



Handläggare
Isabell Larsson
Telefon: 08-508 28 926

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
MHN 2018-04-10 p. 27

Dispensansökan från förbudet i 15 kap 24§ miljöbalken

att vid McDonald's Sveriges restauranger få hantera frityrolja

Förvaltningens förslag till beslut

1. Att avslå McDiensten Ekonomisk förenings (McDonald's) förstahandsyrkande om att avvisa ansökan om dispens
2. Att bifalla McDiensten Ekonomisk förenings ansökan om dispens enligt 15 kap. 25 § p. 1 miljöbalken för anlitande av McDonald's i ansökan uppgivna nuvarande transportör för transport av spillfett och fett från fettavskiljare från McDonalds's restauranger i Stockholms kommun

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Monika Gerdhem
Avdelningschef

Bakgrund

Yrkanden

Miljöförvaltningen har mottagit en skrivelse från McDiensten Ekonomisk förening (nedan kallad McDonald's) restauranger, se bilaga 1. Skrivelsen är rubricerad "Ansökan om dispens för hantering av frityrolja på McDonald's Sveriges restauranger". McDonald's har emellertid i sin skrivelse i första hand yrkat att miljö- och hälsoskyddsnämnden ska avvisa dispensansökan på den grunden att den använda frityroljan inte är ett hushållsavfall utan ett verksamhetsavfall och att det därför inte ska omfattas av det kommunala avfallsmonopolet.

[Nivå 1]
[Nivå 2]

[Besöksadress]
[Postadress]
[Postnr] [Ort]
Telefon [Telefon]
Växel [Växel]
Fax [Fax]
e-postadress
[hemsida]

I andra hand har McDonald's ansökt om dispens från förbudet i 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken, att hanteringen av hushållsavfall inte får utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitat.

Grunder

Som grund för sitt förstahandsyrkande har McDonald's i huvudsak anfört att uttjänta fritureoljor och spillfetter från restauranger inte är ett hushållsavfall som omfattas av kommunens samlingsansvar, utan ett verksamhetsavfall eftersom avfallet har uppkommit som en följd av verksamheten.

Som grund för sitt andrahandsyrkande har McDonald's i huvudsak anfört att McDonald's är Sveriges ledande restaurangkedja i Sverige med 203 restauranger och ca 12 000 medarbetare. Samtliga restauranger ägs och drivs lokalt av egna företagare. McDonald's har jobbat med hållbarhetsfrågor under lång tid och strävar kontinuerligt efter att minska den negativa miljöbelastningen genom hållbara inköp, energieffektivisering, återvinning och transporter. McDonald's målsättning är bl.a. att 95 procent av det bränsle som används av företaget ska vara förnyelsebart 2020. Redan idag drivs 80 procent av företagets lastbilar av biodiesel. All energi som används i restaurangerna kommer dessutom från förnyelsebar energi. En viktig förutsättning för att bedriva detta hållbarhetsarbete är att samtliga verksamheter i organisationen kan ingå med gemensamma rutiner, gemensamma inköp, samordnade transporter etc. Detta är inte möjligt om alla transporter för hantering av spillfett ska hanteras av respektive kommun. Det är inte heller rimligt att kommunerna ska tillgodogöra sig den ekonomiska vinningen av resursen spillfett, som tillhör restaurangerna.

McDonald's skrivelse

McDiensten Ekonomisk förening har till ändamål att för sina medlemmars räkning göra gemensamma upphandlingar och beställningar avseende franchisetagarnas hela verksamhetsområde för alla varor och tjänster. Detta gäller dock inte mat och förpackningar till mat annat än efter att samråd med franchisegivaren skett. Föreningen ingår centrala avtal och förhandlar om priser och andra villkor som ska gälla för medlemmarna. Föreningens ansökan får därmed förstås så att, att föreningen upphandlar avfallshämtning för sina medlemmars räkning och att dispensansökan avser medlemmarnas verksamhet i Stockholms kommun.

McDonald's har i sin skrivelse framfört i huvudsak följande.

