

Alexandra Edengren

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Yttrande gällande definition av fettavskiljarslam

Ärende

Miljö- och stadsbyggnadskontoret fick den 20 december 2017 en begäran från Tekniska kontoret om ett yttrande gällande definitionen av fettavskiljarslam. Begäran kom till följd av att Naturvårdsverket den 7 november 2017 publicerat en kompletterande vägledning om hushållsavfall med avseende på spillfett och fett från fettavskiljare. Naturvårdsverkets bedömning är att spillfett och fett från fettavskiljare generellt inte bör ses som hushållsavfall, och därmed jämförligt avfall, utan som verksamhetsavfall.

Danderyds kommun saknar i dagsläget entreprenör för tömning av fettavskiljare. Tekniska kontoret förbereder att gå ut med en upphandling för tömning av fettavskiljare i februari 2018 varför tekniska kontoret anser att ett klargörande från tillsynsmyndigheten över definitionen av fettavskiljarslam är nödvändig.

Om fettavskiljarslammet skulle betraktas som verksamhetsavfall skulle det inte innebära någon förändring mot hur det är idag. Tekniska kontorets inventering av verksamheternas fettavskiljare visar att det finns brister. Kommunens VA-enhet har återkommande problem på olika platser i kommunen efter att spillvatten trängt upp i lokaler på grund av fettansamlingar i ledningar.

Tekniska kontoret har begränsade möjligheter att kontrollera om fettavskiljare finns och hur ofta de töms. Uppföljningar utan en upphandlad entreprenör går att göra men det är mer komplicerat, tidskrävande och därmed kostsamt. En upphandlad entreprenör skulle ha uppdrag att tömma och statusbesiktiga fettavskiljare. Därmed får kommunen en bättre kontroll över tömningen.

Miljö- och stadsbyggnadskontorets bedömning är att fettavskiljarslam från fettavskiljare inom restaurangverksamhet är enligt miljö- och stadsbyggnadskontoret att betrakta som hushållsavfall på samma sätt som övrigt avfall från restauranger. Den bedömningen anser miljö- och stadsbyggnadskontoret vara i linje med förarbetsuttalanden och mark- och miljööverdomstolens praxis inom området.

Alexandra Edengren

Miljö- och stadsbyggnadskontorets förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar enligt miljö- och stadsbyggnadskontorets förslag:

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att översända kontorets tjänsteutlåtande som svar på skrivelsen från Tekniska kontoret.

Bakgrund

Miljö- och stadsbyggnadskontoret fick den 20 december 2017 en begäran från Tekniska kontoret om ett yttrande gällande definitionen av fettavskiljarlam. Begäran kom till följd av att Naturvårdsverket den 7 november 2017 publicerat en kompletterande vägledning om hushållsavfall med avseende på spillfett och fett från fettavskiljare. Naturvårdsverkets bedömning är att spillfett och fett från fettavskiljare generellt inte bör ses som hushållsavfall, och därmed jämförligt avfall, utan som verksamhetsavfall.

I Danderyds kommun saknas i dagsläget en entreprenör för tömning. Tekniska kontoret har motiverat sin framställan med att VA- och avfallsavdelningen förbereder att gå ut med en upphandling för tömning av fettavskiljare i februari 2018 varför tekniska kontoret anser att ett klagörande från tillsynsmyndigheten över definitionen av fettavskiljarlam är nödvändig.

Miljö- och stadsbyggnadskontorets utredning*Vad är en fettavskiljare*

Fettavskiljare är en anordning som fångar upp fetter innan de når det allmänna avloppet. Avskiljaren fungerar enligt principen att fett är lättare än vatten. En fettavskiljare är en vattenbehållare där slam och tyngre partiklar sjunker till behållarens botten medan fettet ansamlas på vattenytan. Fett som når ut i allmänna avloppet kyls ned och stelnar. Risk finns att fett fastnar på avloppsledningarnas väggar och så småningom täpper igen avloppssystemet. Anläggningar där fettavskiljare ska vara installerade är bland annat: bagerier, slakterier, restauranger och konditorier¹.

Hushållsavfall och den kommunala bortforslingskyldigheten

Med hushållsavfall avses enligt 15 kap 3 § miljöbalken avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall.

¹ Fettavskiljare, //sv.wikipedia.org/w/index.php?title=Fettavskiljare&oldid=37410286 (senast besökt januari 29, 2018).

Alexandra Edengren

Enligt 15 kap 20 och 24 §§ miljöbalken, har kommunen ansvar för att hushållsavfall (undantaget avfall som omfattas av producentansvar) transporteras till en behandlingsanläggning om det behövs för att tillgodose såväl skyddet av människors hälsa och miljön som enskilda intressen. Detta är vad som kallas det kommunala avfallsmonopolet. Någon annan, än kommunen eller den som kommunen anlitar för detta, får inte hantera transporten. Detta gäller dock inte en fastighetsinnehavare som på fastigheten återvinner eller bortskaffar avfallet, om det görs utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön och det finns särskilda skäl för en sådan dispens.

