

**Handläggare**  
Monika Gerdhem  
Telefon:08-50828897

**Till**  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
MHN 2018-01-30 p. 9

## **Miljö- och hälsoskyddsnämndens definition av vad som är verksamhetsavfall och med hushållsavfall jämförligt avfall såvitt avser spillfett och fett från fettavskiljare**

Svar på skrivelse från Visita AB

### **Förvaltningens förslag till beslut**

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

Gunnar Söderholm  
Förvaltningschef

Monika Gerdhem  
Avdelningschef

### **Bakgrund**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått en framställan från Visita AB (nedan Visita), se bilaga 1, att Stockholms stad, dvs. miljö- och hälsoskyddsnämnden, ska ompröva sitt tidigare meddelade beslut (beslut den 31 januari 2017, dnr 2016-18664, § 12) att spillfett och fett från restauranger utgör hushållsavfall. Visita hemställer att nämnden omprövar sitt tidigare beslut så att fett och spillfett från restauranger ska, i linje med Naturvårdsverkets nya vägledning, klassas som verksamhetsavfall. En sådan omprövning innebär att restaurangverksamheter kan anlita vilken entreprenör de önskar för bortskaffande av fett. Dvs. de är inte längre bundna av det kommunala avfallsmonopolet.

Bakgrunden till nämndens beslut den 31 januari 2017 var att Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA) upplevde att det fanns ett behov av förtydliganden i fråga om gränsdragningen mellan hushållsavfall och verksamhetsavfall, däribland avfall i form av spillfett och fett från restauranger, eftersom SVOA 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. SVOA motiverade sin framställan då med att det saknas en tydlig definition av begreppen och att Naturvårdsverket inte har tagit fram några klara riktlinjer.

De avfallsslag som SVOA ville att miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle definiera och motivera sitt ställningstagande till gällde;

- 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

Nämnden kommenterade varje punkt och utvecklade därutöver frågeställningen med två ytterligare punkter gällande avfall från produktionskök i butik med eller utan servering, se punkterna 8 och 9 nedan.

### **Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut den 31 januari 2017**

Nämnden utvecklade i beslutet den 31 januari 2017 sin definition av hushållsavfall respektive verksamhetsavfall enligt följande.

#### **Hushållsavfall respektive verksamhetsavfall**

Av 15 kap. 3 § miljöbalken framgår att det med 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 renhållnings-sammanhang 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

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att allt avfall som uppkommer i restaurangverksamhet med servering är att betrakta som hushållsavfall. Det grundar sig såväl på avfallets karaktär som på 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 svar på frågorna från SVOA 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 nämndens inställning i frågorna om vilken definition som ska gälla för de avfallstyper där SVOA framställde önskemål om vägledning. För att ytterligare uttömma frågeställningen lyfte nämnden på eget initiativ fram ytterligare två exempel på avfallskategorier med svar på huruvida dessa utgör verksamhetsavfall eller hushållsavfall, se punkt 8 och 9 nedan. Nämnden hoppas att

principen för hur hushållsavfall eller verksamhetsavfall ska definieras bli lättare att förstå genom angivandet av fler exempel.

### **1. Förpackat matavfall från livsmedelsbutiker**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden 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. Nämnden 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 nämnden 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 nämnden 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 nämnden att betrakta som hushållsavfall eftersom caféer torde vara att jämställa 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 nämnden 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**

Nämnden anser att verksamheten vid en food-truck är att jämställa 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 nämndens 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 nämnden att SVAB måste möta marknadens behov genom att inrätta någon form av mottagning eller hämtning av hushållsavfall från dessa verksamheter. Nämnden anser att det är alltför administrativt krävande och kostsamt att hantera frågan genom att låta varje enskild food-truck söka dispens hos nämnden för hämtningen av hushållsavfallet.

#### **6. Evenemangsavfall där servering förekommer**

Sådant avfall som uppkommer vid servering inom ett festivalområde eller annat evenemang utgörs enligt nämndens 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 nämndens mening att betrakta som hushållsavfall. Detta framgår, enligt nämndens 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 nämndens 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. Nämnden 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 nämndens 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 nämndens mening närmast att jämställa med catering utan servering, vars avfall enligt nämndens uppfattning även det utgör verksamhetsavfall.

