



Enheten för överklaganden  
Christine Vallhagen



Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
Stockholms kommun  
Box 8139  
104 20 Stockholm

## Angående förbud gällande avfallshantering på Restaurang Prinsen (dnr 2015-016725)

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun beslutade den 9 november 2015, delegationsbeslut dnr 2015-016725, bl.a. att förbjuda Restaurang Prinsen i Stockholm AB (org.nr. 556204-5582) att vid verksamheten på Mäster Samuelsgatan 4, lämna hushållsavfall till annan än kommunens upphandlade entreprenör.

Restaurang Prinsen i Stockholm AB överklagade beslutet och begärde inhibition. I Länsstyrelsens delbeslut den 10 december 2015 bifölls inhibitionsyrkandet. Miljö- och hälsoskyddsnämndens bereds härmed tillfälle att lämna synpunkter på överklagandeskrivelsen.

I skrivelse ska anges ovanstående diarienummer 5051-43419-2015.

**Sista dag för synpunkter:** den 22 januari 2016.

Christine Vallhagen

### Bifogad handling:

Överklagandeskrivelse med bilagor inkommen 2015-12-07

2015 -12- 07

DNR: 505143419-2015

Till

2015-11-27

Länsstyrelsen i Stockholms län

ÖVERKLAGANDE OCH BEGÄRAN OM INHIBITION (BRÅDSKANDE)

Klagande: Restaurang Prinsen i Stockholm AB  
556204-5582  
Mäster Samuelsgatan 4  
111 44 Stockholm

Ombud: Advokaten Patrik Olivecrona  
Advokatfirman Olivecrona  
Svaneholmsgatan 16  
217 73 Malmö  
patrik@olivecrona.se

Advokaten Jonas Söderstjerna  
Setterwalls Advokatbyrå  
Box 4501  
203 20 Malmö  
jonas.soderstjerna@setterwalls.se

Överklagat beslut: Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad,  
Beslut den 9 november 2015, dnr 2015-016725

---

Såsom ombud för Restaurang Prinsen i Stockholm AB ("Restaurang Prinsen") får vi härmed överklaga rubricerat beslut såvitt avser dess punkt 1 och framställa följande

## 1. Yrkanden

- 1.1 Restaurang Prinsen yrkar att länsstyrelsen ska undanröja punkten 1 i det överklagade beslutet i sin helhet.
- 1.2 Restaurang Prinsen yrkar därtill att länsstyrelsen omedelbart ska besluta att punkt 1 i det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition).

## 2. Bakgrund

- 2.1 Restaurang Prinsen är en välkänd och välrenommerad restaurang som har bedrivit sin verksamhet i centrala Stockholm sedan 1897. Restaurang Prinsen är ett dotterbolag till PDF Brasserie Group AB som även driver en rad andra välkända krogar och restaurangrörelser i Stockholm, däribland Il Tempo, Wienercaféet och Zink Grill.
- 2.2 Restaurang Prinsen och övriga etablissemang inom PDF Brasserie Group AB har under lång tid fokuserat på sitt miljöarbete och är på många sätt ett föredöme i branschen. Nyligen har Restaurang Prinsen tillsammans med två andra restauranger inom samma företagsgrupp valt att närmare utreda och ytterligare förbättra sin avfallshantering. Den gjorda utredningen har bl.a. lett till att antalet återvinningsfraktioner har ökat och att det avfall som uppstår i verksamheten tydligare har delats upp i det som kallas verksamhetsavfall respektive hushållsavfall. Grunderna för den bedömning som har gjorts samt hur avfallshanteringen sker inom restaurangen, framgår av den manual för avfallshantering som har upprättats och som utgör förhållningsregler för restaurangens personal, se Bilaga 1.
- 2.3 Som framgår av Bilaga 1, har Restaurang Prinsen – likt två övriga restauranger inom samma företagsgrupp, varav en som har blivit föremål för ett jämförligt föreläggande – valt att lämna viss del av det verksamhetsavfall som uppkommer i restaurangens verksamhetsytor (dvs. köket och de övriga beredningsutrymmen dit allmänheten inte har tillträde) till TÅV AB. Som framgår av det överklagade beslutet delar Miljö- och hälsoskyddsnämnden ("Nämnden") inte den bedömning som Restaurang Prinsen gör av vad som utgör verksamhets- respektive hushållsavfall, utan anser att i princip allt avfall som uppkommer i verksamheten utgör hushållsavfall och som sådant ska lämnas till av kommunen upphandlad entreprenör.
- 2.4 Det bör framhållas att Restaurang Prinsen har valt att vidta de nu aktuella åtgärderna av två skäl; dels innebär åtgärderna en uppenbar förbättring av återvinningen och därmed en ytterligare reducering av restaurangens miljöpåverkan, dels anser man att den konkurrensutsatta privata entreprenör man har valt (TÅV AB) kan leverera en avsevärt mycket bättre tjänst och service än vad Stockholms stad förmår göra inom ramen för monopolet. TÅV AB är flexibla beträffande hämtningsintervall, hämt-

ningstider och tilläggstjänster på ett sätt som monopolets entreprenörer inte alls är. Så enkla saker som att hålla rent i soprummet och att faktiskt komma vid varje avtalat hämningstillfälle är viktiga för varje verksamhetsutövare men missköts tyvärr av monopolets entreprenörer.

### 3. Omständigheter till stöd för talan

#### 3.1 Tillrättaläggande av fel

- 3.1.1 I bakgrundsavsnittet i det överklagade beslutet, vilket redogör för information inhämtad vid tillsynsbesök på restaurangen samt för korrespondens med undertecknade ombud, förekommer en del fel. Dessa kan bero på missförstånd eller felaktiga uppgifter från personal vid restaurangen under tillsynsbesöket, alternativt missförstånd av korrespondensen med undertecknade ombud. Dessa fel innebär att Nämnden ger en felaktig bild av Restaurang Prinsens verksamhet och agerande i nu aktuellt hänseende. Möjligen är det till och med så att Nämnden har fattat ett felaktigt/onödigt beslut eftersom man har utgått från felaktiga premisser.
- 3.1.2 På sidan 2 i det överklagade beslutet anges felaktigt att allt avfall som uppkommer i restaurangens kök läggs i gröna säckar och hämtas av TÅV AB. Detta är direkt felaktigt vilket torde vara uppenbart för Nämnden, dels eftersom man har tagit del av manualen i Bilaga 1, dels eftersom Stockholms stads entreprenör - i samband med Restaurang Prinsens införande av sitt nya system för avfallshantering - har fått uppdraget att hämta allt matavfall som uppstår i restaurangen.
- 3.1.3 Mot bakgrund av den förvirring som tycks råda inom Nämnden kan det vara på sin plats att i viss detalj klargöra hur avfallshanteringen går till rent praktiskt. Utgångspunkten för hela hanteringen är att det kommunala monopolet endast omfattar hushållsavfall medan sådant som klassas som verksamhetsavfall ska omhändertas av verksamhetsutövaren själv, dock på det sätt som anges i tillämplig lagstiftning.
- 3.1.4 Restaurang Prinsen har delat in sina lokaler i två zoner, en till vilken allmänheten har tillträde (enkelt uttryckt entré, garderob, matsal och toaletter) och en annan till vilken allmänheten inte har tillträde (enkelt uttryckt kök, andra beredningsytor och soprum). Den senare zonen är således en ren verksamhetsyta och ingen annan än behörig personal vistas där.
- 3.1.5 Allt avfall som uppstår i den förra zonen (exempelvis matsalen) klassas som hushållsavfall. Helt i enlighet med Avfallsförordningen (2011:927) 24 b § (i vilken anges att *"Den som har använt en förpackning som blivit hushållsavfall ska sortera ut förpackningsavfallet från annat avfall..."*), sorteras avfallet först i de återvinningsfraktioner som Restaurang Prinsen för närvarande återvinner (dvs. glas, wellpapp och matavfall), och endast det restavfall som återstår slängs i svarta säckar som hämtas av kommunens entreprenör. Det blandade avfall som slängs i de svarta säckarna är ett klassiskt hushållsavfall och kan innehålla allt från matrester som inte har kunnat återvinnas till servetter, tuggummipaket och annat som har uppstått till följd av att människor har vistats i lo-

kalen. Denna så kallade blandfraktion är inte särskilt miljövänlig eftersom den inte går att återvinna utan istället bränns.

