



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060305

DOM
2023-02-17
Stockholm

Mål nr
M 15294-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-12-17 i mål nr M 1985-21, se bilaga A

PARTER

Klagande
Grillspaden AB

Ombud: Advokat I.S. och biträdande jurist A.W.

Motpart
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad

SAKEN

Föreläggande om att redovisa åtgärdsförslag avseende bl.a. utsortering av förpackningsavfall i restaurangverksamhet på fastigheten A m.fl. i Stockholms kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1903065

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN M. M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Grillspaden AB har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa länsstyrelsens beslut.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

Parterna har utvecklat sin talan på i allt väsentligt samma sätt som i de lägre instanserna. De har även yttrat sig över författningsändringar som trätt i kraft i tiden efter mark- och miljödomstolens dom.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Prövningsram

Nämndens beslut består av tre punkter. Mark- och miljööverdomstolens prövning avser den första punkten såvitt gäller förpackningar av plast och kartong. Enligt beslutet i den delen ska bolaget redovisa åtgärdsförslag som visar att förpackningsavfall av plast och kartong från berörda restaurangers matsalar sorteras ut och hämtas av entreprenör med tillstånd att transportera avfall. Av åtgärdsförslaget ska även framgå hur gästerna kan informeras om hur sådana förpackningar ska sorteras ut.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

I 28 § i den äldre förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar föreskrevs 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. En avgörande fråga i målet är om bolaget omfattats av begreppet ”andra förbrukare” i den bestämmelsens mening.

Av artikel 7.1 a) i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) framgår att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det inrättas system för retur och/eller insamling av använt förpackningsmaterial och förpackningsavfall från konsumenter, andra slutanvändare och avfallsflödet för att kunna styra det till det lämpligaste alternativet för avfallshantering.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att tolkningen att bolaget, när det gäller dess restaurangverksamhet, hör till kategorin ”andra förbrukare” i 28 § i 2006 års förpackningsförordnings mening är bäst förenlig med artikel 7.1 a) i förpackningsdirektivet. Även syftena bakom direktivet och miljöbalkens allmänna hänsynsregler talar för en sådan tolkning. Vid dessa förhållanden och då inget talar emot denna tolkning kommer Mark- och miljööverdomstolen fram till att bolaget hör till den nämnda kategorin i fråga om de förpackningar som används och förbrukas i matsalsdelarna inom ramen för de verksamheter som bedrivs som restauranger.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer vidare i mark- och miljödomstolens slutsats att nämnden även i övrigt hade laglig grund för föreläggandet vid tidpunkten för beslutet. Med hänsyn härtill och då också nu gällande lagstiftning ger stöd för föreläggandet ska detta stå fast. Bolagets överklagande ska därmed avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg, Rikard Backelin, referent, och Petra Bergman samt tekniska rådet Annika Billstein Andersson.

Föredragande har varit Elin Haubitz Man.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-12-17
meddelad i
Nacka

Mål nr M 1985-21

PARTER

Klagande

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad

Motpart

Grillspaden AB

Ombud: Advokaten I.S.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 26 februari 2021 i ärende nr 505-2487-2019, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Föreläggande avseende utsortering av förpackningsavfall hos restaurangverksamheter på fastigheterna A m.fl.

DOMSLUT

1. Med ändring av länsstyrelsens beslut fastställer mark- och miljödomstolen punkten 1 i Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stads beslut den 3 december 2018, dnr 2018-18521, såvitt avser förpackningar av plast och kartong.
 2. Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet i övrigt. Länsstyrelsens beslut att upphäva punkten 1 i Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stads beslut den 3 december 2018, dnr 2018-1852, står således fast såvitt avser förpackningar av metall.
-

Dok.Id 722996

Postadress
Box 69
131 07 Nacka

Besöksadress
Sicklastråket 1

Telefon
08-561 656 40
E-post: mmd.nacka.avdelning4@dom.se
www.nackatingsratt.domstol.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

