa upphandlingar och redovisningar till tillsynsmyndigheten.

Nämndens bedömning finns i sin helhet som bilaga 2 till det överklagade beslutet och ingår således redan i länsstyrelsens prövningsunderlag.

Verket har i sin bedömning fäst stor vikt vid avgörandet MÖD 2012:49. Förvaltningen vill av denna anledning understryka att avgörandet handlade om utsortering av matavfall i butik, vilket är en helt annan typ av verksamhet än den restaurangverksamhet som här är fråga om. Det innebär en alltför extensiv tolkning av domen att påstå att den skulle medföra att avfall som uppkommer i ett restaurangkök inte ska betraktas som hushållsavfall. Till skillnad från butiksavfall så framgår det explicit av förarbetena till miljöbalken att *restaurangavfall* ska inbegripas i definitionen hushållsavfall (prop. 1997/98:45 del 2 s. 185). I domen hänvisar domstolen direkt till förarbetena om att restaurangavfall är hushållsavfall. Varken domstolen eller förarbetena gör någon åtskillnad mellan var i restaurangen avfallet uppstår. Restaurangavfall behandlas som ett enhetligt begrepp och är därmed hushållsavfall. Naturvårdsverket har inte kommenterat hur verkets vägledning förhåller sig till förarbetsuttalandet, vare sig i kompletteringen av vägledningen eller i yttrandet över McDonald's överklagande.

I avgörandet MÖD 2006:65 konstaterade domstolen att avfall från bland annat *kök* och *restauranger* i ett sjukhus ska betraktas som med hushållsavfall jämförligt avfall, eftersom det vad gäller härkomst och karaktär i väsentliga avseenden inte avvek från avfall som uppstår i andra slag av lokaler och anläggningar till följd av att

människor vistas där. Det kan noteras att Miljööverdomstolens bedömning låg i linje med Naturvårdsverkets remissyttrande i det aktuella målet. Mark- och miljööverdomstolen hänvisade i domen dessutom till möjligheten för sjukhuset att söka dispens för att samordna avfallshanteringen.

Mot denna bakgrund anser förvaltningen att det inte kan anses följa av rådande rättsläge och rättspraxis att spillfett och fett från fett-avskiljare ska anses utgöra ett verksamhetsavfall. En sådan tillämpning fordrar tvärtom en ändring av domstolspraxis eller definitionen av hushållsavfall i lag. I övrigt hänvisar förvaltningen till nämndens bedömning av Naturvårdsverkets vägledning i beslutet den 6 januari 2018, p. 9, dnr. 2017-18522.

Förvaltningen anser därmed att Naturvårdsverkets yttrande inte medför någon annan bedömning än den nämnden tidigare gjort och vidhåller att länsstyrelsen ska avslå McDonald's överklagande.

SLUT

Bilagor

Naturvårdsverkets yttrande