

Vägledning till definitionen av hushållsavfall

Syftet med denna text är att ge vägledning kring begreppet hushållsavfall och dess omfattning.

Vägledningen innehåller vår bedömning av hur begreppet hushållsavfall bör tolkas utifrån gällande lag. Vägledningen innehåller generella bedömningar. I det enskilda fallet måste alltid en särskild bedömning göras.

Vägledningen syftar inte till att ge vägledning om hur avfall bör omhändertas.

Innehåll

INNEHÅLL	2
HUSHÅLLSAVFALL UPPKOMMER BÅDE I HUSHÅLL OCH I VERKSAMHETER	2
AVFALL FRÅN HUSHÅLL	2
ALLT AVFALL FRÅN BOSTÄDER ÄR INTE HUSHÅLLSAVFALL	3
”...DÄRMED JÄMFÖRLIGT AVFALL FRÅN ANNAN VERKSAMHET”	3
BYGG- OCH RIVNINGSAVFALL FRÅN BOSTÄDER	4
JAKTAVFALL	4
DÖDA HUSDJUR	4
LATRIN, TOALETTAVFALL OCH SLAM FRÅN AVLOPP	4
AVFALL FRÅN HEMSJUKVÅRD	5
BILDELAR OCH VERKSTÄDER	5
UNDANTAG FRÅN KOMMUNENS BORTFORSLINGSSKYLDIGHET	5
VEM AVGÖR VAD SOM ÄR HUSHÅLLSAVFALL?	7

Hushållsavfall uppkommer både i hushåll och i verksamheter

Miljöbalkens definition av hushållsavfall återfinns i 15 kap, § 2.

2 § Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet

Som framgår av definitionen delas begreppet hushållsavfall upp i två led. Dels ”avfall som kommer från hushåll” och dels ”därmed jämförligt avfall från annan verksamhet”.

Avfall från hushåll

I miljöbalkspropositionen (1997/98:45, del 2, sid 184 f) sägs följande om vad som är ”avfall från hushåll”:

Som exempel på avfall som kommer från hushåll kan nämnas sopor, köksavfall, latrin och slam från slambrunnar och slamtankar.

Till hushållsavfall räknas också skrymmande avfall som exempelvis utrangerade möbler, cyklar och liknande föremål. Dit räknas även överblivna läkemedel samt miljöfarliga batterier, oljerester, färgrester, rester av bekämpningsmedel och annat farligt avfall som ingår som beståndsdel i avfall som kommer från hushåll.

I enlighet med gällande rätt bör begreppet hushållsavfall ges en sådan omfattning att det svarar mot det behov av borttransport av avfall som regelmässigt uppkommer vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål.

Propositionstexten ger vägledning på två sätt, dels tydliggörs vad som är hushållsavfall genom att räkna upp exempel på avfall som kommer från hushåll (se ovan) och dels genom att generellt ange att begreppet hushållsavfall bör ges en sådan omfattning att det svarar mot det behov av borttransport av avfall som regelmässigt uppkommer vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål.

Att ett avfall uppkommer regelmässigt bör tolkas som att det är normalt förekommande. Vissa avfall uppstår inte alls i en del hushåll men är normala i andra hushåll (t.ex. trädgårdsavfall, avfall från olika hobbyverksamheter m.m.). Vad som är regelmässigt bör därför tolkas som vad som är normalt eller vanligt ur ett kollektivt perspektiv och därmed tillåta variationer mellan olika hushåll.

Någon begränsning till just mark och byggnad är troligen inte avsedd och formuleringen bör även anses omfatta avfall från till exempel boende i hamnar.

Av texten kan man dra slutsatsen att hushållsavfall kan vara avfall från hushåll i formen av såväl traditionella säck- och kärlopsopor som grovavfall och farligt avfall.

Allt avfall från bostäder är inte hushållsavfall

Allt avfall som uppstår i bostäder är inte avfall från hushåll och därmed inte hushållsavfall. För att vara hushållsavfall ska avfallet komma från användande av bostaden för bostadsändamål. Om någon använder sin bostad för att driva en verksamhet eller överhuvudtaget för annat än bostadsändamål så är avfallet från denna verksamhet inte regelmässigt hushållsavfall.

”...därmed jämförligt avfall från annan verksamhet”

Begreppet hushållsavfall omfattar förutom avfall från hushåll även därmed jämförligt avfall från andra verksamheter. I miljöbalkspropositionen¹ förklaras betydelsen av detta på följande sätt:

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.

Av förarbetena framgår att hushållsavfall kan uppstå vid i stort sett alla typer av verksamheter (”industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet”).

Miljööverdomstolen kommenterar vad som kan anses vara ”därmed jämförligt avfall” på följande sätt i domen gällande Sahlgrenska sjukhuset². ”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.”

