

**Nr 163**

**Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i kommunala renhållningslagen (1970: 892); given den 25 oktober 1974.**

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över jordbruksärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

**CARL GUSTAF**

**SVANTE LUNDKVIST**

**Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen föreslås att kommunala renhållningslagen (1970: 892) ändras i syfte att öppna möjlighet för kommunerna att i större utsträckning än f. n. själva bestämma den närmare omfattningen av renhållningsverksamheten i glesbygd.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1975.

**Förslag till****Lag om ändring i kommunala renhållningslagen (1970: 892)**

Härigenom förordnas i fråga om kommunala renhållningslagen (1970: 892)

*dels att 5 § skall upphöra att gälla,*

*dels att i 1 § ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",*

*dels att 4 § skall ha nedan angivna lydelse.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 4 §

Kommun är skyldig att till allmän avstjälningsplats eller allmän destruktionsanläggning forsla orenlighet som härrör från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall.

Kommun är skyldig att till allmän avstjälningsplats eller allmän destruktionsanläggning forsla orenlighet som härrör från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall, *om ej regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriver annat.*

I lokal hälsovårdsordning kan föreskrivas, att vid bebyggelse förekommande annan orenlighet och annat avfall än som avses i första stycket skall forslas bort genom kommunens försorg.

När orenlighet och avfall skall forslas bort genom kommunens försorg, får annan person än den kommunen anlitar för detta ändamål ej taga befattning därmed.

*När särskilda skäl föreligger, får länsstyrelsen befria kommunen från skyldighet enligt första stycket.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

Utdrag av protokollet över jordbruksärenden hållet inför Hans Maj: Konungen i statsrådet den 25 oktober 1974.

*Närvarande:* statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena ANDERSSON, statsråden STRÄNG, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, CARLSSON, ZACHRISSON, LEIJON, HJELM-WALLÉN.

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Lundkvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring i kommunala renhållningslagen (1970: 892)* och anför.

### Inledning

När 4 § kommunala renhållningslagen (1970: 892) (renhållningslagen) trädde i kraft den 1 januari 1972, utvidgades kommuns skyldighet att forsla bort hushållsavfall till att avse hela kommunens område från att tidigare ha omfattat i huvudsak endast stads- eller byggnadsplanelagda områden. Denna skyldighet, det s. k. obligatoriska kommunala renhållningsmonopolet, innebär bl. a. att kommunen skall ombesörja bortforsling av hushållsavfall från fastighet där sådant avfall uppkommer, om inte länsstyrelsen beviljar kommunen dispens.

Bestämmelserna har föranlett vissa svårigheter vid tillämpningen framför allt inom glesbygdsområden.

I januari 1974 tillsatte jag en särskild arbetsgrupp för avfallsfrågor. På initiativ av arbetsgruppen har upprättats en promemoria (Ds Jo 1974: 4) PM med förslag till renhållningskungörelse i vilken föreslås att kommun i större utsträckning än f. n. får möjlighet att själv bestämma den närmare omfattningen av renhållningsverksamheten i glesbygd.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av socialstyrelsen, statens naturvårdsverk, samtliga länsstyrelser, konsumentombudsmannen (KO) samt Flens, Kalmar, Norrtälje, Södertälje, Tyresö och Vara kommuner ävensom Svenska kommunförbundet, Riksförbundet för allmän hälsovård och socialstyrelsens arbetsgrupp angående sanitära krav på avfallshantering (RASK). Vid remissvaren från vissa av länsstyrelserna har bifogats yttranden från bl. a. kommuner och länsläkare. Yttranden över promemorian har också inkommit från försvarets sjukvårdsstyrelse och justitieombudsmannen Ulf Lundvik (JO).

### Promemorian

I promemorian redovisas bl. a. gällande bestämmelser, exempel på den praktiska tillämpningen av renhållningslagen i fråga om avfalls-

hämtning i glesbygdsområden samt vissa riksdagsmotioner och en skrivelse från KO. Promemorian bör fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Förslag till ändring i renhållningslagen och till renhållningskungörelse finns i bilagorna A och B till promemorian.

### Remissyttrandena

Promemorian har fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Huvudlinjerna i promemoriaförslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av det övervägande flertalet remissinstanser.

*Naturvårdsverket* och flera andra remissinstanser uttalar att förslagen i promemorian ger möjlighet att smidigare genomföra renhållningsverksamheten i kommunernas glesbygdsområden. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* finner att promemoriaförslaget utgör en angelägen förbättring i nuvarande ordning. Liknande uppfattning hyser *länsstyrelsen i Gotlands län*. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att den föreslagna uppjukningen av bestämmelserna bör kunna hälsas med tillfredsställelse av länsstyrelser, kommuner och enskilda hushåll. *JO* uttalar den förhoppningen att grunden för förekommande missnöje hos allmänheten till betydande del skall komma att avlägsnas sedan förslaget genomförts.

Flertalet remissinstanser vitsordar att den ökade renhållningsverksamhet som kommunerna bedrivit till följd av renhållningslagens föreskrifter om kommunalt renhållningsmonopol gett önskad effekt genom att nedskräpningen minskat påtagligt under senare år. I allmänhet godtas vad som i promemorian anförts beträffande de svårigheter som förelegat att tillämpa föreskrifterna om renhållningsmonopol i glesbygden. Flera länsstyrelser anser sig dock inte kunna dela uppfattningen att svårigheterna främst orsakats av att systemet med dispens av länsstyrelsen varit för tungrott. *Länsstyrelserna i Östergötlands* och *Gotlands län* anser att svårigheterna i huvudsak berott på att det saknats centralt utfärdade tillämpningsföreskrifter till renhållningslagen. Andra remissinstanser pekar på att befolkningen i glesbygden haft svårt att acceptera att renhållningsmonopolet sträckts ut till glesbygden. Enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* och *Riksförbundet för allmän hälsovård* härrör en stor del av klagomålen på renhållningslagens tillämpning från personer som av kostnadsskäl eller av annan anledning anser kommunal renhållning vara onödig. Dessa remissinstanser finner det vara angeläget att den tillämpningsförfattning som kommer att utfärdas ges sådan utformning att den inte ger upphov till en stor mängd dispensansökningar från enskilda. Tillämpningsförfattningen bör inte heller föranleda att befintlig renhållningsorganisation måste göras om. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *Norrälje kommun* och *RASK*. Möjligheten att välja skilda hämtningssystem kan enligt nämnda kommun försämrats förutsättningarna för

att bedriva rationell renhållningsverksamhet. *Södertälje kommun* pekar på det tryck på kommunen som förslaget till renhållningskungörelse kan förväntas medföra i fråga om krav på individuell renhållningsservice. Dessa nackdelar övervägs dock enligt kommunen av förslagets fördelar i övrigt. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* understryker att de klagomål som förekommit inte får undanskymma att det utvidgade kommunala renhållningsmonopolet på många håll i glesbygden tagits emot mycket positivt. *Länsstyrelsen i Gotlands län* uppger att det på senare tid märkts en påtagligt förändrad inställning till renhållningsfrågorna hos mänskorna i glesbygden. Man har kommit till insikt om att det behövs organiserad renhållning även inom glesbygdsområden.

KO framhåller att lagstiftningen om den kommunala renhållningen i flera hänseenden är svårtillgänglig och att den för många enskilda fastighetsägare torde framstå som i det närmaste omöjlig att överblicka. Detta beror enligt KO till en inte obetydlig del på bristande samordning mellan renhållningslagstiftningen och hälsovårdslagstiftningen. Liknande synpunkter kommer från flera andra remissinstanser bl. a. från *länsstyrelserna i Stockholms och Kristianstads län*. Beträffande dispensprövning finner sistnämnda länsstyrelse att det skulle vara en enklare och mer praktisk ordning, om frågor om undantag från kommunens renhållningsskyldighet för hela områden prövades av länsstyrelsen, medan hälsovårdsnämnderna meddelade dispens enligt den föreslagna renhållningskungörelsen beträffande enskilda fastigheter. Härigenom skulle erhållas en samordning mellan hälsovårdslagstiftningen och renhållningslagstiftningen. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* för fram liknande synpunkter. Enligt *länsstyrelsen i Värmlands län* kommer förslaget endast att medföra marginella effekter på renhållningsförhållandena i länet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* har motsvarande uppfattning för sitt läns vidkommande. *Riksförbundet för allmän hälsovård* och *RASK* uttalar tvekan om det finns skäl att ändra nuvarande dispensordning.

*Kommunförbundet* anser inte att förslaget tillgodoser kommunernas krav på större inflytande över den praktiska tillämpningen av renhållningslagen. Kommunförbundet uttalar att tiden nu är mogen för ett radikalt grepp på frågan om dispensprövningen och föreslår att samtliga avgöranden i dispensfrågor förs ner på kommunal nivå. Den nuvarande ordningen med dispensprövning av länsstyrelsen har enligt förbundet framstått som mer och mer otillfredsställande. Prövningen har gett upphov till allt för omfattande administrativa insatser, som i stor utsträckning kommit att avse mindre väsentliga problem. Länsstyrelsens roll i systemet bör inskränkas till en allmän tillsyn över att de med lagen åsyftade miljöaspekterna inte skjuts åt sidan.

Utformningen av förslaget till ändring i renhållningslagen har lämnats utan erinran av remissinstanserna. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller dock att förslaget behöver kompletteras med en bestäm-

melse som klargör vad som skall hända med gällande länsstyrelsedispenser efter övergången till de nya bestämmelserna.

Utöver förslag till ändring i renhållningslagen innehåller som nämnts promemorian även förslag till den författning som Kungl. Maj:t med stöd av det föreslagna bemyndigandet i 4 § nämnda lag avses skola komma att utfärda. En sammanställning av remissinstansernas yttranden över sistnämnda författning bör fogas till detta protokoll som *bilaga 2*.

### Departementschefen

Enligt 4 § första stycket kommunala renhållningslagen (1970: 892) (renhållningslagen) är kommun skyldig att till allmän avstjälpningsplats eller allmän destruktionsanläggning forsla orenlighet som härrör från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. I lokal hälsovårdsordning får enligt andra stycket föreskrivas att vid bebyggelse förekommande annan orenlighet och annat avfall än som avses i första stycket skall forslas bort genom kommunens försorg. Enligt tredje stycket i paragrafen får annan person än den kommunen anlitar för ändamålet inte ta befattning med bortforsling av orenlighet och avfall, när detta enligt vad förut sagts skall forslas bort genom kommunens försorg. I fjärde stycket föreskrivs att länsstyrelsen får befria kommunen från skyldighet enligt första stycket, när särskilda skäl föreligger.

Till hushållsavfall hänförs i första hand sopor, köksavfall och pappersavfall. Dit räknas vidare dels sådant skrymmande avfall som t. ex. utrangerade möbler, cyklar och barnvagnar, dels överblivna läkemedel samt giftiga eller på annat sätt miljöfarliga preparat som används i hemmen eller för trädgårdsbruk. Som hushållsavfall räknas även oljerester, färgrester, metallföremål och plastartiklar m. m. i de små kvantiteter som kan uppkomma i hushållssammanhang.

