

Handläggare
Albin Ring
Telefon: 08-508 289 28

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2021-04-27, p. 13

Fullföljande av reservationsvis överklagande av Länsstyrelsen Stockholms beslut den 26 februari 2021 i ärende nr 505-55182-2018, 505-1200-2019, 505-2472-2019, 505-2487-2019, 505-2776-2019 och 505-3443-2019

Utveckling av talan i mark- och miljödomstolens mål nr. M 1974-21, M 1980-21, M 1921-21, M 1983-21, M 1985-21, och M 1987-21

Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att

1. Fullfölja överklagandet och yrka att mark- och miljödomstolen, med upphävande av länsstyrelsens beslut, fastställer nämndens beslut.
2. Åberopa detta tjänsteutlåtande som grund för nämndens utveckling av talan i målen.
3. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
4. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Monika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

Vid tillsyn av ett antal McDonald's restauranger i Stockholm under 2018 konstaterade förvaltningen att rutinerna för utsortering av förpackningsavfall i verksamheterna är bristfälliga. Det handlar i huvudsak om att förpackningsavfall, till exempel muggar, Happy Meal-kartonger och pantburkar, antingen inte sorteras ut i matsalen utan blandas med hushållsavfall, eller att det förpackningsavfall som sorteras ut i matsalen ändå sammanblandas med hushållsavfall vid bortskaffandet. Nämnden förelade därför verksamheterna att

redovisa åtgärdsförslag för att sortera ut förpackningsavfall av plast, papper/kartong och returburkar som kommer från matsalen.

Verksamhetsutövarna överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen som den 26 februari 2021 beslutade att upphäva nämndens beslut.

Förvaltningen har överklagat länsstyrelsens beslut reservationsvis och nämnden har av mark- och miljödomstolen medgivits anstånd med att inkomma med en utveckling av talan till den 4 maj 2021 så att ärendet kan nämndbehandlas.

Förvaltningen föreslår sammanfattningsvis att nämnden ska fullfölja överklagandet och yrka att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och fastställer nämndens beslut. Förvaltningen anser i första hand att restaurangerna är att betrakta som förbrukare av förpackningar enligt 28 § förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar och därmed har en skyldighet att sortera ut förpackningar från annat avfall, i andra hand att ett motsvarande krav kan ställas på verksamheterna med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler och bestämmelser om avfallshierarkin.

Bakgrund

Nämnden beslutade i december 2018 att förelägga sex verksamhetsutövare som driver olika McDonald's-restauranger i Stockholm att redovisa åtgärdsförslag för att sortera ut förpackningsavfall av plast, papper/kartong och returburkar som kommer från matsalen (dnr. 2018-16214, 2018-18497, 2018-18305, 2018-18501, 2018-18521 respektive 2018-18720). Besluten grundade sig på 28 § förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar. Enligt bestämmelsen ska hushåll och andra förbrukare sortera ut förpackningar från hushållsavfall och annat avfall och lämna dem för borttransport i de insamlingssystem som producenterna eller kommunen tillhandahåller för sådant avfall. Förordningen var vid tidpunkten för besluten i nu aktuella ärenden upphävd, men skulle enligt övergångsbestämmelser alltjämt tillämpas på avfall som har uppstått före utgången av december 2020. (Övergångs-bestämmelserna har emellertid förlängts ytterligare och gäller nu för avfall som har uppstått före utgången av december 2022.)

Verksamhetsutövarna överklagade nämndens beslut och anförde sammanfattningsvis att förpackningsavfall som utgörs av plast,

papper/kartong samt returburkar och som uppkommer i restaurangens matsal utgör hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall, men är undantaget från kommunens insamlingsmonopol eftersom det samtidigt utgör ett producentansvarsavfall (förpackningsavfall). Före den 1 januari 2021 finns det ingen skyldighet för en producent att sortera ut förpackningar. Krav på att sortera ut förpackningsavfall ställs endast på hushåll och andra förbrukare enligt 28 § förordningen om producentansvar för förpackningar, i dess äldre lydelse (2006:1273) vilken ska tillämpas fram till 1 januari 2021. Således finns det inget krav på utsortering för den som innehar ett förpackningsavfall förrän bestämmelserna i avfallsförordningen träder i kraft efter utgången av december 2020. Något krav på utsortering kan därför för närvarande inte läggas på bolaget. I den mån förpackningsavfallet inte sorteras ut ska det betraktas som hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall och ska då tas hand om av kommunen. Det saknas därmed laglig grund för föreläggandet.

Länsstyrelsen beslutade den 26 februari 2021 att upphäva nämndens beslut av i huvudsak följande skäl.

