

## Linda Sjöquist

---

**Från:** Blomberg Camilla <Camilla.Blomberg@lansstyrelsen.se>  
**Skickat:** den 14 december 2018 14:03  
**Till:** Funktion MHN Registratur  
**Ämne:** VB:Beslut 2018-12-14, 505-23144-2018  
**Bifogade filer:** 20181214141645377.pdf

**Kategorier:** Linda

Hej.  
Översänder beslut.

Med vänlig hälsning  
Camilla Blomberg



Enheten för överklaganden och juridiskt stöd  
Camilla Lindholm

McDiensten Ekonomisk förening  
Ombud:  
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå  
Kungsgatan 44  
111 35 Stockholm

## Överklagande av beslut gällande ansökan om dispens från förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken för hantering av frityrolja

### Beslut

Länsstyrelsen upphäver det överklagade beslutet och avvisar ansökan om dispens

### Bakgrund

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad** beslutade den 10 april 2018, dnr. 2018-4697, att avslå McDiensten Ekonomisk förening (McDonald's) förstahandsyrkande om att avvisa ansökan om dispens. Av beslutet framgår bl.a. följande. Miljö- och hälsoskyddsnämnden bedömer att spillfett och fett från fettavskiljare utgör med hushållsavfall jämförligt avfall. Nämnden beslutade den 30 januari 2018 att svara på en skrivelse från Visita AB, i vilken Visita AB hade begärt att nämnden skulle ompröva sitt tidigare beslut den 31 januari 2017 gällande definitionen om vad som är verksamhetsavfall och med hushållsavfall jämförligt avfall. Visita AB hemställde att beslutet skulle omprövas så att fett och spillfett från restauranger klassas som verksamhetsavfall som i Naturvårdsverkets nya vägledning från den 7 november 2017. I beslutet den 30 januari 2018 bedömde nämnden, liksom i sitt beslut den 31 januari 2017, att spillfett och fett från fettavskiljare inom restaurangverksamhet är att betrakta som med hushållsavfall jämförligt avfall. Mot bakgrund av nämndens beslut den 30 januari 2018 anser miljöförvaltningen att McDonald's förstahandsyrkande – att dispensansökan ska avvisas på den grunden att den använda frityroljan inte är ett hushållsavfall, utan ett verksamhetsavfall, och att det därför inte ska omfattas av det kommunala avfallsmonopolet – ska avslås.

**McDonald's** har överklagat beslutet och yrkat att länsstyrelsen, med ändring av Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnds beslut, förklarar att det inte krävs någon ansökan om dispens och att ansökan om dispens därför rätteligen ska avvisas. Till stöd för sin talan anförs huvudsakligen följande. Uttjänta frityroljor och spillfetter från restauranger är inte hushållsavfall enligt 15 kap. 3 § miljöbalken som omfattas av kommunens insamlingsansvar, utan ett verksamhetsavfall

Datum  
2018-12-14

Beteckning  
505-23144-2018

eftersom avfallet har uppkommit som en följd av verksamheten. Det ställs därför inte något krav på dispens från förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken och en ansökan om en sådan dispens ska därför avvisas. Det är istället McDonald's som ansvarar för avfallet, i egenskap av innehavare av avfallet enligt 15 kap. 11 § miljöbalken och som ska tillse att de använda frityroljorna hanteras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön. 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 frityroljan 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. Frityroljeavfallet uppkommer som en följd av den livsmedelsproduktion som sker på restaurangen, inte till följd av att människor uppehåller sig i lokalen. Det frityroljeavfall som uppkommer ska, precis som när likadant avfall uppstår i övrig livsmedelstillverkning i näringsverksamhet, därför inte utgöra 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. Det uppkommer också hushållsavfall och därmed jämförligt avfall i personalmatsalen samt vid personal- och restaurangtoaletter. Detta hanteras också som ett hushållsavfall av McDonald's. Skulle det avfall som uppkommer vid produktionen av den mat som säljs, t.ex. frityrolja 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 frityroljeavfallet. Den hanteras separat från annat avfall. Frityroljan ska därför vara ett verksamhetsavfall för vilket McDonald's har ansvar.