Regeringen har i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2008 givit verket i uppdrag att ”göra en konsekvensbedömning av att begränsa definitionen av hushållsavfall till avfall som uteslutande kommer från hushåll. I uppdraget ingår att se till vilka miljömässiga och hygieniska effekter som kan uppkomma samt att analysera vilka förändringar som kan följa av att flera aktörer får tillgång till marknaden. I uppdraget ingår vidare att göra en samhällsekonomisk bedömning såväl som en bedömning för enskilda aktörer. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2008.”

¹ Miljöbalkspropositionen 1997/98:45, del 2, s. 185.

² Miljööverdomstolen, Svea hovrätt, dom 2006-12-18 i mål nr M 7670-05.

Regeringen överväger att utifrån konsekvensbedömningen ändra definitionen så att endast avfall från hushåll omfattas. Naturvårdsverket anser därför att det inte är ändamålsenligt att vägleda närmare i frågan om vad som är därmed jämförligt avfall från verksamheter.

I den följande texten vill vi ge vägledning för några specifika typer av avfall

Bygg- och rivningsavfall från bostäder

Avfall från underhåll, reparation, ombyggnad eller rivning av bostad eller fastighet kan vara antingen hushållsavfall eller icke hushållsavfall.

Mindre underhållsarbeten och reparationer i bostaden bör räknas som en normal del av boendet. Avfall från sådana arbeten (till exempel målning, tapetsering, slipning av golv och byte av förslitningsdetaljer) är därför hushållsavfall.

Om ett byggarbete är omfattande (större reparation, renovering, ombyggnad, rivning etc.) uppstår avfallet främst på grund av byggverksamhet och inte av boende. Avfall från omfattande arbeten kan inte anses komma från hushåll. Avfallet kan inte heller anses vara därmed jämförligt. Om ett arbete är omfattande eller ej behöver bedömas i varje enskilt fall.

Jaktavfall

Jakt för egen konsumtion och som fritidssyssla bör anses vara en del av boende. Avfall från sådan jakt är därför hushållsavfall. Om jakten bedrivs i kommersiellt syfte, till exempel om köttet ska säljas eller om jakten arrangeras som en turist- eller upplevelseverksamhet, kan avfallet inte anses komma från hushåll. Avfallet är inte heller att se som ”därmed jämförligt avfall” och ska därför inte anses vara hushållsavfall.

Det jaktavfall som är hushållsavfall kan ofta vara olämpligt att lämna i kommunens säck- och kärssystem för insamling av hushållssopor. För att undvika hygieniska problem ska jaktavfall alltid hanteras efter de lokala förutsättningarna och enligt den kommunala renhållningsordningen.

Döda husdjur

Sällskapsdjur är en del av normalt boende och döda sällskapsdjur är därför hushållsavfall. För att undvika hygieniska problem ska döda husdjur alltid hanteras efter de lokala förutsättningarna och enligt den kommunala renhållningsordningen.

Döda djur från djuruppfödning, kennel eller annan verksamhet kan inte anses komma från hushåll. Avfallet kan inte heller anses vara ”därmed jämförligt avfall” och ska därför inte anses vara hushållsavfall.

Latrin, toalettavfall och slam från avlopp

Latrin och toalettavfall från enskilda anläggningar är hushållsavfall. Detsamma gäller slam från hushållens slambrunnar. Om avfallet uppstår i en anläggning som

behandlar latrin eller toalettavfall från flera olika fastigheter bör det inte anses komma från hushåll i de fall anläggningen är stor, tekniskt komplex eller på annat sätt skiljer sig från en anläggning avsedd för enstaka hushåll. I de fallen kan inte avfallet heller anses som därmed jämförligt.”

Avfall från hemsjukvård

Hemsjukvården kan delas in i egenvård och i personalskött vård i hemmet. Vid såväl egenvård som personalskött vård i hemmet uppkommer ofta avfall som kräver särskild uppmärksamhet och/eller särskild hantering.

Som egenvård räknas de uppgifter som ansvarig läkare normalt lämnar till patient eller anhöriga att sköta om. Det avfall som då uppstår är en direkt följd av boendet och är därför hushållsavfall.

Uppgifter som förutsätter mer omfattande instruktion och handledd träning av ansvarig läkare eller sjuksköterska är att räkna till hälso- och sjukvård, oavsett vem som utför uppgiften.

Vid personalskött vård i hemmet är det vårdgivarens ansvar att se till att allt avfall som uppkommer som en följd av verksamheten kan hanteras på ett miljömässigt och säkert sätt. Detta gäller även det avfall som lämnas till kommunen som en del av patientens hushållsavfall. Vårdgivaren bör därför vid sin planering ta hänsyn till personalens och hushållets möjligheter att hantera det uppkomna avfallet på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och enligt kommunens renhållningsordning.