## Naturvårdsverkets vägledning

Den 7 november 2017 meddelade Naturvårdsverket en ny vägledning enbart såvitt det avser fett och spillfett från restauranger (Kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall-spillfett och fett från Fettavskiljare). Naturvårdsverkets bedömning i vägledningen är att spillfett och fett från fettavskiljare generellt inte bör ses som ett hushållsavfall (och därmed jämförligt avfall).

Som grund för sin bedömning har Naturvårdsverket anfört att spillfett och fett från fettavskiljare uppkommer som en följd av restaurangverksamhet och inte till följd av att människor uppehåller sig i lokalen. Det stöds enligt Naturvårdsverket 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, M 5773-12, den 7 december 2012. Även där uppstår likadant avfall vid exempelvis en grossistcentral. Fett från fettavskiljare kan enligt Naturvårdsverket 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.

## Visita AB:s skrivelse

Visita har i sin skrivelse till Stockholms stad anfört i huvudsak följande. Visita är branschorganisation för den svenska besöksnäringen och samlar mer än 5 050 medlemsföretag, främst hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, Vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, turist- och eventföretag. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor. Som arbetsgivarorganisation ger Visita företagen råd och stöd i arbetsgivarfrågor och i förhandlingar med fackliga motparter. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv.

I samband med att SVOA genomförde sin upphandling av "Insamling och transport av hushållsavfall" framförde Visita synpunkten till SVOA att de delar av upphandlingen rörande hushållsavfall som omfattade frityr- och stekfett från restauranger,

storkök och liknande verksamheter ("fett i tunna") borde utgå ur upphandlingen, eftersom sådant frityr- och stekfett enligt Visitas uppfattning inte kan anses vara hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall. SVOA genomförde ändå upphandlingen och sedan den 1 oktober finns en upphandlad ny entreprenör som ska samla in fettavfallet för SVOA. SVOA informerade företagen om sin uppfattning att fettavfallet ingår i avfallsslaget med hushållsavfall jämförligt avfall som kommunen ensam har ansvar att hämta och att de inte längre får anlita tidigare använda entreprenörer.

Den 7 november 2017 publicerade Naturvårdsverket "Kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall – spillfett och fett från fettavskiljare". Naturvårdsverkets vägledning överensstämmer med Visitas uppfattning att spillfett och fett från fettavskiljare inte utgör hushållsavfall eller med hushållsavfall jämförligt avfall.

Visita har härefter hemställt att SVOA skulle tydliggöra att SVOA och staden kommer att följa Naturvårdsverkets nya vägledning fortsättningsvis. SVOA har med anledning av denna framställan meddelat att miljöförvaltningen kommer att lyfta den aktuella frågan till miljö- och hälsoskyddsnämnden och att SVOA i avvaktan på beslut från nämnden inte kommer att ändra sitt tidigare ställningstagande att fettavfallet utgör med hushållsavfall jämförligt avfall. Visita vill därför framhålla vikten av att Stockholms stad avgör frågan skyndsamt.

### **Miljöförvaltningens synpunkter och förslag**

Miljöförvaltningen anser att den bedömning som miljö- och hälsoskyddsnämnden gjorde i sitt beslut den 31 januari 2017 är i linje med förarbetsuttalanden och mark- och miljööverdomstolens praxis inom området.

Miljöförvaltningen har tagit del av Naturvårdsverkets kompletterande vägledning och anser att det finns flera problemställningar som Naturvårdsverket inte har analyserat tillräckligt i sin bedömning. Förvaltningen befarar att det kommer att uppkomma en mängd oklarheter i tillämpningen för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter om Naturvårdsverkets vägledning ska följas.

Inledningsvis konstaterar förvaltningen att Naturvårdsverket har lagt stor vikt vid mark- och miljööverdomstolens bedömning att utsorterat matavfall i butik inte utgör med hushållsavfall jämförligt avfall. Miljöförvaltningen delar helt den bedömningen och konstaterar också att denna bedömning har direkt stöd i



förarbetsuttalandena. Det ska dock betonas att avgörandet avser en bedömning av utsorterat matavfall som uppkommer i butik, dvs. en helt annan typ av verksamhet. Att utifrån detta dra slutsatsen att bedömningen även skulle vara tillämplig på restaurangverksamhet är enligt förvaltningens bedömning att tolka domen alltför långtgående.

