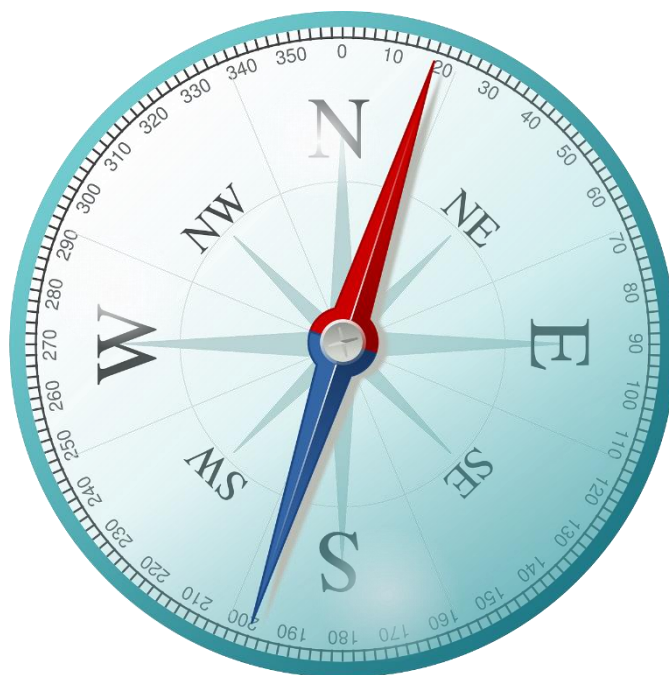




Återvinnings  
industrierna

# Vägledning

Innebörden av begreppet verksamhetsavfall



Stöd för verksamheter och återvinningsföretag att använda vid avfallshantering.

April 2017

# Vägledning: Innebörden av begreppet verksamhetsavfall

## Inledning

I lagstiftningen saknas en tydlig definition av begreppet verksamhetsavfall. Syftet med denna vägledning är att ge en definition och tolkning av begreppet samt redovisa några praktiska exempel av verksamhetsavfall i olika branscher. Vägledningen utgår ifrån rättspraxis och förarbetena till lagstiftningen.

Genom en tydlig vägledning till begreppet verksamhetsavfall kan den rättsosäkerhet som i dag råder för verksamhetsutövare minska. Osäkerheten kring nuvarande tolkning beror på att kommunerna i Sverige i dag har olika syn på vad som skall klassificeras som verksamhetsavfall och vad som klassas som hushållsavfall.

Kommunerna har enligt lagstiftningen ett renhållningsansvar för hushållsavfall och därmed jämförbart avfall. Övrigt avfall är att betrakta som verksamhetsavfall för vilket verksamhetsutövare/innehavare ansvarar för. En enhetlig tolkning är särskilt viktig för företag som verkar i flera kommuner eller nationellt. Behovet av en tydlig definition av verksamhetsavfall har ökat i takt med att samhället förbereder en transformation mot en cirkulär ekonomi. Verksamhetsutövare måste ha en förutsebarhet och tydlighet om vad deras ansvar omfattar så att de utifrån miljöbalken och avfallshierarkin kan utveckla en resurseffektiv avfallshantering inom ramen för sitt hållbarhetsarbete.

## Sammanfattningsvis gäller följande för avfall från verksamheter:

- Med verksamhetsavfall avses avfall som uppstår i samband med produktion av varor och tjänster från alla typer av verksamhet, t.ex. industrier, jordbruk, offentlig verksamhet, organisationer, butiker, restauranger och kontor.
- Det är i första hand verksamhetsutövarens ansvar att bestämma om det är ett verksamhetsavfall eller inte, men avgörs på objektiva grunder utifrån vad som är verksamhetsavfall.
- Varken ett kommunalt avfallsbolag eller en renhållningsförvaltning kan bestämma att ett visst avfall ska betraktas som ett hushållsavfall. Om det råder osäkerhet om hur avfallet ska klassificeras kan bara den lokala tillsynsmyndigheten fatta ett myndighetsbeslut i frågan. Detta beslut kan överklagas till länsstyrelsen och därefter till mark- och miljödomstolen.
- Avfall som uppkommer när mat tillagas/produceras i storkök, catering, restauranger, caféer och liknande verksamhet är verksamhetsavfall.
- Utrangerade livsmedel som inte sålts i butiker, med eller utan förpackningar, är verksamhetsavfall.
- En verksamhet kan söka dispens hos kommunen för att hantera sådant avfall som ska klassificeras som hushållsavfall enligt 15 kap. 25 § miljöbalken. Om beslutet avslås kan det överklagas till länsstyrelsen och därefter till mark- och miljödomstol.

