

Nr 21

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunala renhållningsavgifter; given Stockholms slott den 15 januari 1965.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogat förslag till lag om kommunala renhållningsavgifter.

GUSTAF ADOLF

Rune B. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att kommunerna skall få rätt att enligt kommunal renhållningstaxa ta ut avgifter av enskilda, inte bara som hittills för hämtning av orenlighet och avfall utan också för oskadliggörande av avfallet på avstjälningsplatser och i sopförbränningsanläggningar. Den årliga avgiftsökningen för den enskilde i kommuner, som utnyttjar den föreslagna rätten, beräknas till högst omkring 5 kronor per invånare och år.

Förslag

till

Lag**om kommunala renhållningsavgifter**

Häri genom förordnas som följer.

1 §.

Kommun äger besluta att avgift för bortforsling, omhändertagande och oskadliggörande av orenlighet och avfall, som uppsamlats inom kommunen vid renhållning enligt hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 (nr 663), skall utgå till kommunen eller till den som utför renhållningen på uppdrag av kommunen.

2 §.

Avgift skall vara årlig eller på annat sätt periodisk samt 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 dragas vad som kan beräknas belöpa på användning av anläggning eller utrustning för annat ändamål än renhållning, såsom framställning av värme eller elektrisk kraft.

För renhållning, som på uppdrag av kommunen utföres av annan, må avtalet med denne läggas till grund för beräkning av avgift i den mån det ej medför väsentligt högre kostnad än om kommunen själv utför renhållningen.

3 §.

Avgift skall utgå enligt taxa som antages av kommunens fullmäktige.

I taxan skall anges hur avgift fastställs när taxan saknar tillämplig bestämmelse om avgift för bortforsling, omhändertagande eller oskadliggörande som till följd av orenlighetens eller avfallets mängd eller sammansättning måste ske i särskild ordning. Därvid skola iakttagas de grunder som anges i 2 §.

4 §.

Kommunal renhållningstaxa skall innehålla föreskrift om vem som är avgiftsskyldig och till vem avgiften skall erläggas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1966.

För renhållningsanordning som tillkommit före lagens ikraftträdande får avgift grundas endast på kostnad, som belöper på tid efter ikraftträdandet och avser förnyelse, underhåll eller drift.

*Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans
Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den
15 januari 1965.*

N ä r v a r a n d e:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, JOHANSSON, HERMANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, förslag till *lag om kommunala renhållningsavgifter* samt anför.

I. Inledning

Enligt hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 (nr 663) åligger det kommun att vid behov anordna allmän avstjälningsplats eller allmän destruktionsanläggning. Detta har i rättspraxis ansetts innebära att fastighetsägare eller andra enskilda inte är skyldiga att svara för kostnader för sopförbränning eller andra åtgärder för oskadliggörande av hushållsavfall. I två likalydande motioner till 1960 års riksdag (I: 210 och II: 260) hemställdes att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t anhålla om skyndsam översyn av de bestämmelser i hälsovårdsstadgan, som reglerar spörsmålen om ansvaret för dessa kostnader, i syfte att göra det möjligt för kommun att ta ut avgift för förbränning av sopor. I utlåtande (L²U 1960: 54) över motionerna framhöll andra lagutskottet bl. a., att anordnandet av allmän avstjälningsplats eller destruktionsanläggning var ett gemensamt intresse för alla inom kommunen bosatta personer. I enlighet med utskottets hemställan föranledde motionerna inte någon riksdagens åtgärd. I motioner till 1961 års riksdag (I: 276 och II: 251) begärdes skyndsam översyn av gällande bestämmelser i syfte att göra det möjligt för kommun att ta ut avgift för finansiering av kommunens samtliga kostnader för allmän avstjälningsplats eller allmän destruktionsanläggning. Utskottet (majoriteten) — som nu ansåg frågan böra bedömas ur en något vidare synvinkel än som skett det föregående året — hemställde, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära en förutsättningslös utredning av frågan om finansiering av kommuns utgifter för dess befattning med avfall och sopor (L²U 1961: 13). Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (rskr 1961: 123).