I bakgrunden till vägledningen framhåller Naturvårdsverket också att Mark- och miljööverdomstolen särskilt har uttalat att man vid bedömningen av om avfall från annan verksamhet kan anses jämförligt med hushållsavfall ska hänsyn tas till om avfallet har en potential att skräpa ner på samma sätt som avfall från hushåll har. Ett uttalande som har sin grund från ovan nämnda förarbetsuttalande till renhållningslagen. Spillfett har enligt Naturvårdsverkets bedömning inte samma nedskräpande potential som avfall från hushåll.

Vad som verkligen avses med ”potential att skräpa ner” är dock enligt förvaltningens uppfattning inte definierat. Vilken typ av spill, eller sammanhang, kan anses ha potential att skräpa ner eller inte? Om det är nedskräpningsaspekten som främst ska beaktas ställer man sig frågande till om utsorterat matavfall i butik verkligen ska anses som verksamhetsavfall. Detta med beaktande av vilken nedskräpningspotential det utsorterade avfallet skulle ha om man inte städade undan och bortskaffade det. Dessutom förekommer det spillfett även i vanliga hushåll som måste tas om hand på olika sätt. Naturvårdsverket gör inte någon närmare analys av denna frågeställning.

Oaktat frågan om nedskräpningseffekten i sig så har bedömning av hur avfall som uppkommer i restaurangverksamheter ska definieras, som ovan nämnts, redan prövats specifikt. Något annat har aldrig uttalats i praxis än att allt avfall som härrör från restaurangverksamhet utgörs av hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall. En sådan bedömning görs också uttryckligen i förarbetena, vilket nämns ovan. Därvid är risken för nedskräpning inte den enda omständighet som ska beaktas. Om lagstiftaren hade haft någon annan avsikt än denna hade man som ovan nämnts gjort en sådan förändring i samband med de lagändringar som gjordes hösten 2016.

Om man, som Naturvårdsverket nu har gjort, bedömer att restaurangverksamhet utgör en sådan typ av verksamhet att spillfett och fett från fettavskiljare ska anses utgöra verksamhetsavfall måste man också ställa sig frågan om det finns några andra avfallsslag i restaurangverksamheten som, istället för med hushållsavfall jämförligt avfall, ska anses vara verksamhetsavfall.

Miljöförvaltningen saknar ett sådant resonemang från Naturvårdsverket. Vad utgör t.ex. potatisskal, blast och andra rester från beredning av grönsaker, råvaror som kasseras och inte används i matlagningen etc? På vilket sätt skiljer sig detta avfall från avskilt spillfett?

Naturvårdsverket verkar inte heller ha beaktat det förhållandet att spillfett i fettavskiljare ofta blandas med annat matavfall i själva avskiljaren. Hur har Naturvårdsverket tänkt att den utsorteringen ska ske? Blandat avfall utgörs ju i sin helhet av med hushållsavfall jämförligt avfall. Det är förvaltningens uppfattning att allt avfall som uppkommer i ett restaurangkök måste anses höra till samma typ av avfallslag. Något rättsligt stöd för att restaurangavfall skulle vara något annat än med hushållsavfall jämförligt avfall föreligger inte. Annars är det en ogörlig situation för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndighet att särskilja och sortera ut avfallslagen.

Det kommunala avfallsmonopolet innebär en dubbel kontroll av att avfallet omhändertas på ett godtagbart sätt och att avfallstransporten endast utförs av företag som har tillstånd av länsstyrelsen härför. Dels utövar miljö- och hälsoskyddsnämnden tillsyn över avfallshanteringen, men även SVOA bedriver en betydande kontrollverksamhet att deras upphandlade entreprenörer bedriver en seriös och lagenlig verksamhet. Om vissa delar av restaurangernas avfall ska anses utgöra verksamhetsavfall kommer nämnden tvingas öka tillsynen över restaurangernas avfallshantering och säkerställa att verksamhetsavfallet endast hämtas av godkända transportörer och omhändertas på ett godtagbart sätt. Det kommer att innebära betydligt fler tillsynstimmar rörande avfall för verksamheterna vilket blir en extra kostnad för dem i form av ökade tillsynsavgifter.