# 1. Verksamhetsutövarens ansvar

## 1.1 Allmänt

Med verksamhetsutövare avses i detta sammanhang alla de som utövar någon form av verksamhet där det genereras avfall, t ex industrier, jordbruk, offentliga verksamheter, organisationer, butiker, restauranger och kontor (undantaget är endast hushåll).

I alla verksamheter uppstår verksamhetsavfall. Det uppstår också en viss mängd avfall som avses jämförligt med hushållsavfall. Det är avfall som uppkommer till följd av att människor, oavsett syfte uppehåller sig i lokaler, om avfallet i ett renhållningssammanhang är jämförligt med avfall från hushåll. Exempel hushållsavfall är matrester på tallriken i matsal/lunchrum, avfall i papperskorgar på toaletter och i lunchrum. För detta avfall har kommunen ett ansvar och det skall lämnas till det kommunala insamlingssystemet. Dispens kan dock erhållas från den lokala tillsynsmyndigheten att anlita annan entreprenör än kommunen om särskilda skäl finns. Ett skäl för dispens kan vara att få möjlighet att ha en helhetslösning för allt avfall från verksamheten för att på så sätt slippa hämtning och sortering av två olika insamlare. (Se avsnitt 1.4)

Det är verksamhetsutövaren som innehar avfallet som har ansvaret att bestämma om avfallet är ett verksamhetsavfall eller ett hushållsavfall. Om det råder osäkerhet kring denna klassificering bör tillsynsmyndigheten rådfrågas. Det är bara tillsynsmyndigheten som kan fatta ett myndighetsbeslut om hur avfallet ska klassificeras och hanteras. Tillsynsmyndighet för avfallsfrågor är den kommunala nämnd som ansvarar för miljöfrågor (26 kap. 3 § miljöbalken). Det innebär att andra aktörer på marknaden, t.ex. kommunala avfallsbolag, inte kan besluta om ett avfall skall klassificeras som verksamhetsavfall eller hushållsliknande avfall. Tillsynsmyndighetens beslut kan överprövas av länsstyrelsen och därefter av mark- och miljödomstol.

## 1.2 Definition av verksamhetsavfall och avfallsinnehavarens ansvar

Verksamhetsavfall är inte uttryckligt definierat i den svenska lagstiftningen eller i EU-rätten, men omfattar i princip allt avfall som uppkommer i en verksamhet, med undantag från sådant som ska betraktas som hushållsavfall.

Miljöbalkens definition av hushållsavfall återfinns i kapitel 15 kap. 3 § miljöbalken.

”3 § Med hushållsavfall avses i detta kapitel avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet.”

För att det ska vara ett hushållsliknande avfall från en verksamhet, krävs att *båda* dessa förutsättningar är uppfyllda;

- Avfallet påminner i sin karaktär om hushållsavfall **och**
- Avfallet uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig i lokalen eller i en anläggning.

Det är verksamhetsutövaren som har det primära ansvaret att avgöra om det är ett verksamhetsavfall, eller inte utifrån ovanstående kriterier. Det är också verksamhetsutövaren som, i

egenskap av innehavaren av avfallet, har ansvaret att se till att avfallet hanteras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människors hälsa och miljön (15 kap. 11 § miljöbalken).

Typiskt sett är hushållsliknande avfall ett avfall som uppkommer på toaletten och i lunchrummet/personalmatsal, t ex matrester på tallrikar, d.v.s. sådant avfall som genereras av människor oavsett var det befinner sig eller oavsett vilken verksamhet som de är involverade i.

