



2018 -03- 12

Dnr.....

Stockholm 2018-03-05

Stockholms stad
Stadsledningskontoret
Stadshuset
105 35 Stockholm

Stockholm Vatten och Avfall AB
106 36 Stockholm

Ansökan om dispens för hantering av frityrolja på McDonald's Sveriges restauranger

I egenskap av ombud för McDiensten Ekonomisk förening (McDonald's) får vi framföra följande (fullmakt bifogas senare).

1 Ansökan om dispens

McDonald's begär i första hand ett beslut av Stockholms stad att dispensansökan avvisas med förklaring att den använda frityroljan inte är ett hushållsavfall, utan ett verksamhetsavfall, och därför inte omfattas av stadens renhållningsskyldighet.

För det fall staden anser att den använda frityroljan utgör ett hushållsavfall, ansöker McDonald's i andra hand om dispens från förbudet i 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken, att hanteringen av frityrvavfallet inte får utföras av någon annan än staden eller den som staden anlitar, dvs. dispens från kommunens renhållningsskyldighet för hantering av hushållsavfall.

2 Grunder

Uttjänta frityroljor och spillfetter från restauranger är inte ett hushållsavfall (15 kap. 3 § miljöbalken) som omfattas av kommunens insamlingsansvar, utan ett verksamhetsavfall eftersom avfallet har uppkommit som en följd av verksamheten. Det är McDonald's, i egenskap av innehavare av avfallet (15 kap. 11 § miljöbalken), som ansvarar för avfallet och för att de använda frityroljorna hanteras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön.

3 Bakgrund

3.1 Beslut från Stockholms stad

3.1.1 Stockholms stads avfallstaxa

I 2012 års avfallstaxa införde Stockholms stad för första gången en taxa för fett i särskild behållare, dvs. en avfallstaxa för hämtning av fett, fritureolja och liknande från enskilda slutna behållare. Införandet av spillfett i avfallstaxan innebär att Stockholms stad gjorde bedömningen att spillfett från verksamheter är ett *avfall jämförligt med hushållsavfall* och därmed omfattas av kommunens insamlingsmonopol.

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 ordna hämtningen av. SVOA har hävdat att restaurangernas befintliga avtal med entreprenörer om hämtning och omhändertagande av spillfett måste sägas upp.

3.1.2 Miljö- och hälsoskyddsnämndens tidigare ställningstagande

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad har i ett beslut den 31 januari 2017, dnr 2016-18664, § 12, utvecklat sin definition av hushållsavfall respektive verksamhetsavfall. Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att allt avfall som uppkommer i restaurangverksamhet med servering är att betrakta som hushållsavfall.

4 Fritureolja från verksamheter är inte hushållsavfall

4.1 Hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall från annan verksamhet

Med hushållsavfall avses enligt 15 kap. 3 § miljöbalken dels *avfall som kommer från hushåll*, dels *därmed jämförligt avfall från annan verksamhet*.

Avfall som kommer från hushåll bygger i grunden på var avfallet genereras, dvs. i hushåll, medan därmed jämförligt hushållsavfall bygger på att avfallet dels ska ha samma karaktär som hushållsavfall, dels ska ha uppkommit som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig i en lokal eller i en anläggning. Den använda fritureoljan uppkommer inte som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig i en lokal eller i en anläggning, utan är ett avfall som genereras av en specifik näringsverksamhet. Fritureoljeavfallet uppkommer som en följd av den livsmedelsproduktion som sker på restaurangen, inte till följd av att människor uppehåller sig i lokalen. Det fritureoljeavfall som uppkommer ska, precis som när likadant avfall uppstår i övrig livsmedelstillverkning i näringsverksamhet, därför inte utgöra ett hushållsavfall.

Ute i restaurangmatsalen på McDonald's restauranger uppkommer det däremot hushållsavfall och därmed jämförligt avfall i form av överbliven mat, använda servetter och annat använt förbrukningsmaterial. Vidare uppkommer det hushållsavfall och därmed jämförligt avfall i personalmatsalen samt vid personal- och restaurangtoaletter.

Skulle det avfall som uppkommer vid produktionen av den mat som säljs, t.ex. fritureolja eller kasserad mat från produktion, inte vara separerat från hushållsavfall, utan blandas med hushållsavfall och därmed jämförligt avfall föreligger också en presumtion att allt avfall utgör hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall (Mark- och miljööverdomstolens dom 2006-12-18 i mål M 7670-05). Så är dock inte fallet för fritureoljeavfallet. Den hanteras skild från annat avfall. Fritureoljan ska därför vara ett verksamhetsavfall för vilket McDonald's svarar.