- 3.1.6 Allt avfall som uppstår i den senare zonen (exempelvis köket) klassas som verksamhetsavfall. Helt i enlighet med Avfallsförordningen (2011:927) 24 a § (i vilken anges att ”Den som har förpackningsavfall som inte är hushållsavfall ska sortera ut förpackningsavfallet från annat avfall...”), sorteras avfallet först i de återvinningsfraktioner som Restaurang Prinsen för närvarande återvinner (dvs. glas, wellpapp och matavfall), och endast det restavfall som återstår slängs i gröna säckar som hämtas av TÅV AB. Det är mycket begränsade mängder blandat avfall som slängs i de gröna säckarna eftersom restaurangen är så effektiv i sin återvinning. Allt avfall som uppstår vid matberedningen (hackrester, skal, kärnor etc.) återvinns i matåtervinningen. De flesta förpackningstyper återvinns och endast vissa avfallstyper som är svåra eller omöjliga att återvinna slängs i de gröna säckarna (exempelvis blodiga och blöta plastförpackningar från vakuumpförpackat kött).
- 3.1.7 Det är viktigt att notera att den totala avfallsmängden är oförändrad och att det endast är fördelningen mellan olika fraktioner som har förändrats. Restaurang Prinsen har kraftigt reducerat sitt hushållsavfall genom att återvinna mycket mera effektivt. Den miljömässigt dåliga blandfraktionen ”hushållsavfall” har ersatts av miljömässigt goda fraktioner som glas, wellpapp, matavfall osv. Det blandade avfall som numera hämtas i de svarta säckarna (hushållsavfall; hämtas av kommunens entreprenör) och det som hämtas i de gröna säckarna (blandat verksamhetsavfall; hämtas av TÅV AB), uppgår totalt sett till väsentligt lägre mängder än vad som tidigare har hämtats som blandat hushållsavfall av kommunens entreprenör inom ramen för monopolet. Det som framförallt har reducerat hushållsavfallsmängderna, är det faktum att matavfallet numera sorteras i den miljömässigt goda fraktionen matavfall istället för att slängas i den miljömässigt dåliga fraktionen hushållsavfall.
- 3.1.8 Genom det nya systemet för avfallshantering har Restaurang Prinsen lyckats förändra sin avfallshantering på sådant sätt att det avfall som uppstår i verksamhetszonerna sorteras noggrant istället för att allt (såsom tidigare) slängs i en och samma säck (hushållsavfall) som hämtas av kommunens entreprenör. Detta är en väsentlig miljövinst som är till gagn för samhället i stort. Den enda part som förlorar på detta är kommunens entreprenör som får lägre hämtningsmängder och därmed lägre intäkter (eftersom deras ersättning är beroende av just hämtningsmängder).
- 3.1.9 I det överklagade beslutet (s. 2) anges att det vid tillsynsbesöket noterades att blandat avfall inklusive matavfall samt förpackningar förvarades i gröna säckar. Restaurang Prinsen kan i och för sig inte dementera att så varit fallet, man har ingen närmare kännedom om saken. Dock ska tydliggöras att om matavfall verkligen hade lagts i gröna säckar, så utgör detta en felaktig hantering som inte stämmer med Restaurang Prinsens instruktioner eller manual för avfallshantering. Matavfall som uppkommer i köket ska läggas i bruna kärl med papperssäck, vilka för närvarande hämtas av kommunens entreprenör. Om det förekommit någon felaktig hantering, kan detta inte förklaras på annat sätt än att så skett av misstag under implementeringen av de nya

rutinerna (ett misstag som i så fall inte kommer att upprepas). Det bör i sammanhanget emellertid noteras att inspektionen skedde den 30 oktober 2015, dvs. vid en tidpunkt då det nya systemet inte ens var infört (på sätt som har meddelats Nämnden skedde detta först den 2 november 2015).

- 3.1.10 Restaurang Prinsen ligger i framkant inom restaurangnäringen såvitt avser avfallshandling och Nämnden uppmanas att genomföra förnyade inspektioner nu när det nya systemet faktiskt har implementerats. Det kan i denna del också förtydligas att Restaurang Prinsens miljöarbete aldrig avstannar och att utredning av förbättringsmöjligheter ständigt pågår. Restaurang Prinsen välkomnar därför Nämndens föreläggande i punkten 2 i beslutet (vilket alltså inte i någon del överklagas). Den utredning som Nämnden förelägger Restaurang Prinsen att vidta hade redan initierats när beslutet kom Restaurang Prinsen till del.
- 3.2 Skäl för inhibition
- 3.2.1 Nämnden har förordnat att dess beslut, med stöd av 26 kap. 26 § miljöbalken ska gälla omedelbart utan hinder av att det överklagas. Länsstyrelsen har enligt 29 § förvaltningslagen en möjlighet att besluta att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla (inhibition).
- 3.2.2 Att förordna om att ett beslut ska gälla omedelbart utan hinder av att det överklagas är en mycket ingripande åtgärd som endast får användas i rena undantagsfall. Av förarbetena till 26 kap. 26 § miljöbalken (prop. 1997/98:45, del II, s. 285) framgår uttryckligen att verkställighetsförordnande i första hand bör förbehållas ärenden där skyndsamma åtgärder krävs för att förhindra skador eller olägenheter. Verkställighetsförordnande bör också kunna meddelas i de fall villkor i tillståndsbeslut eller föreskrifter, som har meddelats med stöd av balken, inte har iakttagits.
- 3.2.3 Endast om det är synnerligen angeläget att en verksamhet omedelbart upphör eller då skador och olägenheter måste förhindras genom omedelbara åtgärder, kan det alltså vara påkallat med interimistiska åtgärder. I samtliga andra fall - och som huvudregel - ska ett beslut inte få gälla förrän det prövats slutligt.
- 3.2.4 Det är anmärkningsvärt att Nämnden i det överklagade beslutet inte har presenterat något som helst skäl för varför beslutet ska gälla omedelbart. Det enda som har anförts är att parterna synes ha olika syn på hur viss lagstiftning ska tolkas. Detta är inte något skäl för ett verkställighetsförordnande och redan av detta skäl bör Länsstyrelsen besluta om inhibition.
- 3.2.5 I det aktuella fallet saknas helt en sådan överhängande risk för skador eller olägenheter som skulle kunna motivera ett interimistiskt förordnande. Avfall som hämtas av TÅV AB, som är ett miljöklassificerat avfallshandlingsbolag, omhändertas på ett sätt som miljömässigt är att anse som likvärdigt eller bättre än det sätt på vilket kommunens upphandlade entreprenör omhändertar avfall.

- 3.2.6 Restaurang Prinsen har till gagn för miljön och till stor egen kostnad och arbetsinsats infört det nu ifrågasatta systemet. Att innan saken har prövats slutligt behöva ändra systemet på nytt skulle innebära nya kostnader och arbetsinsatser (och därtill miljöförluster).
- 3.2.7 Det kan således konstateras att det inte finns någon risk för skada eller olägenhet för det fall verksamheten får fortsätta bedrivas på nuvarande sätt till dess att frågan avgjorts, men att det finns en absolut och helt säker kostnad och skada för Restaurang Prinsen för det fall verkställighetsförordnandet upprätthålls (se t.ex. vad som anförs om kostnader i punkten 3.7.7 nedan). Vid sådana förhållanden torde det vara uppenbart att den avvägning mellan olika intressen som det ankommer på Länsstyrelsen att göra måste resultera i att Nämndens beslut inhiberas. Att inhibition meddelas i detta fall ligger även i linje med domstolspraxis. I bl.a. MÖD 2011:131 har Mark- och miljööverdomstolen förklarat att ett skäl för inhibition kan vara att omedelbar verkställighet av det överklagade beslutet kommer att innebära irreversibla skador. Det är inte heller en rimlig eller proportionerlig åtgärd att förordna att beslutet ska gälla omedelbart. Beslutet är därmed otillåtet jämlikt 26 kap. 9 § 2 st. miljöbalken och skäl för inhibition finns även på denna grund.
- 3.2.8 Till detta ska läggas att Nämndens beslut synes vara motiverat enkom av att kommunens avfallsmonopol i möjligaste mån ska upprätthållas. Inga miljöhänsyn har ens anförts av Nämnden som grund för beslutet. Såsom kommer att visas nedan har Restaurang Prinsen goda skäl för sitt överklagande och sannolikheten för ett slutligt bifall till talan måste anses vara stor eller mycket stor även vid en inledande granskning. När så är fallet föreligger skäl för en överprövande instans att besluta att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla (jfr. MÖD 2011:131). Även av detta skäl ska Nämndens beslut inhiberas i avvaktan på slutligt avgörande.
- 3.3 Lagstiftning m.m. på området
- 3.3.1 Inledande överväganden
- 3.3.1.1 Innan vi går närmare in på det överklagade beslutet och skälen till varför detta är felaktigt och ska undanröjas, kan det vara av värde att se avfallsområdet i ett vidare perspektiv än det rent nationella. EU har nämligen sedan länge haft en central roll i utformningen av en miljömässigt hållbar avfallspolitik i medlemsstaterna. De unionsrättsliga rättsakterna på området utgör också grundvalarna för den svenska lagstiftningen på avfallsområdet och miljöbalkens 15 kap. utgör i huvudsak den svenska implementeringen av nedan angivna EU-direktiv.
- 3.3.1.2 Som redovisningen nedan kommer att klargöra, är Restaurang Prinsens hantering av sitt avfall, fullt ut förenlig med de principer som enligt direktivet ska gälla för hantering av avfall. Restaurang Prinsen arbetar för att ytterligare förbättra sin avfallshantering genom att i möjligaste mån säkerställa att det som kan återvinnas också lämnas till återvinning, allt i enlighet med avfallshierarkin, de övergripande principerna för avfallshantering och de av regeringen uppsatta miljömålen.

