

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Malmö den 26 januari 2018

SKRIVELSE: Angående Naturvårdsverkets vägledning om spillfett och fett från fettavskiljare

Avfall Sverige är branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, ett hundratal tillverkare, konsulter och privata utförare aktiva inom avfallshantering.

1. Bakgrund

Den 7 november 2017 publicerade Naturvårdsverket en vägledning avseende spillfett och fett från fettavskiljare *"Kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall – spillfett och fett från fettavskiljare"*. Naturvårdsverkets ståndpunkt är att spillfett och fett från fettavskiljare inte är att betrakta som "hushållsavfall och därmed jämförligt avfall". En vägledning är inte rättsligt bindande, men det är inte alltid en rättslig prövning kan väntas i det enskilda fallet. Vägledningen kan ha stor inverkan på hur en domstol skulle bedöma frågan om den kommer upp till prövning.

Den 10 november 2017 skickade Avfall Sverige en skrivelse till Naturvårdsverket där Avfall Sverige framförde kritik mot både innehållet i själva vägledningen och hur den hade publicerats. Delar av informationen i den skrivelsen återupprepas för tydlighetens skull i föreliggande skrivelse.

Avfall Sverige vill dock poängtera att föreliggande skrivelse utgör Avfall Sveriges nu aktuella samlade bedömning avseende spillfett och fett från fettavskiljare, vilket innebär att i den mån den finns skillnader mellan ovan nämnd skrivelse från den 10 november 2017 och föreliggande skrivelse ska föreliggande skrivelse ha företräde.

I skrivelsen lämnas Avfall Sveriges syn på Naturvårdsverkets vägledning samt generell vägledning till medlemmarna avseende spillfett och fett från fettavskiljare i relation till Naturvårdsverkets vägledning.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige anser att det är *anmärkningsvärt* att Naturvårdsverket väljer att komplettera sin vägledning från år 2007 till definitionen av hushållsavfall med endast spillfett och fett från fettavskiljare.
- Även om Naturvårdsverkets ställningstagande endast utgörs av *en icke rättsligt bindande vägledning får ett dylikt ställningstagande stora konsekvenser för kommuner och kommunala bolag* i relationen till privata verksamhetsutövare och utförare. Därför *borde Naturvårdsverket ha inhämtat synpunkter* till ett förslag till vägledning och beaktat dessa innan publicering.
- Avfall Sverige anser att det finns *brister i den rättsliga argumentationen* i Naturvårdsverkets vägledning.
- Avgörandet MÖD 2012:49 (den så kallade "frukt- och gröntdomen") avser uppkomsten av avfall i livsmedelsbutiker och inte restauranger varför *avgörandet inte direkt kan läggas till grund för en avgränsning av avfall från restauranger*.
- Avfall Sverige *ser inte skäl att frånga den tidigare bedömnigen i Avfall Sveriges guide nr. 4 till definitionen av hushållsavfall*, det vill säga att allt avfall som uppkommer i restaurangverksamhet med servering är att betrakta som hushållsavfall.
- Om lagstiftaren hade avsett att ändra regleringen av med hushållsavfall jämförligt avfall och den praxis på området som har tillämpats sedan miljöbalkens tillkomst *hade det varit naturligt att reglera en sådan ändring i samband med prop. 2015/16:166 Avfallshierarkin och de ändringar som trädde i kraft i 15 kap. miljöbalken den 2 augusti 2016*.
- Om en *blandning har skett av hushållsavfall och annat avfall* bör avfallet i sin helhet hanteras som hushållsavfall om inte de olika avfallsslagen genom rimliga åtgärder kan särskiljas genom sortering direkt vid källan.
- Avfall Sverige har i en skrivelse daterad den 13 oktober 2017 tillskrivit regeringen om *behovet av en översyn av definitionen av med hushållsavfall jämförligt avfall som sådan*. Den skrivelsen finns för nedladdning från Avfall Sveriges medlemssidor.