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 2 augusti 1961 har länsstyrelsen i Stockholms län hemställt om en översyn av rättsfrågor av betydelse för kommunernas möjligheter att ta ut avgifter för renhållningen. Länsstyrelsen grundade sin framställning på svårigheterna för kommunerna i kust- och skärgårdsområdena att ordna den renhållning som föranleds av befolkningsökningen under sommaren.

Den 10 november 1961 uppdrog Kungl. Maj:t åt *kommunalrättskommittén* att utreda berörda frågor. Kommittén har i februari 1963 överlämnat betänkande angående kommunala renhållningsavgifter (SOU 1963: 29).¹

Över betänkandet har utlåtanden avgivits av medicinalstyrelsen, byggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, riksrevisionsverket, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Gävleborgs län, 1962 års fritidsutredning, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges villaägareförbund, Hyresgästernas riksförbund, HSB:s riksförbund, Svenska kommunal-tekniska föreningen och samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större städer. Överståthållarämbetet har vid sitt utlåtande fogat yttrande från Stockholms stadsfullmäktige, som bifogat utlåtande av stadskollegiet. Länsstyrelserna har bifogat yttranden från länsläkare och kommuner. Samarbetskommittén för hälsovårdsnämnderna i rikets större städer har överlämnat yttranden från hälsovårdsnämnderna i 14 städer.

Jag anhåller att nu få ta upp frågan om kommunala renhållningsavgifter till närmare behandling.

II. Gällande ordning m. m.

Skyldighet att svara för renhållning i städer och tätortssamhällen har i äldre tider ansetts åvila fastighetsägarna beträffande såväl den egna fastigheten som intilliggande kommunalmark. Enligt 1919 års hälsovårdsstadga ålåg det hälsovårdsnämnden i stad att verka för att renhållningsverk inrättades eller annan lämplig åtgärd vidtogs för att avlägsna orenlighet från staden. Erforderligt antal avstjälpningsplatser skulle anordnas, och vid dem skulle åtgärder vidtas för att hindra sanitära olägenheter. För landsbygden fanns mer knapphändiga bestämmelser. Med stöd av 1919 års hälsovårdsstadga utfärdades lokala renhållnings- och hälsovårdsordningar. De innebar i regel att hälsovårdsstadgans renhållningsföreskrifter skärptes.

¹ Kommunalrättskommittén, som tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 januari 1959, har vid utarbetandet av betänkandet bestått av landshövdingen Thorwald Bergquist, ordförande, ledamöterna av riksdagens första kammare direktören Carl Albert Anderson och Nils-Eric Gustafsson, ledamoten av andra kammaren direktören C. W. Carlsson samt förutvarande ledamoten av första kammaren kaptenen Axel Mannerskantz och förutvarande ledamoten av andra kammaren kommunaldirektören Olof Wiklund. Experter har varit preceptorn vid Stockholms universitet Fritz Kaijser, förste sekreteraren i Svenska stadsförbundet Rolf Romson och direktören i Svenska kommunförbundet S. A. Järder.

Enligt 1 § i 1958 års hälsovårdsstadga ankommer det på kommun att handha allmänna hälsovården inom kommunen. Bestämmelser om renhållning finns i 47—53 §§. Enligt 47 § skall vid bebyggelse förekommande orenlighet och avfall uppsamlas och omedelbart bortforslas eller så förvaras, att sanitär olägenhet inte uppstår. 51 § stadgar att orenlighet och avfall inom hälsovårdstötort skall bortforslas till allmän avstjälpningsplats eller allmän destruktionsanläggning eller på annat sätt så omhändertas, att sanitär olägenhet inte uppstår. Denna skyldighet omfattar såväl köksavfall och annat hushållsavfall som avfall från industrier och rörelser, i den mån avfallet annars skulle förorsaka sanitär olägenhet. Enligt 53 § skall allmän avstjälpningsplats och allmän destruktionsanläggning vara så belägna och anordnade samt så underhållas och skötas, att sanitär olägenhet inte uppstår. Vid allmän avstjälpningsplats inom hälsovårdstötort skall anordnas fortlöpande tillsyn över avstjälpningsplatsens begagnande.