4.2 Verksamhetsavfall

Med verksamhetsavfall avses vanligen avfall som uppstår i samband med produktion av varor och tjänster från alla typer av verksamhet, både inom privat och offentlig sektor, t.ex. industrier, jordbruk, offentlig verksamhet, organisationer, butiker, restauranger och kontor. Avfall som uppkommer när mat tillagas och produceras i storkök, catering, restauranger, caféer och liknande verksamhet är verksamhetsavfall, liksom utrangerade livsmedel som inte sålts. Det avfall som genereras av restauranggäster, butiksbesökare och cafégäster vid sådana näringsverksamheter är däremot ett med hushållsavfall jämförligt avfall som därmed inte ska hanteras på samma sätt som verksamhetsavfallet.

Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 5773-12 (MÖD 2012:49) är mycket tydlig i hur hushållsavfall ska skiljas från verksamhetsavfall. Avfall som uppstår som en följd av verksamheten och inte som en följd av att människor, oavsett syfte, uppehåller sig i lokalerna, är att anse som verksamhetsavfall.

Använda fritureoljor är otvivelaktigt ett avfall som uppstår som en följd av verksamheten och är därför inte jämförligt med hushållsavfall. Det uppstår som ett avfall eller en biprodukt när restauranger eller gatukök tillverkar restaurangmat, t.ex. pommes frites. Oljan blandas inte heller med hushållsavfall och därmed jämförligt avfall, utan förvaras separat.

Den oro som miljö- och hälsoskyddsnämnden befarar kan uppkomma i form av en mängd oklarheter i tillämpningen för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter om Naturvårdsverkets vägledning ska följas, är helt obefogad.

Det faktum att spillfettet, rätt hanterat ur miljösynpunkt, även har ett positivt ekonomiskt värde för avfallsinnehavaren (som kan få betalt för fritureoljan) gör att det även finns starka invändningar mot att ställa krav på att innehavaren av egendomen (fritureoljan) ska lämna ifrån sig den utan ersättning. Normalt sett får en kommun inte tvinga någon att avstå sin egendom om det inte

finns angelägna allmänna intressen (regeringsformen 2:15). Det saknas sådana allmänna angelägna intressen i detta fall (se vidare i avsnitt 5). För det fall ägaren tvingas avstå sin egendom ska denne vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten.

4.3 Naturvårdsverkets kompletterande vägledning

Naturvårdsverket har den 7 november 2017 kommit med en komplettering till sin vägledning till definitionen av hushållsavfall som rör spillfett och fett från fettavskiljare. I kompletteringen gör Naturvårdsverket den bedömningen att spillfett och fett från fettavskiljare uppkommer som en följd av restaurangverksamhet och inte till följd av att människor uppehåller sig i lokalen, vilket stöds av att likadant avfall skulle uppstå om enbart mat för cateringverksamhet tillagades i köket. Naturvårdsverket menar i kompletteringen att det därmed är liknande omständigheter som i frågan om utrensad frukt vid livsmedelsförsäljning enligt Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-12-07 i mål nr M 5773-12. Naturvårdsverket menar också att fett från fettavskiljare kan liknas vid avfall från reningsutrustning för att förhindra eller minska utsläpp från andra verksamheter. Sådant avfall bör inte anses ha samma nedskräpningspotential som avfall från hushåll och ska därför inte heller betraktas som ett hushållsavfall. Sammantaget anser Naturvårdsverket därför att spillfett och fett från fettavskiljare inte är att betrakta som hushållsavfall och därmed jämförligt avfall, utan bör ses som ett verksamhetsavfall.

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.

5 Skäl för dispens

5.1 McDonald's arbete med hållbarhetsfrågor

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 att 95 procent av det bränsle som används av företaget ska vara förnybart 2020. Redan idag drivs 80 procent av företagets lastbilar av biodiesel. All elenergi som används i restaurangerna kommer dessutom från förnybar energi.

5.2 McDonald's hantering av fetter

5.2.1 Fettavskiljare

Fett sätter igen avloppsledningarna och får därför inte släppas ut i större mängder i ledningsnätet. På McDonald's restauranger, liksom på andra restauranger, storkök, gatukök och bagerier, finns

därför typgodkända så kallade fettavskiljare installerade. Till fettavskiljaren leds allt spillvatten från McDonald's restauranger, bl.a. spillvatten från restaurangens diskmaskin, golvbrunnar och avlopp. I fettavskiljaren separeras fett från vattnet, dvs. fettet flyter upp till ytan på grund av att det är lättare än vatten. När vattnet rinner genom avskiljaren sjunker slam och tyngre partiklar till botten i det första facket medan fettet stiger och lägger sig vid ytan. Tömning av fettavskiljaren sker genom slamsugning.