En annan fråga som Naturvårdsverket inte synes ha beaktat är hur kommunerna kan konstruera sina avfallstaxor i syfte att styra avfallsströmmarna. Med stöd av miljöbalken är det möjligt för kommunerna att subventionera avfallstaxan i syfte att styra avfallsströmmarna på miljömässigt bästa sätt. Att hushållsavfallstaxan är subventionerad innebär att det är billigare att använda sig av den av kommunen upphandlade entreprenören. Av 3 kap. 27 § konkurrenslagen följer att en kommun får förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider konkurrensen, vilket blir fallet om en subventionerad taxa tillämpas. Det avfall som inte bedöms utgöra med hushållsavfall jämförligt avfall kommer således inte kunna hämtas av kommunen. Om den av kommunen upphandlade entreprenören hämtar verksamhetsavfall får det ske efter särskild överenskommelse mellan restaurangen och entreprenören. Det riskerar således att bli dyrare för företagen/verksamhetsutövarna.

Naturvårdsverket synes inte heller ha beaktat risken för skvarhämtning. Det är en inte ovanlig företeelse inom restaurangbranschen i Stockholm. Avfallet hämtas av företag som inte är upphandlade av kommunen och olika avfallsfraktioner blandas och omhändertas inte på ett miljömässigt godtagbart sätt. Enligt förvaltningens mening är en första förutsättning för att komma till rätta med problemet att det finns en enhetlig tillämpning av allt avfall från restauranger. Naturvårdsverkets nya vägledning riskerar att försvåra ett sådant arbete.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att Naturvårdsverkets vägledning inte tillräckligt väl redovisar de olika omständigheter som ska beaktas när det gäller bedömningen om ett visst slags avfall ska anses vara hushållsavfall eller verksamhetsavfall. Vägledningen synes inte heller ha beaktat konsekvenserna för verksamheterna och för den fortsatta utvecklingen av hur man ska bedöma olika typer av avfall som uppkommer i ett restaurangkök. Det ska visserligen medges att miljöbalkens definition av hushållsavfall, och således vad som är avfall som är jämförligt med avfall från hushåll, är långtifrån glasklar och genom åren har vållat betydande tillämpningsproblem. Förvaltningen anser emellertid att Naturvårdsverkets vägledning inte är i linje med den praxis som finns inom området och som utvecklats i linje med de förarbetsuttalanden som finns.

Det är självklart att ett vägledningsuttalande från Naturvårdsverket väger tungt i den praktiska tillämpningen hos en operativ tillsynsmyndighet. Tillsynsvägledning är dock avsedd att vara till stöd och hjälp i tillsynen. Den innebär inte en rätt att bestämma hur en lokal tillsynsmyndighet – i detta fall miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad – ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning. Det har kommit till klart uttryck i 12 kap 2 § regeringsformen. Förvaltningen anser att en ändring av gällande praxis i den nu aktuella frågan endast kan ske genom ändrad lagstiftning eller möjligen genom ett prejudicerande avgörande i mark- och miljööverdomstolen.

Nämndens ställningstagande kommer i den praktiska tillämpningen ske genom ett föreläggande mot en eller flera restauranger att lämna spillfett och fett från fettavskiljare till den av kommunen (SVOA) anvisade entreprenören. Ett sådant föreläggande kommer att kunna överklagas först till länsstyrelsen och sedan till mark- och miljödomstolen och därifrån till mark- och miljööverdomstolen. Underhand har Naturvårdsverket, Avfall Sverige m fl sagt sig välkomna en domstolsprövning för att få till stånd ett vägledande avgörande. Förvaltningens förslag innebär därför inte någon form

av obstruktion eller myndighetstrots, utan är den grundlagsfästa ordningen för att pröva tolkningen av en lagbestämmelse.

Nämnden föreslås därför fastslå sin bedömning i nämndens beslut den 31 januari 2017.

Slut

### **Bilagor**

1. Visitas skrivelse med bilagor från den 28 december 2017.

Stockholms stad  
Miljöförvaltningen  
Förvaltningschef Gunnar Söderholm  
Box 8136  
104 20 STOCKHOLM



Stockholm 2017-12-28

## Angående stadens hämtning av fett från restauranger

Visita - Svensk besöksnäring är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar mer än 5 050 medlemsföretag med ungefär 7 230 arbetsstället – främst hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, turist- och eventföretag. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor. Som arbetsgivarorganisation ger Visita företagen råd och stöd i arbetsgivarfrågor och i förhandlingar med våra fackliga motparter. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv.

