

§ 12**Miljöförvaltningens definition av vad som är verksamhetsavfall och med hushållsavfall jämförligt avfall****Svar på Skrivelse från Stockholm Vatten AB**

Dnr 2016-18664

Beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar enligt miljöförvaltningens förslag:

- 1 Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att översända förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på skrivelsen från Stockholm Vatten AB.

Handlingar i ärendet

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande från den 9 januari 2017.

Nämndens behandling av ärendet**Framlagda förslag till beslut**

Nämnden föreslår (se beslutet).

Beslutsgång

Ordföranden Katarina Luhr (MP) finner att nämnden beslutar enligt förvaltningens förslag.

Vid protokollet
Lena Mittal

Rätt utdraget intygar:



Tid Tisdagen den 31 januari 2017 kl. 17.35 – 18.35
Plats Bolindersalen, Tekniska nämndhuset
Justerat Torsdagen den 9 februari 2017

Katarina Luhr

Jonas Naddebo

Närvarande**Beslutande ledamöter:**

Katarina Luhr (MP) ordföranden

Jonas Naddebo (C) vice ordföranden

Maria Östberg Svanelind (S)

Måns Lönnroth (S)

Mervi Mäkinen Andersson (S)

Jonas Svanfeldt (S)

Hampus Rubaszkin (MP)

Lars Jilmstad (M)

Christoffer Järkeborn (M)

Torbjörn Erbe (M)

Helena Ljungberg (M)

Joar Forssell (L)

Tjänstgörande ersättare:

Mia Lundquist (V)

för Rikard Warlenius (V)

Ersättare:

Fredrik Pettersson (S)

Annika Ödebrink (S)

Jakob Sahlin (S)

Linnéa Joandi (MP)

Hanna Begler (MP)

John Myhrman (M)

Alicja Lindell (M)

Sabine Pettersson (L)

Märta Martin Åkesson (C)

Ulrika Hoff (KD)

Tjänstemän:

Förvaltningschefen Gunnar Söderholm, Fadi Alnaji, Monika Gerdhem, Gustaf Landahl, Lena Mittal, Emma Nordvik Premfors, Mikael Nyberg, Anna Sundman, Emily Tjäder, Malin Täftefur och personalföreträdaren Luis Lopez samt borgarrådssekreterarna Peter Kogg och Albin Arleskår.

Handläggare
Karin Hultman
Telefon: 08-50828125

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2017-01-31 p. 12

Miljöförvaltningens definition av vad som är verksamhetsavfall och med hushållsavfall jämförligt avfall

Svar på skrivelse från Stockholm Vatten AB

Förvaltningens förslag till beslut

Att översända detta tjänsteutlåtande som svar på skrivelsen från Stockholm Vatten AB.



Gunnar Söderholm
Förvaltningschef



Monika Gerdhem
Avdelningschef

Bakgrund

Miljöförvaltningen har fått en framställan från Stockholm Vatten AB (nedan SVAB) med frågor om vad miljöförvaltningen anser vara hushållsavfall respektive verksamhetsavfall med avseende på ett antal olika avfallsslag, se bilaga 1. SVAB menar att det finns ett behov av förtydliganden i dessa delar då de som renhållare ofta hamnar i diskussioner med såväl kunder som entreprenörer i frågor om vad som utgör verksamhetsavfall respektive hushållsavfall. Detta till följd av att det är kommunerna som är ensamt ansvariga för att hushållsavfall återvinns eller bortskaffas. SVAB har motiverat sin framställan med att det saknas en tydlig definition av begreppen och att Naturvårdsverket inte har tagit fram några klara riktlinjer. SVAB har således påkallat att miljöförvaltningen sätter upp riktlinjer för hur förvaltningen ser på saken eftersom det är viktigt att renhållaren och tillsynsmyndigheten har en samsyn på hur de olika avfallsfraktionerna ska klassas i kommunen.

De avfallsslag som SVAB vill att miljöförvaltningen definierar och motiverar sitt ställningstagande kring gäller;

- 1) Förpackat matavfall från livsmedelsbutiker
- 2) Blandat avfall från livsmedelsbutiker
- 3) Frityrolja och annat spillfett från restauranger
- 4) Bröd från bagerier där även caféverksamhet finns
- 5) Food Trucksens avfall
- 6) Evenemangsavfall där servering förekommer
- 7) Blandat torrt avfall från restaurangkök

Förvaltningen har därutöver utvecklat frågeställningen med två ytterligare punkter gällande avfall från produktionskök i butik med eller utan servering, se punkterna 8 och 9 nedan.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Hushållsavfall respektive verksamhetsavfall

Av 15 kap. 3 § miljöbalken framgår att det med definitionen hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. 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 den aktuella lokalen (jfr MÖD 2006:65 Sahlgrenska sjukhuset), dels om avfallet i ett renhållningssammanhang är jämförligt med avfall från hushåll.