Innehållsförteckning

BAKGRUND	3
Gemensam bakgrund	3
Mål nr M 1985-21	3
YRKANDEN OCH INSTÄLLNING.....	4
Nämnden	4
Grillspaden AB.....	4
UTVECKLING AV TALAN	4
Nämnden	4
<i>Omfattas verksamhetsutövarna av begreppet andra förbrukare i 28 § förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar?</i>	5
<i>Kan nämnden ställa krav på utsortering med stöd av miljöbalken?</i>	6
Grillspaden AB.....	7
<i>Omfattas Grillspaden AB av begreppet andra förbrukare i 28 § förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar</i>	8
<i>Har kommunen ansvar för insamlingen av förpackningsavfallet?</i>	9
<i>Kan nämnden ställa krav på utsortering med stöd av miljöbalken?</i>	10
<i>Slutsats</i>	10
DOMSKÄL.....	10
Rättens sammansättning	10
Rättsliga utgångspunkter.....	11
<i>Miljöbalken</i>	11
<i>Förordningar</i>	12
<i>Särskilt om returburkar</i>	14
Prövningsramen i målet	14
Har nämnden haft fog för föreläggandet?	14
Föreläggandet såvitt avser metall	17
Sammanfattning.....	18

BAKGRUND

Gemensam bakgrund

Mark- och miljödomstolen har sex öppna mål rörande olika McDonald's restauranger i Stockholm, vilka prövats genom dom idag. Förutom aktuellt mål avser prövningen mål nr M 1974-21, M 1980-21, M 1981-21, M 1983-21 och M 1987-21. Bakgrunden till prövningen är följande.

Vid tillsyn av ett antal McDonald's restauranger i Stockholm under 2018 konstaterade miljöförvaltningen i Stockholms stad att rutinerna för utsortering av förpackningsavfall i verksamheterna var bristfälliga. Det handlade i huvudsak om att muggar, förpackningar, Happy Meal-kartonger och pantburkar inte sorterades ut i matsalen, utan blandades med hushållsavfall, eller att det förpackningsavfall som sorterades ut i matsalen vid bortskaffandet sammanblandades med hushållsavfall.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad (nämnden) förelade under 2018 de företag som drev McDonald's restaurangerna att bl.a. redovisa åtgärdsförslag för att sortera ut visst förpackningsavfall. Respektive beslut är riktat mot ett företag, men avser i vissa fall flera restauranger som drivs av samma företag, och omfattar olika sorters/fraktioner av avfall.

Nämndens beslut överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som i februari 2021 fann att nämndens beslut såvitt avsåg skyldigheten att redovisa åtgärdsförslag för att sortera ut förpackningsavfall saknade laglig grund. Detta fick till följd att länsstyrelsen helt eller delvis upphävde nämndens beslut.

Nämnden har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

Mål nr M 1985-21

Förevarande mål avser Grillspaden AB:s McDonald's restauranger på G.H-vägen 500, K-vägen 17, A-vägen 55, B-gatan 18,

S-gränd 1 och F-plan 25. Nämnden förelade Grillspaden AB att för dessa restauranger:

1. Redovisa åtgärdsförslag som visar att förpackningsavfall av metall, plast och kartong som kommer från matsalen sorteras ut och hämtas av entreprenör med tillstånd att transportera avfall.
 - Av åtgärdsförslaget ska det även framgå hur gästerna kan informeras om hur förpackningar av metall, plast och kartong ska sorteras ut
2. Redovisa åtgärdsförslag som visar att elavfall och farligt avfall sorteras ut och lämnas för borttransport till entreprenör med tillstånd att transportera farligt avfall
3. Redovisa uppgifter som visar att de entreprenörer som hämtar och transporterar metall, plast, kartong och farligt avfall har tillstånd för detta.

Åtgärdsförslagen ska skriftligen redovisas till miljöförvaltningen senast 30 dagar efter att beslutet vunnit laga kraft.

Efter överklagande upphävde länsstyrelsen punkten 1 i nämndens beslut.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) beslut, ska fastställa nämndens beslut.