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 frityroljor 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. McDonalds hänvisar också till Naturvårdsverkets kompletterande vägledning av definitionen av hushållsavfall som rör spillfett och fett från fettavskiljare från den 7 november 2017.

## Länsstyrelsens handläggning

I yttrande den 21 september 2018 från **Naturvårdsverket** framgår bl.a. följande. Naturvårdsverket anser att det aktuella avfallet spillfett ska ses som ett

Datum  
2018-12-14

Beteckning  
505-23144-2018

verksamhetsavfall. Naturvårdsverket tog i november 2017 fram vägledning vad gäller spillfett och fettavskiljarslam. Med spillfett avses fett från stekbord, frityrolja m.m. Vägledningen tydliggör att det avfall som uppstår som en direkt följd av en verksamhet (t.ex. ett restaurangkök) inte ska anses vara hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Naturvårdsverket anser därmed att spillfett är ett verksamhetsavfall. Naturvårdsverkets bedömning är att spillfett som uppstår i t.ex. ett restaurangkök, inte ska anses vara ett hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Med referens till två tidigare domslut från 2006 respektive 2012 anges i vägledningen att vad som kan anses vara ”därmed jämförligt avfall” grundar sig *dels* på avfallens härkomst, dvs. att det uppstår i lokaler och liknande där människor uppehåller sig, *dels* på uttrycket renhållningssammanhang. Av förarbetena till den tidigare renhållningslagstiftningen framgår att det är nedskräpningsaspekten (prop. 1978/79:205 s. 10 och 14) som avses i det sammanhanget. Avfall från annan verksamhet ska räknas som hushållsavfall om det har potential att skräpa ner på samma sätt som avfall från hushåll har.

Naturvårdsverkets bedömning är att spillfett och fett från fettavskiljare uppkommer som en följd av restaurangverksamhet och inte till följd av att människor uppehåller sig i lokalen. Likadant avfall skulle uppstå om enbart mat från cateringverksamhet tillagades i köket. Omständigheterna är liknande dem som föreligger i Mark- och miljööverdomstolens dom från 2012 refererad till ovan. Fett från fettavskiljare kan också liknas vid avfall från reningsutrustning för att förhindra eller minska utsläpp från andra verksamheter, vilket innebär att nedskräpningspotentialen inte bör vara densamma som från hushåll. Den samlade bedömningen är därför att spillfett och fett från fettavskiljare inte är att betrakta som hushållsavfall och därmed jämförligt avfall, utan bör ses som ett verksamhetsavfall. Däremot ska det avfall som uppstår som en direkt följd av att människor vistas i t.ex. en restaurang anses vara ett hushållsavfall och därmed jämförligt avfall (t.ex. servetter, matrester). Vägledningen till definitionen av hushållsavfall om spillfett och fett från fettavskiljare innebär en tolkning av dagens lagstiftning och den rättspraxis som finns på området. Naturvårdsverket har utgått från Mark- och miljööverdomstolens dom från 2012 som är prejudicerande och tydliggör hur begreppet hushållsavfall och därmed jämförligt avfall ska tolkas. I domen redogör Mark- och miljööverdomstolen för grunderna för när ett avfall ska ses som ett hushållsavfall och därmed jämförligt. Sammanfattningsvis konstaterar Naturvårdsverket mot bakgrund av det nuvarande rättsläget och praxis att spillfett och fett från fettavskiljare bör ses som verksamhetsavfall.