5.2.2 Använd frityrolja

Använd frityrolja hanteras separat på McDonald's restauranger och töms i tunnor. Som en del i McDonald's arbete mot en ökad återvinning av avfall och minskade utsläpp av växthusgaser från transporter omhändertaras och återvinns på ett hälso- och miljömässigt riktigt sätt all uttjänt frityrolja som uppkommer i bolagets restauranger. Hämtningen av oljan på restaurangerna runt om i Sverige sker genom ett företag som är specialiserat på att återvinna den omhändertagna frityroljan. Efter bearbetning kan återvunnen frityrolja användas som råvara vid tillverkning av bl.a. tvål- och tvättprodukter, stearin, papperskemikalier, målarfärg, plast, gummi eller biobränsle. Den använda frityroljan är därmed en resurs både för det företag som återvinner oljan, och för McDonald's som får betalt för den.

Genom att omhänderta fettavfallet på detta miljöriktiga sätt, bidrar McDonald's till kretsloppsprincipen. Återvinning av begagnade frityroljor motverkar skövlingen av regnskog och minskar behovet av att ta jungfruliga material i anspråk. Biodiesel tillverkad av använd frityrolja leder till minskade utsläpp av växthusgaser från fossil diesel. Motsvarande återvinning sker inte av någon kommun. McDonald's uppfyller således sina skyldigheter enligt 15 kap. 11 § och 2 kap. miljöbalken på ett fullgott sätt.

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 av motverkas. De hämtningsrutiner som idag fungerar väl riskerar att brytas sönder om hantering ska ske på annorlunda sätt i enstaka kommuner. Att Stockholms stad felaktigt hävdar sitt renhållningsmonopol skapar en osäkerhet för företag att utveckla och investera i miljömässigt goda lösningar.

5.3 Närmare om återvinningen och konsekvenserna av stadens agerande

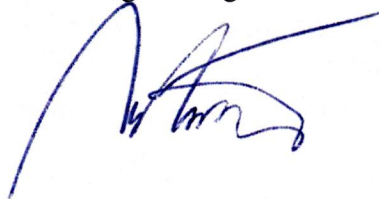
Under de år som fritureolja varit ett verksamhetsavfall har de privata återvinningsföretagen utvecklat cirkulära materialflöden för fritureolja som idag är certifierade, spårbara och effektiva. För både de som genererar avfallet och de som använder den återvunna råvaran är det ett värdefullt material och som förutsätter en effektiv hantering i hela kedjan för att den återvunna fritureoljan ska kunna konkurrera med jungfruliga råvaror.

Det finns för närvarande inte någon bättre miljömässig lösning att hantera använd fritureolja än den som anlitar återvinningsföretag tillhandahåller. Riskerna för att fritureolja kommer att hanteras på ett miljömässigt sämre sätt genom en kommunal insamling är därför uppenbar. Det finns stor risk för att fritureolja kommer t.ex. att förbrännas i kommunala avfallsanläggningar i stället för att materialåtervinnas eftersom kommunerna inte har någon egen förmåga att återvinna materialet och det kan finnas kommunalekonomiska incitament att förbränna oljan.

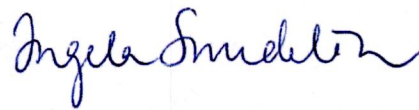
Ytterligare en konsekvens blir att verksamhetsutövarna, bl.a. McDonald's, inte kan välja den insamlingslösning som är bäst anpassad för just deras verksamhet. Fritureolja har även ett värde för innehavaren av avfallet, eftersom återvinningen genererar ett ekonomiskt värde som de får del av. Enbart genom att inte kunna sälja fritureolja från de 20 restauranger som finns i Stockholmsområdet under ett kvartal 2017 förlorade McDonald's 16 743 kr. Att lägga ett kommunalt monopol på ett avfall som har ett ekonomiskt värde medför således en ekonomisk skada för samtliga restaurangägare i Stockholm som hanterar sitt fritureolja på ett miljöriktigt sätt och stadens agerande strider med stor sannolikhet mot grundlagen.

Att lägga ansvaret på verksamhetsutövaren är också i enlighet med principen om att det är avfallsproducenten eller innehavaren av avfallet som ska ha skyldigheten omhänderta avfallet, se 15 kap. 11 § miljöbalken samt artiklarna 3.5, 3.6 och 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, EU:s avfallsdirektiv.

Med vänlig hälsning



Magnus Fröberg
Advokat



Ingela Sundelin
Jur.kand.