

Nr 30

Jordbruksutskottets betänkande i anledning av motioner angående den kommunala renhållningslagen.**Motionerna**

I motionen 1973:50 av herrar Henmark (fp) och Larsson i Borrbj (c) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t 1. kräver en utformning av dispensgivning i enlighet med motionens intentioner, 2. anholder att riksdagen föreläggs en sådan lagändring att enskilda medborgare kan anförä besvär även i sakfrågan.

I motionen 1973:786 av herr Jonasson m. fl. (c) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder om en översyn av kommunala renhållningslagen i syfte att överföra bestämmanderätten beträffande avfallshämtningens omfattning och organisation till kommunerna i enlighet med vad som har anförts i motionen.

I motionen 1973:928 av herr Leuchovius m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder om en så skyndsam översyn av den kommunala renhållningslagen, i syfte att få den bättre anpassad till förhållandena i glesbygderna, att förslag härom kan föreläggas årets höstriktdag.

I motionen 1973:1416 av herrar Nilsson i Tvärålund (c) och Jonasson (c) hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anholder om förslag till sådan ändring i renhållnings- och hälsovårdslagstiftningen att i normalfallen tomtägare icke får åläggas skyldighet att till utomstående renhållningsorgan överlämna sådant trädgårdsavfall som består av ris, kvistar och löv.

I motionen 1973:1421 av herr Norrby i Åkersberga m. fl. (fp) föreslås, såvitt nu är i fråga (punkten 2), att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer om en utvärdering av den kommunala renhållningslagens tillämpning och därav föranledda förslag.

Utskottet

I förevarande motioner upptas vissa spörsmål rörande utformningen och tillämpningen av lagstiftningen beträffande kommunernas befattning med renhållningen.

Enligt 4 § första stycket kommunal renhållningslag den 17 december 1970 (nr 892), gäller inom kommunerna kommunalt renhållningsmono-

pol. I stadgandet föreskrivs skyldighet för kommun att till allmän avstjälningsplats eller allmän destruktionsanläggning forsla orenlighet som härrör från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. I 4 § andra stycket lämnas kommunerna möjlighet att utöver det lagstadgade monopoliet genom föreskrift i lokal hälsovårdsordning åta sig bortforsling även av andra typer av avfall. En sådan föreskrift är intagen i 17 § normalhälsovårdsordning den 8 oktober 1971 (nr 761). I 4 § kommunala renhållningslagen, tredje och fjärde styckena, stadgas vidare att när orenlighet och avfall skall forslas bort genom kommunens försorg annan person än den kommunen anlitar för ändamålet ej får ta befattning därmed samt att länsstyrelse, när särskilda skäl föreligger, får befria kommun från den skyldighet som enligt paragrafens första stycke skulle åligga kommunen.

Den här berörda 4 § i kommunala renhållningslagen trädde i kraft den 1 januari 1972 medan lagen i övrigt gällt fr. o. m. den 1 januari 1971. I 5 § stadgas att talan mot kommunal myndighets beslut enligt lagen föres genom besvär hos länsstyrelsen.

I sammanhanget bör också nämnas att i 14 § normalhälsovårdsordningen intägit bestämmelser som förbjuder enskild att omhänderta avfall i den mån kommunen är skyldig att forsla bort avfallet antingen direkt enligt kommunala renhållningslagens bestämmelser eller enligt föreskrift i den lokala hälsovårdsordningen. I enlighet härmed stadgas att orenlighet och avfall som det enligt kommunala renhållningslagen eller hälsovårdsordningen åligger kommunen att forsla bort ej får användas till gödsling, grävas ned, komposteras, brännas eller på annat sätt slutligt behandlas av fastighetsägaren. Å andra sidan kan den enskilde enligt 27 § normalhälsovårdsordningen hos hälsovårdsnämnden påkalla undantag från detta förbud. Hälsovårdsnämnden får medge sådant undantag om det är motiverat av lokala förhållanden eller andra omständigheter och det kan ske utan väsentlig olägenhet från sanitär synpunkt.

Enligt lagen (1965:54) om kommunala renhållningsavgifter äger kommun bl. a. att besluta att avgift för renhållning i enlighet med renhållningsmonopolet skall utgå till kommunen eller den som på kommunens uppdrag omhänderhar renhållningen. Avgiftstaxan beslutas av kommunfullmäktige.

