



Miljö- och hälsoskyddsnämnden
i Stockholms kommun
Box 8136
104 20 Stockholm

Diensten Ekonomisk förening ./ Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun
angående **ansökan om dispens från förbudet i 15 kap.24 § miljöbalken för hantering
av fritureolja**

Mark- och miljööverdomstolen har meddelat prövningstillstånd i ovanstående mål, se
aktbilaga 8.

Överklagandet i målet översänds, aktbilaga 1-3, 5, 6.

Ni föreläggs att till Mark- och miljööverdomstolen svara på överklagandet. Av svaret ska
framgå om ni medger eller motsätter er klagandes yrkande om ändring. Om ni motsätter
överklagandet ska ni ange skälen för detta och de eventuella bevis ni vill åberopa.
Information om bevisning, se under upplysningar.

Ni ska **senast den 3 oktober 2019** komma in med ett skriftligt yttrande över
överklagandet.

Ger ni inte in något svar inom den angivna tiden kan målet ändå komma att avgöras i
befintligt skick.

Mark- och miljööverdomstolen tar gärna emot inlagor som inte är alltför omfattande via
e-post. Om du inte begär annat kommer vidare kontakt med dig i målet att ske via e-post
och på den e-postadress som du senast använt till hovrätten.

Matilda Laine
Telefon Kansli 08-561 675 50

Bifogade handlingar: aktbilaga 1-3, 5-6, 8 (mål M 6924-19)

UPPLYSNINGAR

Bevisning i Mark- och miljööverdomstolen

Ni ska tydligt tala om för Mark- och miljööverdomstolen vad Ni vill styrka (bevisa) med varje bevis som Ni åberopar.

Ni ska också meddela Mark- och miljööverdomstolen om Ni vill

- att personer som hördes i mark- och miljödomstolen ska höras på nytt i Mark- och miljööverdomstolen, eller
- att Mark- och miljööverdomstolen lyssnar på bandet som spelades in i mark- och miljödomstolen, eller
- att Mark- och miljööverdomstolen läser upp ur mark- och miljödomstolens dom vad personen berättade där.

Om Ni vill att personer ska höras på nytt, ska Ni tala om skälen för detta.

Om Ni vill åberopa helt nya bevis, måste Ni tala om varför Ni inte åberopade dessa redan i mark- och miljödomstolen.

De personer som hördes i mark- och miljödomstolen behöver höras på nytt i Mark- och miljööverdomstolen bara om Mark- och miljööverdomstolen finner att det är av betydelse för utredningen att de hörs på nytt i Mark- och miljööverdomstolen. Förnyade förhör ska hållas bara om det finns ett verkligt behov av det, t.ex. om Mark- och miljööverdomstolen behöver ställa kompletterande frågor eller om det är av betydelse för att bedöma tilltron hos dem som hörs.

Det är Mark- och miljööverdomstolen som bestämmer om förnyade förhör ska hållas i Mark- och miljööverdomstolen. För att kunna göra denna bedömning behöver Mark- och miljööverdomstolen veta parternas uppfattning i frågan.

NACKA TINGSRÄTT

Ink. 2019-06-19

Akt...../
Aktbil.....

Till

Svea hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen

Fröberg & Lundholm Advokatbyrå

ADVOKATBYRÅN FÖR MARK- OCH MILJÖRÄTT

SVEA HOVRÄTT

Ink. 2019-06-24

Målnr:
Aktbilaga:

SVEA HOVRÄTT

INKOM: 2019-06-24
MÅLNR: M 6924-19
AKTBIL: 1

Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen
mmd.nacka.avdelning4@dom.se

Överklagande

KLAGANDE

Diensten Ekonomisk förening, org. nr. 769615-7846, Lindvretsvägen 9, 127 85 Skärholmen

Ombud: advokaten Ingela Sundelin, Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB, Kungsgatan 44, 3 tr., 111 35 Stockholm, tel. 08-662 79 40, e-post: ingela.sundelin@froberg-lundholm.se

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-05-29, mål nr M 8465-18

SAKEN

Ansökan om dispens från förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken för hantering av frityrolja

I egenskap av ombud för Diensten Ekonomisk förening (McDonald's) överklagas Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-05-29 enligt följande.

1 Yrkande

McDonald's yrkar att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, fastställer Länsstyrelsens i Stockholms län beslut.

McDonald's hemställer vidare att Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd.

2 Grunder

Uttjänta frityroljor och spillfetter från restauranger är inte ett hushållsavfall enligt 15 kap. 3 § miljöbalken som omfattas av kommunens insamlingsansvar, utan ett verksamhetsavfall eftersom avfallet har uppkommit som en följd av verksamheten. Det ställs därför inte något krav på dispens

KUNGSGATAN 44, 3 TR. • 111 35 STOCKHOLM

TELEFON: 08-662 79 40

Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB • Org.nr. 556678-0945

info@froberg-lundholm.se • www.froberg-lundholm.se

från förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken och en ansökan om en sådan dispens ska därför avvisas. Det är i stället McDonald's som ansvarar för avfallet, i egenskap av innehavare av avfallet enligt 15 kap. 11 § miljöbalken, och som ska se till att de använda frityroljorna hanteras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön.