I yttrande den 16 oktober 2018 har **Miljö- och hälsoskyddsämnden i Stockholms stad** (nämnden) anfört bl.a. följande. Nämnden delar inte verkets uppfattning att det av nuvarande rättsläge och praxis följer att spillfett och fett från fettavskiljare ska anses utgöra verksamhetsavfall. Nämnden anser att verket dragit alltför långtgående slutsatser av den praxis som citeras i vägledningen och yttrandet. Mark- och miljööverdomstolens avgörande från 2012 (MOD 2012:49), som Naturvårdsverket till stor del grundar sin bedömning på, avser enbart utsorterat matavfall från butik. I förarbetena till avfallslagstiftningen anges det

Datum  
2018-12-14

Beteckning  
505-23144-2018

särskilt att avfall från restaurangverksamhet är ett exempel på med hushållsavfall jämförligt avfall. Detta har även fastslagits i praxis genom MÖD 2006:65, där Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att avfall från bland annat kök och restauranger i ett sjukhus skulle betraktas som med hushållsavfall jämförligt avfall. Även i 2012 års rättsfall hänvisar domstolen till samma uttalande av lagstiftaren om att restaurangavfall är jämförbart med hushållsavfall. Därtill kan nämnden konstatera att regeringen i sin proposition om avfallshierarkin (prop. 2015/16:166) med en total genomarbetning av hela 15 kap. i miljöbalken inte fann anledning att ändra nuvarande avgränsning mellan hushållsavfall och verksamhetsavfall.

Nämnden har redan redogjort för sin bedömning av Naturvårdsverkets kompletterade vägledning i ett svar på en skrivelse från Visita AB, beslutad av nämnden vid sitt sammanträde den 6 januari 2018, p. 9, dnr. 2017-18522. I svarsskrivelsen framhöll nämnden bland annat att utöver att nämnden inte delar den rättsliga analysen, saknar Naturvårdsverkets bedömning analys av flera exemplifierade problemställningar och att vägledningen därmed riskerar leda till en mängd oklarheter i tillämpningen och svårigheter för verksamheterna. Nedan lyfts några av dessa oklarheter. Spillfett hålls inte alltid avskilt från annat avfall utan det förekommer att avfallet blandas med annat avfall och därmed blir det hushållsavfall. Det skapar svårigheter för verksamheterna att hålla reda på vad som är rent spillfett och vad som är blandat avfall. Verksamheterna måste även anlita olika entreprenörer. Dels de av SVOA anvisade avfallshämtarna, dels göra egen upphandling av det som avgränsas som verksamhetsavfall. Det skulle strida mot EU:s statsstödsregler att använda den kommunala entreprenören för allt avfall, dvs, även verksamhetsavfall, eftersom hushållsavfallstaxan är subventionerad. Om den av kommunen upphandlade entreprenören hämtar verksamhetsavfall får det ske efter särskild överenskommelse mellan restaurangen och entreprenören. Det riskerar således att bli dyrare för företagen/ verksamhetsutövarna. Tillsynen kommer därvid att bli mer omfattande eftersom tillsynsmyndigheten måste kontrollera att den som hämtar verksamhetsavfallet har en korrekt hantering, transporttillstånd från länsstyrelsen mm. Eftersom tillsynen blir mer omfattande går det inte att klara kontrollen med den systemtillsyn som är möjlig för de entreprenörer som staden anlitar. En följd av detta blir att tillsynsavgifterna blir högre

Avgörandet MÖD 2012:49 handlade om utsortering av matavfall i butik, vilket är en helt annan typ av verksamhet än den restaurangverksamhet som här är fråga om. Det innebär en alltför extensiv tolkning av domen att påstå att den skulle medföra att avfall som uppkommer i ett restaurangkök inte ska betraktas som hushållsavfall. Till skillnad från butiksavfall så framgår det explicit av förarbetena till miljöbalken att restaurangavfall ska inbegripas i definitionen hushållsavfall (prop. 1997/98:45 del 2 s. 185). I domen hänvisar domstolen direkt till förarbetena om att restaurangavfall är hushållsavfall. Varken domstolen eller förarbetena gör någon åtskillnad mellan var i restaurangen avfallet uppstår. I avgörandet MÖD 2006:65 konstaterade domstolen att avfall från bland annat kök och restauranger i ett sjukhus ska betraktas som med hushållsavfall jämförligt avfall, eftersom det

Datum  
2018-12-14

Beteckning  
505-23144-2018

vad gäller härkomst och karaktär i väsentliga avseenden inte avviker från avfall som uppstår i andra slag av lokaler och anläggningar till följd av att människor vistas där. Det kan noteras att Miljööverdomstolens bedömning låg i linje med Naturvårdsverkets remissyttrande i det aktuella målet. Mark- och miljööverdomstolen hänvisade i domen dessutom till möjligheten för sjukhuset att söka dispens för att samordna avfallshanteringen.