### 3.3.2 Unionsrätten

3.3.2.1 Genom Sveriges EU-medlemskap är även EU-domstolens praxis vägledande för tolkning av vad som är att anse som avfall. EU-domstolen har gjort en snäv tolkning av vad som faller utanför avfallsbegreppet i fråga om restprodukter och dess användning (se bl.a. målen *C-9/00 Palin Granit Oy* och *C-2/90 Inter-Environment Vallonie*). Denna praxis har kodifierats i bl.a. direktivet nedan.

3.3.2.2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv är den centrala unionsrättsliga rättsakten på avfallsområdet ("Avfallsdirektivet").

3.3.2.3 Av Avfallsdirektivets preambel, punkten (5) framgår att det främsta målet med all avfallspolitik bör vara att minimera de negativa effekterna på människors hälsa och miljö vid generering och hantering av avfall. Avfallspolitiken bör också ha som mål att minska resursanvändningen och främja en praktisk tillämpning av avfallshierarkin.

3.3.2.4 Avfallshierarkin presenteras i direktivets artikel 4 enligt följande.

*"1. Följande avfallshierarki ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall:*

*a) Förebyggande.*

*b) Förberedelse för återanvändning.*

*c) Materialåtervinning.*

*d) Annan återvinning, t.ex. energiåtervinning.*

*e) Bortskaffande.*

*[...]"*

3.3.2.5 Prioriteringsordningen innebär att man helst ska förebygga avfall, i andra hand återanvända det, i tredje hand materialåtervinna det och så vidare. Ordningen gäller under förutsättning att det är miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt.

3.3.2.6 I Artikel 12 förtydligas vad som ska gälla för bortskaffande av avfall.

*"Medlemstaterna ska se till att avfallet bortskaffas under betryggande former [...] och att man vid bortskaffande uppfyller bestämmelserna i artikel 13 beträffande skyddet för människors hälsa."*

3.3.2.7 I artikel 13 klarläggs att *"Medlemstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön [...]"*.

3.3.2.8 Det förtjänar att poängteras att begreppet hushållsavfall för närvarande inte är definierat i Avfallsdirektivet. Termen är i nuläget således endast ett internt svenskt begrepp som definieras i 15 kap. 2 § miljöbalken.

3.3.2.9 Som framhållits ovan är såväl Restaurang Prinsens arbete med att öka mängden utsorterat avfall för återvinning samt att minska mängden avfall som ska bortskaffas,



som TÅV AB:s hantering av avfallet, fullt ut i linje med avfallshierarkin och Avfallsdirektivets övriga krav på en miljömässigt godtagbar avfallshantering. Det är till och med så att den ordning som Stockholms stad förordar med större mängder i hushållsavfallet och mindre avfall i återvinningsfraktioner står i direkt strid med dessa bestämmelser.

### 3.3.3 Miljömål

3.3.3.1 Sveriges riksdag har beslutat om sexton stycken så kallade miljömål. Avfall är en del av miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö” samt påverkar naturligen även andra miljömål. Regeringen har inom avfallsområdet uppställt två etappmål för att öka resurshushållningen på avfallsområdet. Av intresse i detta sammanhang är etappmålet ”Ökad resurshushållning i livsmedelskedjan”, vilket anger att insatser ska vidtas så att senast år 2018 sorteras minst 50 procent av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger ut och behandlas biologiskt så att växtnäring kan tas tillvara, och minst 40 procent av matavfallet behandlas så att energin tas tillvara.

3.3.3.2 Det av Restaurang Prinsen introducerade systemet för avfallshantering innebär en mycket hög grad av återvinning av matavfall. Restaurang Prinsens arbete med att förbättra sin avfallshantering ligger således även i detta avseende helt i linje med av regeringen uppsatta mål. Även i detta avseende står Nämndens beslut i strid med gällande regler och anvisningar.

### 3.3.4 Svensk rätt

3.3.4.1 Som angivits ovan utgör miljöbalkens 15 kap. den huvudsakliga svenska implementeringen av Avfallsdirektivet. Av särskilt intresse i nu aktuellt ärende utgör dess 2 §, som definierar hushållsavfall såsom varande ett avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Av 15 kap. 8 § miljöbalken följer att hushållsavfall ska omhändertas genom kommunens försorg. Det är denna reglering som brukar kallas det kommunala renhållningsmonopolet.

3.3.4.2 Vad som är att anse som verksamhetsavfall är inte ett definierat begrepp i avfallslagstiftningen. Det får istället anses gälla motsatsvis att det avfall som inte är hushållsavfall är verksamhetsavfall. Med verksamhetsavfall menas därmed det avfall som uppkommer i processen vid exempelvis industrier, affärer eller tjänsteföretag. I rättsfallet MÖD 2006:65, vilket redogörs för närmare nedan, anför Återvinningsindustrierna i ett yttrande bl.a. följande angående verksamhetsavfall: ”Att bedriva sjukhus är en verksamhet och allt avfall som upp kommer från en verksamhet är verksamhetsavfall. Även en restaurang inom sjukhusområdet, caféer, entréer, väntrum m.m. ingår i dessa verksamheter och avfallet bör klassas som verksamhetsavfall som därmed skall konkurrensutsättas.”

3.3.4.3 Exempel på hushållsavfall är enligt förarbetsuttalande matavfall, grovavfall, trädgårdsavfall, latrin, slam, farligt avfall m.m. Vad som är att betrakta som ett med hushållsavfall jämförligt avfall, vilket är centralt i detta ärende, är inte klart definierat men har i förarbeten och domstolspraxis hängts upp kring vissa begrepp. Dessa begrepp och dess tillämpning i detta ärende kommer att utvecklas nedan.

### 3.3.5 Konkurrensrättsliga aspekter

- 3.3.5.1 De syften som bär upp den unionsrättsliga och svenska konkurrenslagstiftningen talar för att ge lagstiftade monopol såsom renhållningsmonopolet en så begränsad omfattning som möjligt, för att undvika att konkurrenssnedvridande effekter uppkommer. Såväl förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 2 kap. 7 § konkurrenslagen som förbudet mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. § 27 konkurrenslagen talar således för att renhållningsmonopolet bör ges en så begränsad omfattning som möjligt.
- 3.3.5.2 Det kommunala renhållningsmonopolet får i praktiken en betydande påverkan på marknadsförhållandena på marknaderna för avfallshämtning, avfallstransporter och övrig avfallshantering samt även angränsande marknader för transporttjänster, inte minst då berörda marknader för avfallstransporter helt stängs för konkurrens under tidsperioderna mellan kommunens upphandlingar av avfallstransportörer.<sup>1</sup>
- 3.3.5.3 Till detta hör också att de kommunala avfallshanteringsuppdragen i regel ställer mycket höga krav på anbudsgivarnas kapacitet, vilket innebär att det endast är den eller de största aktörerna på marknaden som har möjlighet att ta sig an uppdraget. En restriktiv tillämpning av monopolet innebär i kontrast att utrymmet för mindre aktörer att konkurrera om att erbjuda avfallshanteringstjänster ökar, vilket kan öka konkurrenstrycket på marknaden och sporra utvecklingen av innovativa lösningar som utmanar de dominerande aktörerna på marknaden.

