

Länsstyrelsen Skåne

Ert dnr 7021-2021
Vårt dnr Y-1-21 Malmö
den 17 mars 2021

YTTRANDE i ärende angående överklagat beslut enligt miljöbalken om avfallshantering (förbud samt föreläggande om försiktighetsåtgärder), Fortet 2, Ystads kommun

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning.

Avfall Sveriges inkommer här med ett expertyttrande i ärendet.

1. ÄRENDET

Ärendet avser ett överklagat beslut daterat 2021-02-04, av tillsynsmyndigheten Ystad-Österlenregionens miljöförbund i ärende MIL.2019.6213.

Beslutet avser avfallshantering riktat mot Hjelte restaurang AB som driver en Mac Donald´s snabbmatsrestaurang på fastigheten Fortet 2, Ystads kommun, nedan refererad till som *avfallsinnehavaren* eller *klaganden*.

Tillsynsmyndigheten har konstaterat att klagandens förpackningsavfall blandas med kommunalt avfall och hämtas som blandat restavfall av kommunen till förbränning, istället för att lämnas till materialåtervinning i enlighet med producentansvaret. Detta gäller även den enligt beslutet stora del förpackningsavfall som kunderna har sorterat separat från övrigt avfall.

Det överklagade beslutet innebär sammanfattningsvis att klaganden

- förbjudits lämna plast- och pappersförpackningsavfall (som har samlats in separat för att materialåtervinnas) till förbränning
- förelagts att utreda möjligheten att
 - a) använda flergångsartiklar istället för engångsförpackningar för gäster som äter på plats,

- b) servera vissa produkter från större behållare istället för små engångsförpackningar samt
 - c) materialåtervinna (istället för att förbränna) behållare och förpackning av plast och papper.
- förelagts att införa ett system för sortering av förpackningar som omfattas av producentansvar samt returpapper.

Som stöd för beslutet har åberopats

- miljöbalkens mål om resurshushållning och kretslopp i 1 kap 1 § p 5
- de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap 2, 3, 5 och 7 §, d v s bland annat återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

2. SAMMANFATTNING

Det är Avfall Sveriges bestämda uppfattning att nu gällande rätt anger att restauranger och andra verksamheter, vid vilka förpackningsavfall uppstår, som innehavare av avfallet är skyldiga att sortera ut detta och lämna det till materialåtervinning. Förpackningsavfall som sorterats ut får inte blandas med annat avfall, får inte läggas i restavfallet som kommunen ansvarar för och får inte skickas till förbränning. Avfall Sverige hänvisar här till följande för verksamhetsutövaren tillika avfallsinnehavaren gällande bestämmelser: 2 kap 3 och 5 §§, 15 kap 10 och 11 a §§ miljöbalken samt i detta fall 50 § Ystad kommuns avfallsföreskrifter med bilaga 1, som meddelats med stöd av 9 kap 1 § 1 och 2 avfallsförordningen (2020:614).

Det är också Avfall Sveriges bestämda uppfattning, att den kommunala tillsynsmyndigheten med stöd av 26 kap 3, 9, 19, 21 och 22 §§ miljöbalken kan förelägga en restaurang i egenskap av avfallsinnehavare och verksamhetsutövare, att komma in med den utredning och de upplysningar om resursförbrukning och avfallshantering samt förslag till förbättringar av egenkontrollen, som tillsynsmyndigheten behöver för att bedöma om verksamheten uppfyller kraven om bland annat att minska mängden avfall och återvinna avfall i de allmänna hänsynsreglerna, särskilda hänsynsreglerna samt sorteringskrav i miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken.

3. YTTRANDE ÖVER ÖVERKLAGANDET

Bakgrund och lagstöd framgår delvis av det överklagade beslutet. Avfall Sverige yttrar sig här över avfallsinnehavarens överklagande och med avseende på gällande rätt.

Förbudet att lämna plast- och pappersförpackningsavfall till förbränning och föreläggandet att införa ett system för sortering av detta avfall

Avfall Sverige anser att meddelat beslut har uppenbart stöd i lag. Restaurangen är en verksamhet där det uppstår avfall, som restaurangen hanterar och ansvarar för. Restaurangens verksamhetsutövare är avfallsinnehavare och ursprunglig avfallsproducent.