Vem skyldigheten att uppsamla, förvara och bortforsla orenlighet och avfall från fastigheter åligger anges inte i de nämnda paragraferna i hälsovårdsstadgan. Av 71 och 73 §§ — enligt vilka hälsovårdsnämnden kan meddela ägare eller nyttjanderättshavare av egendom föreläggande och förbud som fordras för stadgans efterlevnad — framgår emellertid, att bestämmelserna främst riktar sig mot fastighetsägare och nyttjanderättshavare. Skyldighet att anordna allmän avstjälpningsplats eller destruktionsanläggning åvilar kommunen till följd av dess allmänna åligganden enligt 1 § hälsovårdsstadgan (prop. 1958: B 46 s. 253). Denna skyldighet innebär dock inte att kommunen skall anordna avstjälpningsplats eller destruktionsanläggning för avfall från industrier.

Även 1958 års hälsovårdsstadga medger att lokala bestämmelser utfärdas. Enligt 65 § meddelas de ytterligare föreskrifter avseende allmänna hälsovården, som behövs för kommun eller del därav, i lokal hälsovårdsordning. Till ledning för utarbetande av lokal hälsovårdsordning har Kungl. Maj:t den 5 juni 1959 fastställt normalhälsovårdsordning. Föreskrift i lokal hälsovårdsordning får inte utan särskilda skäl väsentligt avvika från motsvarande bestämmelse i normalhälsovårdsordningen (67 §). Dess 12 § innehåller att anläggning för bränning av sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet inte får anordnas utan tillstånd av hälsovårdsnämnden. Enligt 15 § normalhälsovårdsordningen kan kommun bestämma, att hämtning och bortforsling av orenlighet och avfall skall utföras genom kommunens försorg och att annan än av kommunen för detta ändamål anlitad personal inte får ta befattning därmed. I 25 § ges hälsovårdsnämnden en på 66 § hälsovårdsstadgan grundad rätt att medge undantag från hälsovårdsstadgans bestämmelser för hälsovårdstötort och från föreskrifter i hälsovårdsordningen i den mån det kan anses påkallat av lokala förhållanden eller andra omständigheter och kan ske utan väsentlig olägenhet från sanitär synpunkt.

Finansieringen av kommuns allmänna åligganden — till vilka som nämnts

kan höra att anordna allmän avstjälpningsplats eller destruktionsanläggning — måste i regel ske genom beskattning och inte medelst avgifter. I enlighet härmed anses kommun inte ha rätt att ta ut avgifter för omhändertagande av hushållssopor och hushållsavfall vid allmän avstjälpningsplats eller destruktionsanläggning. I ett utslag den 26 november 1959 har sålunda regeringsrätten (RÅ 1959 ref. 38) uttalat, att skötseln av allmän avstjälpningsplats, i förekommande fall omfattande även destruktion av avfallet, måste anses utgöra en kommunal angelägenhet för bl. a. förhindrande av sanitär olägenhet för alla inom kommunen bosatta personer och att därför kostnaderna inte borde åvila endast en grupp av invånare.

Däremot är kommun oförhindrad att ta ut avgifter för bortforsling av alla slags sopor och avfall till avstjälpningsplats eller destruktionsanläggning samt för oskadliggörande av industriavfall, eftersom dessa uppgifter inte ingår i kommuns allmänna åligganden. Sådana renhållningsavgifter utgår som vederlag för att kommunen övertar den renhållningsskyldighet som författningen enligt åvilar de enskilda. En rättsgrund för att ta ut avgifter finns ibland i lokala renhållningsföreskrifter. De innehåller ofta renhållningstaxor. I många fall stadgas, på samma sätt som i 15 § normalhälsö-vårdsordningen, ensamrätt för kommunens renhållningsverk eller av kommunen antagen entreprenör att ombesörja bortforsling. I sådana fall får fastighetsägaren själv i allmänhet inte utan särskilt tillstånd undanskaffa orenligheten eller avfallet från sin fastighet.