## 3.4 Förarbetsuttalanden

- 3.4.1 Prop. 1970:157, s. 85 samt 87-89, förarbete kommunala renhållningslagen (1970:892)
- 3.4.1.1 Definitionen av *hushållsavfall* infördes första gången i svensk lag genom den kommunala renhållningslagen som trädde i kraft 1 juli 1972. Genom lagen tillkom det generella kommunala renhållningsmonopolet, vilket med vissa variationer finns kvar än i dag.
- 3.4.1.2 I propositionen angav departementschefen att sammanförandet av bestämmelserna om kommunens renhållningsskyldighet i en särskild lag tillgodosåg önskemålen om en klarare fördelning av ansvaret för renhållningen. Det angavs vidare att väsentliga fördelar kunde uppnås genom ett obligatoriskt kommunalt renhållningsmonopol och att en starkt bidragande orsak till nedskräpning i naturen, framförallt vid parkerings- och rastplatser intill allmän väg, var att organiserad renhållning inte förekom i tillräcklig utsträckning. Det var därför nödvändigt att snabbt öka det allmännas inflytande över renhållningen och för att uppnå detta ålades kommunerna genom lag en obligatorisk skyldighet att ta hand om och forsla bort orenlighet som härrörde från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall.

<sup>1</sup> Se t.ex. Konkurrensverkets beslut, dnr 271/95.

- 3.4.1.3 Monopolet omfattade avfall från såväl permanentbebyggelse som fritidsbebyggelse, campingområden, gästhamnar o.d.
- 3.4.1.4 Enligt förarbetena borde till hushållsavfallet i första hand hänföras sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet samt latrin. Vidare angavs att oavsett om det var att hänföra till sopor, köksavfall eller annan dylik orenlighet i hälsovårdsstadgans mening så borde till hushållsavfallet även räknas sådant skrymmande avfall som t.ex. utströdda möbler, cyklar och barnvagnar liksom överblivna läkemedel, giftiga eller annars miljöfarliga preparat som används i hemmen eller för trädgårdsbruk. Detsamma borde gälla även oljerester, färgrester, metallföremål och plastartiklar m.m. i de små kvantiteter som kan uppkomma i hushållssammanhang.
- 3.4.1.5 Det viktiga angavs vara att begreppet hushållsavfall fick en sådan omfattning att det svarade mot det behov av borttransport som regelmässigt uppkom vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål. Till hushållsavfall kunde därför komma att räknas även sådant avfall som traditionellt inte hade betraktats som hushållsavfall.
- 3.4.1.6 Avfall som var *jämförligt med hushållsavfall* angavs vara sådant avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang borde jämföras med hushållsavfall, dvs. sådant avfall som uppkom som en direkt följd av att människor oavsett ändamål och verksamhet uppehöll sig i en lokal eller anläggning. Exempel på detta var toalettavfall, avfall från personalmatsalar och restaurangavfall. Vad som exakt avsågs med termen ”*restaurangavfall*” definierades inte närmare men av kontexten framgår det tydligt att det som avsågs var det avfall som uppstår när människor äter eller annorledes uppehåller sig i en restaurang. Det finns inget som helst som tyder på att man med termen skulle avse avfall som uppstått i restaurangens verksamhet – tvärtom gör man en tydlig distinktion mellan sådant verksamhetsrelaterat avfall och hushållsavfall.
- 3.4.1.7 Kommunerna gavs även möjlighet att utvidga renhållningsmonopolet genom föreskrift i den lokala hälsovårdsordningen till att avse annan orenlighet och annat avfall som kommunerna ansåg lämpligt att själva låta ta omhand, oavsett om omhändertagandet borde ske av rent sanitära skäl eller andra skäl. Tidigare fick bestämmelser alltså endast intas i lokala hälsovårdsordningar om de var otvetydigt sanitärt påkallade.
- 3.4.2 Prop. 1978/79:205 s. 9-14, förarbete till renhållningslagen (1979:596)
- 3.4.2.1 I propositionen föreslås ändringar i renhållningslagen som ger kommunerna stor frihet att utforma renhållningsverksamheten inom kommunerna efter lokala förhållanden.
- 3.4.2.2 Det hänvisas till den kommunala renhållningslagen och att denna tillkom som ett led i strävandena att tillgodose medborgarna krav på service och god miljö och för att förebygga den tilltagande nedskräpningen.
- 3.4.2.3 Vidare anges att avsikten med den kommunala renhållningslagen var att få till stånd en regelbunden avfallshämtning för att förebygga den tilltagande nedskräpningen.

### 3.4.3 Prop. 1997/98:45, del 2, s. 184 f., förarbete till miljöbalken

3.4.3.1 Av propositionen framgår att med avfall från annan verksamhet som är jämförligt med hushållsavfall menas avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall som kommer från hushåll. Det är sådant avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel kan nämnas avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall. Skrivningarna i denna del är i huvudsak kopierade från prop. 1970:157 och inte heller i prop. 1997/98:45 förtydligas eller specificeras närmare vad som avses med termen ”restaurangavfall”. Det saknas därmed anledning att tolka termen på annat sätt än tidigare (jmf. punkten 3.4.1.6 ovan).

3.4.3.2 När miljöbalken infördes upphörde den kommunala renhållningslagen att gälla.

## 3.5 Domstolspraxis

### 3.5.1 Mål nr M 132-03, Miljödomstolen i Stockholms tingsrätt

3.5.1.1 *Frukt och grönsaker som rensas ut från fruktdiskarna liknar visserligen hushållsavfall, men det är en restprodukt från verksamheten och genereras inte av att människor vistas i lokalen.*

3.5.1.2 ICA har i aktuellt mål ansökt om dispens om att få kompostera organiskt material på en gård. ICA anför att det avfall som är aktuellt för kompostering är frukt och grönsaker som rensas ut från fruktdiskarna. Sådant avfall kan inte, på sätt som länsstyrelsen hävdar, ses som hushållsavfall. Hushållsavfall uppstår i fikarummet och på toaletten, på grund av att människor vistas där, oavsett vilken verksamhet som bedrivs. Det aktuella avfallet uppkommer istället i verksamheten, och måste således ses som verksamhetsavfall.

3.5.1.3 Miljödomstolen hänvisar till förarbetena till miljöbalken. Enligt miljödomstolen är det inte enbart avfallsslaget som är avgörande, utan också hur avfallet uppkommer. Det aktuella avfallet, utrensad frukt och grönsaker, liknar visserligen hushållsavfall, men det är en restprodukt från verksamheten och genereras inte av att människor vistas i lokalen. Miljödomstolen anser därför inte att det aktuella avfallet är hushållsavfall i lagens mening, även om annat avfall i ICA:s verksamhet är det, t.ex. damm, golvsopor, toalettavfall m.m.

### 3.5.2 MÖD 2006:65 (M 7670-05), Miljööverdomstolen – Svea hovrätt

3.5.2.1 *Miljööverdomstolen fastslår att sopor från allmänna utrymmen som väntrum och kafeterior på sjukhusen är hushållsavfall. Även om avfallet präglas av den verksamhet som bedrivs vid sjukhusen har det inte framkommit att avfallet vad gäller härkomst och karaktär i väsentliga avseenden avviker från avfall som uppstår i andra slag av lokaler och anläggningar till följd av att människor vistas där. Miljööverdomstolen erinrar dock om att kommunens ansvar för hushållsavfall inte är absolut.*

3.5.2.2 Rättsfallet gäller avfallshantering (avfall från kök, restauranger, caféer, personalmatsalar, personalutrymmen samt allmänna utrymmen där patienter och allmänhet kan vis-

tas t.ex. väntrum, dagrum och entréer) på ett sjukhus och fråga är om visst avfall uppkommet vid sjukhus ska hanteras som sjukvårdsrelaterat verksamhetsavfall eller som hushållsavfall.