Det är viktigt att ha i beaktande att det i alla verksamheter uppstår hushållsliknande avfall. Det innebär att alla verksamheter måste teckna ett abonnemang för det hushållsliknande avfallet med kommunen, såvida inte dispens från detta har erhållits från kommunen (se nedan).

Med vägledning från praxis och förarbeten (se bilaga 1) till renhållningslagen och miljöbalken, kan utläsas att med verksamhetsavfall avses allt avfall som uppstår i samband med produktion av varor och tjänster. Undantaget är endast avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor, oavsett syfte, uppehåller sig i en lokal eller anläggning och där avfall som uppkommer ur renhållningssammanhang är detsamma som uppkommer i hushåll, d.v.s. att det har samma förutsättningar att skräpa ned.

I Mark- och miljööverdomstolen, mål nr 5773–12, togs frågan upp om avfall i form av frukt och grönsaker från livsmedelsaffär ska jämföras med hushållsavfall. Domen visar 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 (se bilaga 1).

### **1.3 Blandat avfall**

Om olika avfallstyperna är sammanblandade (i samma kärl/säck) blir det frågan om det blandade avfall ska karakteriseras som ett hushållsavfall eller ett verksamhetsavfall. Det är verksamhetsutövaren som har det primära ansvaret att avgöra detta.

Om det huvudsakligen är verksamhetsavfall, samt om det blandade avfallet till sin karaktär och härkomst i väsentliga avseenden avviker från avfall som uppstår i andra slag av lokaler och anläggningar till följd av att människor visats där, får det blandade avfallet betraktas som verksamhetsavfall.

Genom en noggrann sortering, där verksamhetsavfallet sorteras separat från hushållsavfallet, undviks gränsdragningsfrågor.

När olika avfallstyperna är särskilda, d.v.s. när verksamhetsavfallet samlas ihop på ett ställe och hushållsavfall på ett annat ställe, är innehavaren av verksamheten ansvarig för hanteringen av verksamhetsavfallet och kommunen för det hushållsliknande avfallet. I dessa fall kan verksamhetsutövaren också söka dispens från kommunens monopol för hushållsavfallet.

### **1.4 Dispens från kommunens renhållningsmonopol**

Verksamhetsutövaren kan söka dispens från kommunens renhållningsmonopol enligt 15 kap. 25 § miljöbalken.

Kommunen får enligt i det enskilda fallet ge dispens renhållningsmonopolet om det finns särskilda skäl och den som ska hantera avfallet med stöd av dispensen kan göra det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Miljööverdomstolen (MÖD 2006:65) har begränsat utrymmet för det kommunala renhållningsmonopolet. Domstolen konstaterar att den kommunala bortforslingskyldigheten till hushållsavfall inte är absolut.

Följande kriterier bör vara uppfyllda för att beviljas dispens;

- Verksamhetsinnehavaren kan själv ta hand om avfallet på ett godtagbart sätt med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön.
- Avfallet ska vara sorterat.

För det fall verksamhetsutövaren kan visa att hushållsavfallet kommer att hanteras på ett sätt som är minst lika bra ur hälso- och miljösynpunkt och det skulle föranleda mindre arbete eller kostnader för verksamhetsutövaren, samt färre insamlare av verksamhetsutövarens avfall, bör detta i sig utgöra särskilda skäl för dispens.

Dispens söks hos den lokala miljömyndigheten för den del av avfallet som utgörs av hushållsavfall.

## **1.5 Animaliska biprodukter**

Bestämmelser som styr hantering av animaliska biprodukter finns i EU:s lagstiftning om animaliska biprodukter och framställda produkter. Den består av två förordningar [(EG) nr 1069/2009 och (EU) nr 142/2011] som ofta kallas för ABP-förordningarna. Förordningarna är direkt tillämpliga i Sverige och i hela övriga EU. I Sverige kompletteras de av föreskrifter bl. a SJVFS 2006:84 med ändringar (f.n. tom SJVFS 2011:21).

ABP delas in i tre olika kategorier beroende på risk för människors och djurs hälsa, kategori 1–3.