Förstahandsyrkandet

Uttjänta fritureoljor och spillfetter från restauranger kan inte anses vara hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Den uttjänta fritureoljan uppkommer inte som en direkt följd av att människor uppehåller sig i lokalen, utan på grund av att det genereras av en specifik näringsverksamhet, d.v.s. som ett avfall eller en biprodukt när restaurangen tillverkar maten. Spillfett och fett från fettavskiljare, bör likt Naturvårdsverkets ”Kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall – spillfett och fett från fettavskiljare” som publicerades den 7 november 2017, ses som ett verksamhetsavfall och därmed inte ingå i det kommunala avfallsmonopolet. Av den diskussion som har förts mellan Naturvårdsverket och Avfall Sverige framgår att även Avfall Sverige är av den bedömningen att spillfett från en verksamhet inte kan anses utgöra med hushållsavfall jämförligt avfall när spillfettet är en direkt följd av verksamheten, dvs. till exempel från ett restaurangkök.

Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA) har under hösten 2017 informerat restaurangerna om att staden anser att spillfett från restauranger är ett hushållsavfall som kommunen ensam har ansvaret för att hämta och att restaurangerna inte längre får anlita tidigare använda entreprenörer.

Andrahandsyrkandet

Ansvaret för avfallet och att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt ligger hos McDonald's i egenskap av innehavare av avfallet enligt 15 kap. 11 § miljöbalken. I sitt arbete med ökad återvinning av avfall och minskade utsläpp av växthusgaser från transporter, omhändertar och återvinner McDonald's all uttjänt fritureolja som uppkommer i föreningens restauranger på ett hälso- och miljömässigt riktigt sätt. Hämtningen av oljan sker genom företag som är specialiserade på att återvinna fritureoljan, där det efter bearbetning kan användas som råvaror vid tillverkning av ett flertal produkter, bl.a. biobränsle. McDonald's lastbilar drivs idag till 80 procent av biodiesel och målsättningen för företaget är att 95 procent av bränslet som används ska vara förnybart år 2020. Den uttjänta fritureoljan är en resurs för såväl McDonald's som det företag som återvinner oljan och genom denna hantering medverkar de till kretsloppsprincipen. Detta bidrar till att skyldigheterna i 15 kap. 11 § och 2 kap. miljöbalken uppfylls. För att underlätta arbetet med en hållbar återvinning av avfall och minskade utsläpp av

växthusgaser är det viktigt att kunna hantera frityroljan från samtliga restauranger på samma sätt som ger möjligheter till standardiserade rutiner. Genom en gemensam hantering blir det också enklare och mer kostnadseffektivt att förhandla fram lämpliga, enhetliga och fördelaktiga avtal med entreprenör. Det blir också enklare att anpassa behållare till en lämplig hantering, samt att bestämma hanteringsfrekvens och hämtningstider som är anpassade till restaurangernas behov. För det fall hanteringen av frityrfett från restauranger ska ske på olika sätt i Sveriges olika kommuner, kommer arbetet för en kostnadseffektiv och hållbar återvinning att motverkas. De hämtningsrutiner som idag fungerar väl riskerar att brytas sönder om hantering ska ske på annorlunda sätt i enskilda kommuner. Frityroljan har även ett värde för innehavaren av avfallet, eftersom återvinningen genererar ett ekonomiskt värde som de får del av. Enbart genom att inte kunna sälja frityroljan från de 20 restauranger som finns i Stockholmsområdet under ett kvartal 2017 förlorade McDonald's 16 743 kr.

Stockholm Vatten och Avfalls yttrande över ansökan

Stockholm Vatten och avfall AB (SVOA) har beretts tillfälle att yttra sig över dispensansökan och har i yttrande anfört i huvudsak följande.

Förstahandsyrkandet

2011 beslutade Trafiknämnden (Trafiknämnden ansvarade för stadens insamling och transport av hushållsavfall vid den tiden) att fett skulle hanteras som ett hushållsavfall och lyfte in det i tjänstekoncessionen som började gälla 2012. Detta innebär att verksamhetskunderna då fick information om att det var ett hushållsavfall och att staden gjort en upphandling i form av tjänstekoncession.

Avfallet utgör inte egendom utan är ett avfall som kunden vill göra sig av med. Avfallet uppstår som en direkt följd av att människor uppehåller sig i lokalen, i huvudsak för att äta.

Vad McDonald's anfört om att Avfall Sverige anser att fettet är ett verksamhetsavfall stämmer inte. Avfall Sverige har skickat en skrivelse till Naturvårdsverket den 8 december 2017 i vilken följande anges.

" - Avgörandet MÖD 2012:49 (den så kallade "frukt- och gröntdomen") avser uppkomsten av avfall i livsmedelsbutiker och inte restauranger varför avgörandet inte direkt kan läggas till grund för en avgränsning av avfall från restauranger.