- 3.5.2.3 Naturvårdverket har yttrat sig i målet och anfört följande om hur de tolkar sista passusen i 15 kap. 2 § miljöbalken:

*”För hanteringen av avfall är dess egenskaper av betydelse. Det jämförliga avfallet ska enligt förarbetena uppkomma endast som en följd av att människor vistas i en lokal eller anläggning oavsett verksamhet eller ändamål. Det ska vara själva ’uppehållandet’, vistelsen, som ger upphov till avfall.*

*Avfall från sjukhus bör mot denna bakgrund kunna innehålla såväl hushållsavfall som annat avfall. Det avfall som uppkommer som en följd av sjukvårdsverksamheten bör inte betraktas som hushållsavfall. Exempelvis bör avfall från operationer, undersökningar, forskning, undervisning och liknande inte vara att betrakta som hushållsavfall. Sådant avfall uppkommer som en följd av verksamheten och inte av att människor vistas i en lokal eller anläggning oavsett verksamhet eller ändamål.*

*Avfall som uppkommer i caféer, restauranger, personalmatsalar, personalutrymmen, dagrum, vänt-salar och andra allmänna utrymmen bör dock vara att betrakta som hushållsavfall, eftersom det till sina egenskaper är jämförligt med avfall från hushåll och då det uppkommer genom människors vistelse i lokalen, oavsett verksamhet och ändamål.”*

- 3.5.2.4 Även Återvinningsindustrierna har fått uttala sig i målet, och har en delvis annan uppfattning än Naturvårdsverket, enligt följande:

*”Inom de berörda verksamheterna bedrivs sjukvårdsverksamhet, dvs. vård av människor. Att bedriva sjukhus är en verksamhet och allt avfall som upp kommer från en verksamhet är verksamhetsavfall. Även en restaurang inom sjukhusområdet, caféer, entréer, väntrum mm ingår i dessa verksamheter och avfallet bör klassas som verksamhetsavfall som därmed skall konkurrensutsättas.”*

- 3.5.2.5 Miljööverdomstolen uppger dock att även om det i målet aktuella avfallet i viss utsträckning kan antas präglas av den verksamhet som bedrivs vid sjukhusen har det inte framkommit att avfallet vad gäller härkomst och karaktär i väsentliga avseenden avviker från avfall som uppstår i andra slag av lokaler och anläggningar till följd av att människor vistas där. Miljööverdomstolen anser därför att avfallet är jämförligt med avfall från hushåll.

- 3.5.2.6 Miljööverdomstolen påpekar dock att det förhållandet att avfallet klassats som hushållsavfall inte innebär att det under alla förhållanden måste transporteras bort genom kommunens försorg. Kommunens bortforslingsskyldighet i fråga om hushållsavfall gäller om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen. Bortforslingsskyldigheten är således inte absolut, påpekar Miljööverdomstolen.

- 3.5.2.7 Det bör redan här poängteras att omständigheterna i MÖD 2006:65 skiljer sig på ett avgörande sätt från omständigheterna i nu aktuellt ärende. Det avfall som var tvistigt i MÖD 2006:65 var sådant avfall som hade uppstått ”i allmänna utrymmen där patienter

och allmänhet vistas, t.ex. väntrum, dagrum och entréer [som inte har någon] direkt anknäytning till patientbehandling”. Det i rättsfallet aktuella avfallet är således direkt jämförbart med det avfall som uppstår i Restaurang Prinsens allmänna ytor (t.ex. matsalen) och som ostridigt utgör hushållsavfall. Det avfall som Restaurang Prinsen klassar som verksamhetsavfall kommer däremot från rena verksamhetszoner i lokalen, har uppenbart uppkommit som en följd av verksamheten, har inte en potential att skräpa ner och har inte uppkommit som en direkt följd av att människor uppehållit sig i lokalen. Det torde vara uppenbart att detta avfall är att anse som verksamhetsavfall.

### 3.5.3 MÖD 2012:49 (M 5773-12), Mark- och miljööverdomstolen – Svea hovrätt

3.5.3.1 *Utrensad frukt och grönsaker från en livsmedelsbutik är enligt mark- och miljööverdomstolen inte att se som hushållsavfall eftersom avfallet uppkommer som en följd av verksamheten och inte som en följd av att människor uppehåller sig i verksamhetens lokaler.*

3.5.3.2 Fråga om avfall i form av frukt och grönsaker från en COOP-butik i Karlsborg utgör hushållsavfall. Med hänsyn till uttalandena i förarbetena till miljöbalken anser domstolen att bedömningen av om visst avfall från en verksamhet ska anses vara jämförbart med hushållsavfall ska göras utifrån dels avfallets härkomst, dvs. om det uppkommit till följd av att människor uppehållit sig i lokaler (jfr MÖD 2006:65), dels om avfallet i ett renhållningssammanhang är jämförbart med avfall från hushåll. Av förarbetena till den tidigare gällande renhållningslagen (1979:596) framgår att uttrycket renhållningssammanhang närmast tar sikte på nedskräpningseffekten (prop. 1978/79:205 s. 10 och 14). Vid bedömningen av om avfall från annan verksamhet kan anses jämförbart med hushållsavfall ska hänsyn därmed tas till om avfallet har en potential att skräpa ner på samma sätt som avfall från hushåll har.

3.5.3.3 Även om avfall i form av utrensad frukt och grönsaker från en livsmedelsbutik till sin karaktär påminner om hushållsavfall, uppstår avfallet som en följd av den verksamhet som bedrivs i lokalerna och inte som en följd av att människor uppehåller sig där.

3.5.3.4 Avfallet är därmed inte att anse som jämförbart med hushållsavfall enligt 15 kap. 2 § miljöbalken, enligt Mark- och miljööverdomstolen. Omständigheterna i MÖD 2012:49, som är det senaste rättsfall från överrätt som har bäring på den avgörande frågan i nu aktuellt ärende (nämligen distinktionen mellan verksamhetsavfall och hushållsavfall), är närmast identiska med omständigheterna i Restaurang Prinsens ärende. Samma bedömning av frågan ska göras i detta ärende.

## 3.6 Relevanta begrepp

3.6.1 Det som behöver utmejslas är vad som är att betrakta som ett *med hushållsavfall jämförbart avfall*. Om det avfall som uppkommer inom restaurangens verksamhetszoner (enligt definition i restaurangens manual, se Bilaga 1) på det sätt Restaurang Prinsen anser är att klassificera som ett verksamhetsavfall och inte ett hushållsavfall, har Restaurang Prinsen också rätt att lämna detta avfall till TÅV AB istället för till kommunens entreprenör. Verksamhetsavfall faller utanför det kommunala renhållningsmonopolet.

- 3.6.2 Inledningsvis kan konstateras att begreppet *med hushållsavfall jämförligt avfall*, såsom även angivits ovan, inte är definierat i lag.
- 3.6.3 I förarbetena till den kommunala renhållningslagen (prop. 1970:157) uttalades att avfall jämförligt med hushållsavfall var sådant avfall från industrier, affärströrelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang borde jämföras med hushållsavfall, dvs. sådant som uppkom som en direkt följd av att människor oavsett ändamål och verksamhet uppehöll sig i en lokal eller anläggning.
- 3.6.4 Vidare framgår att av betydelse vid bedömningen är om avfallet i ett ”renhållningssammanhang” är jämförbart med avfall från hushåll. Det står således inte att jämförligheten ska ligga i typen av avfall, utan ”som i renhållningssammanhang är jämförligt”. Med detta avses närmast nedskräpningseffekten, dvs. om avfallet har en potential att skräpa ner på samma sätt som hushållsavfall som inte omhändertas under kontrollerade former.
- 3.6.5 Den andra förutsättningen för att avfallet ska klassificeras som ”därmed jämförligt avfall” är att det uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning, dvs. det kommer från människor oavsett var de befinner sig och vad de sysslar med. Att, såsom Nämnden gör i sitt beslut, endast jämföra huruvida avfallet i ett renhållningssammanhang är jämförbart med hushållsavfall är felaktigt och gör distinktionen svår, eftersom alla typer av avfall kan förekomma inom ett hushåll. Genom att, på sätt som förutsätts i förarbetena, även beakta avfallets härkomst (dvs. direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig i lokalen) blir det möjligt att göra en distinktion mellan hushållsavfall och verksamhetsavfall.
- 3.6.6 Förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45) har, såvitt avser vad som är att betrakta som hushållsavfall och därmed jämförligt avfall, i huvudsak upprepat vad som angavs i motsvarande delar i förarbetena till den kommunala renhållningslagen. Som exempel på med hushållsavfall jämförligt avfall har kort angivits avfall från t.ex. restauranger och caféer. Hur detta ska tolkas har vi beskrivit i punkterna 3.4.1.6 och 3.4.3.1 ovan.
- 3.6.7 Lite tillspetsat kan sägas att en kasserad tomat kan vara att anse som antingen verksamhetsavfall eller hushållsavfall beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Om tomaten har kasserats av en pappa i köket i familjens hem så är den att betrakta som hushållsavfall men om den har kasserats av en professionell kock i en verksamhet som har en fungerande och lagenlig avfallshantering så är den att betrakta som verksamhetsavfall. Nämnden synes helt bortse från förarbetsuttalandena i denna del, och anser att alla tomater alltid är hushållsavfall endast av det skäl att alla tomater ser ungefär likadana ut.
- 3.6.8 Förarbetena ger således fullt stöd för Restaurang Prinsens tolkning av de relevanta begreppen, även om vissa termer lämnats relativt ospecificerade. Den domstolspraxis som finns på området ger om möjligt ännu starkare stöd åt Restaurang Prinsens hållning.