Grillspaden AB har motsatt sig att länsstyrelsens beslut ändras.

UTVECKLING AV TALAN

Nämnden

Till stöd för överklagandet har nämnden gett in yttrande från Avfall Sverige och i huvudsak anfört följande. Föreläggandet är lagligen grundat. I första hand ska verksamhetsutövarna anses vara förbrukare av förpackningsavfall och därmed omfattas av utsorteringskravet i 28 § förordningen (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).

Omfattas verksamhetsutövarna av begreppet andra förbrukare i 28 § förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar?

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). Enligt nämnden omfattas verksamhetsutövarna i detta fall av begreppet andra förbrukare och därmed av utsorteringskyldigheten i nämnd bestämmelse. Nämnden har svårt att förstå länsstyrelsens slutsats eftersom varken länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen i Växjö, i den dom som länsstyrelsen hänvisar till, motiverat varför verksamhetsutövarna inte ska anses omfattas av begreppet. Enligt vad som följer av Avfall Sveriges yttrande är det istället tydligt att utsorteringskravet, 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 kursivering). Det är endast 28 § som sorterar under rubriken. I SOU 2012:56 "Mot det hållbara samhället" anges att förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar bl.a. 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 servering 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 förpackningar som kastas i restaurangens matsalsdel förbrukas inom ramen för den yrkesmässiga verksamhet som bedrivs på restaurangerna.

Länsstyrelsens beslut är av denna anledning felaktigt och ska upphävas. Istället ska nämndens beslut fastställas.

Kan nämnden ställa krav på utsortering med stöd av miljöbalken?

För det fall domstolen skulle finna att verksamhetsutövarna inte omfattas av utsorteringsskyldigheten i 28 § förordningen (2006:1273) anser nämnden, i linje med vad som anges i Avfall Sveriges yttrande, 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 bl.a. 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 servering 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 materialåtervinnas 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 (se prop. 1997/98:45, s. 206). Om domstolen 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 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.

Grillspaden AB

Före den 1 januari 2023 finns det ingen skyldighet för Grillspaden AB 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, som ska tillämpas fram till den 1 januari 2023. När förpackningsavfallet inte sorteras ut ska det betraktas som kommunalt avfall och ska då tas hand om av kommunen. Föreläggandet är därmed i de delarna inte lagligen grundat.

McDonald's bedriver ett långt framskridet miljöarbete som riktar sig mot samtliga restaurangers verksamhet. För närvarande drivs 80 procent av företagets lastbilar av

biodiesel. All elenergi som används i restaurangerna kommer dessutom från förnybar energi. McDonald's arbetar även med att fasa ut plast från förpackningarna och har under de senaste åren tagit bort plast som motsvarar en årsförbrukning på över 150 ton.

Omfattas Grillspaden AB av begreppet andra förbrukare i 28 § förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar

De muggar, kartonger för hamburgare och påsar för pommes frites m.m. som används av restauranggästerna på Grillspaden AB utgör enligt 7 § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) en konsumentförpackning genom att de på försäljningsstället utgör en säljenhet för den slutliga användaren eller konsumenten av varan. En produkt ska anses vara en förpackning enligt 29 § förpackningsförordningen, om produkten är utformad för och avsedd att fyllas vid försäljningsstället och fyller en förpackningsfunktion. Om en engångsartikel är fylld när den säljs vid försäljningsstället ska även den anses vara en förpackning enligt förordningen. Med förpackningsavfall avses förpackningar eller förpackningsmaterial som är avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken och 9 § förpackningsförordningen.

Den 1 januari 2023 börjar 3 kap. 2 § avfallsförordningen (2020:614) gälla för sortering av förpackningsavfall som uppkommer efter utgången av december 2022. Enligt den bestämmelsen finns en skyldighet för den som har förpackningsavfall, som uppkommer efter utgången av december 2022, att sortera ut förpackningsavfall från annat avfall och lämna förpackningsavfallet till vissa särskilda system.

