

**Handläggare**

Albin Ring

Telefon: 08 – 508 28 928

**Till**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

2016-02-02 p.12

**Förbud gällande avfallshanteringen på  
Restaurang Prinsen, Wienerkonditoriet och Zink  
Grill; yttrande till länsstyrelsen angående  
överklagande av miljö- och  
hälsoskyddsnämndens beslut, beteckning 5051–  
43419-2015, 5051–43453-2015 och 5051-241-2016****Förvaltningens förslag till beslut**

1. Yrka att länsstyrelsen avslår överklagandena.
2. Åberopa detta tjänsteutlåtande som grund för nämndens talan.
3. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendena.
4. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm

Förvaltningschef

Monika Gerdhem

Avdelningschef

**Sammanfattning**

Wienerkonditoriet på Biblioteksgatan AB, Restaurang Prinsen i Stockholm AB och Zink AB (nedan bolagen) lämnade den 8 oktober 2015 via ombud in en begäran till miljöförvaltningen om att ändra abonnemangen för restaurangernas hushållsavfall från och med den 1 november 2015. Förändringen innebär att en del av det hushållsavfall som tidigare hämtats av kommunen istället ska hämtas av TÅV AB som inte är en upphandlad entreprenör av kommunen. Skälet som uppgavs var att det uppkomna avfallet i restaurangernas kök hädanefter ska klassas som verksamhetsavfall och därmed falla utanför det kommunala avfallsmonopolet.

Miljöförvaltningen avrådde bolagen från att ändra abonnemangen och uppgav att restaurangavfall faller inom ramen för det kommunala avfallsmonopolet i miljöbalken. Då bolagen trots förvaltningens avrådan anlät TÅV AB för bortforsling av delar av avfallet beslutade nämnden den 9 november 2015 att med omedelbar verkställighet förbjuda bolagen att lämna avfall till annan än av kommunen upphandlad entreprenör.

Bolagen har överklagat besluten och yrkat att förbuden ska undanröjas och inhiberas. Länsstyrelsen har i delbeslut inhiberat besluten i frågan om omedelbar verkställighet. Inhibitionsbesluten beträffande Restaurang Prinsen och Wienerkonditoriet har överklagats av nämnden. Mark- och miljödomstolen har emellertid avslagit nämndens överklaganden i denna fråga varför nämnden inte fullföljt och överklagat även länsstyrelsens beslut om inhibition beträffande verkställigheten av beslutet rörande Zink Grill.

Mot denna bakgrund behandlas inte frågan om verkställighet i detta yttrande som endast berör sakfrågan, dvs. om nämnden haft fog för sina beslut om att förbjuda bolagen att lämna restaurangavfall till annan än kommunalt upphandlad entreprenör. Till stöd för sin talan har bolagen i sina överklaganden i huvudsak anfört att avfall som uppkommer inom restaurangernas verksamhetszoner ska klassas som verksamhetsavfall och inte hushållsavfall.

Förvaltningen anser att det av förarbeten och praxis tydligt följer att restaurangavfall är avfall som är jämförligt med hushållsavfall och därför ska behandlas på samma sätt som hushållsavfall. Av detta följer att det är förbjudet för annan än kommunen eller den kommunen anlät för ändamålet att ta befattning med transporten av sådant avfall. Nämnden har därmed haft fog för sitt beslut att förbjuda respektive bolag att lämna hushållsavfall till någon annan än kommunens upphandlade entreprenörer. Länsstyrelsen ska därför avslå bolagens överklaganden.

## **Bakgrund**

Den 8 oktober 2015 lämnade Wienerkonditoriet på Biblioteksgatan AB, Restaurang Prinsen i Stockholm AB och Zink AB via ombud in en begäran till kommunen om att ändra abonnemangen för hushållsavfall från och med 1 november 2015. Förändringen innebär att en del av det hushållsavfall som tidigare hämtades av kommunen istället ska hämtas av TÅV AB som inte är en upphandlad entreprenör av kommunen. Skälet som uppgavs var att det uppkomna avfallet i restaurangens kök är verksamhetsavfall och därmed faller utanför det kommunala avfallsmonopolet.