- 3.6.9 Det har i praxis uttalats att avfallens härkomst är av central betydelse i denna bedömning, dvs. huruvida avfallet har uppkommit som en följd av att människor uppehållit sig i lokalen. Med detta ska förstås att avfallet ska uppkomma som en följd av att människor uppehåller sig i en lokal, inte som en följd av den verksamhet som bedrivs där. Det ska således vara vistelsen som sådan som ger upphov till avfallet. Det är på grund av att människor vistas i en lokal eller på en plats och där genererar avfall genom förbrukning av typiska konsumtionsprodukter som därmed jämförligt avfall normalt uppstår (MÖD 2006:65).
- 3.6.10 Konklusionen blir att ett avfall som uppkommer som en följd av den verksamhet som bedrivs i en lokal och inte som en följd av att människor uppehåller sig där, inte är att betrakta som ett med hushållsavfall jämförligt avfall.
- 3.6.11 Begreppet ”nedskräpningseffekten” diskuteras i MÖD 2012:49, där domstolen konstaterar att det i förarbetena till den tidigare gällande renhållningslagen (1979:596) framgår att uttrycket renhållningssammanhang närmast tar sikte på nedskräpningseffekten och att vid bedömningen av om avfall från annan verksamhet kan anses jämförligt med hushållsavfall ska hänsyn därmed tas till om avfallet har en potential att skräpa ner på samma sätt som avfall från hushåll har.
- 3.6.12 Det kan vidare konstateras att vad som avses med begreppen ”direkt följd av att människor uppehåller sig” samt ”lokal” inte har definierats närmare i praxis.
- 3.6.13 Här ska dessutom tilläggas att tillämpliga konkurrensrättsliga regler, och särskilt förbuden mot missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet enligt 2 kap. 7 § respektive 3 kap. 27 § konkurrenslagen, innebär att det kommunala renhållningsmonopolets omfattning måste ges en restriktiv tolkning. För att så långt som möjligt bevara en effektiv konkurrens på marknaden för avfalls transporter bör monopolet endast omfatta det som tveklöst är att betrakta som hushållsavfall och varje tolkning av de rekvisit som bestämmer hur ett avfall ska klassificeras bör ske restriktivt. Varje utvidgning av det kommunala monopolet innebär per definition att konkurrenssituationen på marknaden försämras och att verksamhetsutövarna och specialiserade avfallshanteringsföretag förhindras från att löpande och i fri konkurrens utveckla kostnadseffektiva, innovativa och miljömässigt optimerade lösningar för avfallshantering anpassade till verksamhetsutövarnas behov.
- 3.7 Tillämpningen i detta fall; sammanfattning
- 3.7.1 Inom Restaurang Prinsens verksamhet uppkommer såväl verksamhetsavfall som hushållsavfall. Det uppkommer även andra restprodukter som inte alls är att klassificera som avfall, t.ex. frityrolja. För hantering av denna typ av restprodukter har Restaurang Prinsen särskilda avtal och rutiner.
- 3.7.2 Allt avfall som uppstår inom restaurangens verksamhetsytor (dvs. köket och motsvarande beredningsutrymmen dit allmänheten inte har tillträde) och som inte har lämnat dessa ytor, är att betrakta som verksamhetsavfall. Bedömningen att detta avfall är ett verksamhetsavfall har gjorts med beaktande av i förarbeten och praxis uppställda



kriterier, nämligen (i) huruvida avfallet uppkommer som en följd av den verksamhet som bedrivs där, (ii) den så kallade nedskräpningseffekten, dvs. om avfallet har en potential att skräpa ner på samma sätt som hushållsavfall har, samt (iii) om avfallet uppkommer till följd av att människor uppehåller sig i lokalerna där verksamheten bedrivs.

- 3.7.3 Det ska tydliggöras att allmänheten inte har rätt att beträda köket eller övriga beredningsutrymmen inom restaurangen. Restaurang Prinsen har vidare strikta regler kring hur inkommande varor hanteras. Hanteringen av varor och beredningen av dessa sker således under mycket kontrollerade former och i särskilt anpassade och avskilda utrymmen. Det avfall som endast hanteras i dessa utrymmen, och som endast är en följd av verksamheten, är när de kasseras inte att anse som hushållsavfall. Avfallet har nämligen uppkommit som en direkt följd av verksamheten, har inte en potential att skräpa ner och har inte uppkommit till följd av att människor uppehåller sig i restaurangens lokaler.
- 3.7.4 Matavfall är ofta att betrakta som hushållsavfall. Matavfall som uppkommer i en verksamhet (t.ex. en restaurang) är däremot inte alltid att betrakta som hushållsavfall. Matavfall som är en direkt följd av verksamheten som sådan och som endast hanteras inom verksamhetsytorna är inte hushållsavfall. Detta följer av redovisningen ovan och har även till del bekräftats av Nämnden i det överklagade beslutet vari anges att *”Nämnden bedömer dock att livsmedel som verksamheten i förekommande fall behöver returnera till leverantör kan utgöra verksamhetsavfall och behöver således inte transporteras av kommunen”*. Det är svårbegripligt vad Nämnden anser att det är för skillnad på en kasserad matvara som returneras till leverantören och en kasserad matvara som slängs i matåtervinningen. Restaurang Prinsen gör gällande att de två beskrivna situationerna ska bedömas på exakt samma sätt: i båda fallen är den kasserade matvaran att betrakta som verksamhetsavfall (här förutsätts att den aldrig har lämnat de så kallade verksamhetszonerna) och det är därmed upp till verksamhetsutövaren att hantera den på det sätt han finner lämpligt inom ramen för gällande lagstiftning. Verksamhetsutövaren kan således fritt välja om han vill returnera den till leverantören eller slänga den i matåtervinningen.
- 3.7.5 Exemplet i punkten 3.7.4 ovan visar på det orimliga i Nämndens ställningstagande. Det kan inte vara ren slump eller en produkts fysiska likhet med vad Nämnden uppfattar som ett ”riktigt” hushållsavfall som avgör hur ett visst avfall ska klassificeras. Det måste – på precis det sätt som har slagits fast i praxis - vara (bland annat) avfallens härkomst som är avgörande för om det ska anses vara ett hushållsavfall eller ett verksamhetsavfall. Med Nämndens syn på regelverket skulle det vara fritt fram för varje verksamhetsutövare att avtala med sina leverantörer om att dessa ska acceptera retur av allt avfall som uppstår, oavsett hur det har uppstått – notera att Nämnden inte gör någon distinktion av huruvida det returnerade livsmedlet har lämnat verksamhetszonerna eller ej. Detta är helt uppenbart en oriktig tolkning av gällande rätt.
- 3.7.6 Mot bakgrund av den effekt som renhållningsmonopolet får på marknaderna för avfallshantering och angränsande marknader bör det göras en restriktiv tolkning av

monopolets omfattning. Detta gör sig särskilt gällande i förevarande fall där det överhuvudtaget inte finns några hälso- eller miljöskäl som talar för en extensiv tolkning av begreppet med hushållsavfall jämförligt avfall.