3. Generella kommentarer

Det är anmärkningsvärt att Naturvårdsverket väljer att komplettera sin vägledning från år 2007 till definitionen av hushållsavfall med endast spillfett och fett från fettavskiljare. Den samlade avfallsbranschen har alltsedan 2007 års vägledning publicerades efterfrågat vägledning från Naturvårdsverket till definitionen av med hushållsavfall jämförligt avfall. En kompletterande vägledning borde därför ha haft ett helhetsgrepp till definitionen av med hushållsavfall jämförligt avfall.

Naturvårdsverkets ställningstagande avseende spillfett och fett från fettavskiljare kommer att få stor effekt och kan få negativa effekter både på nedskräpning och på insamling och återvinning till bland annat biologisk återvinning av avfallet för produktion av biogödsel och biogas samt ökade risker för fettproppar vid underlåten/bristande tömning av fettavskiljare. Naturvårdsverkets ställningstagande kan också få stora ekonomiska konsekvenser för kommuner och kommunala bolag som har avtal med privata utförare som utför insamlingen på uppdrag av kommunerna.

I tiden efter det att vägledningen publicerades har Naturvårdsverket vid en branschträff uttalat att en bedömning alltid måste göras i det enskilda fallet. Avfall Sverige har också information om att privata entreprenörer, som kör på uppdrag av kommuner, är kritiska till Naturvårdsverkets vägledning.

Kommentarer till själva vägledningen

4.1 Formaliainvändningar

Avfall Sverige finner det anmärkningsvärt att Naturvårdsverket publicerar en vägledning utan att först remittera ett förslag till berörda aktörer. Remittering borde åtminstone ha gjorts till:

- kommuner via Avfall Sverige utifrån sitt lagstadgade ansvar för hushållsavfall enligt 15 kap. 20 § miljöbalken,
- kommunala VA-huvudmän via Svenskt Vatten, och
- kommunala tillsynsmyndigheter.

Även om Naturvårdsverkets ställningstagande endast utgörs av en icke rättsligt bindande vägledning får ett dylikt ställningstagande stora konsekvenser för kommuner och kommunala bolag i relationen till privata verksamhetsutövare och utförare. Därför borde Naturvårdsverket ha inhämtat synpunkter till ett förslag till vägledning och beaktat dessa innan publicering.

År 2007 publicerade Naturvårdsverket en vägledning till definitionen av hushållsavfall, den innehöll dock inte någon vägledning till med hushållsavfall jämförligt avfall utan endast vägledning till hushållsavfall från hushåll. Bakgrunden till detta var, enligt Naturvårdsverket, att det skulle göras en översyn av definitionen av hushållsavfall. Någon sådan översyn kom dock inte till stånd.

Avfall Sverige finner det anmärkningsvärt att nu år 2017 endast publicera vägledning till fraktionerna spillfett och fett från fettavskiljare eftersom samlad vägledning till definitionen av med hushållsavfall jämförligt avfall i sådant fall borde ha publicerats.

I vägledningen från år 2007 anger Naturvårdsverket: *"Vägledningen innehåller generella bedömningar. I det enskilda fallet måste alltid en särskild bedömning göras."* Motsvarande notering saknas i den nu publicerade vägledningen. Avfall Sverige anser att det hade varit lämpligt med motsvarande notering i den aktuella vägledningen.

Naturvårdsverket har under oktober och november månad 2017 haft kontakt med Avfall Sverige avseende hur Avfall Sverige ser på definitionen av spillfett och fett från fettavskiljare. Vad Avfall Sverige uttalat där är något annat än att ges möjlighet att lämna synpunkter på ett formellt förslag till vägledning och kan inte jämföras med en sådan remittering.

3.2 Angående definitionen av spillfett och fett från fettavskiljare

4.2.1 Allmänt

Det finns brister i den rättsliga argumentationen i Naturvårdsverkets vägledning.

Närmare vägledning till avgränsningen av vad som ska anses utgöra "med hushållsavfall jämförligt avfall" ges av förarbetena till 15 kap. 3 § miljöbalken (hushållsavfallsdefinitionen). Av förarbetena framgår 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 kan nämnas avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall (prop. 2015/16:166 Avfallshierarkin s. 62 som hänvisar till miljöbalkspropositionen, prop. 1997/98:45 del 2 s. 184 f).