3 Bakgrund

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

Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd har i ett beslut den 31 januari 2017, dnr 2016-18664, § 12, utvecklat sin definition av hushållsavfall respektive verksamhetsavfall och gjort bedömningen att allt avfall som uppkommer i restaurangverksamhet med servering är att betrakta som hushållsavfall. Under hösten 2017 har därför Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA) 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. För att inte riskera att bryta mot bestämmelserna har restaurangerna tvingats att söka dispens.

McDonald's har i en skrivelse daterad den 5 mars 2018 i första hand begärt ett beslut av Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd, innebärande att McDonald's dispensansökan ska avvisas eftersom den använda frityroljan inte är ett hushållsavfall, utan ett verksamhetsavfall som inte omfattas av stadens renhållningsskyldighet. För det fall miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att den använda frityroljan utgör ett hushållsavfall, har McDonald's i andra hand ansökt om dispens från kommunens renhållningsskyldighet för hantering av hushållsavfall enligt 15 kap. 24 § första stycket miljöbalken.

Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd har i sitt beslut den 10 april 2018, med hänvisning till ett beslut från nämnden den 30 januari 2018, dnr 2017-18522, § 9, avslagit McDonald's förstahandsyrkande med motiveringen att fett utgör ett med hushållsavfall jämförligt avfall som omfattas av det kommunala renhållningsmonopolet. McDonald's andrahandsyrkande har däremot beviljats.

Efter överklagande av McDonald's har Länsstyrelsen i Stockholms län den 14 december 2018 upphävt det överklagade beslutet och avvisat McDonald's ansökan om dispens. Den 29 maj 2019 har mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt upphävt länsstyrelsens beslut och fastställt Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnds beslut.

4 Utveckling av överklagandet

4.1 Frityrolja från verksamheter är ett verksamhetsavfall

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. kommer avfallet från ett hushåll utgör det hushållsavfall. Med ”därmed jämförligt avfall” avses avfall som är jämförligt med hushållsavfall utifrån avfallets karaktär och att det uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig i en lokal eller anläggning. Typiskt sett anses överbliven mat, använda servetter och annat använt förbrukningsmaterial som uppkommer i en restaurangmatsal samt vid personal- och restaurangtoaletter utgöra ett med hushållsavfall jämförligt avfall.

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 när restaurangerna tillverkar restaurangmat. Detta frityroljeavfall utgör inte, precis som när likadant avfall uppstår i övrig livsmedelstillverkning i näringsverksamhet, t.ex. cateringverksamhet, ett med hushållsavfall jämförligt avfall. De omständigheter som låg till grund för Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande i MÖD 2012:49, som gällde frågan om utrensad frukt och grönsaker i en livsmedelsaffär, gör sig även gällande i detta mål. Mark- och miljööverdomstolen var i den domen tydlig med 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 för vilket avfallsinnehavaren har ett ansvar för.¹

Mot bakgrund av avgörandet MÖD 2012:49 har Naturvårdsverket den 7 november 2017 tagit fram en kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall som rör spillfett och fett från fettavskiljare. Naturvårdsverket gör i vägledningen den bedömningen att spillfett och fett från fettavskiljare uppkommer som en följd av restaurangverksamhet och därför inte är ett till hushållsavfall jämförligt avfall.

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 en presumtion att allt avfall utgör hushållsavfall

¹ Mark- och miljööverdomstolen hänvisar i domen också till förarbetena till miljöbalken, där det framgår att hushållsavfall 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. För att ett visst avfall ska vara jämförligt med hushållsavfall ska avfallet dels ha uppstått i lokaler där människor uppehåller sig, dels ska avfallet i ett renhållningssammanhang vara jämförligt med avfall från hushållen. Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 185 och prop. 1978/79:205 s. 10 och 14.

eller därmed jämförligt avfall, se MÖD 2006:56. Så är dock inte fallet för frityroljeavfallet. Den använda frityroljan förvaras och hanteras separat och ingår sedan många år i ett isolerat flöde som omhändertas och återvinns. Oljan kommer inte i kontakt med något annat avfall och har inte heller nedskräpningspotential som låg till grund för att införa monopol på hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Även utifrån den utgångspunkten är frityroljan inte ett med hushållsavfall jämförligt avfall. Frityroljan ska därför vara ett verksamhetsavfall för vilket McDonald's har ett ansvar för som innehavare av avfallet enligt 15 kap. 11 § miljöbalken.

4.2 Återvinning som möjliggör cirkulära materialflöden

Under de år som frityroljorna varit ett verksamhetsavfall har återvinningsföretag utvecklat cirkulära materialflöden för frityroljor som idag är certifierade, spårbara och effektiva. Den använda frityroljan är en resurs både för det företag som återvinner oljan och för McDonald's som får betalt för frityroljan. Visita – Svensk besöksnäring har i bifogad skrivelse lämnat en redogörelse för att restaurangernas möjlighet att själva ta hand om det använda frityravfallet är en viktig del i många företags hållbarhetsarbete, se bilaga 1.