För avfall som har uppstått före utgången av december 2022 gäller 28 § förordningen om producentansvar för förpackningar i dess äldre lydelse 2006:1273 som ska tillämpas fram till den 1 januari 2023. Fram till dess, dvs. till och med utgången av december 2022, är det endast *hushåll och andra förbrukare* som ska sortera ut förpackningar från kommunalt avfall och lämna dem för borttransport i de insamlingssystem som producenterna eller kommunerna tillhandahåller för sådant avfall.

Bolaget kan genom sin yrkesmässiga verksamhet inte anses omfattas av begreppet hushåll. Till skillnad från vad nämnden påstår i sitt överklagande, är bolaget inte heller att anse som en annan förbrukare, utan det är konsumenten som är förbrukare och den slutliga användaren av konsumentförpackningarna som Grillspaden AB tillhandhåller som producent. Således finns det inget krav om utsortering för den som innehar ett förpackningsavfall förrän 3 kap. 2 § avfallsförordningen träder i kraft efter utgången av december 2022. Något krav om utsortering kan därför för närvarande inte läggas på bolaget (jfr Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 28 januari 2020 i mål nr M 4311-19). Nämndens föreläggande saknar därmed laglig grund.

Har kommunen ansvar för insamlingen av förpackningsavfallet?

Förpackningar ska tas om hand när de blir avfall av producenten, dvs. den som släpper ut eller tillhandahåller förpackningen på den svenska marknaden, enligt 42 § förordningen om producentansvar för förpackningar antingen genom att ett insamlingssystem tillhandahålls, eller att någon annan som har tillstånd enligt 43 § att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om förpackningen när den blir avfall. I likhet med bestämmelserna om sortering av förpackningsavfall ska bestämmelserna i 42 och 43 §§ tillämpas första gången efter utgången av december 2022. Fram till dess gäller liknande bestämmelser enligt övergångsbestämmelserna.

I den mån inga krav finns för sortering och insamling av förpackningsavfallet, ska fram till den 1 januari 2023 avfallet i dess egenskap av kommunalt avfall tas om hand av kommunen enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Med kommunalt avfall avses enligt 15 kap. 3 § miljöbalken avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, t.ex. pappersmuggar, plastlock samt hamburger- och pommes frites-kartonger som har använts av kunder på restaurangen.

Kan nämnden ställa krav på utsortering med stöd av miljöbalken?

Nämnden har i sitt överklagande anført att krav på utsortering av förpackningsavfall kan ställas med stöd av bland annat miljöbalkens generella bestämmelser i 2 kap. Grillspaden AB noterar inledningsvis att någon hänvisning i nämndens beslut inte görs till miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken. Redovisning av lagstöd är en grundläggande förutsättning för vad ett föreläggande ska innehålla. Det är vidare en allmän rättsgrundsats att en specialbestämmelse med en mer specifik reglering har företräde framför en generell bestämmelse. Bestämmelserna om sortering är preciseringar av miljöbalkens hänsynsregler, varför det inte är möjligt att frångå de undantag som finns och som har förlängts för sortering av förpackningsavfall fram till den 1 januari 2023.

Slutsats

Inom ramen för McDonald's rikstäckande miljöarbete, arbetar bolaget för att de krav som ställs på sortering från den 1 januari 2023 ska genomföras. I nuläget saknas däremot rättsliga förutsättningar att förelägga bolaget att sortera förpackningsavfall. Genom att en enhetlig avfallshantering sker, inom den tidsram som lagstiftaren har bedömt rimlig, kommer arbetet för en kostnadseffektiv och hållbar återvinning att möjliggöras. Det kan därför inte anses rimligt och proportionerligt att förelägga enskilda verksamhetsutövare inom en specifik bransch att vidta åtgärder utöver nuvarande lagstiftning. Det skulle också innebära att konkurrensen med övriga bolag i snabbmatsbranschen snedvrids.

DOMSKÄL

Rättens sammansättning

Mot bakgrund av målets beskaffenhet avgör domstolen målet med den sammansättning som anges i 2 kap. 4 § andra stycket lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Rättsliga utgångspunkter

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut, utöver vad som anges nedan.