I motionen 1973:50 framförs kritiska synpunkter på utformningen av dispensgivningen enligt kommunala renhållningslagen och besvärsregeln i lagen. Motionärerna anför bl. a. att från många håll allvarliga invändningar rests emot tillämpningen av lagen inom glesbebyggda områden. Det har hävdats att det från hälsovårdssynpunkt inte är motiverat att transportera bort avfallet om det på tillfredsställande sätt kan omhändertas och destrueras på platsen. Från miljövårdssynpunkt är det inte lämpligt att samla onödigt stora mängder av avfall på centrala soptippar. Kostnaderna för kommunerna och avgiftsbelastningen för många enskilda måste bli betydande. Motionärerna framhåller vidare att den enskilde fastighetsägarens möjligheter att erhålla dispens enligt lagen är alltför beskurna. Kommunen bestämmer suveränt om dispens skall sökas

eller ej. Den som ej låter sig nöja med kommunens beslut kan anföra besvär, som enligt 76 § kommunallagen ej innebär sakprövning utan endast prövning av själva beslutsförfarandet samt om klagandens enskilda rätt kränkts eller om beslutet eljest vilar på orättvis grund. Genom en smidigt och generöst tillämpad dispensgivning kan de med lagreglerna förenade olägenheterna elimineras. Det är enligt motionärernas mening angeläget att den praxis som kommer att utbildas leds i en sådan riktning, att de delar av kommunen, utanför hälsovårdstatorterna eller andra tätbebyggda områden, som vill och kan ombesörja sin egen sophantering bereds möjlighet härtill samt att praxis blir enhetlig. Det är också av vikt att medborgarna får möjlighet att vid missnöje med kommunens beslut få sitt ärende sakprövat i högre instans. Motionärerna hemställer att riksdagen kräver en utformning av dispensgivningen i enlighet med motionens intentioner (yrkande 1) samt att förslag framläggs om en sådan lagändring att enskilda medborgare kan anföra besvär även i sakfrågor (yrkande 2).

I motionerna 1973:786, 1973:928 och 1973:1421 tas likaså upp särskilda svårigheter som den nya lagstiftningen enligt motionärernas mening medfört för glasbygdsområden. I motionen 1973:786 hemställs således om en översyn av den kommunala renhållningslagen i syfte att överföra bestämmanderätten beträffande avfallshämtningens omfattning och organisation till kommunerna. I motionen 1973:928 föreslås en översyn av lagen i syfte att få den bättre anpassad till förhållandena i glesbygderna, och i motionen 1973:1421 yrkas i här förevarande del (yrkande 2) att en utvärdering företas av lagens tillämpning och att härav föranledda förslag framläggs.

Utskottet vill i anledning av motionsyrkandena anföra följande.

Som tidigare nämnts kan länsstyrelse när särskilda skäl föreligger befria kommun från skyldigheten att ta hand om avfall (det obligatoriska monopolet). Sålunda kan generell dispens beviljas för viss kort tid. Riksdagen uttalade vid behandlingen av förslaget till kommunal renhållningslag (3LU 1970:90) att möjlighet borde finnas till dispens för att ge kommunerna rådrum för anpassning till de nya reglerna. Dispens borde emellertid inte medges för längre tid än till utgången av år 1972. Härutöver kan dispens medges enligt i huvudsak två riktlinjer, nämligen partiell dispens eller total dispens. Partiell dispens kan avse befrielse från hämtningsskyldighet av viss typ av orenlighet och avfall, t. ex. latrin från jordbruksfastighet eller befrielse från visst led i kommunens transportskyldighet. Kommunen kan t. ex. befrias från skyldigheten att hämta avfallet vid fastigheterna. Den enskilde fastighetsägaren får då svara för transporten av avfallet viss väg till en s. k. avlämningsplats, där avfallet hämtas av kommunen. Total dispens avser befrielse från skyldighet att inom visst område transportera bort alla de i 4 § första stycket renhållningslagen angivna avfallstyperna. Dispensen innebär skyldighet för den enskilde fastighetsägaren att svara för transporten av sitt avfall till allmän avstjälpningsplats eller destruktionsanläggning om avfallet inte kan omhändertas inom fastigheten.

Naturvårdsverket har efter samråd med bl. a. socialstyrelsen, statens vägverk och vissa länsstyrelser utfärdat närmare anvisningar rörande tillämpningen av den kommunala renhållningslagen. I anvisningarna uttalas bl. a. att framställning till länsstyrelsen om dispens skall göras av kommunfullmäktige. Vid upprättandet av dispensframställningen bör hälsovårdsnämnden medverka. Där så ej sker, bör hälsovårdsnämnden beredas möjlighet att yttra sig innan ärendet avgörs av länsstyrelsen. Naturvårdsverket har vidare i en den 2 juli 1973 dagtecknad promemoria framlagt en sammanställning över dispensärendena. Av sammanställningen framgår bl. a. att medan år 1972 ungefär 200 av landets omkring 460 kommuner hade generell dispens f. n. endast 37 kommuner har sådan dispens. Det uttalas också i promemorian att den genom den nya lagen utökade skyldigheten för kommunerna att omhänderta avfall i stort sett beaktats. Förutom kommuner som har generell dispens gäller partiell dispens från skyldighet att omhänderta skrymmande hushållsavfall resp. slam från slamavskiljare för 10 resp. 21 kommuner. Ett antal dispensärenden var vid tiden för undersökningen ännu under handläggning och naturvårdsverket framhåller att en motsvarande undersökning nästkommande år, då f. ö. kommunreformen i sin helhet skall vara genomförd, synes lämplig.