Även om McDonald's, genom miljö- och hälsoskyddsnämndens beviljade dispens från kommunens renhållningsmonopol, kan fortsätta att på egen hand hantera frityroljeavfallet, innebär miljö- och hälsoskyddsnämndens felaktiga hävdande av stadens renhållningsmonopol en osäkerhet för företag att utveckla och investera i miljömässigt goda lösningar. Om hanteringen av frityrfett från restauranger kan ske på olika sätt i Sveriges olika kommuner, kommer arbetet för en kostnadseffektiv och hållbar återvinning att motverkas. Det skulle t.ex. innebära att McDonald's kommer att tvingas att ansöka om dispenser i de ca 110 kommuner, där företagets verksamhet bedrivs, något som inte gäller idag eftersom andra kommuner inte har betraktat frityroljeavfallet som ett hushållsavfall.

4.3 Samlad bedömning

Genom att den använda frityroljan uppkommer som en följd av livsmedelsproduktionen på McDonald's restauranger och inte som en direkt följd av att människor vistas i lokalen, bör frityroljan inte betraktas som ett avfall jämförligt med hushållsavfall, utan som ett verksamhetsavfall. Denna uppfattning har stöd i MÖD 2012:49, i förarbetena till miljöbalken samt i Naturvårdsverkets kompletterande vägledning den 7 november 2017.

Mot bakgrund av att frityroljan ska anses som ett verksamhetsavfall och inte ett avfall jämförligt med hushållsavfall, har Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd inte någon möjlighet att ställa krav på dispens eller bevilja McDonald's dispens från kommunens renhållningsmonopol enligt 15 kap. 24 § miljöbalken. I stället skulle McDonald's ansökan om dispens rätteligen ha avvisats. Länsstyrelsen beslut ska därför fastställas.

5 Skäl för prövningstillstånd

5.1 Ändringsdispens

Det går att ifrågasätta mark- och miljödomstolens tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om när ett avfall ska anses som ett verksamhetsavfall eller som ett avfall jämförbart med hushållsavfall utifrån den praxis som gäller på området, se MÖD 2006:56 och MÖD 2012:49. Domen avviker även från Naturvårdsverkets ställningstagande i målet och från den kompletterande vägledning om frityrolja och spillfett som Naturvårdsverket har tagit fram. Mark- och miljödomstolens hänvisning till förarbetsuttalanden, där restaurangavfall nämns som ett exempel på avfall som är jämförbart med hushållsavfall, är dessutom ryckt ur sitt sammanhang och förarbetsuttalandet sätts därför inte i relation till de grundläggande förutsättningar för när ett avfall ska anses som ett verksamhetsavfall eller ett hushållsavfall.

En grundläggande förutsättning i bedömningen av om ett avfall är ett verksamhetsavfall eller ett hushållsavfall är var avfallet genereras, dvs. uppstår avfallet som en följd av verksamheten eller som en följd av att människor, oavsett syfte, uppehåller sig i lokalerna. Mark- och miljödomstolen har i den överklagade domen däremot ansett att någon skillnad inte ska göras utifrån var avfallet uppstår och att en sådan uppdelning skulle vara problematisk, trots att det är den bedömningen som har varit grundläggande för ställningstagande i förarbeten och praxis.

Vidare framgår i den överklagade domen att spillfett och fett från fettavskiljare har samma potential att skräpa ner som avfall från hushåll, vilket är helt felaktigt. Det kan därför ifrågasättas om frityroljor och spillfett från restaurangverksamheter överhuvudtaget kan jämföras med ett hushållsavfall. Naturvårdsverket har i sin vägledning ansett att frityroljor och spillfett snarare kan liknas vid avfall från reningsutrustning för att förhindra eller minska utsläpp. Avfallet samlas dessutom upp separat från annat avfall och kan därför inte jämföras med hushållsavfall beträffande nedskräpningspotential. Till skillnad från vad mark- och miljödomstolen har angett, är den separata hanteringen av frityroljan en viktig faktor vid bedömningen om avfallet är ett verksamhetsavfall. Om verksamhetsavfall blandas med hushållsavfall råder nämligen en presumtion att allt avfall utgör hushållsavfall eller därmed jämförbart avfall. Den aktuella typen av frityrolja blandas aldrig med avfall som skulle kunna betraktas som hushållsavfall på restaurangerna.

5.2 Prejudikatdispens

Trots att praxis har varit tydlig visar mark- och miljödomstolens dom att det finns behov av ytterligare praxis på området.

Frågan får anses vara av stor vikt för rättstillämpningen och det finns ett behov av klargörande.

5.3 Granskningsdispens

McDonald's anser avslutningsvis att det i vart fall inte utan en ny prövning går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till. Domstolens motivering innehåller felaktigheter och det framgår inte varför domstolen anser att det inte går att göra skillnad på olika sorters avfall inom ramen för en verksamhet. Högsta domstolen har särskilt pekat på behovet att nyttja detta dispensinstitut i miljömål.²

Stockholm den 19 juni 2019
Diensten Ekonomisk förening, genom



Ingela Sundelin

² Högsta domstolens beslut den 24 november 2011 i mål nr Ö 48-10 (NJA 2011 s. 782).