Dispens enligt paragrafens fjärde stycke kan avse befrielse från skyldigheten att forsla avfall från viss bebyggelse, t. ex. lantgårdar. Dispens behöver inte enbart avse totalbefrielse från skyldigheten att omhänderta hushållsavfall. Kommunerna kan också befrias från visst led i omhändertagandet. Kommunens bortforslingsskyldighet kan sålunda begränsas t. ex. till borttransport av visst slags avfall från särskilda uppsamlingsställen dit de enskilda hushållen hänvisats att själva befordra avfallet. Endast kommunen kan ansöka om dispens. Den enskilde har inte rätt att överklaga länsstyrelses beslut varigenom dispensansökan avslagits. Enligt 5 § renhållningslagen skall talan mot kommunal myndighets beslut enligt lagen föras genom förvaltningsbesvär hos länsstyrelsen. Bestämmelsen anses inte tillämplig på kommunens avgörande av frågan huruvida dispens skall sökas eller inte. Sådant avgörande kan den en-

skilde endast överklaga genom kommunalbesvär enligt 76 § kommunalagen (1953: 753).

Bestämmelser om den enskildes hantering av avfall finns i hälsovårdsstadgan (1958: 663) och i lokala hälsovårdsordningar. Enligt 67 § hälsovårdsstadgan skall lokal hälsovårdsordning, som antas av kommunfullmäktige, utarbetas med ledning av en normalhälsovårdsordning som fastställts av Kungl. Maj:t. I 14 § kungörelsen (1971: 761) om fastställelse av normalhälsovårdsordning enligt hälsovårdsstadgan (1958: 663) föreskrivs att orenlighet och avfall som det åligger kommunen att forsla bort enligt renhållningslagen eller enligt lokal hälsovårdsordning inte får komposteras, brännas eller på annat sätt slutligt behandlas av fastighetsägaren. Föreskriften är straffsanktionerad. Enligt 27 § normalhälsovårdsordningen får hälsovårdsnämnden i särskilda fall medge undantag från föreskrifterna i lokal hälsovårdsordning, om det är påkallat av lokala förhållanden eller andra omständigheter och det kan ske utan väsentlig olägenhet från sanitär synpunkt. I fråga om trädgårdsavfall får hälsovårdsnämnden medge undantag från förbudet i 14 § inte bara i särskilda fall utan också generellt för visst område av kommunen. Talan mot hälsovårdsnämnds beslut enligt lokal hälsovårdsordning föres genom besvär hos länsstyrelsen (86 § hälsovårdsstadgan).

Kommunens rätt att ta ut avgifter för renhållningen regleras i lagen (1965: 54) om kommunala renhållningsavgifter (avgiftslagen). Enligt 1 § äger kommun besluta att avgift skall utgå för bortforsling, omhändertagande och oskadliggörande av orenlighet och avfall som uppsamlats inom kommunen enligt renhållningslagen eller hälsovårdsstadgan. I 2 § föreskrivs att avgiften skall bestämmas till högst det belopp som motsvarar nödvändiga kostnader för förräntning av använda medel, för förnyelse och underhåll av anläggningar och utrustning samt för driften. Utförs renhållningen av entreprenör, får avtalet med denne läggas till grund för beräkning av avgiften om detta inte medför väsentligt högre kostnad än om kommunen själv utfört renhållningen. Enligt 3 § skall avgiften utgå enligt taxa som fastställs av kommunens fullmäktige.

Tillämpningen av de bestämmelser som jag nu redovisat har föranlett vissa svårigheter framför allt inom glesbygdsområden. Härmed sammanhängande problem har behandlats i en promemoria (Ds Jo 1974: 4) med förslag till renhållningskungörelse som avlämnats av en inom jordbruksdepartementet särskilt tillsatt arbetsgrupp för avfallsfrågor. Enligt promemorian har kommuner med glesbygdsområden i vissa fall organiserat avfallshämtningen inom dessa områden på ett sätt som skiljer sig från det som tillämpas inom tätort, där som regel avfallshämtning sker en gång i veckan från varje fastighet. Av främst kostnadsskäl har hämtningen av avfall från glesbebyggelse i flera kommuner ordnats så att avfallet hämtas genom kommunens försorg från en förvaringsplats som är gemensam för flera fastigheter. På vissa platser har t. ex. uppställts

containers där avfallet lämnats. Sådan hämtning används enligt promemorian i fråga om såväl permanentbebyggelse som fritidsbebyggelse. För permanentbebyggelse i glesbygd tillämpas också ett system enligt vilket kommunen eller dess entreprenör hämtar avfall utefter en i förväg bestämd och kungjord körlinje. När det gäller bortforsling av trädgårdsavfall och skrymmande avfall såsom utrangerade möbler eller liknande avfall har enligt promemorian många kommuner även i tätort använt sig av containersystemet. För att få tillämpa något av de hämtningssystem som nu har nämnts måste kommunen ha erhållit dispens av länsstyrelsen såvitt avser den del av kommunens transportskyldighet som utförs av fastighetsinnehavaren. Också i andra avseenden har enligt promemorian förekommit att kommuner fått partiell dispens. Sålunda har i en del fall länsstyrelsen dispenserat kommunen från skyldigheten att hämta latrin inom bestämda områden av kommunen.

I promemorian redovisas vissa riksdagsmotioner (mot. 1974: 324, 512, 514 och 521) i vilka yrkas att bestämmelserna i 4 § renhållningslagen skall ses över för att ge kommunerna själva rätt att i större utsträckning bestämma omfattningen av hämtningen av avfall inom glesbygdsområden. I promemorian redovisas också en skrivelse från konsumentombudsmannen (KO) till Kungl. Maj:t i den aktuella frågan. I skrivelsen konstaterar KO att det av anmälningar som han mottagit måste anses framgå att i vissa fall rimlig hänsyn inte tagits till främst glesbygdens och fritidshusområdenas skilda behov av renhållningstjänster.

I promemorian föreslås dels att Kungl. Maj:t i en särskild renhållningskungörelse meddelar bestämmelser om tillämpningen av renhållningslagen, dels att dispensregleringen ändras så att kommun i större utsträckning än f. n. får möjlighet att själv bestämma den närmare omfattningen av renhållningsverksamheten främst i fråga om glesbygden. För genomförande av ändringen i dispensregleringen föreslås i promemorian att ett bemyndigande förs in i renhållningslagen i form av ett tillägg till 4 § första stycket enligt vilket Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer får föreskriva undantag från det obligatoriska renhållningsmonopolet. Dispensbestämmelsen i paragrafens fjärde stycke föreslås samtidigt upphävd. Till promemorian har fogats ett förslag till renhållningskungörelse. Enligt detta får kommunen besluta att hämtningen av avfall från fastighet som inte ingår i tätbebyggelse med mer än 200 invånare får ske från annan plats än förvaringsplatsen på fastigheten, om kostnaden därigenom minskar i väsentlig mån samt forsling till och förvaring på hämtningsplatsen kan ske utan olägenhet från bl. a. miljövårdssynpunkt. Sådant beslut föreslås kunna gälla endast fastighet vars innehavare åtagit sig att forsla på fastigheten uppkommande avfall till hämtningsplatsen. Enligt förslaget får kommun också för tätort besluta om hämtning från annan plats än förvaringsplatsen på fastigheten, såvida fråga är om skrymmande avfall, överblivna läkeme-

del eller rester av olja, kemikalier eller liknande ämnen. Kommun får vidare enligt förslaget besluta att avfallshämtning från två eller tre närbelägna fastigheter skall ske från gemensam behållare som är uppställd på en av fastigheterna. I andra fall än de nu nämnda skall det enligt förslaget ankomma på länsstyrelsen att pröva fråga om dispens från bortforslingskyldigheten. Liksom hittills skall sådan dispens meddelas endast om särskilda skäl föreligger. Kommunen skall enligt förslaget vara skyldig att beakta att skäligena miljövårdskrav tillgodoses och att bortforslingen anpassas till det normala behovet vid olika slag av byggnad, när kommunen planlägger och beslutar hur den skall genomföra renhållningsmonopolet. Dispensansökan till länsstyrelsen skall innehålla behövliga uppgifter om hur renhållningen inom kommunen eller berörd del därav är eller kommer att bli ordnad.

Promemorian har fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Det övervägande flertalet remissinstanser anser att kommunerna nu bör få ökade befogenheter att själva bestämma den närmare omfattningen av renhållningsverksamheten. Kommunförbundet vill gå längre än promemoriaförslaget. Förbundet föreslår att nuvarande dispensordning slopas och att samtliga frågor om undantag från kommunens renhållningskyldighet skall avgöras på kommunal nivå.

För egen del vill jag anföra följande. Av uttalanden från flera håll under remissbehandlingen framgår att den ökade kommunala renhållningsverksamhet som föranletts av statsmakternas beslut om obligatoriskt renhållningsmonopol för hela kommunens område verksamt bidragit till att förbättra miljön. Det är sålunda allmänt omvitnat att nedskräpningen särskilt i glesbygdsområden minskat påtagligt under senare år. Enligt min mening finns inte anledning att frångå den i 1970 års lagstiftningsärende gjorda bedömningen att ett heltäckande renhållningsmonopol behövs för att motverka föroreningar och nedskräpning i naturen. Organiserad renhållning bör alltså förekomma inom hela kommunens område, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Införandet av det obligatoriska kommunala renhållningsmonopolet innebar en genomgripande förändring av den ordning som dittills rått på detta område. Det är därför helt naturligt att vissa problem uppstått vid den praktiska tillämpningen. Problemen har främst gällt tillämpningen av renhållningsmonopolet inom glesbygds- och fritidshusområden. Även om en hel del problem får antas ha varit av övergående natur, anser jag att de erfarenheter som gjorts ger anledning att överväga särskilda åtgärder för att underlätta för kommunerna att tillämpa renhållningslagen. Jag delar den i promemorian och av flertalet remissinstanser uttalade uppfattningen att en lämplig åtgärd för att komma till rätta med problemen är att ge kommunerna ökade befogenheter att själva bestämma den närmare omfattningen av renhållningsverksamheten. Promemorians förslag i den delen innefattar enligt min mening en lämplig avvägning mel-

lan de olika intressen som gör sig gällande i samband med tillämpningen av renhållningsmonopolet. I likhet med remissinstanserna anser jag att ändringen av regleringen författningstekniskt bör ske på det sätt som föreslagits i promemorian. Med stöd av bemyndigande i renhållningslagen bör alltså Kungl. Maj:t i en särskild författning medge att kommun under vissa förhållanden får anordna renhållningsverksamheten på annat sätt än som är förutsatt i lagen.

I likhet med JO och Kommunförbundet anser jag att besvärshandläggningen i lagens 5 § är överflödig. Den bör därför upphävas.

För riksdagens information vill jag i det följande redogöra i korthet för huvuddragen i de bestämmelser om undantag från renhållningsskyldigheten som jag avser att föreslå Kungl. Maj:t. Jag vill också ta upp några andra frågor som aktualiserats vid remissbehandlingen av promemorian.

Den utformning regleringen erhållit i promemorians förslag till renhållningskungörelse får i huvudsak anses ha godtagits av remissinstanserna, även om skilda uppfattningar förts fram på olika punkter. Också jag anser att förslaget kan ligga till grund för en nyordning av regleringen. Även om ett förenklat hämtningssystem skulle innebära väsentlig kostnadsminskning, bör sålunda beslut därom inte få meddelas, om olägenhet från miljöskyddssynpunkt eller annan allmän synpunkt skulle uppkomma. I sammanhanget förtjänar påpekas att hälsovårdsstadgan och lokala hälsovårdsordningar innehåller av hygieniska skäl betingade föreskrifter om uppsamling, förvaring och transport av avfall. Självfallet får dessa föreskrifter inte åsidosättas i anledning av beslut om förenklat hämtningssystem eller om gemensam sopbehållare för två eller tre fastigheter. Beslut om förenklat hämtningssystem i fråga om sedvanligt hushållsavfall bör enligt min mening enbart avse fastighet vars innehavare åtagit sig att forsla avfallet till hämtningsplatsen. Med hänsyn till de villkor som sålunda avses gälla för beslut om förenklat hämtningssystem torde det i praktiken vara uteslutet att tillämpa sådant system i fråga om sedvanligt hushållsavfall eller latrin från permanentbebyggelsen i tätort. Med beaktande härav och mot bakgrund av att remissinstanserna har skilda åsikter i fråga om utformningen av gränsdragningen mellan glesbygd och tätort har jag för egen del kommit till den uppfattningen att tillämpningsområdet för ifrågavarande befogenheter inte behöver fixeras med hänsyn till antalet invånare i viss bebyggelse. Som några remissinstanser förordat bör förenklat hämtningssystem kunna genomföras t. ex. vintertid i ett fritidshusområde, även om det under sommaren skulle bo fler än 200 personer inom området. Jag vill å andra sidan poängtera att avsikten med mitt förslag i detta hänseende inte är att öppna möjlighet för kommun att ändra etablerad hämtningsorganisation för sedvanligt hushållsavfall i tätorterna.