Den 19 oktober 2015 svarade miljöförvaltningen på bolagens begäran och delgav nämndens uppfattning i sakfrågan; att allt restaurangavfall enligt gällande lagstiftning och praxis är att betrakta som hushållsavfall enligt 15 kap 2 § miljöbalken och att någon annan än kommunen eller av kommunen upphandlad entreprenör därmed inte får anlitas för transport av avfallet.

Den 30 oktober 2015 genomförde förvaltningen en inspektion av respektive verksamhet. Förvaltningen noterade att förberedelser vidtagits för att börja sortera ut avfallet från köken för transporter av TÅV AB enligt de uppgifter som bolagens ombud lämnat.

Den 9 november 2015, i ett för varje bolag likalydande separat beslut, beslutade nämnden bland annat förbjuda bolagen att lämna hushållsavfall, enligt definition i beslutet, till någon annan än kommunens upphandlade entreprenörer. Förbudet förordnades att gälla omedelbart även om det överklagades.

Den 27 november 2015 respektive den 23 december 2015 överklagade bolagen besluten till länsstyrelsen och yrkade att förbuden skulle undanröjas och inhiberas. Till stöd för sina yrkanden anförde bolagen i huvudsak att avfall som uppkommer inom restaurangernas verksamhetszoner, dit allmänheten inte har tillträde, ska klassas som verksamhetsavfall och inte som med hushållsavfall jämförligt avfall. Bolagen hänvisade bland annat till ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen som handlar om utsorterad frukt i en livsmedelsaffär (MÖD 2012:49) och att det kommunala avfallsmonopolet på grund av sin effekt på marknaden måste tolkas restriktivt. I en kompletterande skrivelse anförde bolagen även att Stockholm Vatten inte längre hämtar hushållsavfall från verksamheterna varmed avfallssituationen är akut.

Den 10 december 2015 beslutade länsstyrelsen genom delbeslut att bifalla inhibitionsyrkandena beträffande Restaurang Prinsen och Wienerkonditoriet. Avseende Zink Grill fattade länsstyrelsen ett likalydande beslut den 8 januari 2016. Länsstyrelsen har bedömt att de överklagade förbuden får anses omfatta sådant avfall som är tvistigt och att de omständigheter som framkommit är sådana att det funnits skäl att inhibera de överklagade besluten. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har överklagat inhibitionsbesluten från den 10 december 2015 till mark- och miljödomstolen som genom dom den 13 januari 2016 i mål M 288-16 och M 291-16 avslagit nämndens överklaganden. Mot denna bakgrund har nämnden inte kommit att överklaga det inhibitionsbeslut avseende Zink Grill som länsstyrelsen beslutade om den 8 januari 2016.

Nämnden har hos länsstyrelsen anhållit om och beviljats anstånd med att inkomma med sitt yttrande över bolagens överklaganden i sakfrågan till den 5 februari 2016.

### **Grunder**

Frågan som länsstyrelsen har att ta ställning till är om nämnden har haft fog för sina beslut att förbjuda respektive bolag att lämna hushållsavfall till någon annan än kommunens upphandlade entreprenörer.

Av 15 kap. 8 och 21 §§ miljöbalken (1998:808) följer den kommunala renhållningsskyldigheten och det korresponderande avfallsmonopolet. Kommunen ska enligt dessa bestämmelser svara för att hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning, om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, och att hushållsavfall från kommunen återvinns eller bortskaffas. Det är förbjudet för annan än kommunen eller den kommunen anlitat för ändamålet att ta befattning med transporten av sådant avfall.