Avfallsinnehavaren i detta fall lämnar förpackningsavfallet till förbränning – även av kunderna redan utsorterat avfall – vilket står i strid mot nu gällande rätt enligt nedan. (För en insamlare gäller dessutom ett tydligt förbud mot att förbränna det en gång utsorterade förpackningsavfallet enligt 3 kap 19 § avfallsförordningen.)

Avfallsinnehavaren har inte heller förmått att, i enlighet med bevisbördan i 2 kap 1 § MB, visa att förpliktelserna iakttas.

Allmänna hänsynsregler

- *Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. (2 kap 3 § MB).*

För att övergången till en mer cirkulär ekonomi ska lyckas behöver återanvändning och andra cirkulära lösningar öka, vilket skulle minska avfallsmängderna. Från och med januari 2020 höjs målen för materialåtervinning med upp till 20 procentenheter beroende på typ av förpackning, se 17-25 §§ förpackningsförordningen (2018:1462). Dessutom innebär nya krav från EU att rapporteringen nu ska avse faktiskt återvunnet material, i stället för att endast avse vad som insamlats för materialåtervinning, se art. 9.1 j) samt 10.2 och 10.4 ramdirektivet 2008/98/EG (d v s uppdaterad version genom 2018/851/EU) samt beslutet 2019/665/EU, EGT L112, 26 april 2019. Detta innebär att måluppfyllelsen är väsentligt lägre än tidigare rapporterat. De EU-rättsliga och de nationella målen för materialåtervinning samt regeringens handlingsplan för cirkulär ekonomi har bestämts av resurshushållnings- och klimatskäl, med anledning av risken för skada på hälsa och miljö. Det utgör stöd för tillsynsmyndighetens bedömning att det behövs skyddsåtgärder, begränsningar och/eller andra försiktighetsmått för att förebygga avfall och utsortering av uppkommet förpackningsavfall för materialåtervinning.

Att sortera ut förpackningsavfallet och lämna det för materialåtervinning, måste för övrigt anses utgöra *bästa möjliga teknik*, särskilt då så sker i konkurrerande snabbmatskedjor.

- *Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att minska mängden avfall, minska de negativa effekterna av avfall, och återvinna avfall. (2 kap 5 § MB)*

Förelägganden kan beslutas redan med stöd av ovan nämnda rättsligt bindande allmänna hänsynsregler i 2 kap MB, se proposition 1997/98:45 till miljöbalken, sid 206:

Tillsynsmyndigheter får enligt 26 kap. 9 § lägga principerna och hänsynsreglerna direkt till grund för föreläggande eller förbud eftersom dessa är rättsligt bindande.

Bestämmelserna skall, i den mån de har relevans, ligga till grund för prövning enligt balken. I de fall de särskilda reglerna för vissa verksamheter innehåller bestämmelser som preciserar vilka krav som kan ställas gäller dessa. I övrigt skall verksamheten också bedömas enligt de allmänna hänsynsreglerna om annat inte föreskrivs.

Om det, som klaganden påstår, ännu inte finns några preciserade regler om utsortering som träffar avfallsinnehavaren i fråga, utan bara träffar andra aktörer, gäller de allmänna hänsynsreglerna. Det går alltså inte att komma till slutsatsen att inte heller de allmänna hänsynsreglerna gäller. Tvärtom.

Emellertid finns även ytterligare regler med preciserade krav på utsortering:

Utsorteringskrav

- 28 § förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar i dess äldre lydelse ska, som klaganden bekräftar, enligt övergångsbestämmelse om ikraftträdande till förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, SFS 2020:815 p. 11. tillämpas fram till och med utgången av 2022, då den kommer att ersättas med 3 kap 4 § avfallsförordningen (2020:614).

Enda anledningen till att bestämmelsen i avfallsförordningen inte träder i kraft förrän vid denna senare tidpunkt är att de nya insamlingssystemen inte har erhållit formellt tillstånd än. Det har ingenting med själva utsorteringskravet att göra – tvärtom har övergångsbestämmelsen bestämts *just* för att upprätthålla utsorteringskravet.