I sin redogörelse för uttolkningen av begreppet "med hushållsavfall jämförligt avfall" tar Naturvårdsverket fasta på nedskräpningspotentialen när det gäller bedömningen av uttrycket "i renhållningssammanhang" genom en hänvisning till den upphävda renhållningslagen (1979:596) där det framgår att vid bedömningen av om avfall från annan verksamhet ska anses jämförligt med avfall från hushållsavfall ska hänsyn tas till om avfallet har en potential att skräpa ner på samma sätt som avfall från hushåll har (jfr prop. 1978/79:205).

Naturvårdsverket förbiser att hänvisa till de ovan nämnda förarbetena till miljöbalken, som dessutom hade som syfte att utveckla de tidigare lagarna. Som framgår ovan anges där uttryckligen restaurangavfall som en fraktion som utgör med hushållsavfall jämförligt avfall.

Avfall Sverige anser dessutom att Naturvårdsverket har fel avseende nedskräpningspotentialen. Kommuner har återkommande problem med dumpat fett och matavfall från restauranger i dagvattenbrunnar och marker, men också med nedskräpning kring restauranger och deras avfallshantering/kök. Kommunal borttransport av restaurangavfall är därför av stor vikt.

Vidare har Miljöförvaltningen i Malmö stad i en skrivelse från den 4 februari 2013 gjort bedömningen att frityrfett från restauranger utgör med hushållsavfall jämförligt avfall.

4.2.2 Mark- och miljööverdomstolens avgöranden MÖD 2006:65 och 2012:49

Naturvårdsverket hänvisar till Mark- och miljööverdomstolens avgöranden MÖD 2006:65 och MÖD 2012:49 i sin vägledning.

Rättsfallet MÖD 2006:65 bekräftar att avfall som uppkommer i caféer, restauranger, personalmatsalar, personalutrymmen, dagrum, väntsalor och andra allmänna utrymmen är att betrakta som hushållsavfall.

I rättsfallet MÖD 2012:49 var det fråga om huruvida avfall i form av frukt och grönsaker från en livsmedelsaffär var jämförligt med hushållsavfall. En livsmedelsaffär önskade att själv transportera bort avfall i form av utrensad frukt och grönsaker. Kommunen ansåg att avfallet var att jämställa med hushållsavfall vilket innebar att endast kommunen hade rätt att transportera avfallet. Kommunen ansåg vidare att det inte fanns skäl för dispens. Samtliga instanser ansåg emellertid att även om avfallet till sin karaktär påminde om hushållsavfall uppstod det som en följd av verksamheten och inte som en följd av att människor vistades i lokalerna. Avfallet var därmed inte jämförligt med hushållsavfall.

Intressant med avgörandet är MÖD:s resonemang om förutsättningarna för vad som är hushållsavfall. Enligt MÖD ska två förutsättningar föreligga. Domstolen motiverar närmare sitt avgörande enligt 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.”

I MÖD 2012:49 resonerar Mark- och miljööverdomstolen alltså kring hur avfallet har uppkommit som en viktig grund för avgränsning av om det ska bedömas som hushållsavfall eller annat avfall än hushållsavfall. Avgörandet avser dock uppkomsten av avfall i livsmedelsbutiker och inte restauranger varför avgörandet inte direkt kan läggas till grund för en avgränsning av avfall från restauranger.

Avfall Sverige ser inte skäl att frånga den tidigare bedömningen i Avfall Sveriges guide nr. 4 till definitionen av hushållsavfall, det vill säga att allt avfall som uppkommer i restaurangverksamhet med servering är att betrakta som hushållsavfall. Den bedömningen grundar sig dels på avfallets karaktär och dels att avfallet uppstår som en direkt följd av att människor uppehåller sig i lokalen, i huvudsak för att äta och dricka. Detta följer bland annat av Mark- och miljööverdomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 22 juli 2015 i mål nr M 3707-15 angående avfallshanteringen vid Berns salonger och flera andra rättsfall. Varken spillfett eller fett från fettavskiljare uppstår ju utan att restaurangbesökare beställer mat i restaurangen. Därför bör avfall från restauranger i sin helhet vara

att betrakta som med hushållsavfall jämförligt avfall, även med hänsyn tagen till det tidigare nämnda avgörandet från Mark- och miljööverdomstolen, MÖD 2012:49.