Att ett avfall klassificeras som en animalisk biprodukt påverkar inte i sig bedömningen av om avfallet skall kategoriseras som ett verksamhetsavfall eller hushållsavfall, utan ställer endast krav på hur avfallet i så fall ska hanteras.

## **2. Exempel på olika typer av verksamhetsavfall**

### **2.1 Bygg- och rivningsavfall**

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.

## **2.2 Avfall från handel**

### **Livsmedelsbutik**

Avfall från livsmedelsbutiker klassas generellt som verksamhetsavfall och är butikens ansvar att hantera. Det är att anse som därmed jämförligt hushållsavfall endast om det påminner om hushållsavfall och uppkommer som en direkt följd av att personal eller kunder vistas i butiken och oavsett vilket syftet med vistelsen var (typiskt sett avfall i form av servetter och matrester i personalmatsal/kundservering/kundtoalett).

Avfall från stormarknader och mindre kvartersbutiker är vanligtvis verksamhetsavfall. Även kasserade livsmedel, med eller utan förpackning, inklusive kött- och fiskbiprodukter och annat liknande kategoriseras som verksamhetsavfall. Livsmedlets slag, förpackning eller lämpligaste behandlingsmetod från avfallssynpunkt påverkar inte avfallets karaktär eller dess status i övrigt.

Denna tolkning bekräftas av Mark- och miljööverdomstolen utslag i mål (mål nr 5773–12). Domstolen gör bedömningen att avfall i form av utrensad frukt och grönt från en livsmedelsbutik inte är att anse som med hushållsavfall jämförligt avfall.

### **Animaliska biprodukter**

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att särskilda transport- och hanteringsregler gäller för animaliska biprodukter enligt Jordbruksverkets föreskrifter om animaliska biprodukter. Köttavfall ska inte blandas med annat avfall. Detta för att fånga in risker med animaliska biprodukter såsom spridning av mul- och klövsjuka.

Delar av det avfall som uppstår i en livsmedelsbutik kan utgöra animaliska biprodukter, såsom vissa kasserade produkter med animaliskt innehåll. Det kan gälla animaliskt produktionsspill från restaurangliknande verksamhet, eller animaliskt material från tillagning, bakning och servering för direkt förtäring. Däremot räknas inte färdigförpackade maträtter eller charkprodukter som säljs över disk som animaliska biprodukter (om det inte gäller produktionsspill vid tillagning). För hantering, transport och omhändertagande av sådant avfall gäller särskilda krav som måste beaktas.

## **2.3 Köpcentrum och centrumanläggningar**

Avfall som uppstår i köpcentra eller andra centrumanläggningar betraktas i huvudsak som verksamhetsavfall eftersom avfallet uppkommer som en följd av en eller flera verksamheter. I gallerierna förekommer oftast många olika verksamheter av skiftande slag. Många varor kommer i emballage och på pallar, och när varorna är förbrukade uppstår avfall. Det är endast det avfall som besökarna och personal genererar när de vistas i lokalerna, och som hade genererats av dem oavsett syfte, som är att betrakta som därmed jämförligt hushållsavfall.

Inom vissa gallerior skräddarsys hanteringen så att det blir så enkelt som möjligt för den som sorterar. Plast, wellpapp, förpackningar, batterier, glas, porslin, metaller, kontorspapper, elektronik, brännbart och hushållsapparater sorteras separat. Det kan även finnas speciella kylrum för organiskt avfall. Ibland finns det också särskilda mottagningsmöjligheter för farligt avfall.

## 2.4 Avfall från restaurang, storkök och hotell

Avfall från restauranger, storkök eller hotellkök, är i likhet med en produktionsanläggning ett verksamhetsavfall eftersom maten tillreds i köket. Ett annat exempel på avfall som uppstår från restauranger och gatukök är fett. Med fett avses använda matfetter och fritureoljor som uppstår från stekning, fritering och grillning. Fortsättningsvis benämns detta endast som "friturefett". (Tidigare har det även angetts som spillfett).

