

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 28 928

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2019-02-12, p. 12

Överklagande av länsstyrelsens beslut att upphäva nämndens beslut om dispens enligt 15 kap. 24 § miljöbalken (1998:808) samt nämndens förbud mot att lämna avfall till annan transportör än den som omfattas av dispensen, bet. 505-23144-2018 respektive 52522-2018.

Fullföljande av reservationsvist överklagande till mark- och miljödomstolen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Fullfölja överklagandet och yrka att mark- och miljödomstolen
 - a) upphäver länsstyrelsens beslut den 14 december 2018 bet. 505-23144-2018 och fastställer nämndens dispensbeslut av den 10 april 2018, dnr 2018-4697, och
 - b) upphäver länsstyrelsens beslut den 14 december 2018 bet. 505-52522-2018 och fastställer nämndens förbud av den 20 november 2018, dnr 2018-4697.
2. Åberopa detta tjänsteutlåtande som grund för nämndens talan.
3. Uppdra åt förvaltningschefen, eller den hon i sitt ställe sätter, att företräda nämnden i ärendet.
4. Justera beslutet omedelbart.

Monika Gerdhem
Tf. Förvaltningschef

Peter Brådenmark
Enhetschef

Sammanfattning

Naturvårdsverket förklarade i en kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall att spillfett och fett från fettavskiljare enligt deras uppfattning inte bör ses som hushållsavfall, utan som verksamhetsavfall, och därmed falla utanför det kommunala

avfallsmonopolet. Nämnden har i flera beslut slagit fast att den inte delar Naturvårdsverkets rättsliga bedömning i frågan.

McDonald's Sverige AB ansökte hos Miljö- och hälsoskyddsnämnden om dispens från kommunens renhållningsskyldighet för hantering av hushållsavfall avseende avfallsfraktionen frityrolja på McDonald's restauranger inom Stockholms kommun. Bolaget yrkade i första hand att ansökan med hänvisning till att avfallsfraktionen utgör verksamhetsavfall skulle avvisas, i andra hand att dispensen skulle beviljas. Ansökan syftade till att få fram ett avgörande i frågan. Nämnden avlog bolagets förstahandsyrkande men meddelade dispens enligt andrahandsyrkandet. Bolaget överklagade nämndens beslut och yrkade att ansökan borde ha avvisats med hänvisning till att avfallsfraktionen utgör verksamhetsavfall och inte hushållsavfall.

Eftersom restaurangerna inte följde den beviljade dispensen förbjöd nämnden dem i ett efterföljande beslut att lämna hushållsavfall till annan entreprenör än den som omfattas av dispensen. Även detta förbud överklagades.

Länsstyrelsen beslutade upphäva nämndens båda beslut med hänvisning till Naturvårdsverkets bedömning att spillfett och fett från fettavskiljare utgör verksamhetsavfall.

Förvaltningen föreslår att nämnden ska överklaga länsstyrelsens båda beslut och yrka att mark- och miljödomstolen ska undanröja dem samt fastställa nämndens beslut. Förvaltningen anser att länsstyrelsen i sina beslut inte har gjort någon självständig prövning av rättsfrågan utan enbart lutar sig på Naturvårdsverkets icke rättsligt bindande vägledning samt därvid inte heller har beaktat det nämnden har framfört i sak. Förvaltningen vidhåller sålunda nämndens inställning att det inte kan anses följa av rådande rättsläge och rättspraxis att spillfett och fett från fettavskiljare ska anses utgöra ett verksamhetsavfall.

Bakgrund

Enligt 15 kap. 20 § miljöbalken ansvarar varje kommun för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas. Hushållsavfall definieras i 15 kap. 3 § miljöbalken som avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. I 15 kap. 24 § miljöbalken finns ett förbud för någon annan än kommunen eller den kommunen anlitar att hantera sådant avfall som kommunen ska ansvara för. Kommunen får dock med

stöd av 15 kap. 25 § miljöbalken i det enskilda fallet och under vissa förutsättningar ge dispens från handhavandeförbudet i 24 §.