Bestämmelsen i 2006 års förordning anger att *Hushåll och andra förbrukare ska sortera ut förpackningar från hushållsavfall och annat avfall och lämna dem för borttransport i de insamlingssystem som producenterna eller kommunen tillhandahåller för sådant avfall.*

Klaganden påstår sig inte vara ”annan förbrukare”. Rubriken ovanför 28 § lyder emellertid: *Skyldighet för innehavare av avfall att sortera ut förpackningar.* Bestämmelsen står ensam under denna rubrik. Detta har klaganden avstått från att ange. Avfallsinnehavare som förbrukar förpackningar utgörs av antingen hushåll eller andra. Klaganden är för övrigt självklart en förbrukare av förpackningen. Synonymer till förbrukare är användare och brukare. Förpackningen var oanvänd, oförbrukad, innan klaganden använde den eller gav den till sina kunder som använde den i restaurangen och sorterade den i avfallsbehållarna inom verksamhetsområdet.

Vid en tolkning utifrån bestämmelsens lydelse, rubricering och dess ändamål, är det tydligt att kravet avser *alla* avfallsinnehavare. Ytterligare stöd för detta är

- SOU 2012:56, Mot det hållbara samhället, kap 2.1.5: *Genom förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar har EU-direktivet 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall införlivats. ... Förordningen syftar också till att producenterna ska ordna system för insamling av allt förpackningsavfall...*
- Artikel 7.1 i nämnda direktiv: *Använt förpackningsmaterial eller förpackningsavfall returneras eller samlas in från konsumenten, andra slutliga användare eller från avfallsflödet och kanaliseras till det lämpligaste alternativet för avfallshantering.*

Andra förbrukare är således alltså alla andra användare/förbrukare än hushållen. Klaganden är förbrukare av förpackningarna och träffas därför av bestämmelsen. Avfall Sverige motsätter sig således slutsatsen som länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen kommit till i tidigare, liknande avgörande (MMD Växjö TR 2020-01-28 M 4311-19).

Särskild hänsynsregel – ursprunglig avfallsproducent

- I detta sammanhang kan man även säga att förbrukare är synonymt med avfallsinnehavare och ursprunglig avfallsproducent. Enligt den särskilda hänsynsregeln i 15 kap 11 a § MB, som trätt i kraft, ansvarar den ursprungliga avfallsproducenten för att avfallet genomgår en fullständig behandling i enlighet med 10 §, enligt vilken avfallet ska återvinnas genom att det förbereds för återanvändning, materialåtervinns, om det är lämpligare än återanvändning, och först i tredje hand energiåtervinns (avfallstrappan).

Enligt gällande rätt ska alltså avfall förebyggas (undvikas) och det avfall ska i första hand återanvändas, i andra hand materialåtervinna och först i tredje hand energiåtervinnas. Förpackningsavfall får inte blandas med annat avfall och därför inte läggas i restavfallet som kommunen ansvarar för. Detta gäller även förpackningsavfall som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar.

Kommunens avfallsföreskrifter

Kommunens delegerade föreskriftsrätt enligt 9 kap 1 § 2 och 3 punkterna samt 2 § avfallsförordningen är självständig och kan gå längre än sorteringskraven i nationell lagstiftning. Om de lokala avfallsföreskrifterna anger att förpackningsavfall ska sorteras ut, gäller föreskrifterna oavsett om det finns nationella utsorteringskrav eller inte.

Ystad kommuns föreskrifter för avfallshantering 2021-2025, 50 § och Tabell 1, antagen 2020-11-19, anger att förpackningar och returpapper ska lämnas till återvinningsstation eller i annat insamlingssystem. Avfallet får inte emballeras i annat materialslag och ska läggas i avsett fack eller behållare.

Rimlighetsavvägning

I enlighet med tillsynsmyndighetens skyldigheter enligt 26 kap 1 § 1 MB, har myndigheten meddelat beslut för att åstadkomma rättelse eftersom klaganden har motsatt sig åtgärderna.