I vissa fall blir gränsdragningen hårfin. Det avfall som uppstår vid beredning och tillagning av mat i en restaurang kommer att utgöra verksamhetsavfall och det som restaurangbesökarna genererar ute i restaurangmatsalen (i form av matrester och använda servetter) utgör därmed jämförligt hushållsavfall.

Kommunen bör vara skyldiga att ge dispens i enskilda fall, bland annat för restauranger, när det gäller kravet på kommunalt anordnad bortforsling i de fall andra lösningar framstår som mer ändamålsenliga för restaurangen och hushållsavfallet kan hanteras på ett sätt som är lika bra ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

## 2.5 Kontor

Exempel på avfall som uppstår i kontorsverksamhet är sekretessmaterial, papper och elektronik, uttjänta möbler, andra grövre sopor och plast.

Avfall från kontorsverksamhet bör till den del det uppstår genom själva kontorsverksamheten vara att betrakta som verksamhetsavfall, i form av kasserat kontorsmaterial och papper.

Till därmed jämförligt hushållsavfall räknas exempelvis det avfall som uppstår i personalmatsalar, toalettavfall, avfall i papperskorgar där det slängs blandat avfall och avfall som uppstår vid städning.

Kommunen har möjlighet att ge dispens i enskilda fall, bland annat från dessa anläggningar, när det gäller kravet på kommunalt anordnad bortforsling i de fall andra lösningar framstår som mer ändamålsenliga för kontorsverksamheten och hushållsavfallet kan hanteras på ett sätt som är lika bra ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

## För frågor angående vägledningen, kontakta Återvinningsindustrierna:

Telefon: 08-783 83 40

[www.recycling.se](http://www.recycling.se)



## Bilaga 1

### Förorbetena

I förorbetena 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. Där anges vidare, att 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). Jämförligheten knyter an dels till avfallets härkomst (att det uppstår i lokaler mm där människor uppehåller sig) dels till uttrycket renhållningssammanhang. Av förorbetena till tidigare gällande 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 endast räknas som hushållsavfall om det har en potential att skräpa ner på samma sätt som avfall från hushåll har.

### Domar från högsta instans

#### **1. Fråga om avfall i form av frukt och grönsaker från livsmedelsaffär ska jämföras med hushållsavfall, år 2012, Mark- och miljööverdomstolen i mål M 5773-12.**

##### Miljööverdomstolens domskäl

Med hänsyn till uttalandena i förorbetena 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 förorbetena 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.

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 inte att anse som jämförligt med hushållsavfall enligt 15 kap. 2 § miljöbalken. Coop är därmed inte skyldig att lämna det i målet aktuella avfallet till kommunen för bortforsling. Eftersom avfallet inte är att anse som jämförligt med hushållsavfall får Coop, utan dispens enligt 15 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken, själv ta hand om avfallet.

#### **2. Avfallshantering på ett sjukhus - fråga om hantering av blandat verksamhets- och hushållsavfall, Miljööverdomstolens dom, MÖD 2006:65.**

I domen tas särskilt upp frågan om vem som skall ha ansvaret för hantering av ett blandat avfall som karakteriserats som hushållsavfall – kommunen eller landstinget (verksamhetsutöware).



### Miljööverdomstolens domskäl

För hantering av avfallet konstaterade Miljööverdomstolen bl a:

Den övergripande fråga som parterna inte är överens om, gäller emellertid vem som skall ha ansvar för hanteringen av det aktuella avfallet - kommunen eller landstinget. Den argumentation som förts i målet gäller endast själva klassificeringen av avfallet. Det förhållandet att avfallet klassats som hushållsavfall innebär inte att avfallet under alla förhållanden måste transporteras bort genom kommunens försorg, även om det föreligger en stark presumtion för detta. Kommunens bortforslingsskyldighet i fråga om hushållsavfall gäller om det behövs för att för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen. Bortforslingsskyldigheten är således inte absolut.

Avslutningsvis erinrade Miljööverdomstolen även landstinget om möjligheten att ansöka om dispens från skyldigheten att lämna det aktuella avfallet till kommunen för bortforsling.