Miljöbalken

I miljöbalkens portalparagraf anges att balken ska tillämpas så att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås (se 1 kap. 1 § andra stycket 5 miljöbalken). Detta preciseras närmare i 2 kap. 5 § miljöbalken där det bl.a. anges att en verksamhetsutövare är skyldig att vidta avfallsförebyggande åtgärder samt utnyttja möjligheterna att återvinna avfall.

Bestämmelser om avfall finns i 15 kap. miljöbalken. Med avfall avses varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet ska under vissa angivna förutsättningar anses vara en biprodukt i stället för avfall (se 15 kap. 1 § miljöbalken).

I syfte att genomföra EU:s reviderade avfallsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2018/851 av den 30 maj 2018), härefter avfallsdirektivet, och som ett led i arbetet mot en mer cirkulär ekonomi gjordes vissa ändringar i 15 kap. miljöbalken som trädde i kraft den 1 augusti 2020 (se prop. 2019/20:156 s. 89 ff.).

Kommunen ansvarar för att transportera och behandla kommunalt avfall, det s.k. kommunala avfallsmonopolet (se 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken). Begreppet *kommunalt avfall* infördes genom de ändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2020. Kommunalt avfall definieras, med vissa undantag, som avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll (se 15 kap. 3 § miljöbalken). Motsvarande begrepp var tidigare *hushållsavfall* (se 15 kap. 3 § miljöbalken i dess lydelse före 1 augusti 2020). Begreppet

kommunalt avfall har till viss del en annan omfattning än den tidigare termen hushållsavfall (se B.m.f.l., Miljöbalken [1 januari 2021, version 20, Juno], kommentaren till 15 kap. 3§).

Den s.k. avfallshierarkin stadgas i 15 kap. 10 § miljöbalken enligt följande:

En bestämmelse om skyldighet att vidta avfallsförebyggande åtgärder finns i 2 kap. 5 §.

Den som är ansvarig för att avfall blir behandlat ska se till att det

1. återvinns genom att det förbereds för återanvändning,
2. materialåtervinns, om det är lämpligare än 1,
3. återvinns på annat sätt, om det är lämpligare än 1 och 2, eller
4. bortskaffas, om det är lämpligare än 1–3.

Den behandling av avfallet som bäst skyddar människors hälsa och miljön som helhet ska anses som lämpligast, om behandlingen inte är orimlig.

Förordningar

Förordningar om producentansvar för förpackningar har funnits sedan 1994:

- förordning (1993:1154), fortsättningsvis 1993 års förpackningsförordning,
- förordning (1994:1235), fortsättningsvis 1994 års förpackningsförordning,
- förordning (1997:185), fortsättningsvis 1997 års förpackningsförordning,
- förordning (2006:1273), fortsättningsvis 2006 års förpackningsförordning,
- förordning (2014:1073), fortsättningsvis 2014 års förpackningsförordning, och
- förordning (2018:1462), fortsättningsvis 2019 års förpackningsförordning.

Sedan Sverige blev medlem i EU har förpackningsförordningarna till stor del ändrats, upphävts och ersatts med nya förordningar till följd av ändringar i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet).

Ansaret för att sortera ut använda förpackningar har sedan 1994 års förpackningsförordning, till och med 2006 års förpackningsförordning, tillkommit *hushåll* och *andra förbrukare* (6 § 1994 års förpackningsförordning, 5 § 1997 års förpackningsförordning och 28 § 2006 års förpackningsförordning). Avseende utsorteringsansvaret har lydelsen i allt väsentligt varit likalydande i de olika förordningarna.

Efter 2014 års förpackningsförordning finns ingen motsvarande bestämmelse om utsortering av förpackningsavfall som fanns i tidigare förordningar. Anledningen till det får antas vara att bestämmelser om utsortering av förpackningsavfall då infördes i avfallsförordningen; först genom 24 a-b §§ i 2011 års avfallsförordning (2011:927) och sedan genom 3 kap. 2 § i 2020 års avfallsförordning (2020:614). I avfallsförordningarna har sorteringsansvaret tillkommit *den som har* förpackningsavfall eller har använt en förpackning.