Vid avgiftsfinansiering av kommunal verksamhet gäller likställighetsprincipen på det sättet att avgifter skall bestämmas och differentieras på objektiva grunder utan att vissa personer eller grupper gynnas eller missgynnas. Vidare tillämpas självkostnadsprincipen, som innebär att avgiftsrätten inte får utövas i syfte att tillföra kommunen vinst.

III. Metoder och kostnader för oskadliggörande av sopor och avfall

Ur en till kommunalrättskommitténs betänkande som bilaga fogad promemoria angående metoder och kostnader för oskadliggörande av sopor o. d. vill jag redovisa följande.

Avfallsmängden i en ort med ordnad renhållning kan beräknas till ungefär 1,5 kubikmeter eller 200 kilogram per år och invånare.

Avfall oskadliggörs på en del håll genom kompostering, som medför att avfallet kan användas som gödsel. Kompostering föregås ofta av malning av soporna i särskilda anläggningar. Den vanligaste metoden för oskadliggörande är tippning. Sådan sker ofta utan att man efteråt täcker över avfallet. Vid en dylik tipp samlas råttor, fåglar och flugor samt bildas dålig lukt. Vid en täcktipp jämnas tippningsmassorna ut och täcks över med jord e. d.

Båda slagen av tippor medför olägenheter. Grundvattnet och närliggande vattendrag kan förorenas. Självantändning eller antändning genom glödande aska förekommer och brand i tippningsmassor är svår att släcka. Lämpligt förslaget och väl skött anses dock en täcktipp hygieniskt godtagbar. Anläggningskostnad för soptipp kan inte anges. I regel väljs mark, som för tillfället saknar nämnvärt värde. I allmänhet måste väg byggas, och reningsanordningar eller ledningar för avloppsvatten m. m. kan bli nödvändiga. Driftkostnaderna för en väl skött tipp kan beräknas till 1 krona per kubikmeter, dvs. 1 krona 50 öre per år och individ.

För grupper av fastigheter förekommer enskilt oskadliggörande genom förbränning i gemensam panncentral eller i särskild ugn i anslutning till centralen. Rökgaserna från en sådan panncentral går till en del ut genom skorstenen utan att vara fullständigt förbrända och orsakar dålig lukt. Anläggningskostnaden för dylik sopförbränning är måttlig men vinsten genom minskad oljekonsumtion ringa. Vid enskild sopförbränning måste samhället oftast hålla reserv för driftstopp. Kommunens organ för sophämtningen arbetar också mindre effektivt när det inte får ombesörja all hämtning.

En del orter har eller planerar kommunala förbränningsanläggningar. Sådana anläggningar kan användas också för alstring av värme eller elektrisk energi. Under förutsättning att värmets kan utnyttjas på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt kan man räkna med att intäkterna av värmets motsvarar de direkta driftkostnaderna för sopförbränningen men inte räcker till att bestrida anläggningens kapitalkostnader.

En kostnadsberäkning beträffande anläggnings- och driftkostnader för sopförbränning i en större stad med 150 000 ton sopor per år visar, i 1961 års priser, en årskostnad som ligger per individ mellan 2 kronor 50 öre och 5 kronor. Därav utgör kapitalkostnaden 1 krona 50 öre å 2 kronor och resten driftkostnader efter avdrag av eventuella intäkter. Nuvarande avgifter för sophämtning torde ligga vid omkring 15 kronor per individ och år.

Vid val av metod för förstöring av avfall anses f. n. endast tippning eller förbränning kunna rekommenderas. Vid tippning kan en enkel förbränningsugn ordnas vid själva tippet. Med en sådan minskas de sanitära olägenheterna och risken för brandfara och vattenförorening. En dylik ugn för ett samhälle med 5 000 invånare torde kosta mellan 35 000 och 75 000 kronor. Om man inte kan finna lämplig mark för tippning anses förbränningsanläggning böra uppföras.