Jag anser att det i princip bör ankomma på varje kommun att själv bestämma vilket kommunalt organ som skall besluta i de frågor det här gäller.

Med anledning av att frågan om hämtningsintervaller tagits upp i flera remissyttranden vill jag upplysa att socialstyrelsen nyligen utfärdat nya anvisningar i ämnet.

I flera remissvar påtalas att det råder en bristfällig samordning mellan renhållningslagstiftning och hälsovårdslagstiftning. Från länsstyrelsen i Kristianstads län föreslås att en samordning sker av den dispensprövning som kan äga rum enligt resp. lagstiftning. Jag är medveten om att det behövs en bättre samordning mellan ifrågavarande lagstiftningsområden. Med hänsyn till att en av chefen för socialdepartementet nyligen tillsatt utredning fått i uppdrag att särskilt överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att bättre anpassa bestämmelserna i hälsovårdstadgan och normalhälsovårdsordningen till renhållningslagen är jag emellertid inte beredd att nu lägga fram förslag i denna fråga.

Promemorians förslag att enskild person skall kunna föra talan mot kommuns beslut enligt den föreslagna renhållningskungörelsen enbart genom kommunalbesvär stöds uttryckligen av JO och lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Jag instämmer med JO och finner således inte att det framkommit skäl att frångå promemoriaförslaget i denna del.

Några remissinstanser har föreslagit att det i renhållningslagen intagna förbudet för annan än den kommunen anlitar att forsla bort avfall skall straffsanktioneras. Enligt vad jag inhämtat kommer förslag härom att läggas fram av den tidigare nämnda arbetsgruppen för avfallsfrågor. Med hänsyn härtill bör frågan inte tas upp i detta lagstiftningsärende.

I promemorian har diskuterats frågan huruvida trädgårdsavfall bör undantas från renhållningsmonopolet genom upphävande av det i 14 § normalhälsovårdsordningen intagna förbudet mot kompostering och bränning. Enligt promemorian saknas anledning föreslå författningsändring i frågan med hänsyn till att det kan förutsättas att hälsovårdsnämnderna inte upprätthåller förbudet i vidare mån än som behövs för att motverka olägenheter från miljövärdssynpunkt. Detta ställningstagande har godtagits eller lämnats utan erinran av det övervägande flertalet remissinstanser. Även jag anser nuvarande ordning lämplig. Hälsovårdsnämnderna måste anses bäst skickade att avgöra inom vilka områden av kommunen som ifrågavarande förbud skall gälla.

JO har anfört att det i avgiftslagen borde införas mera detaljerade regler om hur renhållningsavgifterna skall bestämmas. Kommunförbundet, som beretts tillfälle att yttra sig över förslaget, har avstyrkt detta. Enligt förbundet skulle den föreslagna detaljregleringen knappast innebära någon förbättring. Den tänkta regleringen kunde enligt förbundet i stället bli en hämsko på utvecklingen och ge upphov till tillämpnings-

problem. Jag delar Kommunförbundets uppfattning i denna fråga.

Som anförts i promemorian bör föreslagna författningar kunna träda i kraft vid kommande årsskifte. Med hänsyn till att beslut som länsstyrelsen före ikraftträdandet meddelat med stöd av 4 § fjärde stycket renhållningslagen inte torde förlora sin giltighet till följd av de nya bestämmelserna behöver särskilda övergångsbestämmelser inte meddelas.

### **Hemställan**

Under återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen

att antaga inom jordbruksdepartementet upprättat förslag till lag om ändring i kommunala renhållningslagen (1970: 892).

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

*Britta Gyllensten*

*Bilaga 1*

1974-06-26

**PM**  
**med förslag till renhållningskungörelse**

**PM med förslag till renhållningskungörelse****Innehåll**

	Sid.
1 Inledning .....	15
2 Nuvarande ordning .....	15
2.1 Gällande bestämmelser .....	15
2.2 Exempel på den praktiska tillämpningen av gällande bestämmelser i fråga om glesbygdsområden m. m. ....	18
3 I riksdagsmotioner och i skrivelse från konsumentombudsmannen påtalade missförhållanden .....	20
3.1 Vissa riksdagsmotioner .....	20
3.2 Konsumentombudsmannen (KO) .....	20
4 Överväganden och förslag .....	21
5 Specialmotivering .....	24
5.1 Förslaget till lag om ändring i kommunala renhållningslagen (1970: 892) .....	24
5.2 Förslaget till renhållningskungörelse .....	24

*Bilagor*

- Bilaga A** Förslag till lag om ändring i kommunala renhållningslagen (1970: 892)
- Bilaga B** Förslag till renhållningskungörelse

## 1 Inledning

När 4 § kommunala renhållningslagen (1970: 892) trädde i kraft den 1 januari 1972, utvidgades kommuns skyldighet att forsla bort hushållsavfall till att avse hela kommunens område från att tidigare ha omfattat i huvudsak endast stads- eller byggnadsplanelagda områden. Denna skyldighet, det s. k. obligatoriska kommunala renhållningsmonopolet, innebär bl. a. att kommunen skall ombesörja bortforsling av hushållsavfall från varje särskild fastighet där sådant avfall uppkommer, om inte länsstyrelsen beviljar kommunen dispens. Det ökade ansvar beträffande renhållningen som kommunerna sålunda fått måste antas ha på ett avgörande sätt bidragit till den minskning av nedskräpningen som noterats de senaste åren. På de flesta håll har därför de nya bestämmelserna om kommunalt renhållningsmonopol mottagits positivt. Kritik har dock förekommit. Den har främst gällt den tillämpning av bestämmelserna som i vissa kommuner ägt rum i glesbebyggda områden. Bl. a. har ifrågasatts om inte rätten att bevilja dispens borde flyttas från länsstyrelsen till kommunen för att man skall få till stånd en smidigare tillämpning. Frågan om behovet av tillämpningsföreskrifter har också aktualiserats i sammanhanget.

I denna promemoria behandlas nyss angivna frågor och läggs fram förslag till en tillämpningsförfattning med bestämmelser som ger kommunen större möjligheter än f. n. att själv bestämma den närmare omfattningen av renhållningsverksamheten i glesbygd.

## 2 Nuvarande ordning

### 2.1 Gällande bestämmelser

Enligt 4 § första stycket kommunala renhållningslagen (1970: 892), är kommun skyldig att till allmän avstjälpningsplats eller allmän destruktionsanläggning forsla orenlighet som härrör från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. I lokal hälsovårdsordning får enligt andra stycket föreskrivas att vid bebyggelse förekommande annan orenlighet och annat avfall än som avses i första stycket skall forslas bort genom kommunens försorg. Enligt tredje stycket i paragrafen får annan person än den kommunen anlitar för ändamålet inte ta befattning med bortforsling av orenlighet och avfall, när detta enligt vad förut sagts skall forslas bort genom kommunens försorg. I fjärde stycket föreskrivs att länsstyrelsen får befria kommunen från skyldighet enligt första stycket, när särskilda skäl föreligger.

Om anledningen till att det obligatoriska renhållningsmonopolet utsträcktes till kommunens glesbygdsområden anförde departementschefen vid lagens tillkomst (prop. 1970: 157 s. 88) bl. a. följande. "En starkt

bidragande orsak till nedskräpningen i naturen, inte minst vid parkerings- och rastplatser intill allmän väg, är att organiserad renhållning bl. a. inom områden med fritidsbebyggelse inte förekommer i tillräcklig utsträckning. Det är nödvändigt att nu snabbt öka det allmännas inflytande över renhållningen. Som jag tidigare framhållit bör kommunerna därför genom lag åläggas obligatorisk skyldighet att ta om hand och forsla bort orenlighet som härrör från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Det lagstadgade renhållningsmonopolet kommer att omfatta sådant avfall från såväl permanentbebyggelse som fritidsbebyggelse, campingområden, gästhamnar o. d.”

Vid samma tillfälle redogjorde departementschefen närmare för vilka slags avfall som kommunens obligatoriska skyldighet skulle avse. Enligt departementschefen bör till hushållsavfall hänföras i första hand sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet samt latrin. Till hushållsavfall bör vidare räknas sådant skrymmande avfall som t. ex. utrangerade möbler, cyklar och barnvagnar liksom överblivna läkemedel, giftiga eller eljest miljöfarliga preparat som används i hemmen eller för trädgårdsbruk. Detsamma bör enligt departementschefen gälla även oljerester, färgrester, metallföremål och plastartiklar m. m. i de små kvantiteter som kan uppkomma i hushållssammanhang. Som exempel på avfall som är jämförligt med hushållsavfall nämner departementschefen sådant avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i renhållningssammanhang bör jämföras med hushållsavfall, dvs. sådant avfall, därunder inbegripet orenlighet av olika slag, som uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål och verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel kan nämnas toalettavfall, avfall från personalmatsalar och restaurangavfall.

Rörande bestämmelsen om dispens i paragrafens fjärde stycke anförde departementschefen bl. a. att sådan dispens kan avse befrielse från skyldigheten att forsla avfall från viss bebyggelse, t. ex. lantgårdar, i den mån avfallet kan tas om hand på ett tillfredsställande sätt eller särskilda svårigheter föreligger att hämta avfallet, t. ex. på grund av platsens belägenhet eller vägförhållanden. En dispensprövning bör emellertid enligt departementschefen inte enbart avse frågan om totalbefrielse från skyldigheten att omhänderta hushållsavfall. Kommunerna kan också tänkas böra befrias från visst led i omhändertagandet. Beträffande en del avfallsprodukter, såsom oljerester, lösningsmedel, gifter, bekämpningsmedel och läkemedel, kan det nämligen visa sig lämpligt att de inte omhändertas direkt vid de olika fastigheterna. Det torde i framtiden kunna bli nödvändigt, ansåg departementschefen, att de enskilda hushållen hänvisas att själva befordra ämnen och varor av dessa slag till särskilda uppsamlingsställen. Liknande arrangemang med särskilda uppsamlingsställen för allt hushållsavfall eller delar därav torde enligt departementschefen kunna bli aktuella även för vissa fritidsområden med dåliga vägför-

bindelser eller för uppsamling av vissa typer av hushållsavfall i särskilda containers.

Endast kommunen kan ansöka om dispens varom nu är fråga. Den enskilde har inte rätt att överklaga länsstyrelsens beslut i dispensärende. Enligt 5 § renhållningslagen skall talan mot kommunal myndighets beslut enligt lagen föras genom besvär hos länsstyrelsen. Denna bestämmelse om förvaltningsbesvär anses inte tillämplig på kommunens avgörande av frågan huruvida dispens skall sökas eller inte. Sådant avgörande kan den enskilde endast överklaga genom kommunalbesvär enligt 76 § kommunallagen (1953: 753). Detta anses gälla även när beslutet meddelats av hälsovårdsnämnd efter delegation från kommunfullmäktige. (Jfr rättsfallen R 73 2: 29 och R 73 2: 34.) Till skillnad mot vid förvaltningsbesvär sker emellertid därvid ingen saklig prövning av det överklagade avgörandet.