Sorteringsbestämmelserna i 2011 års avfallsförordning hann emellertid inte börja tillämpas innan förordningen upphävdes genom 2020 års avfallsförordning. Bestämmelsen i 3 kap. 2 § 2020 års avfallsförordning ska enligt nu gällande övergångsbestämmelser tillämpas på förpackningsavfall som uppkommer efter utgången av december 2022 (punkten 4 i övergångsbestämmelserna förordning om ändring i avfallsförordningen [2020:817]). Under den tid som bestämmelserna om sortering i avfallsförordningarna inte har varit och är tillämpliga, ska 28 § i 2006 års förpackningsförordning tillämpas.

Även producenter har vissa skyldigheter enligt förpackningsförordningen. Producent definieras i 2019 års förpackningsförordning bl.a. som den som yrkesmässigt fyller på eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning i syfte att skydda, presentera eller underlätta hanteringen av en vara (8 § punkten 1). Sedan 1994 års förpackningsförordning har producenter i förpackningsförordningarna haft ansvar för att bl.a. lämpliga insamlingssystem tillhandahålls (5 § 1994 års förordning, 4 § 1997 års förordning, 25 § 2006 års förordning, 37 § 2014 års förordning och 42 § 2019 års förordning). Insamlings-system definieras som yrkesmässig insamling av förpackningsavfall (10 § 2019 års förpackningsförordning). För förpackningsavfall finns således ett producentansvar, som innebär att producenterna inom de områden där producentansvar råder ansvarar för att samla in och ta omhand uttjänta produkter.

Beträffande kommunalt avfall inskränks kommunens ansvar för att transportera och behandla detta om avfallet lämnas till någon som med stöd av förordningen får samla in avfallet (3 § 2019 års förpackningsförordning).

Särskilt om returburkar

Sedan den 1 juni 2005 är förpackningsförordningarna i vissa delar inte tillämpliga på förpackningar som omfattas av kravet i 2 § förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar (se 2 § i 1997 års förpackningsförordning, i dess lydelse enligt SFS 2005:221, 11 § 2006 års förpackningsförordning, 13 § 2014 års förpackningsförordning och 15 § 2019 års förpackningsförordning). Dessa förpackningar benämns fortsättningsvis returburkar.

28 § i 2006 års förpackningsförordning är inte tillämplig på returburkar (se 11 § i förordningen). Genom övergångsbestämmelserna i 2014 och 2019 års förpackningsförordningar, genom vilka 28 § i 2006 års förordning fortsatt är gällande, har inte angetts att 11 § i 2006 års förpackningsförordning ska fortsätta gälla.

Prövningsramen i målet

Grillspaden AB överklagade nämndens föreläggande till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen upphävde punkten 1 i nämndens föreläggande men avslog i övrigt överklagandet. Nämnden har nu yrkat att dess beslut ska fastställas. Då Grillspaden AB inte har överklagat länsstyrelsens beslut kan punkterna 2 och 3 i nämndens beslut inte tas upp till prövning inom ramen för detta mål.

Har nämnden haft fog för föreläggandet?

Det åtgärdsförslag som nämnden i punkten 1 förelagt Grillspaden AB att skriftligen redovisa avser tre fraktioner av avfall; metall, plast och kartong. Föreläggandets punkt 1 består av tre delar:

- Visa att förpackningsavfall av metall, plast och kartong som kommer från matsalen sorteras ut

- Det ska framgå hur gästerna kan informeras om hur förpackningar av metall, plast och kartong ska sorteras ut
- Visa att förpackningsavfallet av metall, plast och kartong hämtas av entreprenör med tillstånd.

Nämnden har grundat beslutet på 28 § i 2006 års förpackningsförordning, enligt vilken hushåll och andra förbrukare ska sortera ut förpackningar från hushållsavfall och annat avfall samt lämna dem för borttransport i de insamlingssystem som producenterna eller kommunen tillhandahåller för sådant avfall.