I yttrande den 30 oktober 2018 har **McDonald's** anfört huvudsakligen följande. Använd fritureolja hanteras separat och blandas inte med hushållsavfall. Köp av tjänsten för detta verksamhetsavfall leder inte till större svårigheter än vid köp av tjänster för annat verksamhetsavfall. Den oro som miljö- och hälsoskydds-nämnden befarar kan uppkomma när Naturvårdsverkets vägledning ska följas, är därför helt obefogad. En fri konkurrens brukar dessutom normalt sett vara mer gynnsam för köparen än ett monopol. Det möjliggör också att innehavaren av fritureoljan får ersättning för det värde som avlämnad fritureolja har, i stället för att detta värde tillgodogörs kommunen. Den använda fritureoljan är därmed en resurs både för det företag som återvinner oljan, och för McDonald's som får betalt för den. Miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkter i övrigt saknar helt relevans.

## Motivering

### *Tillämpliga bestämmelser*

Enligt 15 kap. 3 § miljöbalken avses med hushållsavfall sådant avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet.

I 15 kap. 20 § miljöbalken anges att varje kommun ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas.

I 15 kap. 24 § miljöbalken anges att om kommunen enligt 20 § ska ansvara för viss hantering av avfall, får den hanteringen inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar.

Enligt 15 kap. 25 § 1 p. miljöbalken får kommunen i det enskilda fallet ge dispens från förbudet i 24 §, om det finns särskilda skäl och den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

### *Länsstyrelsens bedömning*

Fråga i ärendet är om den fritureolja som uppkommer vid McDonald's restauranger i Stockholm ska anses utgöra hushållsavfall eller verksamhetsavfall. Frågan får avgörande betydelse för vem som har en skyldighet att ta hand om avfallet. Kommunerna har enligt lagstiftningen ett renhållningsansvar för hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Övrigt avfall är att betrakta som verksamhetsavfall för vilket verksamhetsutövare ansvarar.

I 15 kap. 3 § miljöbalken definieras hushållsavfall som avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. I förarbetena till

Datum  
2018-12-14

Beteckning  
505-23144-2018

miljöbalken sägs, 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. Där anges vidare, att 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 nämns avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall (prop. 1997/98:45 del 2 s. 185). Jämförligheten knyter an dels till avfallets härkomst (att det uppkommer i lokaler mm där människor uppehåller sig) dels till uttrycket renhållningssammanhang. Av förarbetena till tidigare gällande renhållningslagstiftning, framgår att det närmast är nedskräpningsaspekten som därvid åsyftas (se bl.a. prop. 1978/79: 205 s. 10 och 14).

Verksamhetsavfall är inte uttryckligt definierat i den svenska lagstiftningen eller i EU-rätten, men omfattar i princip allt avfall som uppkommer i en verksamhet, med undantag från sådant som ska betraktas som hushållsavfall.

I MÖD 2006:56 gällde frågan om visst sjukvårdsrelaterat avfall skulle anses utgöra verksamhetsavfall eller hushållsavfall. MÖD fann i detta fall att det aktuella avfallet som uppkommit vid sjukhus vad gäller härkomst och karaktär inte väsentligt avvek från avfall som uppkommer i andra slag av lokaler och anläggningar till följd av att människor vistas där. Avfallet ansågs därmed vara jämförligt med avfall från hushåll och utgjorde enligt MÖD hushållsavfall enligt miljöbalkens definition.