Bestämmelser om den enskildes hantering av avfall finns i hälsovårdsstadgan (1958: 663) och i lokal hälsovårdsordning. I 48 och 49 §§ hälsovårdsstadgan regleras främst fastighetsägares skyldigheter i fråga om uppsamling och förvaring av hushållsavfall. Där lämnas således föreskrifter om bl. a. hur kärl eller behållare skall vara beskaffade och uppställda för att motverka sanitär olägenhet.

Enligt 67 § hälsovårdsstadgan skall lokal hälsovårdsordning, som antas av kommunfullmäktige på förslag av hälsovårdsnämnden eller efter dess hörande, utarbetas med ledning av en normalhälsovårdsordning som fastställs av regeringen. Föreskrift i lokal hälsovårdsordning får inte utan särskilda skäl innebära väsentlig avvikelse från motsvarande bestämmelse i normalhälsovårdsordningen. Gällande normalhälsovårdsordning har upptagits i kungörelsen (1971: 761) om fastställelse av normalhälsovårdsordning enligt hälsovårdsstadgan (1958: 663). Numera torde så gott som samtliga kommuner ha antagit lokal hälsovårdsordning.

I 14 § normalhälsovårdsordningen föreskrivs att orenlighet och avfall som det åligger kommunen att forsla bort enligt renhållningslagen eller enligt lokal hälsovårdsordning inte får användas vid gödsling, grävas ned, komposteras, brännas eller på annat sätt slutligt behandlas av fastighetsägaren. Hälsovårdsnämnden får meddela undantag från denna bestämmelse såvitt gäller trädgårdsavfall. Sådant undantag behöver inte vara begränsat till särskilt fall utan kan ges generell räckvidd. Enligt 15 § får hälsovårdsnämnden meddela närmare föreskrifter om hur orenlighet och avfall skall förvaras inom fastigheten i avvaktan på borttransport. Nämnden får bestämma hur behållare och anordning för förvaring skall vara beskaffade. Behållare skall vara så uppställd att hämtning underlättas. Vidare föreskrivs att väg till behållare skall hållas lätt framkomlig och att vägen vintertid skall snöröjas och sandas om det behövs. Enligt 27 § normalhälsovårdsordningen får hälsovårdsnämnden i sär-

skilda fall medge undantag från föreskrifterna i lokal hälsovårdsordning, om det är påkallat av lokala förhållanden eller andra omständigheter och det kan ske utan väsentlig olägenhet från sanitär synpunkt. Innehavare av fastighet kan alltså få tillåtelse att själv behandla sitt hushållsavfall eller viss del av detta såsom t. ex. latrin. I sådant fall finns givetvis inte anledning för kommunen att ordna med hämtning från fastigheten av sådant avfall. Kommunens skyldighet att hämta torde dock kvarstå i och för sig, varför hämtning måste ske om fastighetens innehavare påkallar det.

Nu återgivna bestämmelser om den enskildes hantering av avfall är i viss omfattning sanktionerade med straff. Sålunda döms den som bryter mot förbudet i lokal hälsovårdsordning att slutligt behandla avfall på fastigheten till böter, högst femhundra kronor (28 § normalhälsovårdsordningen och 84 § hälsovårdsstadgan).

Talan mot hälsovårdsnämnds beslut enligt lokal hälsovårdsordning föres genom besvär hos länsstyrelsen (86 § hälsovårdsstadgan).

Kommunens rätt att ta ut avgifter för renhållningen regleras i lagen (1965: 54) om kommunala renhållningsavgifter. Regleringen innebär i huvudsak följande. Enligt 1 § äger kommun besluta att avgift skall utgå för bortforsling, omhändertagande och oskadliggörande av orenlighet och avfall som uppsamlats inom kommunen enligt kommunala renhållningslagen eller hälsovårdsstadgan. I 2 § föreskrivs att avgiften skall vara årlig eller på annat sätt periodisk och att den skall bestämmas till högst det belopp som motsvarar nödvändiga kostnader för förräntning av använda medel, för förnyelse och underhåll av anläggningar och utrustning samt för driften. Från kostnaderna skall dras vad som kan beräknas belöpa på användning av anläggning eller utrustning för annat ändamål än renhållning, såsom framställning av värme eller elektrisk kraft. Utföres renhållningen av entreprenör får avtalet med denne läggas till grund för beräkning av avgiften i den mån detta inte medför väsentligt högre kostnad än om kommunen själv utfört renhållningen. Enligt 3 § skall avgiften utgå enligt taxa som fastställs av kommunens fullmäktige.

## **2.2 Exempel på den praktiska tillämpningen av gällande bestämmelser i fråga om glesbygdsområden m. m.**

Genom renhållningslagens tillkomst blev kommunerna visserligen skyldiga att forsla bort en större mängd avfall än tidigare bl. a. därför att deras renhållningsskyldighet utökades till att omfatta också det skrymmande avfallet från hushåll såsom utrangerade möbler o. d. När det gäller tätorterna torde det ändå knappast ha inneburit några större problem för kommunerna att genomföra renhållningslagens bestämmelser om obligatoriskt renhållningsmonopol. För dessa orter fanns i de

flesta fall redan en uppbyggd renhållningsorganisation till följd av det renhållningsmonopol som införts av kommunerna enligt tidigare gällande ordning.

De problem och svårigheter som uppkommit vid tillämpningen av ifrågavarande bestämmelser torde i allt väsentligt ha gällt glesbygdsområdena. Kommuner med sådana områden har i vissa fall organiserat avfallshämtningen inom dessa områden på ett sätt som skiljer sig från det som tillämpas inom tätort, där som regel hämtning från varje fastighet sker en gång i veckan. Av främst kostnadsskäl har hämtningen av avfall från glesbebyggelse i flera kommuner ordnats så att avfallet hämtas genom kommunens försorg från en förvaringsplats som är gemensam för flera fastigheter. I något fall har iordningställts bodar eller liknande där fastighetsinnehavarna lämnat sopsäckar i avvaktan på borttransport. I andra fall har kommunen på vissa platser uppställt containrs där avfallet lämnats. Båda dessa system torde användas i fråga om såväl permanentbebyggelse som fritidsbebyggelse. För permanentbebyggelse i glesbygd tillämpas också ett system enligt vilket kommunen eller dess entreprenör hämtar avfall utefter en i förväg bestämd och kungjord körlinje, som omfattar enbart vägar som är farbara hela året. Innehavarna av fastigheter som ligger på för långt avstånd från linjen får själva transportera fram sitt avfall till denna. I fråga om fastighet som bebos av mindre hushåll såsom två äldre personer eller ensamstående person har i en del fall tillåtits att fastighetens avfall lagts i grannfastighets avfallsbehållare.

Även i tätort används containersystemet i många kommuner när det gäller bortforsling av trädgårdsavfall och skrymmande avfall såsom utrangerade möbler eller liknande avfall. Ett annat slag av avfall från hushåll som i tätort oftast inte hämtas från varje fastighet är överblivna läkemedel och rester av olja, färg eller andra kemikalier. Hushållen har i stället anmodats lämna sådant avfall på vissa uppsamlingsställen.

För att få tillämpa något av de hämtningssystem som nu exemplifierats måste kommunen ha erhållit partiell dispens av länsstyrelsen såvitt avser den del av kommunens transportskyldighet som utföres av fastighetsinnehavaren. Också i andra avscenden har förekommit att kommuner fått partiell dispens. Sålunda har i en del fall länsstyrelsen dispenserat kommunen från skyldigheten att hämta latrin inom bestämda områden av kommunen. I stort sett samma resultat torde ha uppnåtts av de kommuner, vars hälsovårdsnämnder efter prövning av ansökningar från fastighetsinnehavare medgett undantag i fråga om latrin från förbudet i lokal hälsovårdsordning att slubehandla avfall på fastigheten.

Längre hämtningsintervaller än en vecka torde förekomma vid hämtning i glesbygd. I många kommuner sker hämtning av avfall från fritidsbebyggelse endast under den eller de perioder av året då fritidshusen nyttjas i större omfattning.

### **3 I riksdagsmotioner och i skrivelse från konsumentombudsmannen påtalade missförhållanden**

#### **3.1 Vissa riksdagsmotioner**

Vid årets riksdag har väckts fyra motioner som tar upp frågan om tillämpningen av bestämmelserna i 4 § renhållningslagen beträffande kommunernas glesbygdsområden, nämligen motionerna 1974: 324, 512, 514 och 521. I samtliga motioner yrkas att bestämmelserna överses för att ge kommunerna själva rätt att i större utsträckning bestämma omfattningen av hämtningen av avfall inom glesbygdsområden. De huvudsakliga skäl som anförs till stöd för motionsyrkandena kan sammanfattas på följande sätt. I stort är erfarenheterna av renhållningslagens tillämpning positiva. På vissa håll har emellertid en alltför rigorös tillämpning skapat irritation och en negativ inställning till kommunens renhållningsverksamhet. Den enskilde anser inte att renhållningsavgiften står i rimlig proportion till fördelarna med hämtningen med hänsyn till att mycket av det avfall som hämtas kan komposteras eller destrueras utan olägenhet från hälso- eller miljövårdssynpunkt. Undantag från renhållningsbestämmelserna borde gälla för trädgårdsavfall. Kommun borde utan dispens få organisera hämtningen enligt systemet med gemensam container. Rätten att bevilja dispens i fråga om enskilda hushåll borde överflyttas från länsstyrelsen till kommunen. Sedan kommunsammanslagningarna genomförts torde alla kommuner ha underlag, resurser och ansvar för en sådan uppgift. Den enskildes möjligheter att påverka kommunens beslut i renhållningsfrågor är för begränsade och bör förbättras.

Med bifall till jordbruksutskottets hemställan i betänkandet JoU 1974: 10 beslöt riksdagen den 2 maj 1974 att uppskjuta behandlingen av bl. a. förevarande motioner till höstsessionen med innevarande års riksdag.

#### **3.2 Konsumentombudsmannen (KO)**

I anledning av att KO från enskilda fastighetsägare mottagit en stor mängd anmälningar som berörde sop- och latrinhämtningen i olika kommuner anförde KO i skrivelse den 18 februari 1974 bl. a. följande. Anmälarna påtalar främst att de åläggs att betala för sop- och latrinhämtning som de inte har behov av. I flera fall uppges att den hämtning för vilken kommunen debiterar avgift inte utförts. Många av anmälarna anser att avgifterna för hämtning är för höga. Av anmälningarna måste enligt KO anses framgå att i vissa fall rimlig hänsyn inte tagits till främst glesbygdens och fritidshusområdenas skilda behov av renhållningstjänster. För att kommunerna på ett rationellt och effektivt sätt skall kunna fullgöra sin skyldighet enligt kommunala renhållningslagen synes kommunerna visserligen vara tvungna att tillämpa schabloner för

renhållningsåtgärder och avgifter. Detta torde i sin tur medföra ojämnheter i debiteringen för sop- och latrinhämtning. Enligt KO:s mening bör det dock vara möjligt att utforma schabloner på sådant sätt att många av de negativa verkningar för fastighetsägarna som avspeglas i anmälningarna inte behöver uppstå. De olägenheter som en schabloniserad sophämtning och taxeutformning leder till torde i inte oväsentlig utsträckning kunna motverkas genom att kommunerna ägnar särskild uppmärksamhet åt frågor om dispenser från renhållningslagens bestämmelser såvitt gäller glesbygdsområden.