Det aktuella materialet utgör enligt domstolens bedömning förpackningar och det föreligger därmed ett producentansvar för dessa (se 7 § i 2019 års förpackningsförordning, jfr även 26-35 §§). De använda förpackningarna, som slängs i restaurangens matsal är såldes att betrakta som förpackningsavfall (se 9 § 2019 års förpackningsförordning och 15 kap. 1 § miljöbalken).

Förpackningsavfallet var, enligt tidigare gällande definitioner i miljöbalken, att anse som avfall som är jämförligt med hushållsavfall (se 15 kap. 3 § miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2020 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 mars 2020 i mål nr M 6924-19). Domstolen bedömer att det aktuella förpackningsavfallet även utgör kommunalt avfall enligt 15 kap. 3 § i dess lydelse efter den 1 augusti 2020 (se Bengtsson m.fl., Miljöbalken [1 januari 2021, version 20, Juno], kommentaren till 15 kap. 3 §, jfr skäl 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall). Det aktuella avfallet omfattas således enligt domstolen av det kommunala avfallsmonopolet, med de inskränkningar som följer av 2019 års förpackningsförordning.

För att Grillspaden AB ska vara skyldigt att sortera ut förpackningsavfallet krävs att bolaget omfattas av begreppet hushåll och andra förbrukare enligt 28 § 2006 års förpackningsförordning. Grillspaden AB omfattas ostridigt inte av begreppet

hushåll. En förutsättning för att Grillspaden AB ska träffas av sorterings-skyldigheten enligt 28 § är således att bolaget omfattas av begreppet ”andra förbrukare”. Några förarbeten till förordningen finns inte, som alltså måste tolkas mot bakgrund av andra tolkningsverktyg.

Enligt domstolens bedömning talar ordalydelsen i 28 § för att Grillspaden AB ska anses omfattas av begreppet andra förbrukare. Förpackningen var inte använd, dvs. förbrukad, innan förpackningen användes i restaurangverksamheten på ett sådant sätt att den blev förpackningsavfall. Synsättet som Grillspaden AB anför, att andra förbrukare endast skulle omfatta konsumenten i egenskap av förbrukare och slutlig användare av de förpackningar som bolaget tillhandahåller som producent, är enligt domstolen inte ändamålsenligt. Verksamhetsutövaren, som driver restaurangen, får därmed anses vara förbrukare av förpackningen. Det förhållande att det för 28 § anges som rubrik ”Skyldighet för *innehavare av* avfall att sortera förpackningar” (domstolens kursivering) talar också för att Grillspaden AB ska anses omfattas av begreppet andra förbrukare. En sådan tolkning får även anses vara den som är mest förenlig med artikel 7.1 a förpackningsdirektivet.

Det förhållande att Grillspaden AB i förevarande fall skulle kunna anses vara även producent enligt förpackningsförordningen utgör inte något hinder mot att bolaget omfattas av begreppet ”annan förbrukare”.

Vid en sammantagen bedömning finner domstolen att Grillspaden AB ska anses omfattas av begreppet andra förbrukare i 28 § 2006 års förpackningsförordning.

Beträffande att åtgärdsförslaget även ska visa att förpackningsavfallet hämtas av entreprenör med tillstånd konstaterar domstolen att nämndens beslut är fattat med stöd av 53 § i avfallsförordningen (2011:927), vilken var gällande vid tidpunkten för nämndens beslut. Den 1 augusti 2020 ersattes denna med avfallsförordningen (2020:614). Kontroll när avfall lämnas till någon annan regleras numera i 5 kap. 18 § i 2020 års avfallsförordning som, såvitt nu är aktuellt, i huvudsak överensstämmer med motsvarande bestämmelse i 2011 års förpackningsförordning. I

föreläggandet har nämnden även angett att det av åtgärdsförslaget ska framgå hur kunderna kan informeras om hur förpackningar av plast ska sorteras ut. Detta får anses vara en naturlig och rimlig följd av att Grillspaden AB ska redovisa åtgärdsförslag som visar att förpackningsavfall av plast från restaurangens matsal sorteras ut.