- Avfall Sverige ser inte skäl att frånga den tidigare bedömningen i guide nr. 4 till definitionen av hushållsavfall, det vill säga att allt avfall som uppkommer i restaurangverksamhet med servering är att betrakta som hushållsavfall.
- Om lagstiftaren hade avsett att ändra regleringen av med hushållsavfall jämförligt avfall och den praxis på området som har tillämpats sedan miljöbalkens tillkomst hade det varit naturligt att reglera en sådan ändring i samband med prop. 2015/16:166 Avfallshierarkin och de ändringar som trädde i kraft i 15 kap. miljöbalken den 2 augusti 2016.”

Andrahandsyrkandet

Det saknas skäl för att bevilja McDonald's dispens.

SVOA drivs inte av vinstintresse och har därför inga andra ambitioner än att hantera avfallet på det sätt som är bäst för miljön.

SVOA har i sin upphandling för insamling av hushållsavfall i Stockholms stad ställt mycket ambitiösa miljökrav i det förfrågningsunderlag som föranlett dessa nya avtal. SVOA har valt att istället för lägsta pris premiera miljönytta och innovationer från de entreprenörer som lämnat anbud. SVOA ställer exempelvis krav om vilket bränsle, däck, oljor osv som ska användas för de insamlingsfordon som trafikerar staden. Det är föga troligt att dessa krav skulle kunna kombineras med den ersättning McDonalds hävdar de fått för sin frityrolja.

Att samordna transporterna för insamling av avfall i staden gör det även möjligt att minska den aggregerade transportsträckan samt förbrukningen av drivmedel. Insamlingen av frityrolja har i upphandlingen 2017 lett till att stadens olika upphandlingsområden endast trafikeras av denna typ av insamlingsfordon var 8 vecka (med undantag för ett antal verksamheter), vilket ger en stor miljövinst kontra att varje egen verksamhet skulle avtala sin egna tömning och sin egen tömningsdag.

De nya avtalen SVOA tecknat omöjliggör för entreprenören att använda arbetsmiljö, miljövänliga fordon etc som ett konkurrensmedel. Det finns inte längre någon möjlighet att erbjuda hämtning vid undermålig arbetsmiljö alternativt med föråldrade fordon och kunna använda dessa två argument vid sin prissättning.

De insamlade faten med frityrolja går slutligen vidare till Sveprols behandlingsanläggning i Norrköping där fett sedan går till biobränsleproduktion. McDonalds skickar sannolikt också fett till dit

eftersom det bara finns ett par anläggningar som hanterarsådant avfall.

McDonald's svar på SVOA:s yttrande

McDonald's har yttrats sig över SVOA:s yttrande och anført i huvudsak följande. McDonald's hantering av frityroljan är att jämställa med kommunens hantering. Om McDonald's får hantera sitt eget avfall kan en insamlingslösning som är miljömässigt bäst på lång sikt för verksamheten i hela landet uppnås. För närvarande anlitar McDonald's samma företag som SVOA för avhämtning av frityroljan. Således uppfyller insamlingsfordonen samma miljökrav som de fordon som trafikerar för SVOA.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljö- och hälsoskyddsnämndens bedömer att spillfett och fett från fettavskiljare utgör med hushållsavfall jämförligt avfall

Nämnden beslutade den 30 januari 2018 att svara på en skrivelse från Visita AB, i vilken Visita AB hade begärt att nämnden skulle ompröva sitt tidigare beslut den 31 januari 2017 gällande definitionen av vad som är verksamhetsavfall och med hushållsavfall jämförligt avfall. Visita AB hemställde att beslutet skulle omprövas så att fett och spillfett från restauranger klassas som verksamhetsavfall likt Naturvårdsverkets nya vägledning som publicerades den 7 november 2017. I beslutet den 30 januari 2018 (dnr 2017-18522, § 9) bedömde nämnden, liksom i sitt beslut den 31 januari 2017, att spillfett och fett från fettavskiljare inom restaurangverksamhet är att betrakta som med hushållsavfall jämförligt avfall, se bilaga 2.