I samband med att Stockholm Vatten AB under år 2016 för Stockholms stads räkning upphandlade bl.a. omhändertagandet av använda matlagningssoljor i Stockholm – som en del av upphandlingen ”Insamling och transport av hushållsavfall” (Dnr: 14AV218) – framförde Visita synpunkter till Stockholm Vatten AB, se bilaga 1. Vår invändning var att vi ansåg att de delar av upphandlingen rörande hushållsavfall som omfattade frityr- och stekfett från restauranger, storkök och liknande verksamheter (”fett i tunna”) borde utgå ur upphandlingen, eftersom sådant frityr- och stekfett enligt vår uppfattning inte kan anses vara sådant hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall enligt 15 kap. 3 § miljöbalken som kommunen ensam ansvarar för.

Stockholm Vatten AB genomförde ändå den aktuella upphandlingen och sedan den 1 oktober 2017 finns en ny leverantör som enligt Stockholm Avfall AB (i det följande benämnt Stockholm Avfall) ska sköta hämtningen av det aktuella fettet. Stockholm Avfall har informerat företagen om sin uppfattning att fettavfall ingår i sådant ”hushållsavfall och därmed jämförligt avfall” som kommunen ensam har ansvaret för att hämta, att leverantörer som tidigare hämtat fettavfall från bl.a. restauranger inte har rätt att fortsätta göra detta efter den 1 oktober 2017 samt att den verksamhet som inte följer det upphandlade avtalet kommer att bli föremål för Miljöförvaltningens tillsyn.

Naturvårdsverket publicerade den 7 november 2017 vägledningen ”Kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall – spillfett och fett från fettavskiljare”, se bilaga 2. Av denna vägledning framgår att Naturvårdsverkets bedömning avseende

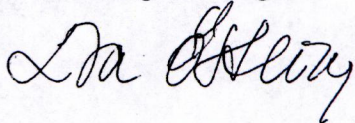
frågan om det aktuella fettet är att betrakta som hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall överensstämmer med den uppfattning Visita har och som vi alltså framfört bl.a. i samband med ovan refererad upphandling. Naturvårdsverkets slutsats är att spillfett (dvs. fett från stekbord, frityrolja m.m.) och fett från fettavskiljare inte bör ses som ett hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall utan som ett verksamhetsavfall.

Med anledning av Naturvårdsverkets ställningstagande tillskrev Visita den 11 november 2017 Stockholm Avfall, se bilaga 3. Vi framhöll i skrivelsen att även Naturvårdsverkets vägledning i aktuell fråga innebär att den hämtning av fett som staden har upphandlat avser annat avfall än sådant som kommunen enligt miljöbalken ensam har ansvar för (dvs. fettet är inte hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall utan verksamhetsavfall). Vi hemställde därför att Stockholm Avfall skyndsamt skulle tydliggöra att bolaget och staden följer bedömningen i Naturvårdsverkets vägledning samt att det därmed också står de företag som så önskar fritt att anlita annan leverantör än den av staden upphandlade för hämtning av spillfett (dvs. fett från stekbord, frityrolja m.m.) och fett från fettavskiljare.

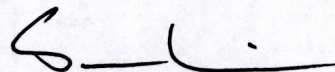
Stockholm Avfall har härefter meddelat Visita att Miljöförvaltningen kommer att lyfta den aktuella frågan till Miljö- och hälsoskyddsnämnden samt att Stockholm Avfall även fortsättningsvis och i avvaktan på nämndens ställningstagande – trots Naturvårdsverkets tydliga ställningstagande om motsatsen – kommer att betrakta spillfett och fett från fettavskiljare inom restaurangverksamhet som hushållsavfall.

Visita vill på detta sätt framhålla vikten av att Stockholms stad skyndsamt omprövar sitt beslut avseende hämtning av spillfett och fett från fettavskiljare från restauranger och låter de företag som så önskar anlita någon annan än den kommunen anvisat för att ta hand om fetter som har använts i den egna verksamheten. Staden måste rimligen följa Naturvårdsverkets vägledning i frågan. Och restaurangerna i Stockholm måste även fortsättningsvis ha möjlighet att – som ett led i det viktiga hållbarhetsarbetet – själva bestämma vilken entreprenör de ska anlita för insamling av deras använda fetter och de väntar på stadens klagande ställningstagande i frågan.