#### 4 Överväganden och förslag

Av de i föregående avsnitt redovisade förhållandena framgår att det inom vissa kommuner förelegat svårigheter att tillämpa bestämmelserna om kommunalt renhållningsmonopol på ett fullt tillfredsställande sätt inom glesbygdsområden. Det kan antas att avsaknaden av en tillämpningsförfattning i viss mån varit en bidragande orsak till svårigheterna. Men dessa torde främst ha orsakats av att systemet med dispens av länsstyrelsen varit för tungrott för att åstadkomma en lämplig organisation av avfallshämtningen inom glesbygdsområden. För att underlätta tillämpningen av ifrågakvarande bestämmelser i renhållningslagen bör utfärdas en tillämpningsförfattning som bör innehålla bl. a. föreskrifter som ger kommunen större möjligheter än f. n. att själv bestämma rörande den närmare omfattningen av renhållningsverksamheten i glesbygd.

För att understryka syftet med verksamheten bör det inledningsvis i den tänkta tillämpningsförfattningen föreskrivas att kommunen skall beakta att skäliga miljövårdskrav tillgodoses, när kommunen planlägger och beslutar hur skyldigheten att forsla bort hushållsavfall skall fullgöras. En annan och lika viktig princip som kommunen samtidigt bör vara skyldig att tillämpa är att bortforslingen skall anpassas till det normala behovet vid olika slag av bebyggelse. Kommunen skall således ta hänsyn till de skillnader i hämtningsbehov som kan föreligga mellan glesbebyggelse och tätortsbebyggelse och mellan fritidsbostäder och permanentbostäder, när kommunen t. ex. beslutar hur ofta hämtning skall ske.

Enligt nuvarande reglering är det möjligt för kommunen att tillämpa olika hämtningsperioder och olika hämtningsintervaller för skilda slag av bebyggelse utan att ha erhållit dispens. I många fall är detta emellertid inte tillräckligt för att utan större omgång få till stånd en från kostnadssynpunkt lämplig renhållningsverksamhet. Kommunen behöver dessutom ha möjlighet att utan dispensförfarande ordna verksamheten så att hämtningen av hushållsavfall sker från annan plats än respektive förvaringsplats på varje fastighet. En sådan befogenhet skulle innebära att kommunen utan länsstyrelsens medgivande får använda sig av de i avsnitt 2.2 exemplifierade hämtningssystemen eller liknande system. Det

torde inte finnas anledning att låta kommunen ordna sådan avfallshämtning i andra fall än då det blir väsentligt billigare än hämtning från varje fastighet.

Den föreslagna befogenheten för kommunen att själv befria sig från en del av den transportskyldighet som åläggs kommunen i renhållningslagen bör såsom förut antytts i huvudsak begränsas till glesbygdsområden. Inom sådana områden kan emellertid finnas förtätad bebyggelse. Bor det fler än 200 personer i dylik bebyggelse, bör denna inte längre anses utgöra glesbygd utan tätort. För tätort bör dispensfrågor även i fortsättningen prövas av länsstyrelsen. Såsom närmare berörs nedan bör dock kommunen även vad gäller tätort kunna besluta att sophämtning från två eller tre närbelägna fastigheter skall ske från gemensam behållare som finns på en av fastigheterna och att hämtning av grövre avfall och kemiskt-tekniskt avfall skall ske från gemensamt uppsamlingsställe.

För att de av kommunen beslutade hämtningsarrangemangen, varom nu är fråga, skall fungera krävs att innehavarna av berörda fastigheter åtar sig att utföra transport av avfallet från fastigheten till exempelvis en container. Vill någon innehavare hellre ha hämtning från fastigheten, bör han ha rätt därtill förutsatt att han betalar den högre avgift som individuell hämtning kommer att betinga. Alltså bör kommunens hämtningsskyldighet i princip kvarstå, och tillämpningen av t. ex. containersystemet bör enbart gälla fastigheter vars innehavare åtagit sig att forsla avfallet till containern.

Såsom redan sagts bör kommunen också få befogenhet bestämma att sophämtning från två eller tre närbelägna fastigheter skall ske från gemensam avfallsbehållare på en av fastigheterna. Därigenom kan kommunen utan dispens underlåta att hämta avfall från fastigheter som bebos av mindre hushåll med små avfallsmängder, om det kan ordnas så att avfallet läggs i behållare på grannfastighet.

Det kan inte anses lämpligt att kommunen själv avgör fråga om total befrielse från lagstadgad bortforslingsskyldighet i vidare mån än vad nu föreslagits beträffande fastighet som bebos av mindre hushåll med hänsyn till att syftet med renhållningsmonopolets införande då skulle kunna äventyras. Om kommunen behöver dispens i andra fall än sådana där kommunen enligt vad ovan föreslagits får besluta själv, får kommunen liksom hittills ansöka om befrielse hos länsstyrelsen. I sammanhanget förtjänar påpekas att det behov av total befrielse från bortforslingsskyldigheten som kan föreligga i fråga om enstaka fastighet, kan tillgodoses genom att hälsovårdsnämnden beviljar fastighetens innehavare undantag från det i lokal hälsovårdsordning upptagna förbudet att destruera avfall på fastigheten.

I de förut angivna riksdagsmotionerna har hävdats att trädgårdsavfall inte borde omfattas av renhållningsmonopolet. Även om en hel del skäl talar för en sådan lösning måste dock beaktas att det i åtskilliga fall inte

minst inom tätbebyggelse får anses mindre lämpligt att sådant avfall komposteras eller slutbehandlas på annat sätt inom fastigheterna. Med hänsyn till att hälsovårdsnämnden enligt 14 § fjärde stycket normalhälsovårdsordningen genom ett enda beslut kan meddela undantag från destruktionsförbudet i fråga om trädgårdsavfall för hela kommunens glesbygd finns redan med nuvarande regler goda möjligheter att anpassa ifrågavarande förbud till områden där det behövs för att motverka olägenheter från miljövårdssynpunkt. Då det kan förutsättas att hälsovårdsnämnderna inte upprätthåller förbudet i vidare mån än som behövs, saknas anledning föreslå författningsändring i denna fråga.

Från olika håll har påtalats att den enskildes ställning i dispensförfarandet borde stärkas genom att hans möjligheter att överklaga kommuns beslut förbättrades. F. n. kan den enskilde som tidigare redovisats endast anföra kommunalbesvär mot kommuns beslut att söka eller inte söka dispens. Genom sådana besvär kan enbart lagligheten av överklagade beslutet prövas. Enskild anses vidare inte ha behörighet att överklaga länsstyrelsens beslut att t. ex. vägra kommunen begärd dispens. Eftersom renhållningsverksamheten är en angelägenhet som kommunen handhar i kommunmedlemmarnas gemensamma intresse, har det inte ansetts finnas skäl att efter förvaltningsbesvär låta statlig myndighet pröva frågor om den enskildes deltagande i denna verksamhet. Av principen om den kommunala självstyrelsen får anses följa att kommunen beträffande dylika kommunala angelägenheter bör ha stor frihet att bestämma den närmare utformningen av verksamheten utan inblandning från statlig myndighet. Särskilt mot bakgrund av att den utökning av kommunens beslutanderätt som nu föreslås avser att tillgodose den enskildes intressen på ett bättre sätt än hittills kan det inte anses motiverat att frångå nuvarande ordning.

Den reglering av dispensfrågorna som föreslås ovan bör såsom inledningsvis framhållits tas upp i en tillämpningsförfattning som meddelas av regeringen. Med hänsyn till bestämmelsernas innehåll krävs bemyndigande av riksdagen.

Ett sådant bemyndigande kan tas in i renhållningslagen och bör lämpligen få formen av ett tillägg till 4 § första stycket av innehåll att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva undantag från nuvarande bestämmelse. Dispensbestämmelsen i paragrafens fjärde stycke kan samtidigt upphävas. Ändringen i lagen samt tillämpningsförfattningen bör kunna träda i kraft den 1 januari 1975.

I enlighet med nu redovisade överväganden har upprättats förslag till

1. lag om ändring i kommunala renhållningslagen (1970: 892),
2. renhållningskungörelse.

Förslagen bifogas denna promemoria som bilagorna A och B.

## 5 Specialmotivering

### 5.1 Förslaget till lag om ändring i kommunala renhållningslagen (1970: 892)

Med anledning av nya regeringsformen som träder i kraft den 1 januari 1975 har begreppet "regeringen" använts i det föreslagna bemyndigandet i stället för det i lagtext tidigare brukade begreppet "Konungen". Till följd därav bör också ordet "Konungen" i lagens 1 § bytas ut mot "regeringen". Med stöd av bemyndigandet kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriva undantag från den absoluta bortforslingskyldighet som åvilar kommunen enligt nuvarande lydelse av 4 § första stycket. Enligt bemyndigandet kan också regeringen uppdraga åt länsstyrelsen att i särskilda fall pröva frågor om undantag. En dispensbestämmelse motsvarande nuvarande fjärde stycket i paragrafen behöver därför inte förekomma i lagen utan bör såsom skett i förslaget placeras i tillämpningsförfattningen.

I 5 § renhållningslagen föreskrivs såsom tidigare angetts att talan mot kommunal myndighets beslut enligt lagen föres genom besvär hos länsstyrelsen. Kommuns beslut enligt bestämmelse i tillämpningsförfattningen kan emellertid inte anses som beslut enligt lagen. Fullföljdsbestämmelsen i 5 § gäller således inte beslut enligt tillämpningsförfattningen. Någon lagstiftningsåtgärd för att åstadkomma den i föregående avsnitt föreslagna ordningen enligt vilken rättsmedlet vid fullföljd av talan mot ifrågakvarande beslut skall vara kommunalbesvär behövs inte.

### 5.2 Förslaget till renhållningskungörelse

#### 1 §

Såsom förut anförts innehåller paragrafen de huvudprinciper som kommunen skall tillämpa när kommunen organiserar sin lagstadgade renhållningsverksamhet. Såsom framgår av den föreslagna lydelsen skall principerna iakttas inte bara i fråga om det obligatoriska renhållningsmonopolet utan också i fråga om det s. k. frivilliga renhållningsmonopol som kommunen inför genom föreskrift i lokal hälsovårdsordning.

Genom den föreslagna utformningen av paragrafen understryks att kommunen redan på planeringsstadiet skall beakta att skäliga miljövårdskrav blir tillgodosedda och att bortforslingen anpassas till det normala behovet vid olika slag av bebyggelse. För att genomföra en effektiv och till skiftande förhållanden anpassad renhållningsverksamhet torde det i de flesta fall vara nödvändigt med en inventering av fastigheterna inom hela kommunen eller visst område av kommunen. Först därigenom torde skapas tillräckligt underlag för beslut rörande renhållningsorganisationen. Genom inventeringen bör kunna klarläggas bl. a. till vilken typ av bebyggelse en fastighet hör, hushållens antal och storlek, eventuella

transportsvårigheter och i fråga om glesbygd eventuella möjligheter att på fastigheten slutbehandla visst avfall t. ex. latrin. Inventering varom nu är fråga torde också behövas som underlag för de uppgifter som ansökan om dispens skall innehålla enligt den föreskrift som föreslås i 4 § andra stycket denna kungörelse.