De avfall som uppstår genom vårdpersonalens verksamhet kan inte anses komma från hushåll. Detta kan till exempel gälla skärande/stickande/smutförande avfall, läkemedelsavfall och sjukvårdsmaterial som normalt inte förekommer i hushållet. Det avfallet kan inte heller anses vara därmed jämförligt avfall.

Avfall som uppkommer vid personalskött vård i hemmet är dock hushållsavfall om det även uppkommer vid patientens egenvård (till exempel läkemedelsrester, insulinsprutor och bandage).

Bildelar och verkstäder

Uttjänta fordonsdelar och annat avfall från hyrgarage och gör-det-självt verkstäder på till exempel bensinmackar är inte hushållsavfall. Avfallet bör anses vara en direkt följd av verksamheten (uthyrning av verkstad). Avfallet avviker i normalfallet från avfall som uppstår till följd av att människor vistas i lokaler och anläggningar. Om samma avfall uppstår i ett hushåll är det dock hushållsavfall.

Undantag från kommunens bortforslingsskyldighet

Kommunen ska enligt 15 kap. 8 § miljöbalken svara för att det hushållsavfall som inte omfattas av producentansvar transporteras till en behandlingsanläggning, om

det behövs för att tillgodose såväl skyddet av människors hälsa och miljön som enskilda intressen, samt att det återvinns eller bortskaffas. När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet ska fullgöras ska hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själv ta om hand hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart för människors hälsa och miljön. Kommunen ska vidare i sin planering och i sina beslut beakta att borttransporten anpassas till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse. I sådana planer och beslut ska kommunen ange under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om det hushållsavfall som uppkommer hos dem. Renhållningsordningen, som ska innehålla de föreskrifter som gäller för hanteringen av avfall i kommunen, ska ange under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om det hushållsavfall som uppkommer hos dem (15 kap. 11 § miljöbalken).

Enligt 15 kap. 18 § miljöbalken gäller att när avfall ska transporteras bort genom kommunens eller producentens försorg så får avfallet inte komposteras eller grävas ned eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren. Detta gäller dock inte om avfallet kan tas om hand på fastigheten utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. Förbudet gäller alltså inte om avfallet kan tas om hand utan sådan risk. Det finns dock ett krav på att anmälan ska göras till kommunen innan återvinning eller bortskaffning sker av annat avfall än trädgårdsavfall (38 § avfallsförordningen [2001:1063]). Kommunen kan på grundval av en sådan anmälan, om den t.ex. inte delar uppfattningen att risk saknas, förbjuda den enskilde att själv ta hand om avfallet. Om det finns en viss risk, men avfallet kan tas om hand av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren själv på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön, kan kommunen efter ansökan ge dispens från förbudet om det finns särskilda skäl (15 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken). Det är möjligt att söka dispens även för verksamhet eller åtgärder som inte är förbjudna.

Om kommunen svarar för att avfallet ska transporteras bort gäller att någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar för ändamålet inte får ta befattning med transporten (15 kap. 21 § miljöbalken).

Miljööverdomstolen har i domen gällande Sahlgrenska sjukhuset³ sagt att ”Kommunens bortforslingsskyldighet i fråga om hushållsavfall gäller om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen. Bortforslingsskyldigheten är således inte absolut.” Av domen följer att vid en prövning av undantag från bestämmelser i en kommunal renhållningsordning måste omständigheterna i det enskilda fallet prövas mot behovet av borttransport i kommunal regi enligt 15 kap. 8 § miljöbalken och dispensbestämmelsen i 15 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken. Vidare måste de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken beaktas vid en sådan prövning. Av betydelse är även den uttryckliga skyldigheten för avfallsinnehavare enligt 15 kap. 5 a § miljöbalken att se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Med stöd av domen

³ Miljööverdomstolen, Svea hovrätt, dom 2006-12-18 i mål nr M 7670-05.

torde det vara möjligt för en avfallsinnehavare att i under vissa omständigheter få anlita någon som har erforderliga tillstånd enligt avfallsförordningen (2001:1063) och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att hämta avfallet för att därefter återvinna eller bortskaffa det.

Vem avgör vad som är hushållsavfall?

Det är i första hand verksamhetsutövaren eller den som innehar avfall som ska göra en bedömning av om det är fråga om hushållsavfall. Om det är fråga om hushållsavfall ska avfallsinnehavaren bedöma om avfallet omfattas av producentansvar. Tillsynsmyndighet för avfallsfrågor är den kommunala nämnd som ansvarar för miljöfrågor (26 kap. 3 § miljöbalken). Om en verksamhetsutövare är osäker på om det är hushållsavfall eller om avfallet omfattas av producentansvar bör han eller hon rådgöra med tillsynsmyndigheten. En entreprenör som kommunen har anlitat eller ett kommunalt renhållningsbolag kan inte fatta myndighetsbeslut, t.ex. om det är fråga om hushållsavfall eller inte. Det är endast tillsynsmyndigheten som kan fatta sådana beslut.