I förarbetena till miljöbalken sägs att med avfall från annan verksamhet som är jämförligt med hushållsavfall menas avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall som kommer från hushåll. Det är sådant avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor, oavsett ändamål eller verksamhet, uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel nämns avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall (prop. 1997/98:45 del 2 s. 185). 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 således tas till om avfallet har en potential att skräpa ner på samma sätt som avfall från hushåll har.

Vad som utgör verksamhetsavfall definieras inte i 15 kap. miljöbalken utan får anses utgöra allt annat avfall från en verksamhet som inte utgör med hushållsavfall jämförligt avfall.

Den 1 augusti trädde nya regler ikraft genom en omskrivning av 15 kap. miljöbalken. Någon ändring av vad som avses med hushållsavfall har dock inte skett. I förarbetena till de nya reglerna hänvisas till prop. 1997/98:45 del 2 sid 184 f, dvs. det ursprungliga förslaget till miljöbalk.

Avfall från restauranger

Miljöförvaltningen anser att allt avfall som uppkommer i restaurangverksamhet med servering är att betrakta som hushållsavfall. Det grundar sig såväl på avfallens karaktär som det förhållandet att avfallet uppstår som en direkt följd av att människor uppehåller sig i lokalen, i huvudsak för att äta. Detta följer vidare av bl.a. mark- och miljödomstolens dom den 22 juli 2015 i mål nr M 3707-15 ang. Berns avfallshantering och en rad andra rättsfall.

Det kan tyckas ologiskt att avfall från ett restaurangkök inte behandlas på samma sätt som avfall från ett butikskök (jämför miljöförvaltningens svar på frågorna nedan). I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 2 s. 185) anges dock särskilt att restaurangavfall är jämförbart med hushållsavfall. Det gäller uppenbarligen allt avfall som inte är producentavfall. Om lagstiftaren hade avsett att ändra den regleringen och den praxis på området som har tillämpats sen miljöbalkens tillkomst, hade det varit naturligt att införa en sådan ändring i samband med förslaget om ett nytt 15 kap. i miljöbalken och de bestämmelser som trädde ikraft den 2 augusti 2016.

Svar på Stockholm Vatten AB:s frågor

Nedan följer förvaltningens inställning i frågorna om vilken definition som ska gälla för de avfallstyper där SVAB har framställs önskemål om vägledning. För att ytterligare uttömma frågeställningen har förvaltningen på eget initiativ lyft fram ytterligare två exempel på avfallskategorier med svar på huruvida dessa utgör verksamhetsavfall eller hushållsavfall, se punkt 8 och 9 nedan. Förvaltningen hoppas att principen för hur hushållsavfall eller verksamhetsavfall ska definieras bli lättare att förstå genom angivandet av fler exempel.

1. Förpackat matavfall från livsmedelsbutiker

Miljöförvaltningen anser att allt avfall bestående av utsorterade matvaror som uppstår i en livsmedelsbutik är att anse som

verksamhetsavfall, däribland förpackat matavfall.

Miljööverdomstolen har i sitt avgörande MÖD 2012:49 (Coop Karlsborg) gjort bedömningen att avfallet från en livsmedelsbutik, i form av utsorterad frukt och grönt, utgör verksamhetsavfall eftersom detta avfall har uppstått som en följd av den verksamhet som bedrivs i lokalerna och inte som en följd av att människor uppehåller sig där. Detta trots att den utsorterade frukten och grönsakerna från en livsmedelsbutik till sin karaktär påminner om hushållsavfall. Miljöförvaltningen anser att avgörandet inte kan tolkas på annat sätt än att det avser den specifika verksamheten i en livsmedelsbutik och att resonemanget gäller samtliga utsorterade varor, utöver frukt och grönt. Så även förpackat matavfall.

Det skall dock understrykas att detta förhållningssätt endast gäller så länge det utsorterade butiksavfallet inte blandas med vad som är hushållsavfall.

2. Blandat avfall från livsmedelsbutiker

Sådant avfall som är jämförligt med hushållsavfall och som uppkommer i en livsmedelsbutik till följd av att människor uppehåller sig där, t.ex. avfall från personalutrymmen m.m., är enligt miljöförvaltningen att betrakta som hushållsavfall enligt 15 kap. 3 § miljöbalken. Detsamma gäller avfall från kunder i butikslokalen eller inom övriga områden till vilka kunderna har tillträde. Om detta avfall blandas med annat verksamhetsavfall från en livsmedelsbutik uppkommer frågan hur detta blandande avfall ska betraktas.