I frågan om rimlighet ska beaktas att det inte rör sig om allmänna hänsynsregler utan utsorteringskrav, som började gälla för många år sedan. Klaganden har därför haft mer än rimlig tid på sig att anpassa verksamheten till lagstiftningens krav. Det är dessutom avfallsinnehavaren/verksamhetsutövaren som är skyldig att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap 3 och 5 § MB iakttas.

Vid rimlighetsavvägningen ska miljöbalken tillämpas enlighet med 1 kap 1 § andra stycket MB så att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Kommunala hämtningsskyldigheten

Klaganden uppger att när förpackningsavfallet inte sorteras ut ska det betraktas som kommunalt avfall och ska då tas hand om av kommunen. Detta stämmer visserligen, men är i strid mot såväl kommunens avfallsföreskrifter om utsortering av förpackningsavfallet som kommunens mål. Det leder också till en belastning av avfallskollektivet, även de som sorterar enligt regelverket. Detta eftersom taxorna generellt blir högre, då materialet förbränns upp mot en kostnad (inklusive förbränningsskatt) istället för att sorteras ut och lämnas till producenternas insamlingssystem. Då hade det vidare omhändertagandet istället bekostats av producenterna i enlighet med intentionerna med producentansvarssystemet. Det är därför en felaktig utgångspunkt att som grund för att slippa sortera ut förpackningsavfallet, ange att förpackningsavfall som inte sorteras ut korrekt från det avfall som lyder under kommunalt ansvar, hamnar under kommunalt hämtningsansvar.

Avfall Sverige vill avisera att ett negativt beslut bör anses gå emot kommunen som avfallsansvarig organisation.

Föreläggandet om utredning om förutsättningar för avfallsminimerande åtgärder och ytterligare materialåtervinning

Avfall Sverige anser att meddelat beslut har stöd i lag att den kommunala tillsynsmyndigheten med stöd av 26 kap 3, 9, 19, 21 och 22 §§ miljöbalken kan förelägga en

restaurang i egenskap av avfallsinnehavare och verksamhetsutövare, att komma in med den utredning och de upplysningar om resursförbrukning och avfallshantering samt förslag till förbättringar av egenkontrollen, som tillsynsmyndigheten behöver för att bedöma om verksamheten uppfyller kraven i miljöbalken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

Klaganden hänvisar bland annat till kedjans arbete med att fasa ut plast från förpackningarna och att under de senaste åren ha tagit bort plast som motsvarar en årsförbrukning på över 150 ton nationellt. Det rör sig om en restaurangkedja med 200 restauranger och ca 12 000 medarbetare. Restaurangen i detta ärende producerar enligt uppgift ca 50 ton förpackningsavfall per år, det blir i så fall 10 000 ton förpackningar per år nationellt som borde lämnas till producenterna för materialåtervinning och kostnadstäckning.

Klaganden uppger att om avfallshanteringen ska ske på olika sätt i Sveriges olika kommuner, kommer arbetet för en kostnadseffektiv och hållbar återvinning att motverkas. Avfall Sverige vill påtala att utsorteringskravet följer av bindande lagstiftning och övriga delar av föreläggandet utgörs av ett utredningsföreläggande, där klaganden kan redovisa vad som görs på nationell nivå inom kedjan och komplettera med relevanta uppgifter i det enskilda fallet. Varje verksamhetsutövare har en egen skyldighet enligt miljöbalken. Inom tillsyn och prövning enligt miljöbalken ska en bedömning göras i varje enskilt fall. En individuell bedömning av vilka krav som är rimliga att ställa, ska sedan göras.

Mot bakgrund av gällande och inom kort kommande lagkrav om förbud mot vissa engångsplastprodukter och om avfallsminimering genom bland annat erbjudande om flergångsförpackningar enligt bland annat engångsplastdirektivet (EU) 2019/904, bör det inte anses orimligt betungande och mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet att redovisa en del av detta arbete till den lokala tillsynsmyndigheten. En del av utredningen redan kan antas ha gjorts på nationell nivå inom kedjan.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till föredraganden, Andrea Hjärne, senior miljöjurist, andrea.hjarne@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 13.

Avfall Sverige



Tony Clark
VD