Som ovan har nämnts anges särskilt i förarbetena till miljöbalken att restaurangavfall är jämförligt med avfall från hushåll. Detta gäller uppenbarligen allt avfall som inte omfattas av producentansvar. Om lagstiftaren hade avsett att ändra den regleringen och den praxis på området som har tillämpats sedan miljöbalkens tillkomst hade det varit naturligt att reglera en sådan ändring i samband med prop. 2015/16:166 Avfallshierarkin och de ändringar som trädde i kraft i 15 kap. miljöbalken den 2 augusti 2016.

4.2.3 Blandat avfall

Om en blandning har skett av hushållsavfall och annat avfall bör avfallet i sin helhet hanteras som hushållsavfall om inte de olika avfallsslagen genom rimliga åtgärder kan särskiljas genom sortering direkt vid källan. En förutsättning för att blandat avfall ska vara att betrakta som hushållsavfall bör också vara att det blandade avfallet till sina egenskaper och sammansättning är att jämföras med avfall från hushåll.

Grunden för denna bedömning är att kommunens ensamrätt avseende hanteringen av hushållsavfall som följer av 15 kap. 24 § 1 st. miljöbalken. I den bestämmelsen anges att om kommunen enligt 15 kap. 20 § miljöbalken, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 22 § miljöbalken, ska ansvara för viss hantering av avfall, får den hanteringen inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar. En motsatt tolkning skulle leda till att en restaurang som blandar hushållsavfall och verksamhetsavfall genom detta 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.

Fett från fettavskiljare i restauranger består av en blandning av avfall från gästernas matrester i restauranglokalen och avfall som är en följd av matberedningen i köket. Om en blandning skett av hushållsavfall och annat avfall bör avfallet i sin helhet hanteras som hushållsavfall om inte de olika avfallsslagen genom rimligt åtgärder kan särskiljas direkt vid källan. Detta är ju knappast möjligt när det gäller fettavskiljarslam. Därför bör fett från fettavskiljare från restauranger – även när det gäller blandat avfall - i sin helhet vara att betrakta som med hushållsavfall jämförligt avfall.

Ovan har Avfall Sverige argumenterat för att fett från fettavskiljare även utan att det har skett någon blandning med annat avfall än hushållsavfall utgör med hushållsavfall jämförligt avfall. Men om bedömningen ändå skulle göras att fett från matberedningen i köket inte utgör jämförligt hushållsavfall anser Avfall Sverige alltså inte att det finns grund för en sådan bedömning då avfallet blandas i fettavskiljaren.

5. Angående retur- och återtagningssystem

I tillägg till detta kan sägas sådant som ingår i retur- och återtagningssystem och hanteras separat, inte utgör hushållsavfall och särskilt inte om hanteringen utgör ett led i producentansvaret. Avfall Sverige vill uppmärksamma att retur- eller återtagningssystem (till exempel för spillfett) avser system som ägs och upprätthålls av innehavaren, leverantören eller varuproducenten. Systemet

kan bara bygga på att varan kasserats av producent eller leverantör. Verksamhetsutövaren kan inte vara innehavaren, jämför definitionen av avfall 15 kap. 1 § miljöbalken, då returtransporten i så fall omfattas av tillstånds- och anmälningskrav för avfallstransporter. Detta innebär således att returneringen och återtagningen måste tillhandahållas av producent eller leverantör av varan i fråga. En fristående entreprenör har därmed inte behörighet att självständigt etablera ett retur- och återtagningssystem för spillfett.

7. Översyn av definitionen av med hushållsavfall jämförligt avfall

Avfall Sverige har i en skrivelse daterad den 13 oktober 2017 tillskrivit regeringen om behovet av en översyn av definitionen av med hushållsavfall jämförligt avfall som sådan. Den skrivelsen finns för nedladdning från Avfall Sveriges medlemssidor.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår jurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Vänliga hälsningar

Avfall Sverige



Weine Wiqvist
Vd