Vid en sammantagen bedömning finner mark- och miljödomstolen att nämndens föreläggande i punkten 1 är lagligen grundat. Domstolen bedömer vidare att föreläggandet är tillräckligt tydligt och proportionerligt för att verksamhetsutövaren ska kunna följa det. Då föreläggandet endast innebär att ett åtgärdsförslag ska redovisas kan det inte anses vara oproportionerligt. Nämndens beslut ska därför fastställas i den delen.

Vid denna utgång saknas anledning för domstolen att ta ställning till frågan om krav kan ställas med stöd av miljöbalken.

Föreläggandet såvitt avser metall

Nämndens föreläggande omfattar även förpackningar av metall. Av handlingarna framgår att det förpackningsavfall av metall som åsyftas är returburkar. Som redogjorts för ovan har sedan den 1 juli 2005 returburkar delvis undantagits från förpackningsförförordningarnas tillämpningsområde.

Enligt 13 § punkten 2 i 2014 års förpackningsförförordning tillämpas vissa bestämmelser i 2014 års förordning inte på returburkar. I övergångsbestämmelserna anges att 2006 års förpackningsförförordning upphävs (punkten 8 i övergångsbestämmelserna). Vissa bestämmelser i 2006 års förordning ska dock fortsatt tillämpas en viss tid, t.ex. 28 § (se punkten 10 i övergångsbestämmelserna). I övergångsbestämmelserna hänvisas dock inte till att 11 § i 2006 års förordning, som bl.a. anger att 28 § inte ska tillämpas på returburkar, fortsatt ska tillämpas en viss tid. Denna bestämmelse är tvärtom upphävd genom punkten 8 i 2014 års förpackningsförförordnings övergångsbestämmelser. I 2019 års förpackningsförförordning

kvarstår motsvarande reglering i övergångsbestämmelserna (se 15 § samt punkterna 2 och 11 i övergångsbestämmelserna).

Genom att 11 § i 2006 års förpackningsförordning inte har tagits upp i övergångsbestämmelserna som en sådan bestämmelse som fortsatt ska gälla viss tid, innebär detta att även returburkar sedan upphävandet av 2006 års förpackningsförordning omfattas av 28 § i samma förordning. Det kan emellertid antas att denna ordning blivit gällande av förbiseende. Mot bakgrund därav bedömer domstolen att Grillspaden AB inte kan föreläggas att redovisa åtgärdsförslag avseende returburkar på det sätt nämnden gjort. Nämnden har i överklagandet även hänvisat till att det enligt 3 kap. 19 § i 2020 års avfallsförordning är förbjudet att förbränna separat insamlat avfall och att detta även gäller returburkar. Domstolen konstaterar att bestämmelsen inte var tillämplig vid tidpunkten för nämndens beslut och att nämnden inte heller grundat dess beslut på 3 kap. 19 § i 2020 års avfallsförordning. Vad nämnden anfört i denna del medför således ingen annan bedömning.

Överklagandet ska alltså avslås i denna del. Därmed står länsstyrelsens beslut att upphäva föreläggandet fast såvitt avser förpackningar av metall.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser domstolen att nämnden haft fog för föreläggandet såvitt avser förpackningar av plast och kartong. Nämndens beslut ska därför fastställas i denna del.

Nämnden har däremot inte haft fog för föreläggandet såvitt avser förpackningar av metall (returburkar). Länsstyrelsens beslut att upphäva nämndens beslut ska således stå fast såvitt avser förpackningar av metall. Nämndens överklagande avslås därmed i denna del.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 7 januari 2022. Prövningstillstånd krävs.

Elisabet Wass Löfstedt

Kine Karlstedt Ek

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Elisabet Wass Löfstedt, ordförande, och tingsfiskalen Kine Karlstedt Ek. Föredragande har varit beredningsjuristen Danielle Andersson.



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.