Verksamhetsavfall som blandas med hushållsavfall är normalt att anse som hushållsavfall. Grunden för denna bedömning är det kommunala avfallsmonopolet som följer av nedanstående bestämmelser. 15 kap. 24 § 1 st miljöbalken där de stadgas att om kommunen enligt 15 kap. 20 § miljöbalken, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 22 § miljöbalken, ska ansvara för en viss hantering av avfall, får den hanteringen inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar. Det vill säga vad som vanligen kallas det kommunala avfallsmonopolet. Den motsatta tolkningen skulle leda till att en livsmedelsbutik som blandar hushållsavfall och verksamhetsavfall därigenom skulle kunna kringgå förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken. Det förutsätter emellertid att de olika avfallsslagen inte på ett enkelt sätt kan separeras/sorteras på plats.

3. Frityrolja och annat spillfett från restauranger

Spillfett och fett från en fettavskiljare inom restaurangverksamhet är enligt förvaltningen att betrakta som hushållsavfall på samma sätt som övrigt avfall från restauranger, se resonemang ovan.

4. Bröd från bagerier där även caféverksamhet finns

Bröd från bagerier där det finns caféverksamhet är enligt förvaltningen att betrakta som hushållsavfall eftersom caféer torde vara att jämföra med restauranger, dvs. där avfallet uppkommer som en följd av att människor uppehåller sig i lokalen, se resonemang ovan.

Vad gäller bröd från bagerier utan servering ser förvaltningen detta som ett verksamhetsavfall. Detta förutsatt att det inte sker någon beredning av t.ex. smörgåsar eller liknande som är avsett att förtäras i den omedelbara närheten till bageriet.

5. Food Trucksens avfall

Förvaltningen anser att verksamheten vid en food-truck är att jämföra med restaurangverksamhet. Det avfall som uppstår vid beredningen av mat i en food-truck samt vid förtäringen av maten i den omedelbara närheten till en food-truck (i uppsamlingskärl intill m.m.) utgörs enligt förvaltningens mening således av hushållsavfall. Eftersom maten ofta förtärs utomhus i anslutning till försäljningsstället och i regel på allmän plats är dessutom risken för nedskräpning överhängande.

I fråga om hushållsavfall som uppkommer inom ambulerande/mobil restaurangverksamhet, dvs. som inte är kopplad till en specifik fastighet och som därför inte kan skaffa sig ett avfallshämtningsabonnemang, anser miljöförvaltningen att SVAB måste möta marknadens behov genom att inrätta någon form av mottagning eller hämtning av hushållsavfall från dessa verksamheter. Miljöförvaltningen anser att det är alltför administrativt krävande och kostsamt att hantera frågan genom att låta varje enskild food-truck söka dispens hos miljöförvaltningen för hämtningen av hushållsavfallet.

6. Evenemangsavfall där servering förekommer

Sådant avfall som uppkommer vid servering inom ett festivalområde eller annat evenemang utgörs enligt förvaltningens mening av hushållsavfall. Detta eftersom avfallet, utöver sin karaktär som hushållsavfall, uppkommer på platsen till följd av att människor uppehåller sig där. Även i dessa fall är

nedskräpningsrisken överhängande.

7. Blandat torrt avfall från restaurangkök

Allt avfall, som inte är producentansvarsavfall, och som uppkommer inom en restaurangverksamhet är enligt förvaltningens mening att betrakta som hushållsavfall. Detta framgår, enligt förvaltningens mer utförliga resonemang ovan, såväl av förarbetena till miljöbalken som av praxis. För det fall att matavfall m.m. från verksamheten blandas med producentansvarsavfall utgörs även den blandade fraktionen av hushållsavfall och faller således in under det kommunala ansvaret.

8. Produktionskök i butik med matplatser

Vad gäller avfall från ett produktionskök i en livsmedelsaffär med matplatser inom butiken utgörs detta avfall enligt förvaltningens mening av hushållsavfall med samma resonemang som att restaurangavfall utgör hushållsavfall, se ovan.