Stockholm 2019-06-13

Ink 2019-06-24

Angående mark- och miljödomstolens domar i mål nr M 8465-18 och M 8469-18

Målnr
Aktbilaga

Visita - Svensk besöksnäring är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar ca 5 275 medlemsföretag med över 7 690 verksamheter – främst, restauranger, hotell, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, turist- och eventföretag. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor.

Med anledning av Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts domar den 29 maj 2019 i mål nr 8465-18 och 8469-18 har Visita har fått en förfrågan från Diensten Ekonomisk förening om Visitas syn på domarnas betydelse för restaurangnäringen och rimligheten i domstolens tolkning att frityrfett är ett hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall enligt 15 kap 3 § miljöbalken.

Använda frityroljor eller stekfett från restaurangverksamheter har enligt Visitas uppfattning definitivt inget gemensamt med hushållsavfall och det kan inte heller ses om naturligt att betrakta som jämförligt med sådant avfall. Det har en helt annan sammansättning, det samlas upp separat från annat avfall, det behandlas på annat sätt än hushållsavfall och det har andra slutanvändningsområden.

Naturvårdsverket publicerade den 7 november 2017 vägledningen ”Kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall – spillfett och fett från fettavskiljare”. Naturvårdsverkets uttryckliga slutsats i vägledningen är att spillfett (dvs. fett från stekbord, frityrolja m.m.) och fett från fettavskiljare inte bör ses som ett hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall utan som ett verksamhetsavfall.

Naturvårdsverkets uppfattning och de skäl myndigheten i nämnd vägledning framför för den överensstämmer således till fullo med den bedömning och tolkning av den aktuella frågan som Visita har gjort under många års tid. Vår bedömning är alltså att bl.a. frityr- och stekfett från restauranger, storkök och liknande verksamheter inte kan anses vara sådant hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall enligt 15 kap. 3 § miljöbalken som kommunen ensam ansvarar för inom ramen för sitt avfallsmonopol.

I Sverige finns sedan många år flera aktörer som på ett förtjänstfullt sätt samlar upp, transporterar och återvinner exempelvis använda fritureoljor från restauranger och andra verksamheter. De bidrar på så sätt till ett miljöriktigt omhändertagande av fett och det finns självklart ingen anledning av tro att dessa entreprenörer, anlitade direkt av restaurangerna istället för av kommunen, skulle hantera avfallet på ett sämre sätt än den kommunala entreprenören. Snarare tvärtom – det är mer effektivt att låta dessa oljor gå vidare till biodieselproduktion än att bränna dem eller röta dem till biogas. En tydlig konkurrens leder dessutom generellt till att priser drivs ned, att resursslöseri minskas samt att bättre tjänster och lösningar kan utformas. Det ligger således i såväl samhällets som miljöns intresse att en väl fungerande konkurrens skapas inom avfallssektorn, så att privata aktörer på samma villkor som sina offentliga motparter kan erbjuda konstruktiva lösningar.

Visita ser det som mycket betydelsefullt att företagen har valfrihet när det gäller hanteringen av avfall inom ramen för sin verksamhet. Detta behov gör sig hos många företag gällande mycket starkt när det gäller möjligheten att på egen hand anlita någon annan än den kommunen där verksamheten är belägen anlitar för uppdraget att på ett säkert sätt ta hand om avfallet från verksamheten. De företag som så önskar måste enligt Visitas uppfattning även fortsättningsvis få möjlighet att ta hand om bland annat använda fritureoljor genom egna lösningar eller genom annan entreprenör än den kommunen har upphandlat. En sådan möjlighet är en viktig del i hållbarhetsarbetet för många företag.

Till detta kommer att det måste ifrågasättas huruvida fritureoljor som restauranger har köpt in rätteligen utgör ett avfall som kommunen kan göra anspråk på när de har använts. Sådana använda oljor utgör snarast en resurs eller tillgång med ett värde som måste kunna komma det aktuella företaget tillgodo genom försäljning eller återanvändning.

Mot ovanstående bakgrund delar inte Visita mark- och miljödomstolens slutsatser i de aktuella domarna att spillfett och fett från fettavskiljare ska anses som avfall jämförligt med hushållsavfall som faller inom kommunens avfallsmonopol.

Visita konstaterar också att mark- och miljödomstolen i sina domar överhuvudtaget inte kommenterar Naturvårdsverkets vägledning i frågan, trots att domstolen gör en tolkning av definitionen av hushållsavfall som är oförenlig med Naturvårdsverkets tolkning. Detta bidrar till att rättsläget i saken nu framstår som högst oklart.



Stefan Lundin
Chefsjurist



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SVEA HOVRÄTT

1(2)

Ink 2019-06-24

Mål nr
Aktbilaga

NACKA TINGSRÄTT

Ink. 2019-06-19

Akt...../.....

Aktbil.....