Den 7 november 2017 kompletterade Naturvårdsverket sin vägledning till definitionen av hushållsavfall enbart såvitt avser fett och spillfett från restauranger. Naturvårdsverkets bedömning i vägledningen är att spillfett och fett från fettavskiljare generellt inte bör ses som ett hushållsavfall (och därmed jämförligt avfall), utan som verksamhetsavfall, och därmed falla utanför det kommunala avfallsmonopolet.

Som grund för sin bedömning har Naturvårdsverket anfört att spillfett och fett från fettavskiljare uppkommer som en följd av restaurangverksamhet och inte till följd av att människor uppehåller sig i lokalen, vilket är ett kriterium som uttalas i förarbetena till lagstiftningen. Naturvårdsverket anser att bedömningen ligger i linje med äldre rättspraxis från Mark- och miljööverdomstolen. Fett från fettavskiljare kan enligt Naturvårdsverket också 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 anser Naturvårdsverket. Miljöförvaltningen delar inte denna uppfattning eftersom det uttryckligen anges i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 2 s. 185), samt fastslagits i rättspraxis, att just avfall från restaurangverksamhet är ett med hushållsavfall jämförligt avfall eftersom det uppkommit som en följd av att människor vistas där.

Vid sammanträdet den 30 januari 2018 (p. 9, dnr. 2017-18522) redogjorde nämnden för sin bedömning av Naturvårdsverkets kompletterade vägledning i ett svar på en skrivelse från Visita AB (bilaga 1). I svarsskrivelsen framhålls, förutom att nämnden inte delar den rättsliga analysen, bland annat att, Naturvårdsverkets bedömning saknar analys av flera exemplifierade problemställningar och att vägledningen därmed riskerar att leda till en mängd oklarheter i tillämpningen och svårigheter för verksamheterna. Nämndens bedömning är därför att den aktuella avfallsfraktionen allttjämt bör betraktas som ett avfall jämförligt med hushållsavfall.

Den 12 mars 2018 inkom en ansökan om dispens enligt 15 kap. 25 § 1 p. miljöbalken avseende hantering av fritureolja på McDonald's Sveriges restauranger. McDonald's yrkade i första hand att dispensansökan skulle avvisas på den grunden att den använda fritureoljan är ett verksamhetsavfall och därför inte omfattas av

stadens renhållningsskyldighet och således inte kan bli föremål för dispensprövning. I andra hand yrkade McDonald's att nämnden skulle medge dispens från kommunens renhållningsskyldighet för hantering av hushållsavfall. Syftet med yrkandet har varit att få fram ett avgörande med avseende på huruvida spillfett ska anses utgöra ett verksamhetsavfall eller ett med hushållsavfall jämförligt avfall.

Vid sammanträdet den 28 mars 2018 (p. 27, dnr 2018-4697) beslutade nämnden dels att avslå McDonald's yrkande om att avvisa ansökan om dispens, dels att bifalla McDonald's ansökan om dispens enligt 15 kap. 25 § 1 p. miljöbalken. Dispensen medgavs för anlitan av i ansökan uppgivna transportörer för transport av spillfett och fett från fettavskiljare från McDonald's restauranger i Stockholms kommun.

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

Den 15 oktober 2018 genomförde miljöförvaltningen en inspektion av McDonald's restauranger i Stockholm. Vid granskningen upptäcktes att samtliga restauranger anlitar en annan entreprenör än den som McDonald's erhållit dispens för. Nämnden vidhöll att avfallet omfattas av det kommunala avfallsmonopolet och att restaurangerna därmed bröt mot förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken. Nämnden beslutade därför den 20 november 2018 (p. 20, dnr. 2018-4697) att förbjuda restaurangerna att lämna hushållsavfall till någon annan än transportör som omfattas av den givna dispensen och beslutade även att förbudet skulle gälla omedelbart även om det överklagades.

McDonald's överklagade nämndens beslut och vidhöll att avfallsfraktionen är att betrakta som verksamhetsavfall och att verksamheterna därför har rätt att använda vilken entreprenör de själva vill.

Den 14 december 2018 beslutade Länsstyrelsen i två separata beslut ([bilaga 2](#) och [3](#)) att upphäva både nämndens dispensbeslut av den 28 mars 2018 och förbud av den 15 oktober 2018. Mot bakgrund av Naturvårdsverkets ställningstagande fann länsstyrelsen att den

aktuella frityroljan inte är att anse som jämförligt med hushållsavfall utan utgör verksamhetsavfall. Nämnden borde därför ha avvisat dispensansökan från McDonald's och hade av den anledningen inte heller grund för det efterkommande förbudet.