De muggar, kartonger och lock m.m. som används för att innehålla mat och dryck vid servering på McDonald's restauranger är att anse som förpackningsavfall när de kastas. Restaurangen kan inte genom sin yrkesmässiga verksamhet anses omfattas av begreppet hushåll och andra förbrukare och kan därmed inte heller med stöd av denna bestämmelse föreläggas att redovisa åtgärdsförslag avseende förpackningsavfall i form av plast och kartong (jfr. Mark- och miljödomstolen i Växjö's dom den 28 januari 2020 i mål nr. M 4311-2019).

De förpackningar av metall som avses är returburkar. Skyldigheten enligt 3 kap. 2 § p. 1 avfallsförordningen (2020:614) för innehavare av avfall som tillhör ett retursystem för plastflaskor och metallburkar att sortera ut dem från övrigt avfall ska enligt övergångsbestämmelserna tillämpas först i fråga om förpackningsavfall som uppkommer efter utgången av december 2022. Mot denna bakgrund träffas inte restaurangen, i egenskap av försäljare av dryck i returburkar, av något lagstadgat krav i fråga om sortering av returburkar av metall.

Länsstyrelsen fann därför att nämndens förelägganden saknade laglig grund och att besluten därför ska upphävas.

Förvaltningen överklagade den 16 mars 2021 länsstyrelsens beslut reservationsvis (delegationsbeslut) i syfte att bevaka nämndens överklagandetid. Förvaltningen anhöll samtidigt om anstånd för nämnden med att utveckla sin talan till den 4 maj 2021.

Mark- och miljödomstolen beslutade den 18 mars 2021 att medge nämnden anstånd enligt förvaltningens begäran.

Ärendets beredning

Förvaltningens tjänsteutlåtande har skrivits fram av förvaltningsjurist Albin Ring i samråd med enheten skola och miljö vid avdelningen hälsoskydd.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att nämnden fullföljer förvaltningens reservationsvisa överklagande enligt förvaltningens förslag till yrkanden och utveckling av nämndens talan nedan.

Nämndens yrkande

Nämnden yrkar att mark- och miljödomstolen, med upphävande av länsstyrelsens beslut, fastställer nämndens beslut.

Grunder

I första hand ska verksamhetsutövarna anses vara förbrukare av förpackningsavfall och därmed omfattas av utsorteringskravet i 28 § förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar.

I andra hand kan krav på utsortering av förpackningsavfall ställas med stöd av 2 kap. 3 och 5 §§ samt 15 kap. 10 och 11 a §§ miljöbalken (1998:808).

Utveckling av talan

Frågan som domstolen har att ta ställning till är huruvida verksamheterna ska anses omfattas av begreppet ”andra förbrukare” enligt 28 § förordningen om producentansvar för förpackningar, i dess äldre lydelse (2006:1273) innebärande att nämnden har laglig grund att förelägga verksamheterna att redovisa åtgärdsförslag som visar att förpackningsavfall av plast, papper/kartong och returburkar som kommer från matsalen sorteras ut.

Parallellt med föreliggande mål pågår överprövningar av snarlika beslut mot McDonalds-restauranger i andra kommuner där rättsfrågan huvudsakligen är identisk. Nämnden har härvid tagit del av Avfall Sveriges yttrande av den 17 mars 2021 (dnr Y-1-21) till Länsstyrelsen Skåne i ärende nr 7021-2021. Nämnden anser att yttrandet även är relevant för prövningen i nu aktuella mål och ansluter sig i allt väsentligt till Avfalls Sveriges slutsatser kring en tillsynsmyndighets rättsliga möjligheter att ställa krav på verksamheters utsortering av förpackningsavfall (bilaga 1).

Verksamhetsutövarna är förbrukare enligt 28 § förordning (2006:1273)

Nämnden anser i första hand, till skillnad från länsstyrelsen, att verksamhetsutövarna omfattas av begreppet *hushåll och andra förbrukare* och därmed utsorteringsskyldigheten i 28 § förordning (2006:1273). Nämnden har svårt att förstå länsstyrelsens slutsats eftersom varken länsstyrelsen eller Mark- och miljödomstolen i Växjö, i den dom som länsstyrelsen hänvisar till, motiverar varför verksamhetsutövarna inte ska anses omfattas av begreppet.