Enligt utskottets mening fyller den nya renhållningslagen en viktig funktion när det gäller att komma till rätta med miljöstörningar och sanitära olägenheter. Det är emellertid uppenbart att frågan om lagstiftningens tillämpning, inte minst beträffande dispensgivningen, måste ges stort beaktande. I svar i november 1972 på en interpellation i frågan gjorde jordbruksministern bl. a. uttalanden av innebörd att möjligheterna att på ett praktiskt sätt lösa de problem som kan uppkomma vid lagtillämpningen får anses som goda. Utskottet delar denna uppfattning och anser det kunna förutsättas att de myndigheter och kommunala organ som har att ta befattning med hithörande ärenden tar vederbörlig hänsyn till kommuners och enskildas intressen och gör sådana avvägningar som kan vara betingade exempelvis av särskilda förhållanden i glesbygdsområden. Utskottet vill här bl. a. erinra om den möjlighet som föreligger att för den enskilde, som tidigare berörts, medge undantag från det i normalhälsovårdsordningen stadgade destruktionsförbudet. Enligt utskottets uppfattning har lagstiftningen varit i kraft alltför kort tid för att ge erforderligt underlag för en bedömning huruvida någon ändring i renhållningslagens bestämmelser är påkallad. Det bör i sammanhanget beaktas att statens naturvårdsverk fortlöpande följer utvecklingen på området och kan förväntas ta de initiativ som därvid kan befinnas påkallade.

Utskottet finner med hänsyn till det anförda inte tillräckliga skäl biträda yrkande 1 i motionen 1973:50 om en annan utformning av dispensgivningen, yrkandena i motionerna 1973:786 och 1973:928 om översyn av den kommunala renhållningslagen och yrkande 2 i motionen 1973:1421 om en utvärdering av lagens tillämpning.

I motionen 1973:50, yrkande 2, föreslås en lagändring i syfte att

enskilda medborgare skall kunna anföra besvär även i sakfrågan över beslut enligt kommunala renhållningslagen.

Utskottet vill erinra om att besvär i hithörande frågor kan vara antingen kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär. Som framhålls i motionen 1973:50 torde beslut av kommunfullmäktige endast kunna angripas genom kommunalbesvär enligt 76 § kommunallagen. Detta innebär att klagan endast kan grundas på att beslutet inte tillkommit i laga ordning eller står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet som fattat beslutet eller kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund. Däremot kan klagan över beslut av kommunal myndighet, kommunstyrelse eller annan kommunal nämnd, tas upp som förvaltningsbesvär, vilket innebär att även sakfrågan kan prövas. Utskottet vill särskilt erinra om den tidigare berörda möjligheten för enskild att av hälsovårdsnämnd erhålla befrielse från destruktionsförbudet i 14 § normalhälsovårdsordningen. Besvär över avslagsbeslut i sådant ärende torde av sökanden kunna anföras hos länsstyrelsen och sedan föras vidare till kammarrätten och, efter prövningstillstånd, fullföljas hos regeringsrätten.

Utskottet vill, liksom i fråga om dispensgivningen, framhålla att den nya lagstiftningen varit gällande endast en förhållandevis kort tid. Ytterligare erfarenheter av lagtillämpningen bör enligt utskottets mening avvaktas innan åtgärder för ändring i besvärsordningen ifrågasätts. Utskottet anser sig inte böra biträda yrkande 2 i motionen 1973:50.

I motionen 1973:1416 föreslås sådan ändring i lagstiftningen att i normalfallen tomtägare inte får åläggas skyldighet att till utomstående renhållningsorgan överlämna visst trädgårdsavfall. Utskottet vill framhålla att i 14 § sista stycket normalhälsovårdsordningen stadgas att hälsovårdsnämnd i fråga om trädgårdsavfall får meddela undantag från det i paragrafen givna förbudet för fastighetsägare att själv omhänderta avfall. Avsikten med denna särskilda bestämmelse bör vara att kompostering av trädgårdsavfall skall kunna medges. Utskottet finner för sin del inte tillräckliga skäl att föreslå någon riksdagens åtgärd i anledning av motionen 1973:1416.

Under hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen lämnar

1. motionen 1973:50,
 2. motionen 1973:786,
 3. motionen 1973:928,
 4. motionen 1973:1416 samt
 5. motionen 1973:1421, yrkande 2,
- utan åtgärd.