Den 17 december 2018 överklagade nämnden reservationsvis länsstyrelsens båda beslut och anhöll om anstånd med att utveckla sin talan till den 14 februari 2019 så att ärendet kunde nämndbehandlas.

Domstolen har beslutat att meddela anstånd i enlighet med nämndens begäran.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Länsstyrelsen har i sina beslut inte gjort någon självständig prövning av rättsfrågan och har inte heller beaktat det nämnden har framfört i sak. Länsstyrelsen har istället uteslutande lutat sig mot Naturvårdsverkets tillsynsvägledning, vilken i sig inte är juridiskt bindande.

Som framgår av nämndens svar på skrivelsen från Visita AB av den 6 januari 2018 och i yttranden till Länsstyrelsen samt motiveringen till de överklagade besluten, delar inte nämnden slutsatserna i den analys av rättsläget som framgår av Naturvårdsverkets kompletterande vägledning. Nämnden anser att vägledningen riskerar leda till en mängd oklarheter i tillämpningen och svårigheter för verksamheterna. Förvaltningen föreslår att nämnden som grund för sitt överklagande hänvisar till dessa handlingar som alltså redan finns i målet.

Förvaltningen vill däremot i sammanhanget påpeka att nämndens inställning även ligger i linje med branschens uppfattning i frågan; se bifogade yttrande till Naturvårdsverket ([bilaga 4](#)) och uppdaterad Guide #4 ([bilaga 5](#)) från Avfall Sverige. Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA), som ansvarar för att fullgöra det kommunala avfallsmonopolet i Stockholm, har av miljöförvaltningen ombetts inkomma med exempel på praktiska konsekvenser av att spillfett och fett från fettavskiljare i restaurangkök definieras som verksamhetsavfall istället för med hushållsavfall jämförligt avfall. SVOA har inkommit med en skrivelse avseende detta ([bilaga 6](#)).

Avslutningsvis vill förvaltningen framhålla att det vore mycket önskvärt med ett förtydligande av vilka avfallsslag som ska inbegripas i ”med hushållsavfall jämförligt avfall”. Ett sådant

förtydligande måste dock ske på ett mer samlat och genomtänkt sätt. En vägledning för enstaka avfallsfraktioner, som inte beaktar de samlade konsekvenserna för avfallshanteringen, riskerar att leda till en rättsosäkerhet som kommer att generera merarbete och ökade kostnader för alla inblandade aktörer. En så genomgripande förändring av synen på hur olika avfallsslag ska kategoriseras torde normalt följa av förtydliganden genom lagstiftning eller prejudicerande avgöranden där frågan prövats i sak. Enligt förvaltningens uppfattning krävs för ett sådant paradigmskifte i vart fall en betydligt mer solid juridisk grund än enbart en extensiv tolkning av äldre rättspraxis.

Förvaltningen vidhåller sålunda nämndens inställning att det inte kan anses följa av rådande rättsläge och rättspraxis att spillfett och fett från fettavskiljare ska anses utgöra ett verksamhetsavfall. Av den anledningen är Länsstyrelsens båda beslut felaktiga och ska upphävas och nämndens beslut fastställas.

Bilagor

1. Miljö- och hälsoskyddsnämndens definition av vad som är verksamhetsavfall och med hushållsavfall jämförligt avfall såvitt avser spillfett och fett från fettavskiljare, nämndens beslut den 30 januari 2018 § 9, dnr. 2017-18522
2. Länsstyrelsens beslut den 14 december 2018 i ärende bet. 505-23144-2018
3. Länsstyrelsens beslut den 14 december 2018 i ärende bet. 505-52522-2018
4. Skrivelse från Avfalls Sverige till Naturvårdsverket - Angående Naturvårdsverkets vägledning om spillfett och fett från fettavskiljare, 26 januari 2018.
5. Avfall Sveriges Guide #4, Innebörden av begreppet hushållsavfall, i reviderad version januari 2018.
6. Skrivelse från Stockholm Vatten och Avfall AB, 16 januari 2019