Förvaltningens bedömning av McDonald's förstahandsyrkande

Mot bakgrund av nämndens beslut den 30 januari 2018 anser miljöförvaltningen att McDonald's förstahandsyrkande - att dispensansökan ska avisas på den grunden att den använda frityroljan inte är ett hushållsavfall, utan ett verksamhetsavfall, och att det därför inte ska omfattas av det kommunala avfallsmonopolet - ska avslås. Förvaltningen anser således att fettet utgör ett med hushållsavfall jämförligt avfall varför frågan om förutsättningar om beviljande av dispens från förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken i enlighet med McDonald's andrahandsyrkande måste prövas.

Förvaltningens bedömning av McDonald's andrahandsyrkande

Kommunen har, enligt 15 kap. 20 § miljöbalken ansvaret för insamling och bortforsling av hushållsavfallet och enligt 15 kap. 24 § miljöbalken får inte den hanteringen utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar. Enligt 15 kap. 25 § miljöbalken får kommunen i det enskilda fallet ge dispens från förbudet i 15 kap. 24 § om det finns särskilda skäl och den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Utgångspunkten för bedömningen är således om det finns särskilda skäl att bevilja dispensen och om McDonald's kan hantera avfallet på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Härvid gör förvaltningen följande bedömning.

Det saknas närmare vägledning i förarbetena om vad som kan anses utgöra särskilda skäl för undantag för enskilda att själva transportera sitt avfall. I praxis finns ett antal avgöranden som rör privatpersoner som har ansökt om dispens från skyldigheten att ha ett avfallsabonnemang för hämtning av avfall vid sina fritidshus. Den praxis som utvecklats inom detta område är mycket restriktiv. I princip ska den enskilde kunna visa att fritidshuset inte nyttjas alls utan endast besöks ett par gånger per år för tillsyn och att det avfall som uppstår i samband med det kan forslas tillbaka till den huvudsakliga bostaden.

I förevarande fall utgör emellertid den huvudsakliga grunden för ansökan att McDonalds ska kunna bedriva ett systematiskt hållbart miljöarbete i alla sina verksamheter som är spridda över hela landet. Härutöver anser sökanden att företaget ska kunna tillgodogöra sig värdet av fett som återvinns. De nu anförda grunderna har inte varit föremål för prövning tidigare och den praxis som nämnts ovan ger ingen vägledning till bedömningen i detta fall. I rättsfallet MÖD 2006:65 som gällde avfall från personalmatsalen på Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg, och som domstolen fann vara hushållsavfall har dock domstolen direkt hänvisat verksamhetsutövaren till möjligheten att söka dispens. Mot den bakgrunden anser förvaltningen att bedömningen av om det föreligger särskilda skäl i förevarande fall ska ta sin utgångspunkt i syftet med balken och avfallslagstiftningen. Härvid anser förvaltningen att intresset av återvinning av avfall väger tungt liksom intresset av miljömässigt hållbara verksamheter.

Det förhållandet att McDonald's träffar egna avtal med transportör och mottagare av fettavfallet och därigenom kan tillgodogöra sig vinningen av fett kan enligt förvaltningen inte ensamt anses utgöra särskilt skäl för beviljande av dispens. Däremot fäster förvaltningen avseende vid att sökanden som ett led i att stärka McDonnalds varumärke bedriver ett systematiskt miljöarbete som i detta fall möjliggörs genom att sökanden har en omfattande organisation med verksamheter som bedrivs inom flera kommuner. En förutsättning för ett sådant systematiskt miljöarbete är att organisationens samtliga delferksamheter kan ingå i systemet.

Under nämnda förutsättningar anser förvaltningen att det finns särskilda skäl för dispens eftersom möjligheten att samordna de transporter som nu är ifråga inom hela organisationen utgör en viktig förutsättning för det systematiska miljöarbetet. Förvaltningen anser att det McDonald's har redovisat om sin anlitade transportör och på vilket sätt fett återvinns är miljömässigt godtagbart. Förvaltningen anser därför att det under de förutsättningar som sökanden har angivit i ansökan med kompletteringar finns skäl för att bevilja dispens. Det skall dock understrykas att dispensen endast gäller för föreningens medlemmars restauranger inom Stockholms kommun.

Slut.

Bilagor

1. McDonald's ansökan om dispens från den 5 mars 2018.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämndens definition av verksamhetsavfall och hushållsavfall, beslut den 30 januari 2018, dnr 2017-18522, § 9.
3. McDonald's yttrande över SVOA:s yttrande
4. Yttrande från Stockholm vatten och avfall AB