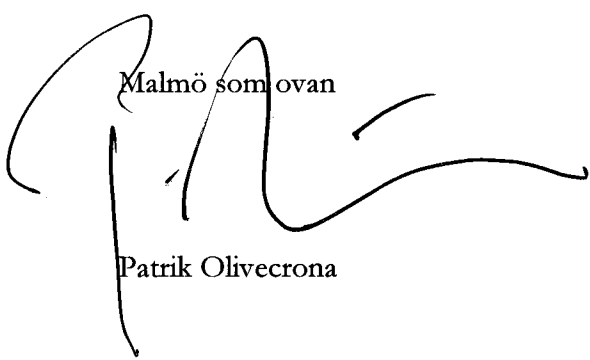
- 3.7.7 I sammanhanget ska framhållas att det är tydligt att Nämndens agerande drivs av affärsmässiga överväganden snarare än omsorg om miljö och hälsa. Detta understryks inte minst av att Stockholm Vatten Avfall AB (som ägs till 98 % av Stockholms stad och ansvarar för avfallshanteringen i Stockholm), redan innan Nämndens beslut delgivits till Restaurang Prinsen respektive Wienercaféet, skickat ut en handling med ”*bekräftelse ändrat abonnemang för hämtning av hushållsavfall*” som innebär en utökning av Restaurang Prinsens abonnemang på hämtning av hushållsavfall med *retroaktiv* tillämpning fr.o.m. den 16 november 2015. Restaurang Prinsen har den 8 oktober 2015, genom undertecknade ombud, beställt en annan typ av hämtning för Restaurang Prinsen (mindre mängd, färre hämtningar) som svarar mot restaurangens behov givet det nya systemet för avfallshantering. Det är anmärkningsvärt och synnerligen talande, att Nämnden håller Stockholm Vatten Avfall AB informerat om exakt vad som förelagts en viss kund, och att Stockholm Vatten Avfall AB i strid med såväl avtalsrättsliga som förvaltningsrättsliga principer ensidigt och självsvåldigt ändrar denna kunds avtal och till och med gör så innan det beslut man stödjer sig på har delgivits kunden ifråga. Det ska erinras om att Restaurang Prinsen alltså betalar för hämtningen av hushållsavfall och att Stockholm Vatten Avfall AB:s rättsvidriga ändring av parternas avtal innebär en (oönskad, onödig och obeställd) kostnadsökning för Restaurang Prinsen. Restaurang Prinsen kommer givetvis att bestrida betalningsansvar för den nu aktuella förändringen och överväger också att vidta andra rättsliga åtgärder med anledning av det inträffade.
- 3.7.8 Det bör noteras att Stockholm Vatten Avfall AB även har skickat ut motsvarande skrivelse om abonnemangsändring till Zink AB (som äger och driver restaurangen Zink Grill) trots att något beslut om avfallshanteringen vid Zink Grill inte föreligger.<sup>2</sup> Det är därför tydligt att Nämnden och det stadsägda Stockholm Vatten Avfall AB agerar framförallt för att upprätthålla volymerna i sin avfallshantering snarare än av hänsyn till miljö- och hälsoaspekter. Det inträffade visar också på behovet av att Restaurang Prinsens yrkande om inhibition bifalles.
- 3.7.9 Såsom redovisats ovan är det Restaurang Prinsens bestämda uppfattning att det avfall som uppkommer inom restaurangens verksamhetsytor (enligt preciserad definition i Bilaga 1) är att betrakta som verksamhetsavfall. Restaurang Prinsens uppfattning vinner stöd i såväl förarbeten som praxis från överrätt. Samtliga relevanta rättsfall gör en distinktion mellan verksamhetsavfall och hushållsavfall baserat på precis de kriterier som Restaurang Prinsen åberopar och tillämpar. I inget fall har avfall som har uppstått i verksamheten i för allmänheten stängda utrymmen klassats som hushållsavfall. Nämnden har därmed inte haft fog för sitt beslut om förbud, varför detta ska undanröjas.

<sup>2</sup> Stockholm Vattens skrivelser till Restaurang Prinsen, Zink Grill och Wienercaféet bifogas i [Bilaga 2-5](#).

### 3.8 Ärendets handläggning

3.8.1 Restaurang Prinsen hemställer att detta ärende ska kumuleras och handläggas gemensamt med överklagandet av Nämndens beslut samma dag i ärende med dnr 2015-016729. Det sistnämnda beslutet rör samma frågor som nu överklagade beslut samt avser Wienercaféet som är en restaurang inom samma företagsgrupp som Restaurang Prinsen.

3.8.2 Restaurang Prinsen hemställer om att beredas tillfälle att yttra sig över vad Nämnden kan komma att anföra i sitt yttrande över Restaurang Prinsens överklagande.



Malmö som ovan

Patrik Olivecrona



Jonas Söderstjerna

**INKOM**  
LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN

2015 -12- 07

DNR: 5051-43419-2015

BILAGA 1

# MANUAL FÖR AVFALLSHANTERING INOM

## ZINK GRILL, WIENERCAFÉET OCH RESTAURANG PRINSEN

30 oktober 2015

### Bakgrund

Det följer av Miljöbalken att Stockholms stad har ensamrätt på att transportera och omhänderta det som kallas *hushållsavfall* inom Stockholm. Det som i lagstiftningen kallas *verksamhetsavfall* ska däremot varje enskild verksamhetsutövare själv ordna med transport och omhändertagande av.

Inom vår verksamhet uppkommer såväl verksamhetsavfall som hushållsavfall. Det uppkommer även andra restprodukter som inte alls är att klassificera som avfall, t.ex. frityrolja. För hantering av denna typ av restprodukter har vi särskilda avtal och rutiner.

Allt avfall som uppstår inom våra verksamhetsytor (dvs. köket och motsvarande beredningsutrymmen dit allmänheten inte har tillträde) och som inte har lämnat dessa ytor, är att betrakta som verksamhetsavfall. Bedömningen att detta avfall är ett verksamhetsavfall har gjorts med beaktande av (i) huruvida avfallet uppkommer som en följd av den verksamhet som bedrivs där, (ii) den så kallade nedskräpningseffekten, dvs. om avfallet har en potential att skräpa ner på samma sätt som hushållsavfall har, samt (iii) om avfallet uppkommer till följd av att människor uppehåller sig i lokalerna där verksamheten bedrivs.

Som ni vet får allmänheten inte beträda köket eller övriga beredningsutrymmen. Vi har vidare strikta regler kring hur inkommande varor hanteras. Hanteringen av varor och beredningen av dessa sker således under mycket kontrollerade former och i särskilt anpassade och avskilda utrymmen. Det avfall som endast hanteras i dessa utrymmen, och som endast är en följd av verksamheten, är när de kasseras **inte** att anse som hushållsavfall. Avfallet har nämligen uppkommit som en direkt följd av vår verksamhet, har inte en potential att skräpa ner och har inte uppkommit till följd av att människor uppehåller sig i våra lokaler.

Matavfall är ofta att betrakta som hushållsavfall. Matavfall som uppkommer i en verksamhet (t.ex. en restaurang) är däremot inte alltid att betrakta som hushållsavfall. Matavfall som är en direkt följd av verksamheten som sådan och som endast hanteras inom verksamhetsytorna är inte hushållsavfall. Detta följer av redovisningen ovan.

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt har i en mycket tydlig dom avgjort om utrensad frukt och grönsaker i en Coop-butik skulle betraktas som verksamhetsavfall eller hushållsavfall. Sammanfattningsvis uttalade domstolen följande:

*”Även om avfall i form av utrensad frukt och grönsaker från en livsmedelsbutik till sin karaktär påminner om hushållsavfall, uppstår avfallet som en följd av den verksamhet som bedrivs i lokalerna*

*och inte som en följd av att människor uppehåller sig där. Avfallet är därmed **inte** att anse som jämförligt med hushållsavfall.”*

Den som är intresserad rekommenderas att läsa den aktuella domen, som tillsammans med förarbeten, gällande lag och annan praxis är avgörande för hur vi ska hantera vårt matavfall. Domen finns tillgänglig på kontoret – säg till restaurangchefen om ni vill ha en kopia.