Enligt 15 kap. 2 § miljöbalken avses med hushållsavfall sådant avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Som exempel på avfall som är jämförligt med hushållsavfall kan nämnas avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall (prop. 1997/98:45 del 2 s. 185). I praxis har uttalats att avfall från verksamheter ska anses utgöra hushållsavfall när avfallet i huvudsak är av samma art som hushållsavfall (jfr. MÖD 2006:65). Med hushållsavfall avses således avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall som kommer från hushåll.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har nyligen prövat frågan hur restaurangavfall ska hanteras inom ramen för 15 kap. miljöbalken i mål M 3707-15. Omständigheterna i fallet är likartade med förevarande fall; restaurangen i fråga yrkade att ett föreläggande från nämnden om att lämna allt uppkommet hushållsavfall till av kommunen upphandlad entreprenör skulle upphävas då avfallet i fråga inte skulle anses vara hushållsavfall. Mark- och miljödomstolen konstaterade i domskälen att restaurang- och caféavfall är jämförbart med avfall från hushåll och omfattas därmed av bestämmelserna om hantering av hushållsavfall i miljöbalken.

Bolagen har i överklagandena hänvisat till ett avgörande från Mark- och miljödomstolen (MÖD 2012:49). Förvaltningen anser inte att det avgörandet är relevant i nu föreliggande ärenden. Mark- och

miljööverdomstolen gjorde bedömningen att trots att den utsorterade frukten från en livsmedelsbutik till sin karaktär påminner om hushållsavfall har avfallet uppstått som en följd av den verksamhet som bedrivs i lokalerna och inte som en följd av att människor uppehåller sig där. Avfallet var enligt mark- och miljööverdomstolen därmed inte att anse som jämförligt med hushållsavfall enligt 15 kap. 2 § miljöbalken. Förvaltningen är av uppfattningen att Mark- och miljööverdomstolens avgörande inte kan tolkas på annat sätt än att det avser just utsorterad frukt från den specifika verksamheten i en livsmedelsbutik och att en parallell inte kan dras till restaurangverksamhet. Detta särskilt sett till att Mark- och miljööverdomstolen i avgörandet har påpekat att just restaurangavfall är att jämföras med hushållsavfall.

Kärnfrågan i detta ärende är som framgått, huruvida det är skillnad mellan restaurangavfall från matsalen (m m) och avfall från köket (m m), dvs det klaganden anger som zon 1 respektive zon 2. Enligt förvaltningens mening finns det inte stöd för en sådan uppdelning i vare sig förarbeten eller praxis. Enligt förvaltningens uppfattning ska därför allt restaurangavfall anses vara hushållsavfall.

När Miljööverdomstolen i rättsfallet 2006:65 anför att kommunens bortforslingsskyldighet inte är absolut avses närmast dispensmöjligheten i 15 kap 18 § tredje stycket miljöbalken. Det är därvid att notera att bolagen inte har begärt dispens utan deklarerat att man kommer att ändra sin avfallshantering. Än mindre har bolagen innan ändringen av avfallshanteringen och inte heller i överklagandet, trots en i övrigt ambitiös genomgång av avfallsbestämmelsernas utveckling, redovisat hur TÅV AB omhändertar avfallet så att det sker på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt. Miljööverdomstolen påpekar i det aktuella avgörandet att ” vidare måste de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken beaktas vid en sådan prövning. Av betydelse är även den uttryckliga skyldigheten för avfallsinnehavare enligt 15 kap. 5 a § miljöbalken att se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.” Någon sådan redovisning föreligger inte det ärende som länsstyrelsen nu har att pröva.

Mot denna bakgrund är förvaltningen av uppfattningen att allt avfall som uppkommer från restaurangverksamhet ska betraktas som hushållsavfall och därmed omfattas av det kommunala avfallsmonopolet. Det framgår inte heller någonting av bolagens överklaganden som föranleder någon anledning att göra en annan bedömning. Bolagens överklaganden ska därför avslås.

SLUT

### **Bilagor**

Bilaga 1: Länsstyrelsens underrättelse gällande Restaurang Prinsen (observera att det finns likalydande underrättelser gällande Wienerkonditoriet och Zink Grill som inte bilagts detta tjänsteutlåtande)

Bilaga 2: Beslut om förbud gällande Restaurang Prinsen (observera att det finns ett likalydande beslut gällande Wienerkonditoriet och Zink Grill som inte bilagts detta tjänsteutlåtande)