Föreskriften att bortforslingen skall anpassas till det normala behovet vid olika slag av bebyggelse tar främst sikte på att hämtningsperioder och hämtningsintervaller skall modifieras efter de skiftande behov som kan föreligga. Det torde sålunda oftast inte vara behövligt med exempelvis hämtning årets alla veckor från fritidsbebyggelse. Att det skall vara fråga om det normala behovet innebär att hänsyn inte behöver tas i detta sammanhang till det varierande behovet av sophämtning hos enskilda hushåll. När kommunen bedömer behovet av hämtning, bör kommunen helt naturligt också pröva huruvida det finns anledning att över huvud taget hämta t. ex. latrin från lantgårdar med djurhållning. Finner kommunen att sådan hämtning inte bör ske, bör kommunen verka för att hälsovårdsnämnden meddelar erforderliga dispenser enligt lokala hälsovårdsordningen.

## 2 §

Enligt denna paragraf får kommunen besluta att hämtning av hushållsavfall från fastighet, som inte ingår i tätbebyggelse med mer än 200 invånare, skall ske från annan plats än förvaringsplatsen på fastigheten, om kostnaden för hämtningen därigenom minskar i väsentlig mån. Bestämmelsen ger kommunen vidsträckt möjligheter att i glesbygden arrangera sophämtningen på det från kostnadssynpunkt lämpligaste sättet. Exempel på olika hämtningssystem har redovisats i avsnitt 2.2. Beträffande en och samma bebyggelse bör det givetvis vara möjligt att ha skilda hämtningssystem under olika tider av året. I ett fritidsområde är det kanske lämpligt att hämta avfall veckovis från varje fastighet under sommarmånaderna och att hämta från en gemensam container under resten av året. Efter förebild av 5 § miljöskyddskungörelsen (1969:388) har uttrycket "tätbebyggelse med mer än 200 invånare" använts för att beteckna tätort. Begreppet "invånare" avser även den som endast bor på fastighet under semester och annan ledighet.

Med hänsyn till rådande dispenspraxis i fråga om hämtning i tätort av skrymmande avfall samt överblivna läkemedel och rester av olja, kemikalier och liknande ämnen har i första stycket andra punkten upptagits en regel som ger kommunen befogenhet att även beträffande tätort besluta att hämtning av sådant avfall inte skall ske från varje fastighet utan t. ex. från en container eller annat uppsamlingsställe.

När kommunen enligt andra stycket bedömer om försling till och förvaring på hämtningsplatsen kan ske utan olägenhet från miljövardssynpunkt eller annan allmän synpunkt, bör särskilt beaktas att planerade

anordningar för avfallsförvaringen står i överensstämmelse med föreskrifter i lagstiftningen angående miljö- och naturvård, vägar och trafiken.

För att kommunen skall kunna underlåta att hämta avfall på viss fastighet i glesbygdsmråde, måste innehavaren enligt vad som föreskrivs i tredje stycket ha gentemot kommunen åtagit sig att forsla avfallet till den gemensamma hämtningsplatsen. Genom denna konstruktion får fastighetsinnehavare möjlighet att i fråga om individuell eller gemensam hämtning välja det för honom mest lämpliga alternativet med hänsyn till renhållningsavgiftens storlek och andra förhållanden. Då kommunen behöver tid på sig för att ändra renhållningsverksamheten från gemensam till individuell hämtning, har föreslagits att fastighetsinnehavarens åtagande att forsla bort avfallet till hämtningsplatsen gäller under sex månader efter återkallelsen. Kommunen bör givetvis kunna gå med på att åtagandet upphör vid en tidigare tidpunkt, om individuell hämtning då kan ordnas.

### 3 §

Denna paragraf är som tidigare angetts avsedd att tillämpas i fall då ett eller högst två mindre hushåll lämnar så litet avfall att detta utan vidare ryms i en grannfastighets sopsäck. Som villkor för beslut enligt denna paragraf har föreskrivits att berörda fastighetsinnehavare ansöker om att få gemensam hämtning. Därigenom kan förutsättas att de enats om hur de sinsemellan skall dela på renhållningsavgiften och övriga skyldigheter i samband med hämtningen såsom skyldigheten att hålla vägen till säckstället lätt framkomlig. Den som skall svara för avgiften och övriga skyldigheter gentemot kommunen bör dock endast vara den innehavare på vars fastighet sopsäcken står uppställd.

Fastighetsinnehavare som får använda behållaren på annan fastighet kan inte anses vara skyldig att ha egen behållare, så länge beslut om hämtning från gemensam behållare gäller. Han torde därför inte behöva ansöka om dispens från beslut som hälsovårdsnämnd med stöd av 15 § normalhälsovårdsordningen kan ha meddelat om skyldighet för varje fastighet inom kommunen att ha avfallsbehållare av visst slag.

Om beslutanderätten enligt denna paragraf inte delegerats till hälsovårdsnämnden, förefaller det uppenbart att nämndens yttrande inhämtas, innan beslut fattas.

### 4 §

Enligt första stycket skall såsom berörts i det föregående (avsnitt 4) dispensgivningen i andra fall än som avses i 2 och 3 §§ denna kungörelse också i fortsättningen handhas av länsstyrelsen. Liksom hittills skall dispens få meddelas endast när särskilda skäl föreligger.

Behovet av begärd dispens torde inte kunna prövas utan tillgång till

ganska detaljerade uppgifter om hur renhållningen inom kommunen eller del därav är eller kommer att bli ordnad. I andra stycket har därför införts en bestämmelse att ansökan om dispens skall innehålla sådana erforderliga uppgifter.

**Förslag till****Lag om ändring i kommunala renhållningslagen (1970: 892)**

Härigenom förordnas i fråga om kommunala renhållningslagen (1970: 892)

*dels att i 1 § ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",  
dels att 4 § skall ha nedan angivna lydelse.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 4 §

Kommun är skyldig att till allmän avstjälningsplats eller allmän destruktionsanläggning forsla orenlighet som härrör från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall.

Kommun är skyldig att till allmän avstjälningsplats eller allmän destruktionsanläggning forsla orenlighet som härrör från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall, *om ej regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer föreskriver annat.*

I lokal hälsovårdsordning kan föreskrivas, att vid bebyggelse förekommande annan orenlighet och annat avfall än som avses i första stycket skall forslas bort genom kommunens försorg.

När orenlighet och avfall skall forslas bort genom kommunens försorg, får annan person än den kommunen anlitar för detta ändamål ej taga befattning därmed.

*När särskilda skäl föreligger, får länsstyrelsen befria kommunen från skyldighet enligt första stycket.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

*Bilaga B***Förslag till****Renhållningskungörelse**

Härigenom förordnas följande.

**1 §** När kommun planlägger och beslutar hur kommunen skall fullgöra sin skyldighet att forsla bort orenlighet och avfall enligt 4 § första eller andra stycket kommunala renhållningslagen (1970: 892), skall beaktas att skäligena miljövårdskrav tillgodoses och att bortforslingen anpassas till det normala behovet vid olika slag av bebyggelse.

**2 §** Kommun får besluta att hämtning av orenlighet och avfall som avses i 4 § första stycket kommunala renhållningslagen (1970: 892) från fastighet, som ej ingår i tätbebyggelse med mer än 200 invånare, skall ske från annan plats än förvaringsplatsen på fastigheten, om kostnaden för hämtningen därigenom minskar i väsentlig mån. I fråga om skrymmande avfall samt överblivna läkemedel och rester av olja, kemikalier och liknande ämnen får sådant beslut meddelas även beträffande tätbebyggelse med mer än 200 invånare.

Beslut som avses i första stycket får meddelas endast om forsling till och förvaring på hämtningsplatsen kan ske utan olägenhet från miljövårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt.

Beslut som avses i första stycket första punkten gäller endast i fråga om fastighet vars innehavare gentemot kommunen åtagit sig att forsla på fastigheten uppkommande orenlighet och avfall till hämtningsplatsen. Återkallas sådant åtagande, gäller det ändå under sex månader efter återkallelsen, om ej kommunen medger annat.

**3 §** Kommun kan besluta att hämtning av orenlighet och avfall som avses i 4 § första stycket kommunala renhållningslagen (1970: 892) från två eller tre närbelägna fastigheter skall ske från gemensam behållare som är uppställd på en av fastigheterna, om innehavarna ansöker därom.

**4 §** Länsstyrelsen får befria kommun från skyldighet enligt 4 § första stycket kommunala renhållningslagen (1970: 892) i andra fall än som avses i 2 och 3 §§ denna kungörelse, när särskilda skäl föreligger (dispens).

Ansökan om dispens skall innehålla erforderliga uppgifter om hur renhållningen inom kommunen eller berörd del därav är eller kommer att bli ordnad.

---

Denna kungörelse träder i kraft den 1 januari 1975.

## Bilaga 2

**Sammanställning av remissyttrandena över förslaget till renhållningskungörelse i promemorian (Ds Jo 1974: 4)**

För överskådlighetens skull redovisas remissinstansernas synpunkter på den föreslagna kungörelsen i anslutning till resp. paragraf. Dessutom behandlas i särskilda avsnitt vissa andra under remissbehandlingen aktualiserade frågor.

**1. Förslaget till renhållningskungörelse**

Föreskriften att skäligen miljökrav skall tillgodoses när kommun planlägger och beslutar hur kommunen skall fullgöra sin renhållningskyldighet, anses av flera remissinstanser vara otillräcklig. *Socialstyrelsen* framhåller att även de hygieniska synpunkterna skall beaktas i sammanhanget. *Länsstyrelserna i Östergötlands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Örebro län* ävensom *Riksförbundet för allmän hälsovård* och *RASK* förordar att det i författningstexten uttryckligen anges att också skäligen sanitära krav skall tillgodoses. *Länsstyrelserna i Gotlands och Hallands län* anser att föreskriften i stället bör kompletteras så att det framgår att skäligen hälsovårdskrav skall beaktas. *Norrtälje kommun* påpekar att uttrycket "skäligen miljökrav" inte får innebära en lägre ambitionsnivå än den som föreskrivs i renhållningslagen.

Den föreslagna skyldigheten för kommun att se till att bortforsling av avfall anpassas till det normala behovet vid olika slag av bebyggelse godtas överlag av remissinstanserna. I anslutning därtill anför *länsstyrelsen i Malmöhus län* att det är angeläget att hämtningsintervallerna så långt administrativa, ekonomiska och tekniska hänsyn medger ansluter till det normala bortforslingsbehovet. Annars kommer inte allmänheten att uppfatta kommunens renhållningstjänster som effektiva. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* och *RASK* delar den i promemorian framförda uppfattningen att genomförande av renhållningsverksamhet som är anpassad till skiftande förhållanden som regel kräver en inventering av berörda fastigheter. Båda dessa remissinstanser anser att inventeringen bör följas av en plan över renhållningens omfattning.

*Länsstyrelserna i Kronobergs och Älvsborgs län* ställer sig kritiska till uttalandet i promemorian att kommun bör verka för att hälsovårdsnämnden meddelar erforderliga dispenser från behandlingsförbudet i lokal hälsovårdsordning, om kommun vid bedömning av hämtningsbehovet inte finner anledning att över huvud taget hämta latrin från lantgår-

dar med djurhållning. Enligt dessa länsstyrelser synes det mest praktiska förfarandet vara att ansökan görs hos länsstyrelsen om generell dispens för sådana lantgårdar.