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).

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, dels om avfallet i ett renhållningssammanhang är jämförligt med hushållsavfall (jfr MÖD 2006:65 och 2012:49). I MÖD 2006:65 gjorde mark- och miljööverdomstolen gällande att avfall från restauranger, caféer, väntrum, personalmatsalar osv på ett antal sjukhus ansågs utgöra hushållsavfall enligt miljöbalken.

Naturvårdsverkets kompletterande vägledning

Naturvårdsverket utkom den 7 november med en kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall gällande spillfett och fett från fettavskiljare. Naturvårdsverkets bedömning är att spillfett och fett från fettavskiljare generellt inte bör ses som ett hushållsavfall (och därmed jämförligt avfall) eftersom detta avfall uppkommer till följd av en restaurangverksamhet och inte till följd av att människor uppehåller sig i lokalen. Detta likställs med omständigheterna som gjorde att mark- och miljööverdomstolen i avgörandet MÖD 2012:49 bedömde att avfall i form av utrensad frukt och grönt uppstår till följd av den verksamhet som bedrivs i lokalen och inte som en följd av att människor uppehåller sig där. Naturvårdsverket likställer fett från fettavskiljare vid avfall från reningsutrustning för att förhindra eller minska utsläpp från andra verksamheter. Avfallet bör inte anses ha samma nedskräpningspotential som avfall från hushåll.

Alexandra Edengren

I Naturvårdsverkets vägledning från 2008 till definitionen av hushållsavfall refereras till miljöbalkspropositionen 1997/98:45, del 2 gällande definitionen av avfall från annan verksamhet som är jämförligt med hushållsavfall men det ges ingen närmare vägledning gällande den sortens avfall.

Konsekvenser av definitionen av fettavskiljarlam enligt Tekniska kontoret

Tekniska kontoret har i sin skrivelse daterad 4 januari 2018 redogjort för hur verksamheten påverkas beroende på definitionen av fettavskiljarlam samt hur nuläget är. Detta sammanfattas i nedanstående punkter:

- Om fettavskiljarlammet skulle betraktas som verksamhetsavfall skulle det inte innebära någon förändring mot hur det är idag.
- Tekniska kontorets inventering över fettavskiljare under våren 2017 visade att 86 verksamheter i kommunen har fettavskiljare medan 121 inte har det. Flera av de verksamheter som har avskiljare tömmer mer sällan än vad som anges i kommunens avfallsföreskrifter vilket är minst fyra gånger per år.
- Kommunens VA-enhet har återkommande problem på olika platser i kommunen efter att spillvatten trängt upp i lokaler på grund av fettansamlingar i ledningar.
- Tekniska kontoret har begränsade möjligheter att kontrollera om fettavskiljare finns och hur ofta de töms. Uppföljningar utan en upphandlad entreprenör går att göra men det är mer komplicerat, tidskrävande och därmed kostsamt.
- En upphandlad entreprenör skulle ha uppdrag att tömma och statusbesiktiga fettavskiljare. Därmed får kommunen en bättre kontroll över tömningen.
- Tekniska kontoret är angeläget om att avfallet samlas in och behandlas på det ur miljöhänsyn mest fördelaktiga sättet. Avfallet kommer att gå till produktion av biogas.
- Vid upphandling kan man ställa miljö- och arbetsmiljökrav på entreprenören. Vid kommunalt upphandlad entreprenör kommer möjligheterna för mindre seriösa tömningsentreprenörer att minska.

Omvärldsbevakning

Avfall Sverige, branschorganisation inom avfallshantering och återvinning, delar inte Naturvårdsverkets uppfattning vilket de utvecklat i bifogat PM från den 8 december 2017. Bland annat ser inte Avfall Sverige skäl att

Alexandra Edengren

frånga sin tidigare bedömning till definitionen av hushållsavfall, det vill säga att allt avfall som uppkommer i restaurangverksamhet med servering är att betrakta som hushållsavfall.

Miljöförvaltningen i Malmö stad definierade, i skrivelse från den 4 februari 2013 till det kommunala bolaget VA Syd, använd fritureolja och annat spillfett från restauranger som avfall, jämförligt med hushållsavfall. Detta innebär då att kommunen (med dess entreprenörer) har ensamrätt att hämta fett.

Stockholms stads miljö- och hälsoskydds nämnd utvecklade i sitt beslut den 31 januari 2017 sin definition av hushållsavfall respektive verksamhetsavfall. Av beslutet framgår att spillfett och fett från en fettavskiljare inom restaurangverksamhet är enligt nämnden att betrakta som hushållsavfall på samma sätt som övrigt avfall från restauranger.

Vid telefonkontakt med Linköpings kommun framkom att man kommer att tillämpa Naturvårdsverkets vägledning utifrån att flera aktörer kan tillåtas hämta fettavskiljarslam.