Stockholm den 4 oktober 1973

På jordbruksutskottets vägnar

NILS G. HANSSON

Närvarande: herrar Hansson i Skegrie (c), Mossberger (s), Persson i Skänninge (s), Hedin (m), Hedström (s), Jonasson (c), Magnusson i Tanum (s), Augustsson (s)*, Larsson i Borrby (c), fru Lindberg (s), herrar Takman (vpk), Berndtsson i Bokenäs (fp)*, fru Theorin (s), herrar Leuchovius (m) och Strömberg (fp).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

av herrar Hansson i Skegrie (c), Hedin (m), Jonasson (c), Larsson i Borrby (c), Berndtsson i Bokenäs (fp), Leuchovius (m) och Strömberg (fp) som anser att

dels utskottets yttrande fr. o. m. det stycke på s. 3 som börjar med "Utskottet vill" bort ha följande lydelse:

I motionen 1973:1416 föreslås sådan ändring i lagstiftningen att i normalfallen tomtägare inte får åläggas skyldighet att till utomstående renhållningsorgan överlämna visst trädgårdsavfall.

Utskottet vill i anledning av motionerna anföra följande.

Syftet med den nya renhållningslagstiftningen är bl. a. att åstadkomma ett ökat engagemang från det allmännas sida vad gäller omhändertagande av avfall m. m. från enskilda hushåll. I stort sett torde lagbestämmelserna få anses väl ägnade att fylla detta syfte. De kritiska synpunkter som anförts beträffande utformningen av vissa detaljer i lagstiftningen och som tagits upp i motionerna synes emellertid utskottet värda att beakta. Det torde således inte kunna bestridas att en strikt tillämpning av reglerna för det kommunala renhållningsmonopolet inom glesbebyggda områden kan för både enskilda och kommuner medföra betydande olägenheter i form av exempelvis kostnader för berörda parter som inte står i rimlig proportion till eventuella fördelar och onödig omgång i avfallshanteringen. Som bl. a. anförts i motionen 1973:50 torde det vad gäller glesbygdsmråden inte alltid från hälsovårdssynpunkt vara motiverat att transportera bort sådant som tidigare kunnat omhändertas och nyttiggöras eller destrueras på platsen. Från miljövårdssynpunkt torde det i många fall kunna ifrågasättas om det är lämpligt att samla stora mängder avfall på centrala soptippar. Som tidigare nämnts får länsstyrelse, när särskilda skäl föreligger, befria kommun från skyldigheten att omhänderta och bortforsla orenlighet som härrör från hushåll samt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Utskottet vill starkt understryka vikten av att vederbörande kommunala organ och kommunala och statliga myndigheter på ett smidigt och generöst sätt behandlar aktualiserade frågor om dispens och att de därvid ger de särskilda förhållandena i glesbebyggda områden stort beaktande. Det är också angeläget att en fast och så långt möjligt enhetlig praxis i behandlingen av dispensärenden kommer till stånd. Det kan dock enligt utskottets mening ifrågasättas om nuvarande lagbestämmelser från angivna synpunkter är ändamålsenligt utformade i nu förevarande avseende.

Ett med dispensfrågorna nära sammanhängande spörsmål är den för

hithörande ärenden gällande besvärssordningen. I de av statens naturvårdsverk utfärdade anvisningarna rörande tillämpningen av den kommunala renhållningslagen m. m. uttalas bl. a. att framställning till länsstyrelsen om befrielse för kommun från skyldighet att omhänderta hushållsavfall skall göras av kommunfullmäktige. Detta innebär exempelvis att om fullmäktige beslutar att inte göra sådan framställning beslutet endast kan angripas genom s. k. kommunalbesvär enligt 76 § kommunallagen dvs. att klagan endast kan grundas på att beslutet inte tillkommit i laga ordning eller står i strid med allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet som fattat beslutet eller kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund. Den enskildes möjligheter att få av kommunfullmäktige fattade beslut i frågor om dispens ändrade är härigenom såvitt utskottet kunnat finna starkt beskurna. Det har också visat sig att en viss oklarhet föreligger vad gäller besvär över beslut i övrigt som fattats enligt renhållningslagstiftningen.

Enligt utskottets mening talar de i motionerna berörda förhållandena och vad utskottet i det föregående anfört för att en översyn av den kommunala renhållningslagen bör komma till stånd i syfte att ernå en sådan utformning av bestämmelserna att de medger vissa generella undantag för fastigheter i glesbygd och ett smidigare och mera rättvisande dispens- och besvärsförfarande än f.n.

dels utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen i anledning av motionerna 1973:50, 1973:786, 1973:928, 1973:1416 samt 1973:1421, yrkande 2, hos Kungl. Maj:t hemställer om översyn av den kommunala renhållningslagstiftningen.