Vi är en seriös restaurang med stort miljöfokus och som ni vet gör vi alltid vårt yttersta för att minimera vår miljöpåverkan. Vi har därför tecknat olika abonnemang för hämtning av såväl vårt hushållsavfall som vårt verksamhetsavfall. Hushållsavfallet, som alltså endast får hämtas via Stockholms stad, hämtas av Stockholm Vatten. Verksamhetsavfallet, som vi alltså svarar för själva, hämtas dels av en privat entreprenör (TÅV AB), dels av Stockholm Vatten (matavfall). Det är viktigt att rätt sorts avfall slängs i rätt kärl. Reglerna nedan gäller alla och ska följas varje gång något slängs eller kasseras på restaurangen.

### **Följande regler gäller för all hantering av avfall på vår restaurang:**

**1. Allt avfall (exempelvis matrester och annat avfall som en gäst lämnar kvar på tallriken) som uppstår i MATSALEN är HUSHÅLLSAVFALL. Detta avfall ska läggas i den SVARTA SÄCKEN som hämtas av Stockholm Vatten. Som vanligt ska allt material som är möjligt att återvinna, slängas i rätt återvinningskärl (vinflaskor ska exempelvis slängas i glaskärlet).**

**2. Allt avfall som uppstår direkt i köket eller motsvarande VERKSAMHETS-UTRYMME är VERKSAMHETSAVFALL. Detta avfall ska sorteras och läggas i återvinningskärl enligt följande:**

- Matavfall i brunt kärl med papperssäck, hämtas av Stockholm Vatten;
- Glas i grönt kärl, hämtas av TÅV AB;
- Wellpapp i svart kärl eller metallbur, hämtas av TÅV AB; samt
- Övrigt verksamhetsavfall i grön säck, hämtas av TÅV AB.

Chansa aldrig eftersom det dels drabbar miljön och dels oss i form av olika sanktioner, om avfall slängs i fel säck. För att underlätta hanteringen har vi ställt den svarta säcken (hushållsavfall) precis innanför dörrarna till matsalen – släng hushållsavfallet där direkt när ni lämnar matsalen.

Kontakta restaurangchefen om något är oklart!

**P.S. Glöm inte att vi återvinner allt återvinningsbart material oavsett var det har uppstått. Alla särskilda återvinningsfraktioner, dvs. glas, wellpapp, osv. ska slängas i de kärl som är märkta precis så.**

---

**INKOM**  
LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN

2015 -12- 07

DNR: 5051-43419-201

BILAGA 2

**Från:** Jan Pettersson [<mailto:jan.pettersson@stockholmvatten.se>]

**Skickat:** den 25 november 2015 12:37

**Till:** [patrik@olivecrona.se](mailto:patrik@olivecrona.se); [jonas.soderstjerna@settervalls.se](mailto:jonas.soderstjerna@settervalls.se)

**Kopia:** [janne@pdfbrasseriegrou.se](mailto:janne@pdfbrasseriegrou.se)

**Ämne:** VB: Restaurang Prinsen och Wienercaféet , Zink AB

Hej

Då vi följer Hälso-miljöskyddsnämndens beslut så har vi ändrat abonnemangen som det såg ut innan försöket med gröna säcken påbörjades.

Ändringen av abonnemangen börjar gälla från 16/11.

*Med vänlig hälsning*

**Jan Pettersson**

Handläggare



Stockholm Vatten  
Avfall, Insamling och Behandling  
106 36 Stockholm  
Besök: Torsgatan 26

Telefon: 08-522 120 00  
Direkt: 08-52213520

<mailto:Jan.pettersson@stockholmvatten.se>  
[www.stockholmvatten.se](http://www.stockholmvatten.se)

*Dinasopor-inte vilket skräp som helst!*

Följ oss på [Facebook](#) och [Twitter](#)

En del av Stockholms stad

---

**Från:** Jan Berggren [<mailto:janne@pdfbrasseriegrou.se>]

**Skickat:** den 25 november 2015 11:01

**Till:** Jan Pettersson

**Kopia:** 'Patrik Olivecrona'; 'Jonas Söderstjerna'

**Ämne:** Restaurang Prinsen och Wienercaféet

Hej Jan,

Du sökte mig i förra veckan och föreslog en förändring av abonnemanget för hämtning av hushållsavfall för Restaurang Prinsen och Winercaféet.

Som vi har meddelat tidigare så hänvisar vi alla dessa frågor till våra juridiska ombud (inkopierade på detta mail).

Patrik Olivecrona  
Jonas Söderstjerna

[patrik@olivecrona.se](mailto:patrik@olivecrona.se)  
[jonas.soderstjerna@settervalls.se](mailto:jonas.soderstjerna@settervalls.se)

073-039 92 47  
072-232 04 40

Med vänlig hälsning/ Kind regards



Jan Berggren  
VD/CEO

Tel: +46 (0)70 624 38 38

**PDF Brasserie Group**

Birger Jarlsgatan 36, 2tr  
114 29 Stockholm



Mangoldino



Gelateria



CUCINA

TRATTORIAN  
ORANGGRIEJ



CAFÉ  
MILANO



PDF  
BRASSERIE  
GROUP

**INKOM**  
LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN

2015 -12- 07

DNR: 5051-43419-2015

BILAGA 3

Restaurang Prinsen  
Peter Nordin  
Mäster Samuelsgatan 4  
111 44 STOCKHOLM

## **Bekräftelse ändrat abonnemang för hämtning av hushållsavfall**

Hänvisar till Miljö-och hälsoskyddsnämndens beslut där de förbjuder er att lämna hushållsavfallet till annan än kommunens upphandlade entreprenör

Enligt kontakt med er referens har vi ändrat ert abonnemang. Från och med 2015-11-16 sker hämtning av 2.0 stycken 660-liters kärl 5 töm/vecka från Mäster Samuelsgatan 2. Årsavgiften för denna hämtning är 56760 kr exklusive moms.

Har ni frågor är ni välkomna att kontakta oss på kundtjänst via e-post [avfall@stockholmvatten.se](mailto:avfall@stockholmvatten.se) eller per telefon 08-522 120 00.

Med vänliga hälsningar

Jan Pettersson

**INKOM**  
LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN

2015 -12- 07  
DNR: 5061-43419-2015

BILAGA 4

Zink AB

Biblioteksgatan 5  
111 46 STOCKHOLM

## **Bekräftelse ändrat abonnemang för hämtning av hushållsavfall**

Hänvisar till Miljö-och hälsoskyddsnämndens beslut där de förbjuder er att lämna hushållsavfallet till annan än kommunens upphandlade entreprenör

Enligt kontakt med er referens Jan Pettersson har vi ändrat ert abonnemang. Från och med 2015-11-16 sker hämtning av 1.0 stycken 660-liters kärl 5 töm/vecka från Mäster Samuelsgatan 6-8. Årsavgiften för denna hämtning är 37306 kr exklusive moms.

Har ni frågor är ni välkomna att kontakta oss på kundtjänst via e-post [avfall@stockholmvatten.se](mailto:avfall@stockholmvatten.se) eller per telefon 08-522 120 00.

Med vänliga hälsningar

Jan Pettersson

**INKOM**  
LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN

2015 -12- 07

DNR: 5051-43419-2015

BILAGA 5

Wienerkonditoriet På Biblioteksgatan  
AB  
c/o Restaurang Prinsen I Sthlm AB  
Mäster Samuelsgatan 4 Nb  
111 44 STOCKHOLM

## **Bekräftelse ändrat abonnemang för hämtning av hushållsavfall**

Hänvisar till Miljö-och hälsoskyddsnämndens beslut där de förbjuder er att lämna hushållsavfallet till annan än kommunens upphandlade entreprenör

Enligt kontakt med vår referens Jan Pettersson har vi ändrat ert abonnemang. Från och med 2015-11-16 sker hämtning av 2.0 stycken 660-liters kärl 5 töm/vecka från Mäster Samuelsgatan 3. Årsavgiften för denna hämtning är 56760 kr exklusive moms.

Har ni frågor är ni välkomna att kontakta oss på kundtjänst via e-post [avfall@stockholmvatten.se](mailto:avfall@stockholmvatten.se) eller per telefon 08-522 120 00.

Med vänliga hälsningar

Jan Pettersson