Med vänlig hälsning



Eva Östling  
VD



Stefan Lundin  
Chefsjurist Branschjuridik

*Kopia:*

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad  
Stockholm Avfall AB

Stockholm Vatten AB  
106 36 STOCKHOLM

[kund@stockholmvatten.se](mailto:kund@stockholmvatten.se)

Stockholm 2016-02-25

## Angående upphandlingen "Insamling och transport av hushållsavfall" (Dnr: 14AV218)

Visita - Svensk besöksnäring är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar mer än 4 890 medlemsföretag med ca 6 860 verksamheter, främst hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, turist- och eventföretag. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor. Som arbetsgivarorganisation ger Visita företagen råd och stöd i arbetsgivarfrågor och i förhandlingar med våra fackliga motparter. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv.

Arbetet för hållbart företagande är högt prioriterat inom Visita och vi verkar på olika sätt för att inspirera, informera och skapa goda förutsättningar för våra medlemsföretags hållbarhetsarbete. Många av våra medlemsföretag har också kommit mycket långt i detta arbete.

Visita har uppmärksammat att Stockholm stad genom Stockholm Vatten AB planerar att upphandla omhändertagandet av använda matlagningssoljor som en del av upphandlingen "Insamling och transport av hushållsavfall" (Dnr: 14AV218). Med utgångspunkt i tankarna om en cirkulär och hållbar ekonomi samt behovet av att ta bort hinder för att möjliggöra detta vill Visita på detta sätt framföra våra synpunkter på underlaget för den aktuella upphandlingen av "Insamling och transport av hushållsavfall".

Visita anser att de delar av upphandlingen rörande hushållsavfall som omfattar frityr- och stekfett från restauranger, storkök och liknande verksamheter bör utgå. Sådant frityr- och stekfett kan enligt vår uppfattning inte anses vara hushållsavfall, eftersom denna fraktion inte samlas in från hushåll. Det kan heller inte anses vara jämförligt med hushållsavfall.

Enligt nu gällande bestämmelse i miljöbalken (15 kap. 2 §) definieras hushållsavfall som avfall som kommer från hushåll samt *därmed jämförligt avfall från annan verksamhet*. Diskussionerna om huruvida exempelvis avfall från restauranger ska anses utgöra "därmed jämförligt avfall från annan verksamhet" – och alltså betraktas

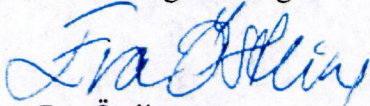
som hushållsavfall – har pågått under många år. Om avfallet anses vara jämförligt med hushållsavfall ansvarar kommunen, precis som när det gäller övrigt hushållsavfall, för omhändertagandet. Använda fritureoljor eller stekfett från verksamheter har definitivt inget gemensamt med hushållsavfall och är inte heller 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. En väl fungerande hantering av fritureoljor förutsätter vidare bland annat att entreprenören har egen behandling.

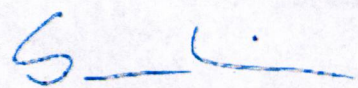
Visita vill betona vikten av att företagen har valfrihet när det gäller hanteringen av avfall inom ramen för sin verksamhet. Detta behov gör sig hos många företag gällande mycket starkt när det gäller möjligheten att på egen hand anlita någon annan än den kommunen där verksamheten är belägen anlitar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

I Sverige finns sedan många år flera aktörer som på ett förtjänstfullt sätt samlar upp, transporterar och återvinner dessa oljor 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 den eller röta den till biogas. En tydlig konkurrens leder generellt till att priser drivs ned, att resursslöseri minskas samt att bättre tjänster och lösningar kan utformas. Det ligger således i såväl skattebetalarnas 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 anser mot denna bakgrund att de delar som berör friture- och stekfett (benämnt fett i tunna i "Bilaga 3 Prislista\_20160128" och "Bilaga 5 Mängdförteckning") bör utgå ur den aktuella upphandlingen.

Med vänlig hälsning

  
Eva Östling  
VD

  
Stefan Lundin  
Chefsjurist Branschjuridik





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

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, fritureolja 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 jämförbart avfall).

## Bakgrund

I Naturvårdsverkets vägledning refereras till Miljööverdomstolen dom<sup>1</sup> 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 dom<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Mark- och miljööverdomstolen, M 7670, 2006-12-18

<sup>2</sup> 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.

Stockholm Avfall AB  
106 36 STOCKHOLM

Stockholm 2017-11-14

## Angående hämtning av frityrfett/olja - s.k. "fett i tunna"

Visita - Svensk besöksnäring är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar mer än 5 070 medlemsföretag med ungefär 7 250 arbetsstället – främst hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, turist- och eventföretag. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor. Som arbetsgivarorganisation ger Visita företagen råd och stöd i arbetsgivarfrågor och i förhandlingar med våra fackliga motparter. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv.