ÖVERKLAGANDE
2019-06-19

Ärendenr:
NV-05034-19

SVEA HOVRÄTT	
INKOM:	2019-06-24
MÅLNR:	M 6924-19
AKTBIL:	3

Mark- och miljööverdomstolen
svea.avd6@dom.se

Överklagande av Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstol, dom den 29 maj 2019 i mål nr M 8465-18 angående ansökan om dispens från förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken för hantering av fritureolja

Naturvårdsverket överklagar rubricerad dom.

Naturvårdsverkets yrkanden

1. Naturvårdsverket yrkar att Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd.
2. Naturvårdsverket yrkar att Mark- och miljööverdomstolen upphäver nu överklagad dom och fastställer Länsstyrelsens i Stockholm län beslut.

Naturvårdsverket anhåller om anstånd att inkomma med utveckling av talan samt skäl för prövningstillstånd till den 13 september 2019.

Beslut om detta överklagande har fattats av avdelningschef Lena Callermo.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit enhetschef Frida Rudsander, föredragande, miljöjurist Elin Andersen och handläggare Helen Lindqvist.

För Naturvårdsverket

Lena Callermo

Frida Rudsander

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför nammunderskrifter

Kopia till:

Länsstyrelsen i Stockholms län; stockholm@lansstyrelsen.se

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun;

miljoforvaltningen@stockholm.se

YTTRANDE
2019-08-28 Ärendenr:
NV-05034-19

SVEA HOVRÄTT 060102
INKOM: 2019-08-29
MÅLNR: M 6924-19
AKTBIL: 5

Mark- och miljööverdomstolen
svea.avd6@dom.se

Yttrande i Mark- och miljööverdomstolens mål M 6924-19, angående ansökan om dispens från förbudet i 15 kap 24 § miljöbalken för hantering av frityrolja

1. Saken

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt meddelade den 29 maj 2019 dom i mål M 8465-18. Domstolen upphävde länsstyrelsens beslut och fastställde Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut i Stockholms kommun att bifalla Diensten Ekonomisk förening's ansökan om dispens enligt 15 kap 25 § p 1 miljöbalken. Naturvårdsverket överklagade domen och beviljades anstånd till den 30 augusti 2019 med att utveckla grunder till stöd för överklagandet samt skäl för prövningstillstånd.

Rättsfrågan i detta mål rör spillfett och fett från fettavskiljare från restauranger och om detta avfall ska anses falla under definitionen *hushållsavfall* i 15 kap 3 § miljöbalken. Det är av vikt för rättstillämpningen att Mark- och miljööverdomstolen prövar denna fråga. Naturvårdsverket har tolkat rättspraxis och upprättat vägledning på området. Det råder dock delade meningar om hur det aktuella avfallet ska klassas. Frågan påverkar ett stort antal aktörer, såväl kommuner och producenter av avfall som transportörer och behandlare. Naturvårdsverket har gjort bedömningen att spillfett och fett från fettavskiljare *inte* faller in under definitionen *hushållsavfall*. Då mark- och miljödomstolen har valt att göra en annan tolkning än den som Mark- och miljööverdomstolen gör i MÖD 2012:49 är rättsläget till synes fortfarande oklart och behöver förtydligas.

2. Talerätt

2.1. Återkallelse

Naturvårdsverket återkallar sitt överklagande och hemställer om avskrivning. Naturvårdsverket hemställer vidare att yttrandet ska beaktas inlämnat i målet på eget initiativ från Naturvårdsverket i egenskap av expertmyndighet.

Under handläggningen i länsstyrelsen begärde länsstyrelsen in yttrande från Naturvårdsverket gällande klassning av fritureolja från Mc Donald's restauranger. Naturvårdsverket inkom med yttrande. Länsstyrelsen har i mark- och miljödomstolen hänvisat till Naturvårdsverkets yttrande samt vägledning. Naturvårdsverket gavs inte möjlighet att yttra sig i mark- och miljödomstolen.

Av 16 kap. 12 § första stycket 4 miljöbalken framgår bl.a. att överklagbara domar eller beslut får överklagas av den myndighet som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga.

Frågan om en utökad talerätt för Naturvårdsverket har tidigare bl.a. lyfts till regeringen. Någon ändring av Naturvårdsverkets talerätt har dock inte gjorts. Naturvårdsverket kan konstatera att det för den typ av beslut som tagits av kommunen saknas klagorätt för Naturvårdsverket.

2.2. Naturvårdsverkets inställning som remissinstans

Frågan och tolkningen om vad som ska anses ingå i definitionen hushållsavfall är en principiellt viktig fråga som gäller nationellt och håller sig inte inom kommunens gränser. Naturvårdsverket har som företrädare för de allmänna miljöintressena som uppgift att bevaka rättsfrågor av principiell natur. Det råder delade meningar mellan kommun och länsstyrelse rörande rättsläget och Naturvårdsverket anser därför att det är viktigt att MÖD får del av Naturvårdsverkets ställningstagande i frågan.

3. Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad har den 10 april 2018 (dnr 2018-4697) avslagit Diensten Ekonomisk förenings förstahandsyrkande om att avvisa dispensansökan, och bifallit Diensten Ekonomisk förenings andrahandsyrkande om dispens. Den 20 november 2018 förbjöd miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad Diensten Ekonomisk förenings att lämna sitt spillfett till någon annan transportör än den som omfattas av dispensbeslutet. Efter överklagande av Diensten Ekonomisk förenings har länsstyrelsen i Stockholms län upphävt förbudet. Länsstyrelsen begärde under handläggningen in yttrande från Naturvårdsverket i frågan om klassning av fritureolja från Mc Donald's restauranger. Naturvårdsverket inkom med yttrande

varvid Naturvårdsverket hänvisade till sin vägledning gällande spillfett och fett från fettavskiljare som gavs ut av Naturvårdsverket den 7 november 2017, se bilaga 1.

Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd överklagade länsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Domstolen fastställde kommunens beslut.

4. Skäl för prövningstillstånd

Naturvårdsverket anser att prövningstillstånd ska meddelas i enlighet med 49 kap. 14 § rättegångsbalken då det finns skäl att betvivla riktigheten i mark- och miljödomstolens dom och det inte utan prövningstillstånd går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till. Den fråga som mark- och miljödomstolen har haft att ta ställning till och som ligger till grund för utfallet av domen är huruvida spillfett och fett från fettavskiljare ska ingå i definitionen av hushållsavfall i 15 kap 3 § miljöbalken. Av 15 kap 3 § miljöbalken framgår att *med hushållsavfall avses i detta kapitel avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet*. Det finns ingen närmare definition av vad som avses med *därmed jämförligt avfall*. Förarbetena till bestämmelserna är inte helt tydliga men praxis från Mark- och miljööverdomstolen har belyst frågan.

Mark- och miljödomstolen har i sin dom refererat till ett rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD 2006:65¹).

Av förarbetsuttalandena till miljöbalken framgår bl.a. 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 nämns i förarbetena avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall (prop 1997/98:45 del 2 sid 185). Jämförligheten knyter således an till dels avfallets härkomst, dels renhållningssammanhanget.

I MÖD 2006:65 var det fråga om avfall som uppkom i kök, restauranger, caféer och personalmatsalar på vissa sjukhus och om detta avfall skulle betraktas som hushållsavfall. Mark- och miljööverdomstolen uttalade att även om avfallet i viss utsträckning kunde antas präglas av den verksamhet som bedrivs vid sjukhusen, hade det ändå inte framkommit att avfallet vad gäller härkomst och karaktär i väsentliga delar avvek från avfall som uppstår i andra slag av lokaler och anläggningar till följd av att människor vistats där. MÖD ansåg därför att avfallet från kök, restauranger, caféer och personalmatsalar på sjukhusen var jämförligt med avfall från hushåll.

¹ Mark- och miljööverdomstolens dom mål M 7670-05, 2006-12-18

Rättsläget har klarnat ytterligare med avgörandet MÖD 2012:49². Domen handlar om utrensade frukter och grönsaker i en livsmedelsbutik och huruvida detta avfall ska bedömas vara med hushållsavfall därmed jämförligt. I domskälen hänför sig MÖD liksom i avgörandet från 2006 till miljöbalkens förarbeten (s 1997/98:45 del 2 s 185 och 1978/79:205 s 10). MÖD konstaterar att även om avfall i form av utrensade frukter 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.

Det aktuella målet har stora likheter med avgörandet från MÖD 2012:49. Det gäller avfall som uppstår till följd av den verksamhet som bedrivs i lokalerna och inte som en följd av att människor uppehåller sig där. Naturvårdsverket menar att det har varit en förutsättning för mark- och miljödomstolen att även beakta MÖD 2012:49 för att komma fram till ett korrekt domslut, vilket domstolen inte gjort. Oavsett om det är ett misstag från domstolens sida eller medvetet val torde det ha inverkat på det slut som domstolen kommit fram till. Genom att mark- och miljödomstolen inte har följt den rättspraxis som finns på området bedömer Naturvårdsverket att det finns skäl att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen kommit fram till.

5. Utveckling av Naturvårdsverkets talan

Det är av stor betydelse att avgöra frågan om spillfett och fett från fettavskiljare som uppstår i restaurangverksamheter ska ses som ett med hushållsavfall *därmed jämförligt avfall* eller inte. Frågan är avgörande för vem som har ett ansvar för att ta hand om avfallet. Om spillfett och fett från fettavskiljare ses som ett med hushållsavfall *därmed jämförligt avfall* ingår avfallet i kommunens monopol enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Om avfallet inte ses som ett med hushållsavfall *därmed jämförligt avfall* är den verksamhet där avfallet uppstår ansvarig för att se till att avfallet tas om hand i enlighet med gällande avfallslagstiftning.

Naturvårdsverket kan konstatera att den praktiska hanteringen för omhändertagandet av uttjänta frityroljor i många av landets kommuner sedan 70-talet ombesörjts av privata aktörer. Den praxis som utvecklats i dessa kommuner har därför varit att detta avfall inte betraktats som ett med hushållsavfall jämförligt avfall.