## 2 §

*Vara kommun* uppger att hämtningen av hushållsavfall från kommunens ca 5 000 glesbygdsfastigheter sker vid ett för flera fastigheter gemensamt uppsamlingsställe. Containers finns utplacerade på 80 platser inom kommunen. Kostnaden för varje glesbygdsfastighet uppgår till 20 kr. per år. Den utredning som föregick beslutet om förevarande renhållningsorganisation visade att alternativet med hämtning vid varje glesbygdsfastighet skulle kostat 205 kr. för fastighet och år. Ägare av tätortsfastighet i Vara kommun betalar 115 kr. per år för hämtning en gång i veckan.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* påpekar att avlämningsställen för hushållsavfall, t. ex. en container, lätt kan missbrukas genom att där lämnas bildelar, jordbruks- och byggnadsavfall eller liknande skrymmande avfall. Avlämningsplatsen kan därigenom komma att bli en sanitär olägenhet. Åtskilliga kommuner som hörts över förslaget av länsstyrelsen tvivlar på att det är möjligt att i väsentlig mån minska kostnaderna för hämtningen genom den ordning som föreslås i denna paragraf. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att det av författningstexten bör framgå att skrymmande avfall som kan tas om hand vid den normala hämtningen regelmässigt också skall hämtas på resp. fastighet.

*Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser inte att containersystemet skall tillämpas i vidsträckt omfattning. Enligt länsstyrelsen är det tveksamt om systemet bör komma till användning för annat än skrymmande hushållsavfall. Det måste betecknas som olämpligt, när det gäller uppsamling av överblivna läkemedel, kemikalier och liknande ämnen. Motsvarande synpunkter förs fram av *länsstyrelserna i Skaraborgs och Västerbottens län, Riksförbundet för allmän hälsovård* och *RASK*. Att utplacera containers på lämpliga ställen är enligt *RASK* en mycket effektiv åtgärd mot nedskräpning i naturen.

*Norrtälje kommun* uppger att endast fyra av ca 200 tomtägarföreningar som tillfrågats har uttryckt önskemål om containerhämtning. Två av de föreningar som ställt sig positiva har ansett att systemet endast bör tillämpas vintertid. Flera föreningar ställer sig direkt negativa till gemensamma förvaringsplatser för avfall. Det är enligt kommunen stora svårigheter att ordna en från sanitära synpunkter tillfredsställande kontroll av gemensamma uppsamlingsställen.

Rörande tillämpningsområdet för kommunens dispensbefogenhet som i promemoriaförslaget angetts med uttrycket "fastighet, som ej ingår i tätbebyggelse med mer än 200 invånare" har olika uppfattningar kommit fram vid remissbehandlingen. *Naturvårdsverket* och flera andra re-

missinstanser pekar på att nämnda uttryck kan ge upphov till tolknings- och tillämpningsproblem. Naturvårdsverket anser det dock svårt att finna ett bättre alternativ. Problemen orsakas enligt *Kommunförbundet* av att den föreslagna gränsdragningen inte svarar mot någon administrativ indelning. De områden varom fråga är kan enligt förbundet inte heller på annat sätt anses lätta att urskilja. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att ett bestämt antal invånare inte bör anges i författningstexten. Att införa containersystem för avfallshämtning i område med förtätd permanentbebyggelse med mindre än 200 invånare kan medföra sanitära olägenheter, medan systemet utan sådana olägenheter torde kunna användas under vinterhalvåret inom område med sammanhängande fritidsbebyggelse även om invånarantalet överstiger 200. Också *länsstyrelsen i Gotlands län*, *Riksförbundet för allmän hälsovård* och *RASK* anser att tätortshämtning i många fall behövs av sanitära skäl i tätbebyggelse med mindre än 200 invånare. *KO* anser i likhet med *länsstyrelsen i Östergötlands län* att kommun bör ges möjlighet att själv besluta om användning av containersystem under lågsäsong också i fråga om fritidshusområden med mer än 200 invånare. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* föreslår att förevarande paragraf också bör vara tillämplig på gruppbebyggelse av småhus i större tätort. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att gränsen för kommunens rätt att själv bestämma över renhållningens organisation i mindre samhällen bör kunna höjas utan att renhållningens intentioner fördenskull kommer att äventyras.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län*, som godtar förslaget, anser att beslut om förenklat hämtningssystem normalt inte bör komma i fråga inom planlagt område med permanent bebyggelse. Liknande åsikt uttalas av *länsstyrelsen i Jönköpings län*. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att från kommunens dispensbefogenhet bör undantas all bebyggelse som ingår i hälsovårdstätort. För en sådan bestämning talar den omständigheten att flertalet bebyggelsegrupper med uppemot 200 invånare redan torde utgöra hälsovårdstätorter. En ytterligare fördel är enligt sistnämnda länsstyrelse att det naturliga sambandet mellan renhållningstagstiftningen och hälsovårdslagstiftningen bibehålls. Samma uppfattning uttalas av bl. a. *länsstyrelserna i Malmöhus* och *Örebro län*. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser också att det skulle varit önskvärt om begreppet hälsovårdstätort kunnat användas för ifrågasvarande gränsdragning. Med hänsyn till att alla tätbebyggelseområden som avses med uttrycket tätbebyggelse med mer än 200 invånare inte ingår i eller utgör hälsovårdstätort, bör emellertid promemoriaförslaget i denna del godtas trots befarade svårigheter vid tillämpningen. *Socialstyrelsen* och *KO* ifrågasätter om inte det tätortsbegrepp som användes vid 1970 års folk- och bostadsräkning skulle kunna tillämpas i detta sammanhang. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, som anser att hälsovårdsstadgans tätortsbegrepp vore att föredra, förordar att det i paragrafen direkt ut-

sägs att bestämmelserna inte gäller större campingplatser. Dessa måste nämligen i realiteten anses ha karaktär av tätbebyggelse.

*Kommunförbundet* anser inte att det kan anföras några vägande skäl för att begränsa kommunernas rätt att själva bestämma i fråga om utformningen av hämtningen i tätbebyggelse. Också *länsstyrelsen i Södermanlands län* anser den föreslagna begränsningen vara onödig.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* och *Norrälje kommun* har latrinhämtningen i glesbygd vållat stora svårigheter vid renhållningslagens tillämpning. Denna hämtning har enligt länsstyrelsen orsakat administrativa problem och kostnader som inte står i proportion till den från allmän synpunkt ofta tveksamma fördelen med hämtningen. Enligt länsstyrelsen är det, även på tomter inom fritidsområden som inte är glesbebyggda, ett bättre alternativ att kompostera latrin än att omhänderta detta genom kommunens försorg. Fastighetsägarnas eget intresse av behaglig miljö torde vara tillräcklig garanti för att komposteringen kommer att skötas på tillfredsställande sätt. Oavsett att det finns möjlighet för hälsovårdsnämnd att i särskilda fall medge dispens från det i lokal hälsovårdsordning intagna förbudet att på fastighet behandla avfall, bör förevarande paragraf enligt länsstyrelsen utökas med en bestämmelse enligt vilken kommun får rätt att besluta om undantag från skyldigheten att hämta latrin i fråga om ett helt område med fritidshus, om möjligheterna att kompostera latrin bedöms vara goda från hygienisk synpunkt.

Förslaget i promemorian att beslut om hämtning vid t. ex. container skall avse endast fastigheter vars innehavare gentemot kommunen åtagit sig att forsla avfallet till hämtningsplatsen godtas eller lämnas utan erinran av många remissinstanser. Enligt *KO*, som uttryckligen tillstyrker förslaget, skulle därigenom uppnås den önskvärda konsekvensen att fastighetsägare som inte anser sig ha möjlighet att själv transportera avfallet till uppsamlingsstället kan fordra att avfallet hämtas vid fastigheten. Samma inställning i denna fråga redovisas av *länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands och Blekinge län*. Enligt sistnämnda länsstyrelse måste förfarandet med att inhämta fastighetsägarnas samtycke förenklas för att tillämpningen av ifrågavarande paragraf inte skall bli för administrativt betungande för kommunerna. Med hänvisning till att det torde komma att innebära ett inte oväsentligt administrativt problem för kommunerna att skaffa och vidmakthålla åtaganden av berört slag från fastigheternas innehavare ifrågasätter några remissinstanser bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län* huruvida det är lämpligt att föreskriva krav på åtagande. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* avstyrker förslaget i denna del. *Kommunförbundet* anser att förekomsten av en bestämmelse om krav på åtagande från fastighetsägarnas sida kan innebära ett omotiverat starkt tvång för kommunen att vidta organisatoriska förändringar för att efterkomma förändrade önskemål. Därigenom försvåras för

kommunerna att skapa en fast och enhetlig organisation för avfallshämtning.

### 3 §

Förslaget i denna del godtas allmänt. *KO* anser att förslaget på ett praktiskt sätt förefaller kunna reducera antalet fall av onödig sophämtning. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* upplyser att ifrågakvarande form av hämtning med gott resultat praktiserats i länet sedan renhållningslagens ikraftträdande. Om det är fråga om sanitär bedömning i ärende av förevarande slag, bör hälsovårdsnämnden handlägga ärendet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* förordar att det i författningstexten anges att det är hälsovårdsnämnden som skall besluta i frågor som nu avses. Liknande synpunkt förs fram av *RASK*. *Socialstyrelsen* anser att det i allt fall bör föreskrivas att hälsovårdsnämnden skall höras innan beslut meddelas.

*Kommunförbundet* utgår från att systemet med gemensam behållare för närbelägna fastigheter skall kunna tillämpas även om fastigheterna skiljs åt av en allmän väg och att gemenskapen skall kunna hävas om förhållandena ändras.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att det skulle innebära en ytterligare förenkling om kommunen själv fick avgöra hur många närbelägna fastigheter som kan ha gemensam avfallsbehållare utan att sanitära olägenheter uppkommer. Samma uppfattning uttrycks av *länsstyrelsen i Östergötlands län*.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, som finner promemoriaförslaget lämpligt, anför att ett alternativ till gemensamt sopställe är att berörda fastigheter behåller sina sopställen och att tidigare veckohämtning ändras till hämtning var fjortonde dag. Också med detta alternativ torde kostnaderna för den enskilde minska.

*Norrälje kommun* anser att förevarande paragraf kommer att innebära ökade administrativa kostnader för kommunen. Ett bättre alternativ är att hälsovårdsnämnden tillåter den fastighetsinnehavare som har en ringa mängd avfall att destruera detta på fastigheten. Från sanitär synpunkt förefaller det betänkligt att också latrin enligt paragrafens lydelse torde kunna transporteras till gemensam behållare.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* förutsätter att Kommunförbundet låter upprätta formulär till normalavtal som reglerar rättsförhållandet mellan berörda fastighetsägare.

Mot promemorians förslag att endast kommunalbesvär skall kunna föras mot kommuns beslut enligt den föreslagna renhållningskungörelsen har erinringar framförts av naturvårdsverket och några länsstyrelser, medan övriga remissinstanser tillstyrkt förslaget eller lämnat detta utan erinran.

*JO* instämmer helt i promemorians uppfattning i besvärfrågan och framhåller att en ordning med förvaltningsbesvär skulle kunna medföra

att den statliga myndigheten sätter sig i den kommunala myndighetens ställe i en kommunal initiativfråga och därmed i själva verket övertar den kommunala självbestämmanderätten.

*Naturvårdsverket* anser att det från besvärssynpunkt är angeläget att det i den föreslagna kungörelsen uttryckligen anges vilket kommunalt organ som har att besluta i frågan om hämtningsintervaller. Mot beslut i sådan fråga bör talan få föras i form av förvaltningsbesvär. Liknande uppfattning redovisar *länsstyrelsen i Kronobergs län*.