I samband med att Stockholm Vatten AB under år 2016 upphandlade bl.a. omhändertagandet av använda matlagningsoiljor i Stockholm – som en del av upphandlingen "Insamling och transport av hushållsavfall" (Dnr: 14AV218) – framförde Visita synpunkter till Stockholm Vatten AB, se bilaga 1. Vår invändning var att vi ansåg att de delar av upphandlingen rörande hushållsavfall som omfattade frityr- och stekfett från restauranger, storkök och liknande verksamheter ("fett i tunna") borde utgå ur upphandlingen, eftersom sådant frityr- och stekfett enligt vår uppfattning inte kan anses vara sådant hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall enligt 15 kap. 3 § miljöbalken som kommunen ensam ansvarar för. Visita betonade i skrivelsen bl.a. vikten av att företagen har valfrihet när det gäller hanteringen av avfall inom ramen för sin verksamhet och att de företag som så önskar även fortsättningsvis måste få möjlighet att ta hand om använda frityroiljor genom egna lösningar eller genom annan entreprenör än den kommunen har upphandlat.

Stockholm Vatten AB genomförde ändå den aktuella upphandlingen och sedan den 1 oktober 2017 finns en ny leverantör som enligt Stockholm Avfall AB (i det följande benämnt Stockholm Avfall) ska sköta hämtningen av det aktuella fettavfallet. Stockholm Avfall har informerat företagen om bl.a. sina uppfattningar att fettavfall ingår i sådant "hushållsavfall och därmed jämförligt avfall" som kommunen ensam har ansvaret för att hämta, att leverantörer som tidigare hämtat fettavfall från bl.a. restauranger inte har rätt att fortsätta göra detta efter den 1 oktober 2017 samt att den verksamhet som inte följer det upphandlade avtalet kommer att bli föremål för tillsyn hos Miljöförvaltningen.

Naturvårdsverket har i dagarna – den 7 november 2017 – publicerat vägledningen ”Kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall – spillfett och fett från fettavskiljare”, se bilaga 2. Av denna vägledning framgår att Naturvårdsverkets bedömning avseende frågan om det aktuella fettet är att betrakta som hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall överensstämmer med den uppfattning Visita har och som vi alltså framfört bl.a. i samband med ovan refererad upphandling. Naturvårdsverkets slutsats är att spillfett (dvs. fett från stekbord, fritureolja m.m.) och fett från fettavskiljare inte bör ses som ett hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall.

Naturvårdsverket anger följande som sin bedömning i den aktuella vägledningen:

”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.

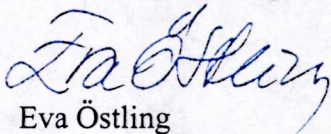
Fett från fettavskiljare kan också liknas vid avfall från reningsutrustning för att förhindra eller minska utsläpp från andra verksamheter. Sådant avfall bör inte anses ha samma nedskräpningspotential som avfall från hushåll.

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.”

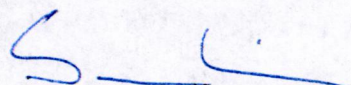
Ovanstående måste enligt Visitas uppfattning anses innebära att den hämtning av fett som staden har upphandlat avser annat avfall än sådant som kommunen enligt miljöbalken ensam har ansvar för (dvs. fettet är inte hushållsavfall eller därmed jämförligt avfall utan verksamhetsavfall). Detta innebär då i sin tur att företagen har rätt och möjlighet att låta annan leverantör än den av kommunen upphandlade hämta detta .

Visita hemställer mot denna bakgrund – med särskilt beaktande av Naturvårdsverkets nyligen publicerade vägledning i frågan – att Stockholm Avfall skyndsamt tydliggör att bolaget och staden följer bedömningen i vägledningen samt att det därmed också står de företag som så önskar fritt att anlita annan leverantör än den av staden upphandlade för hämtning av spillfett (dvs. fett från stekbord, fritureolja m.m.) och fett från fettavskiljare. Vi är tacksamma för Stockholm Avfalls återkommande med klargörande besked i denna fråga snarast.

Med vänlig hälsning



Eva Östling  
VD



Stefan Lundin  
Chefsjurist Branschjuridik

Kopia:

Enhetschef Katarina Johansson, Stockholm Avfall AB  
kund@svoa.se