På Stockholm Vatten och Avfalls hemsida framgår att man sedan 1 oktober 2017 tagit över tömningen av fettavskiljare³. Det framgår inte hur bedömningen, och att avfallet därmed faller in under kommunens monopol, har gjorts eller på vilka rättsliga grunder man nu anser att fettet ska ses som ett hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Oavsett hur fettet klassas (som hushållsavfall eller ej)

² Mark- och miljööverdomstolens dom mål M 5773-12, 2012-12-07

³ Stockholm Vatten och Avfall <http://www.stockholmvattnenochavfall.se/tips-och-riktlinjer/for-foretag-om-vatten--och-avloppsfragor/restauranger-och-storkok/#!/fettavskiljare> (Hämtad 2019-08-28)

är det tillsynsmyndigheten, som ställer krav på att fettavskiljare ska installeras. Kraven kan ställas utifrån de allmänna hänsynsreglerna 2 kap. miljöbalken och med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken.

Spillfett och fett från fettavskiljare har klassats på olika sätt av olika parter och det har funnits ett stort behov av vägledning på området. Med referens till domar från MÖD 2006:65 respektive 2012:49 gav Naturvårdsverket i november 2017 ut en kompletterande vägledning, se bilaga 1. I vägledningen anges att vad som kan anses vara *därmed jämförligt avfall* grundar sig *dels* på avfallets härkomst, dvs. att det uppstår i lokaler och liknande där människor uppehåller sig, *dels* på uttrycket renhållningssammanhang. I vägledningen tar Naturvårdsverket tydlig ställning och bedömer att spillfett och fett från fettavskiljare som uppkommer som en följd av restaurangverksamhet inte är att betrakta som hushållsavfall.

Av förarbetena till miljöbalken framgår att med avfall från annan verksamhet som är jämförlig med hushållsavfall menas avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang är jämförlig 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 personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall (prop. 1997/98:45 s 185). Begreppet renhållningssammanhang har sitt ursprung i den äldre renhållningslagen. Den omständigheten att förarbetena till renhållningslagen är ca 40 år gamla och att förutsättningar var andra då bör dock beaktas vid hänvisningar och jämförelser till renhållningslagen förarbeten. Lagen tillkom bl.a. för att förebygga den ökande nedskräpningen. Avfallshanteringen och ansvarsfrågorna har förändrats mycket under denna tid.

I MÖD 2006:65 konstateras bl.a. följande. 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 delar avviker från avfall som uppstår i andra slag av lokaler och anläggningar till följd av att människor vistas där.

Frågan om hushållsavfall och därmed jämförligt avfall har dock prövats vid senare tillfälle. I MÖD 2012:49 som gällde utrensade frukter och grönsaker i en livsmedelsbutik konstaterades följande. ”Med hänsyn till uttalandena i förarbetena anser Mark- och miljööverdomstolen att bedömningen av om visst avfall från en verksamhet ska anses vara jämförligt 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 jämförligt med avfall från hushåll. Liksom i MÖD 2006:65 hänvisas i detta avgörande till förarbetena till den tidigare gällande renhållningslagen (1979:596) och att uttrycket renhållningssammanhang närmast tar sikte på nedskräpningseffekten. MÖD menar 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. Domstolen konstaterar att 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 var enligt domstolen inte att anse som jämförligt med hushållsavfall enligt dåvarande 15 kap. 2 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen skriver i sina domskäl att avfall som uppstår på McDonald's restauranger generellt sett får anses uppkomma som en följd av att människor uppehåller sig i lokalerna oavsett syfte. Naturvårdsverket håller inte med i denna bedömning. Naturvårdsverket anser att det finns stora likheter mellan MÖD 2012:49 och det aktuella målet. I likhet med att utrensade frukter och grönsaker i en livsmedelsbutik uppkommer till följd av verksamheten och inte till följd av att människor uppehåller sig där, bedömer Naturvårdsverket att spillfett och fett från fettavskiljare i restauranger uppkommer till följd av verksamheten och inte till följd av att människor uppehåller sig i lokalen. För att illustrera detta kan jämföras med om restaurangköket har catering eller erbjuder take-away mat. Samma bedömning skulle göras om enbart mat för cateringverksamhet tillagades i köket. Omständigheterna är liknande dem som föreligger i MÖD 2012:49. Det är inte på grund av att folk uppehåller sig i lokalen som spillfett och fett från fettavskiljare uppkommer. Oaktat om maten tillagas för att ätas på restaurangen eller om den tillagas för att ätas på annat håll uppstår detta fett som en del av verksamheten - att tillaga mat. Detta kan jämföras med avfall som uppstår som en direkt följd av att människor vistas i en restaurang såsom servetter och matrester.

Som en del i sin bedömning hänvisar mark- och miljödomstolen till att restaurangavfall nämns i förarbetena som ett exempel på avfall som är därmed jämförligt med hushållsavfall. Naturvårdsverket menar att denna mening är tagen ur sitt sammanhang. Restaurangavfall nämns som exempel i förarbetena (prop 1997/98:45 del 2 sid 185) men fortfarande ska en bedömning göras av avfallets härkomst, dvs. *dels* att det uppstår i lokaler och liknande där människor uppehåller sig, *dels* på uttrycket renhållningssammanhang. Som beskrivits i stycket ovan kan det uppkomma avfall på restauranger som klassas som hushållsavfall.