Några länsstyrelser pekar på att med stöd av lokal hälsovårdsordning kan meddelas beslut som är likartade med beslut som avses kunna meddelas med stöd av renhållningskungörelsen. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* anser därför att det vore rimligt att den enskilde får samma klagomöjligheter enligt renhållningslagstiftningen som han redan har enligt hälsovårdslagstiftningen. Rätten att anföra kommunalbesvär får enligt nämnda länsstyrelse anses vara utan värde. Den oklara gränsdragningen mellan olika dispensförfaranden inger knappast förtroende för lagstiftningen. Om enskild vägras dispens, bör han ha fulla möjligheter att få ärendet överprövat även i sakfrågan. Han bör sålunda ha rätt att föra förvaltningsbesvär. Liknande uppfattning uttalas av *länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Malmöhus, Värmlands och Örebro län*.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län* uppger att mycken kritik har föranletts av att den enskilde inte kunnat få till stånd sakprövning vid besvär över kommuns beslut att inte söka dispens hos länsstyrelsen. Den enskilde har i stället utnyttjat möjligheten att erhålla undantag från det i lokal hälsovårdsordning intagna förbudet att destruera avfall. Möjligheten för hälsovårdsnämnd att medge sådana undantag kan på sikt medföra en risk för att renhållningslagen urholkas. Enligt länsstyrelsen är det en brist att denna problematik inte behandlats i promemorian.

I besvärfrågan anför *JO* ytterligare att avsikten enligt promemoriaförslaget är att fullföljdsbestämmelsen i 5 § renhållningslagen inte skall gälla frågor som behandlas i renhållningskungörelsen, dit dispensförfarandet överförs. Emellertid infinner sig osökt frågan vilken funktion besvärbestämmelsen i renhållningslagen i så fall skall ha. I promemorian ges inget besked på den punkten. Beträffande de frågor som tidigare reglerades i 1965 års lag om skyldighet att renhålla gata m. m. fanns ingen bestämmelse om förvaltningsbesvär och ingenting synes i dessa delar ha tillkommit som motiverar att man numera bör ha en sådan ordning. Enligt *JO* synes det under alla förhållanden utslutet att anse bestämmelsen i 5 § renhållningslagen tillämplig på beslut som fattas av kommunfullmäktige. Om meningen inte är att tillåta förvaltningsbesvär i dispensärenden finns — sett ifrån den enskildes synvinkel — ännu mindre anledning att tillåta förvaltningsbesvär i fråga om själva renhållningshanteringen i övrigt. *JO* föreslår därför att besvärbestämmelsen i 5 § renhållningslagen upphävs eller er-

sätts med en hänvisning till kommunalbesvärslagen eller, om bestämmelsen ändock för något fall anses böra behållas, förtydligas så att en precisering sker.

*Kommunförbundet* delar JO:s uppfattning att ifrågavarande besvärsmålsbestämmelse inte torde fylla någon funktion. Förbundet förordar att bestämmelsen upphävs. Därigenom skulle bekräftas att beslut enligt renhållningslagen endast kan överklagas i den ordning som gäller för kommunalbesvär.

## 2. Ifrågasatt ändring i lagen (1965: 54) om kommunala renhållningsavgifter

I sitt remissvar har JO tagit upp frågan om inte i detta sammanhang vissa ändringar borde göras i lagen (1965: 54) om kommunala renhållningsavgifter i förtydligande syfte. Över vad JO sålunda anfört har *Kommunförbundet* beretts tillfälle att yttra sig.

I sitt remissvar anför JO i det hänseende som nu är aktuellt i huvudsak följande. Tillämpningen av renhållningslagen och vad därmed sammanhänger har föranlett åtskilliga klagomål hos JO. De klagomål som anförts har mestadels rört uttagandet av renhållningsavgift, vilket skett enligt avgiftslagen. Bakgrunden till klagomålen har i flera fall varit att man menat att något behov av kommunal renhållningsservice inte funnits, eller att man hävdade att kommunen inte fullgjort sina skyldigheter på ett godtagbart sätt. Avgiftslagen innehåller lika litet som renhållningslagen eller annan författning detaljerade regler om skyldigheten att erlägga avgift i olika situationer. Det kan därför enligt JO i åtskilliga fall vara vanskligt att avgöra om avgiftsskyldighet föreligger. Ordalydelsen i 1 § avgiftslagen ger stöd för den tolkningen att någon avgiftsskyldighet inte föreligger när kommunen av länsstyrelsen helt dispenserats från sin skyldighet enligt 4 § renhållningslagen, förutsatt att kommunen utnyttjar dispensen. Denna tolkning rimmar också bäst med den bakomliggande tanken att avgiften utgör vederlag som bör stå i viss relation till den utförda prestationen. I annat fall skulle avgiften enligt JO snarare få karaktär av beskattning. I konsekvens med vad som nyss sagts bör undantag från avgiftsskyldighet rimligen gälla även i vissa andra situationer då kommunen inte ombesörjer renhållning. Att så bör vara fallet med fastigheter som är obebodda och tillika obebyggda framstår enligt JO nära nog som en självklarhet. Att avgiftsskyldighet inte heller bör föreligga, när den enskilde jämlikt lokal hälsovårdsordning medgivits dispens från däri stadgat förbud mot destruktion av avfall och även utnyttjar denna sin rättighet, synes också rimligt enligt JO. Vid sidan av nu nämnda fall kan diskuteras, om och i vad mån avgiftsskyldigheten bortfaller i händelse av försummelse från kommunens sida. Ett flagrant fall föreligger om kommunen helt underlåter att fullgöra sin bortforslingskyldighet. Ett annat,

mera praktiskt fall är att kommunen, i tro att intet finns att avhämta från en avlägset belägen fastighet — en kanske riktig förmodan — underlåter att ens besöka fastigheten. Skäl kan anföras för att avgiftsskyldigheten bortfaller under dessa omständigheter men rättsläget får dock betecknas som något ovisst. Än större tvekan bereder enligt JO de fall då kommunens försummelse består däri att den — kanske på grund av utebliven tillsägelse från fastighetsägarens sida — ej tillhandahållit sopsäck eller förvaringskärl. Problem uppkommer också när kommunen ej vill godta kärl e. d. som fastighetsägaren anskaffat för förvaring av avfall.

Nu gällande regler lämnar föga eller ingen vägledning för hur här angivna frågor skall lösas. Genomförs de i promemorian upptagna förslagen, blir läget i vissa hänseenden förändrat och det finns enligt JO anledning förmoda att konflikter av här antydd natur inte så ofta skall uppkomma. Något svar på de rättsliga frågorna lämnar promemorian dock inte. JO anser att det vore önskvärt om lagstiftningen eller åtminstone lokala förordningar och taxor kunde utformas så, att den nuvarande ovissheten på området skingras.

I nära samband med det nu anförda står enligt JO frågan hur den enskilde skall kunna tillvarata sina intressen gentemot kommunens krav. Tvist om avgiftsskyldigheten och dess omfattning hör under allmän domstols prövning. Den enskildes möjligheter att på denna väg tillvarata sin rätt är dock begränsade eftersom domstolsvägen är både lång och kostsam. I den mån tvisten, såsom ofta är fallet, gäller själva utformningen av renhållningstaxan är de praktiska svårigheterna att vinna någon ändring genom vanlig process betydande. Kommunfullmäktiges beslut att anta renhållningstaxor behöver inte underställas statlig myndighet för fastställelse. Beslutet kan emellertid angripas genom kommunalbesvär. Möjligheterna för besvärsmyndigheten att ingå i en materiell prövning av taxan är — med nu gällande regler — begränsade, låt vara att 2—4 §§ avgiftslagen upptar vissa bestämmelser som man kan falla tillbaka på. Prövningen skulle få en helt annan räckvidd och betydelse, om det fanns mera detaljerade regler i avgiftslagen om hur avgifterna skall bestämmas. Enligt JO borde t. ex. utsägas att taxan skall närmare ange förutsättningarna för avskiftsskyldighet och undantag därifrån. Vidare borde utsägas att differentiering bör göras för att erhålla en rättvis kostnadsfördelning när det är påkallat av hänsyn till olikheter i fråga om bebyggelsekaraktär och renhållningstjänster. Med hänsyn till att kommunalbesvär synes vara den väg till rättelse som här kan få den största praktiska betydelsen föreslår JO att — som komplettering till de föreslagna ändringarna i renhållningslagen — ett tillägg till avgiftslagen av här angivet slag görs.

*Kommunförbundet* avstyrker i sitt yttrande det förslag som JO fört fram. Förbundet anför därvid bl. a. följande. Den rörelsefrihet som avgiftslagen ger kommunerna har ansetts vara en fördel för såväl kom-

munerna som allmänheten inte minst vid lösningen av de nya avgiftsproblem som renhållningslagen gett upphov till. Kommunerna har därvid ofta haft att göra avvägningar för att tillgodose såväl renhållningskollektivets självklara intresse av lägsta totala renhållningskostnad som flertalets uppfattning om individuell rättvisa. Enligt förbundet har kommunerna haft högt ställda ambitioner i dessa avseenden. Det är givet att gränsproblem alltid måste förekomma. Kommunerna är givetvis öppna för revideringar som allmänt sett bedöms ge ett mera rättvisande resultat. Förbundet har också bidragit till en ändamålsenlig utveckling på avgiftsområdet genom att utarbeta en promemoria om renhållningsavgifter med vissa vägledande synpunkter. I denna promemoria berörs flertalet av de problem JO särskilt uppmärksammat. Enligt förbundets uppfattning skulle en detaljreglering i lagen om kommunala renhållningsavgifter knappast främja någon bättre tingens ordning på detta område. Tvärtom föreligger risk att en sådan reglering skulle bli en hämsko på en naturlig utveckling och ge upphov till nya tillämpningsproblem. Förbundet vill också vända sig mot det av JO åberopade motivet för den föreslagna komplettering av avgiftslagen, nämligen att den enskilde därigenom skulle få möjlighet att genom kommunalbesvär på ett enkelt sätt och utan större kostnader få vissa grundläggande rättsfrågor prövade. Enligt förbundet torde syftet med kommunalbesvärsinstitutionen inte ha varit att få enskilda personers materiella rättsanspråk prövade.

### 3. Särskilda frågor

Några remissinstanser har i sina yttranden tagit upp vissa frågor i anslutning till förslagen i promemorian men vilka inte särskilt berörts där.

Enligt *socialstyrelsen* torde beslutanderätten beträffande hämtningsintervaller i regel delegeras till hälsovårdsnämnden, eftersom beslut i sådana frågor i allt väsentligt måste baseras på en hygienisk bedömning. Styrelsen anser att hälsovårdsnämnden alltid bör höras, om annat kommunalt organ får beslutanderätten i dessa frågor.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att frågan om hämtningsintervallerna är den viktigaste frågan vid tillämpningen av renhållningslagen. En verksam åtgärd för att underlätta tillämpningen vore därför att från centralt håll ge typexempel på hämtningsintervaller för olika bebyggelsestrukturer och olika hushållskategorier.

*Södertälje och Tyresö kommuner* samt *Kommunförbundet* har föreslagit införande av ansvarsbestämmelser som ger möjlighet att bestraffa den som forslar bort sådan orenlighet och sådant avfall som omfattas av renhållningsmonopol utan att vara anlitad därtill av kommunen.

*Försvarets sjukvårdsstyrelse* utgår från att avfall som försvarsmaktens

fältförband lämnar under en krigsförbandsövning omfattas av det kommunala renhållningsmonopolet. Eftersom sådant avfall regelmässigt forslas bort genom försvarsmaktens försorg föreslås ett särskilt undantagsstadgande till 4 § renhållningslagen för avfall som uppkommer vid fälttjänstövningar. Undantag föreslås också gälla för orenlighet eller avfall som uppkommer vid sådana befästningar eller andra försvarsanläggningar till vilka kommunal sophämtningspersonal inte kan beredas tillträde av säkerhetsskäl.