När det gäller livsmedelsbutiker kommer det i praktiken att bli svårt att utöva tillsyn över dessa vid en eventuell sammanblandning av hushållsavfall och verksamhetsavfall eftersom verksamhetsavfallet till sin karaktär liknar hushållsavfall. I dessa situationer är det viktigt att verksamheten kan visa att separeringen mellan hushållsavfall och verksamhetsavfall sker på ett tydligt sätt. Förvaltningen menar att gränsdragningen i dessa fall kan bidra till en förbättrad sortering i butik i en strävan efter att upprätthålla det lagstadgade kommunala avfallsmonopolet.

9. Produktionskök i butik utan matplatser

Sådant avfall som uppkommer från ett produktionskök i en livsmedelsaffär utan matplatser (t.ex. i en delikatessdisk e.dyl. eller vid s.k. bake-off) utgörs enligt förvaltningens mening av verksamhetsavfall. Detta liksom övrigt avfall från butiken som inte uppkommit som en direkt följd av att människor uppehållit sig där.

Sådan beskriven verksamhet är enligt förvaltningens mening närmast att jämföras med catering utan servering, vars avfall enligt förvaltningens uppfattning även det utgör verksamhetsavfall.

Bilagor

1. Stockholm Vatten AB:s framställan från 2016-12-07

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljöförvaltningens definition av vad som är verksamhetsavfall och med hushållsavfall jämförligt avfall

Handläggare inom avfallshanteringen hamnar ofta i diskussion med både kunder och entreprenörer om vad som är ett jämförligt hushållsavfall resp. ett verksamhetsavfall. Frågan har eskalerat under de senaste åren då både seriösa och mindre seriösa entreprenörer försöker vinna marknadsandelar på ett avfall som Stockholm Vatten bedömt som ett jämförligt avfall. Detta innebär att stadens upphandlade entreprenörer tappar hämtningar och staden anklagas för att ha gett felaktig mängdinformation i förfrågningsunderlagen. I slutändan kan detta innebära skadeståndsyrkanden.

Riktlinjer för vad som är verksamhetsavfall saknas. Naturvårdsverket definierar verksamhetsavfall som "det avfall som inte är hushållsavfall", d.v.s. annat avfall än det som kommer från hushåll och därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Det saknas sålunda en entydig definition som fastslår vilka avfallslag som ska innefattas i verksamhetsavfall. Kommunerna har dock tolkningsföreträde för vad som utgör verksamhetsavfall och därför skiljer sig gränsdragningen åt kommuner emellan. Det finns kommuner som använder sig av en strikt tolkning av definitionen vilket innebär att det är tillräckligt att en mindre fraktion hushållsavfall hamnar fel för att en hel container skall klassas som hushållsavfall.

Det är angeläget att Stockholm Vatten som renhållare och miljöförvaltningen som tillsynsmyndighet har en samsyn på hur avfallet klassas. Med tydliga riktlinjer från stadens sida skulle diskussionerna dö ut, alternativt frågan drivas vidare av motparten till domstol för slutlig bedömning och förhoppningsvis prejudicerande dom. I nuläget finns det få prejudicerande domar avseende klassningen av avfall; Coopdomen som endast avser frukt och grönt samt Bernsdomen avseende blandat avfall från restauranger.

En tydlig definition förenklar också dispenshanteringen. Stockholm Vatten är angelägen att avfallet sorteras, insamlas och behandlas på ett ur miljöhänseende mest fördelaktiga sättet vilket innebär att de verksamheter som kan redovisa bättre lösningar än staden ska beviljas dispenser. För de flesta av branschens aktörer är miljön en viktig aspekt men tyvärr leder otydliga riktlinjer till att mindre seriösa åkare ser möjligheten att kringgå arbetsmiljö- och

miljökrav som staden kräver i sina upphandlingar genom att erbjuda tjänster för ett jämförligt avfall, klassat som verksamhetsavfall.

Då det saknas en tydlig definition i miljöbalken och Naturvårdsverket inte tagit fram klara riktlinjer, om vad som klassas som med hushållsavfall jämförligt avfall respektive verksamhetsavfall avfall, önskar Stockholm Vatten att Miljöförvaltningen skriftligen meddelar hur förvaltningen definierar följande avfallslag och motiverar ställningstagandet;

1. Förpackat matavfall från livsmedelsbutiker
2. Blandat avfall från livsmedelsbutiker
3. Frityrolja och annat spillfett från restauranger
4. Bröd från bagerier där även caféverksamhet finns
5. Food Trucksens avfall
6. Evenemangsavfall där servering förekommer
7. Blandat torrt avfall från restaurangkök

Med vänlig hälsning

Stockholm Vatten AB

Krister Schultz
Verkställande direktör

Tel: 08-522 122 10
krister.schultz@stockholmvatten.se