Fett från fettavskiljare kan också liknas vid avfall från reningsutrustning för att förhindra eller minska utsläpp från andra verksamheter, vilket innebär att nedskräppningspotentialen inte bör vara densamma som från hushåll.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att mot bakgrund av nuvarande rättsläge ska spillfett och fett från fettavskiljare som uppstår i restaurangkök anses vara avfall som uppstår som en direkt följd av verksamheten och är därför inte att betrakta som jämförligt avfall med hushållsavfall.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Frida Rudsander.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggaren Helen Lindqvist samt miljöjuristen Elin Andersen, den sistnämnda föredragande.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Frida Rudsander

Elin Andersen

Bilagor:

1. Naturvårdsverkets vägledning: Kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall -spillfett och fett från fettavskiljare

Kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall - spillfett och fett från fettavskiljare

SVEA HOVRÄTT
060102

INKOM: 2019-08-29
MÅLNR: M 6924-19
AKTBIL: 6

Denna vägledning avser specifikt spillfett och fett från fettavskiljare och är en komplettering till Naturvårdsverkets vägledning till definitionen av hushållsavfall (2008). Med spillfett avses fett från stekbord, frityrolja m.m. Den bör alltså läsas utifrån vad som redan framgår i den ursprungliga vägledningen.

Naturvårdsverkets bedömning är att spillfett och fett från fettavskiljare generellt inte bör ses som ett hushållsavfall (och därmed jämförligt avfall).

Bakgrund

I Naturvårdsverkets vägledning refereras till Miljööverdomstolen dom¹ 2006 avseende avfall från sjukhus. Där kommenterar domstolen vad som kan anses vara ”därmed jämförligt avfall” på följande sätt. ”Jämförligheten knyter an dels till avfallets härkomst (att det uppstår i lokaler mm där människor uppehåller sig) dels till uttrycket renhållningssammanhang. Av förarbetena till tidigare renhållningslagstiftning framgår att det närmast är nedskräpningsaspekten som därvid åsyftas (se bl.a. prop. 1978/79:205 s. 10 och 14). Avfall från annan verksamhet ska således från nu nämnd utgångspunkt räknas som hushållsavfall om det har potential att skräpa ner på samma sätt som avfall från hushåll har.”

Efter att vägledningen beslutades har ytterligare fall prövats av Mark- och miljööverdomstolen. I en dom² från Mark- och miljööverdomstolen 2012 avseende utrensad frukt och grönsaker i en livsmedelsbutik konstateras följande. ”Med hänsyn till uttalandena i förarbetena anser Mark- och miljööverdomstolen att bedömningen av om visst avfall från en verksamhet ska anses vara jämförligt 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 jämförligt 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 jämförligt med hushållsavfall ska hänsyn därmed tas till om avfallet har en potential att skräpa ner på samma sätt som avfall från hushåll har.”

Domstolen konstaterade att 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, enligt domstolen, inte att anse som jämförligt med hushållsavfall enligt 15 kap. 2 § miljöbalken.

¹ Mark- och miljööverdomstolen, M 7670, 2006-12-18

² Mark- och miljööverdomstolen, M 5773-12, 2012-12-07

Naturvårdsverkets bedömning

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 Mark- och miljööverdomstolens dom ovan. Även där uppstår likadant avfall vid exempelvis en grossistcentral.

Fett från fettavskiljare kan 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.

Sammantaget anser Naturvårdsverket att spillfett och fett från fettavskiljare inte är att betrakta som hushållsavfall och därmed jämförligt avfall, utan bör ses som ett verksamhetsavfall.



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060102

PROTOKOLL
2019-09-19
Föredragning i
Stockholm

Aktbilaga 8
Mål nr M 6924-19

RÄTTEN

Hovrättsrådet Henrik Löv, tekniska rådet Mikael Schultz och tf. hovrättsassessorn Annika Grönlund, referent

FÖREDRAGANDE OCH PROTOKOLLFÖRARE

Föredraganden Ulrika Agerskans

PARTER

Klagande

1. Diensten Ekonomisk förening, 769615-7846
Lindvretsvägen 9
127 85 Skärholmen

Ombud: Advokat Ingela Sundelin
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB
Kungsgatan 44
111 35 Stockholm

2. Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Motpart

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun
Box 8136
104 20 Stockholm

SAKEN

Ansökan om dispens från förbudet i 15 kap.24 § miljöbalken för hantering av frityrolja; nu fråga om prövningstillstånd m.m.

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-05-29 i mål nr M 8465-18

Sedan Naturvårdsverket överklagat mark- och miljödomstolens dom, har verket återkallat sitt överklagande.

Dok.Id 1533975

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se		måndag – fredag 09:00–16:30

Efter föredragning fattar Mark- och miljööverdomstolen följande

BESLUT (att meddelas 2019-09-19)

1. Mark- och miljööverdomstolen skriver av målet såvitt avser Naturvårdsverkets överklagande.
2. Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd såvitt avser Diensten Ekonomisk förenings överklagande.

Besluten får inte överklagas.

Ulrika Agerskans
Protokollet uppvisat/