I MÖD 2012:49 var fråga om frukt- och grönsaker som rensats bort från grönsaksdisk utgjorde hushållsavfall och således om butiken var skyldig att låta kommunen svara för borttransporten av avfallet. MÖD ansåg inte att frukt och grönsaker från grönsaksdisken i en livsmedelsaffär utgjorde hushållsavfall. Domstolen konstaterade att även om avfall i form av utrensad frukt och grönsaker från en livsmedelsbutik till sin karaktär påminner om hushållsavfall, uppkommer avfallet som en följd av den verksamhet som bedrivs i lokalerna och inte som en följd av att människor uppehåller sig där. Avfallet var därmed inte att anse som jämförligt med hushållsavfall.

Naturvårdsverket gav den 7 november 2017 ut en kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall gällande spillfett och fett från fettavskiljare. Med spillfett avses i vägledningen fett från stekbord, frityrolja m.m. Naturvårdsverkets bedömning är att nämnda avfall generellt inte bör ses som hushållsavfall (och därmed jämförligt avfall). Den kompletterande vägledningen togs fram med anledning av ovan nämnda avgörande från MÖD (2012:49). Naturvårdsverket bedömer i vägledningen att spillfett och fett från fettavskiljare uppkommer som en följd av restaurangverksamhet och inte till följd av att människor uppehåller sig i lokalen. Det stöds av det faktum att likadant avfall skulle uppstå om enbart mat för cateringverksamhet tillagades i köket. Det är därmed liknande omständigheter som i frågan om utrensad frukt vid livsmedelsförsäljning enligt MÖD:s dom. Fett från fettavskiljare kan, enligt Naturvårdsverkets bedömning, också liknas vid avfall från reningsutrustning för att förhindra eller minska utsläpp från andra

Datum  
2018-12-14

Beteckning  
505-23144-2018

verksamheter. Sådant avfall bör inte anses ha samma nedskräpningspotential som avfall från hushåll.

Mot bakgrund av de gjorda uttalandena i Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2012:49 och Naturvårdsverkets ställningstagande i såväl generell vägledning som i yttrande i detta specifika ärende, finner 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. Det överklagade beslutet ska således upphävas.

## Du kan överklaga beslutet

Se bilaga 1.

## Beslutande

Beslutet har fattats av jurist Camilla Lindholm. I den slutliga handläggningen har även deltagit miljöhandläggaren Ylva Bjurström.

## Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).

### **Kopia till:**

Stockholms stad, [miljoforvaltningen@stockholm.se](mailto:miljoforvaltningen@stockholm.se)



## Bilaga 1

### Du kan överklaga beslutet

Om du inte är nöjd med Länsstyrelsens beslut, kan du **skriftligen** överklaga beslutet hos Mark- och miljödomstolen. **Observera att du ska skicka eller lämna in överklagande till, Länsstyrelsen i Stockholms län, 104 22 Stockholm. Du kan även skicka in överklagandet via e-post till [stockholm@lansstyrelsen.se](mailto:stockholm@lansstyrelsen.se).** Det ska du göra därför att Länsstyrelsen måste pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare till domstolen.

### Tiden för överklagande

Ditt överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet**. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ditt överklagande kan du be att få ytterligare tid till att utveckla dina synpunkter och skälen till att du överklagar. Sedan är det domstolen som beslutar om tiden kan förlängas eller inte.

Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

### Ditt överklagande ska innehålla

- vilket beslut som överklagas, beslutets datum och diarienummer
- hur du vill att beslutet ska ändras
- varför du anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt

Skriv också följande uppgifter:

- adress till bostaden
- telefonnummer där du kan nås
- eventuellt övriga uppgifter som behövs för att man ska kunna skicka handlingar till dig

Om du har handlingar eller annat som du anser stöder din mening, bör du skicka med kopior på dessa.

### Ombud

Du har rätt att anlita ett ombud som kan sköta överklagandet åt dig. I så fall ska ombudet underteckna skrivelsen, bifoga en fullmakt i original från dig samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

### Behöver du veta mer?

Har du ytterligare frågor kan du kontakta Länsstyrelsen på e-post [stockholm@lansstyrelsen.se](mailto:stockholm@lansstyrelsen.se) eller telefonnummer 010-223 10 00. Ange beslutets diarienummer.