Enligt vad som följer av Avfall Sveriges yttrande (bilaga 1) är det istället tydligt att utsorteringskravet i 28 § förordning (2006:1273), vid en tolkning utifrån bestämmelsens lydelse, rubricering och ändamål, avser alla förbrukare/innehavare av förpackningsavfall. Rubriken ovanför 28 § i nämnda förordning lyder ”Skyldighet för innehavare av avfall att sortera ut förpackningar” (nämndens understrykning). Det är endast 28 § som sorterar under rubriken. I SOU 2012:56 ”Mot det hållbara samhället” anges att förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar bland annat syftar till att producenterna ska ordna system för insamling av allt förpackningsavfall (s. 74). Förordningen genomför dessutom EU-direktivet 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall. I direktivets artikel 7.1 anges att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att använt förpackningsmaterial eller förpackningsavfall returneras eller samlas in från konsumenten, andra slutliga användare eller från avfallsflödet.

Det är ostridigt att de förpackningar som används för att innehålla mat och dryck vid serveringen i restaurangerna är förpackningsavfall när de kastas och att det är verksamhetsutövarna som är avfallsinnehavare. Innan restaurangen serverade mat och dryck i förpackningarna till sina kunder för förtäring i matsalen var de oanvända, oförbrukade. Det är därför också uppenbart att

förpackningarna som kastas i restaurangens matsalsdel förbrukas inom ramen för den yrkesmässiga verksamhet som bedrivs på restaurangerna.

Länsstyrelsens beslut är av denna anledning felaktigt och nämndens beslut ska därför, med upphävande av länsstyrelsens beslut, fastställas.

Nämnden kan ställa krav på utsortering med stöd av miljöbalken

I andra hand, för det fall domstolen finner att verksamhetsutövarna inte omfattas av utsorteringskyldigheten i 28 § förordning (2006:1273), anser nämnden, i linje med vad som anges i Avfall Sveriges yttrande (bilaga 1), att krav på utsortering av förpackningsavfall ändå kan ställas på verksamhetsutövarna med stöd av miljöbalken.

Verksamheterna har enligt 2 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken en skyldighet att vidta åtgärder i syfte att minimera påverkan på miljön samt vidta avfallsförebyggande åtgärder. Enligt avfallshierarkin i 15 kap. 10 § miljöbalken ska avfall i första hand återvinnas och enligt 15 kap. 11 a § ska den ursprungliga avfallsproducenten bland annat ansvara för att avfallet genomgår en fullständig behandling enligt 10 §.

Det är ostridigt att de förpackningar som används för att innehålla mat och dryck vid serveringen i restaurangerna är förpackningsavfall när de kastas. Verksamhetsutövarna är i detta sammanhang både avfallsproducent och avfallsinnehavare.

Av avfallshierarkin följer att avfall ska förebyggas och att det avfall som ändå uppstår ska i första hand återanvändas, i andra hand materialåtervinna och först i tredje hand energiåtervinnas. Denna princip har ytterligare förtydligats och förstärkts genom den nu gällande avfallsförordningen (2020:614), där det av 3 kap. 12 § följer att förpackningsavfall inte får blandas med annat avfall och att det enligt 3 kap. 19 § är förbjudet att förbränna separat insamlat avfall. Verksamheterna får därför inte lägga sådant avfall i restavfallet som kommunen ansvarar för. Detta gäller även förpackningsavfall som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar.

Nämnden får grunda ett föreläggande eller förbud med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken direkt på de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

miljöbalken (prop. 1997/98:45, s. 206). Om domstolen, likt länsstyrelsen, skulle finna att det ännu inte finns några preciserade regler om utsortering som träffar avfallsinnehavaren i fråga, utan bara träffar andra aktörer, innebär alltså inte det att inga bestämmelser träffar verksamheterna utan att de allmänna hänsynsreglerna istället ska tillämpas. Enligt 26 kap. 21 § miljöbalken får nämnden förelägga den som bedriver verksamhet som det finns bestämmelser om i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen.

Mot bakgrund av syftet med avfallshierarkin och den miljönytta som en utsortering av det aktuella förpackningsavfallet skulle medföra kan det knappast anses orimligt att förelägga verksamheterna att redovisa åtgärdsförslag som visar hur förpackningsavfall av plast, papper/kartong och returburkar som kommer från matsalen kan sorteras ut. Det är i vart fall inte möjligt att göra en bedömning av huruvida åtgärderna är rimliga i det enskilda fallet om inte verksamheterna redovisar förslag på åtgärder för nämnden.

Länsstyrelsens beslut är således även av denna anledning felaktigt varför länsstyrelsens beslut ska upphävas och nämndens beslut fastställas.

SLUT.

Bilaga

1. Avfall Sverige den 17 mars 2021 (dnr Y-1-21) - Yttrande i ärende angående överklagat beslut enligt miljöbalken om avfallshantering (förbud samt föreläggande om försiktighetsåtgärder), Fortet 2, Ystads kommun.