Vid kontakt med Täby kommun framkom att avfallsenheten är precis på väg att starta upp ett avtal för insamling av fett från fettavskiljare i januari. Täby kommun anser att det är ett hushållsavfall och har därför handlat upp tjänsten.

Miljö- och stadsbyggnadskontorets yttrande

Fettavskiljarslam från fettavskiljare inom restaurangverksamhet är enligt miljö- och stadsbyggnadskontoret att betrakta som hushållsavfall på samma sätt som övrigt avfall från restauranger. Den bedömningen anser miljö- och stadsbyggnadskontoret vara i linje med förarbetsuttalanden och mark- och miljööverdomstolens praxis inom området.

Avfallet som uppstår på en restaurangverksamhet med servering är att betrakta som hushållsavfall. Detta till följd av att avfallet uppkommer på grund av att människor uppehåller sig i lokalen, i huvudsak för att äta. Fettavskiljarslam från restauranger påminner till sin karaktär om hushållsavfall och uppstår till följd av att människor uppehåller sig där och intar sina måltider där. Detta till skillnad från spillfett som uppstår vid exempelvis anläggningar som producerar färdiglagad mat, som inte serveras vid anläggningen utan som säljs vidare till exempelvis restauranger och matbutiker.

Till följd av det kommunala avfallsmonopolet gäller det att verksamhetsavfall blandat med hushållsavfall är normalt att anse som hushållsavfall (jmf 15 kap. 20, 22 och 24 §§). Den motsatta tolkningen skulle leda till att en restaurang som blandar hushållsavfall och verksamhetsavfall skulle kringgå förbudet i 15 kap. 24 § miljöbalken. Det

Alexandra Edengren

förutsätter dock att de olika avfallsslagen inte kan sorteras på plats. Matrester som uppstår i en restaurang definieras som ett hushållsavfall och är en direkt följd till att människor uppehåller sig i lokalen. Fett som hamnar i fettavskiljaren från matlagningen blandas med matrester från restauranggästerna. Det går inte att särskilja dessa avfallsslag. Därmed borde slammet betraktas som ett hushållsavfall.

Förarbetena till miljöbalken anger särskilt restaurangavfall som exempel på jämförbart med hushållsavfall. (prop. 1997/98:45 del 2 s. 185). Lagstiftaren gjorde inga ändringar i definitionen med avseende på den praxis som utvecklats på området vid översynen av 15 kap. miljöbalken 2016.

Miljö- och stadsbyggnadskontorets bedömning stöds även av den bedömning som Avfall Sverige gjort i ett dokument från den 8 december 2017, se bifogad skrivelse.

Tekniska kontoret har i sin konsekvensbedömning daterad 4 januari 2018 redogjort för problem som bedöms ha uppstått på grund av bristfällig tömning eller avsaknad av fettavskiljare t.ex. inträngning av spillvatten i butikslokaler på grund av fettansamlingar i ledningen. Arbetet med spolning av ledningar är kostsamma och kan upplevas som sanitär olägenhet för boende och verksamheter.

En nedskräpningsrisk som anges i Avfall Sveriges skrivelse är att 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.

Om tömning av fettavskiljarslam sker genom kommunens försorg då har kommunen större möjlighet att utöva kontroll över tömningen, att avfallet omhändertas på ett godtagbart sätt och att avfallstransporten endast utförs av företag som har tillstånd av länsstyrelsen. Tekniska kontoret framför i sin argumentation att uppföljningar utan en upphandlad entreprenör går att göra men det är mer komplicerat, tidskrävande och därmed kostsamt.

Nämndens ställningstagande kan i praktiken komma att ske genom ett föreläggande mot en eller flera restauranger att lämna spillfett och fett från fettavskiljare till den av kommunen anvisade entreprenören. Ett sådant föreläggande kommer att kunna överklagas först till länsstyrelsen och sedan till mark- och miljödomstolen och därifrån till mark- och miljööverdomstolen. Ett prejudicerande avgörande från mark- och miljööverdomstolen blir vägledande för hur den nu aktuella frågan ska bedömas.

Virpi Lindfors

Miljö- och stadsbyggnadsdirektör

Alexandra Edengren

Miljö- och hälsoskyddsinspektör



Alexandra Edengren

Bilagor:

Bilaga 1. Skrivelse från tekniska kontoret 20 december 2017

Bilaga 2. Komplettering från tekniska kontoret, redogörelse över hur verksamheten påverkas beroende på definitionen av fettavskiljarslam 4 januari 2018

Bilaga 3. Naturvårdsverkets kompletterande vägledning till definitionen av hushållsavfall – spillfett och fett från fettavskiljare 7 november 2017

Bilaga 4. Skrivelse från Avfall Sverige 8 december 2017

Expedieras:

Tekniska nämnden

(inkl tjänsteutlåtande och bilagor)