En ekonomisk jämförelse mellan tippning och förbränning visar att transportkostnaden har stor betydelse. Man kan räkna med att kostnaden för soptransport med sopbil ökas med 20 öre per kubikmeter sopor för varje kilometer som medeltransportsträckan ökas. Om man förenklat räknar med en kostnadsskillnad av 2 kronor per kubikmeter mellan förbränning och tippning skulle alltså en förbränningsanläggning bli mer ekonomisk än tipp-

ning när medeltransportsträckan till tipp är mer än 10 kilometer längre än till förbränningsanläggning.

Årskostnaderna för sopförbränning består till cirka hälften av kapitalkostnader, som förblir oförändrade under amorteringstiden, 20 å 30 år. Transportkostnaderna utgörs till största delen av löner samt utgifter för sopbilen som är ett transportmedel med kort livslängd; dessa kostnader stiger för varje år genom den fortgående löne- och prisstegringen. En förbränningsanläggning, som vid anskaffandet kan synas oekonomisk, kan av denna anledning efter få år visa sig mer ekonomisk än en tipp.

IV. Frågan om rätt till avgiftsfinansiering

Kommunalrättskommitténs förslag

Kommittén uttalar att det kan te sig föga motiverat att upprätthålla den nuvarande skillnaden i finansieringshänseende mellan hämtning och oskadliggörande (kvittblivning) av orenlighet samt att skäl måhända kan anföras för att också hämtning skattefinansieras. Kommittén utgår emellertid från att nuvarande rätt att ta ut avgifter för hämtning bör bestå.

Klara, allmängiltiga normer för en gränsdragning mellan de verksamheter som bör skattefinansieras och dem som bör avgiftsfinansieras kan enligt kommittén knappast uppställas. Det vill emellertid synas som om man vid lagstiftning och i praxis ansett skattefinansiering särskilt påkallad när verksamheten i avsevärd grad framstår som en samhällelig angelägenhet, som berör alla kommuninvånarna. Avgiftsfinansiering skulle däremot särskilt komma i fråga när verksamheten främst avser ett servicebetonat tillhandahållande av nyttigheter och tjänster åt grupper av samhällsmedlemmar. Från principiell synpunkt kan därför som skäl mot avgiftsfinansiering anföras att hållandet av avstjälpningsplatser mera tjänar allmänna, samhälleliga behov än behoven hos renhållningsverkens kunder. Dessa samhälleliga intressen torde i viss mån vara än mer markerade när det gäller förbränningsanläggningar och andra moderna destruktionsanläggningar. De nuvarande avstjälpningsplatserna kan i synnerhet för större tätorter medföra betydande olägenheter från allmänhygienisk synpunkt. De är också utrymmeskrävande och gör det svårare att utnyttja avsevärda, intilliggande områden. En modern förbränningsanläggning medför därför fördelar från planläggningssynpunkt och kan friställa värdefull kommunal mark för andra ändamål än avstjälpning av sopor.

Också skäl av praktisk art kan enligt kommittén anföras mot avgiftsfinansiering. Anläggningskostnaden för gator samt vatten- och avloppsanläggningar kan finansieras genom engångsavgifter på fastigheterna. En sådan finansiering är inte tänkbar för förbränningsanläggningar o. d. Anläggningskostnaden kan läggas på fastighetsägarna endast genom att avskriv-

nings- och räntekostnaderna får påverka de löpande avgifterna. Vidare kan en anläggning ofta tillgodose annat ändamål, exempelvis kraft- eller värmeproduktion. Vissa svårigheter måste ofta möta att enkelt och rättvist fördela kostnaderna mellan renhållningsverkets kunder och dem som tillgodo gör sig kraft eller värme från anläggningen. Svårigheter uppkommer slutligen också genom att ökade bördor för fastighetsägarna måste väntas påverka hyresnivån. Kommittén förutsätter att ökade avgifter får inverka på de generella hyrestilläggen och anser att det f. n. inte finns skäl att införa rätt att ta ut särskild ersättning av hyresgästerna för ökade renhållningskostnader.

Kommittén anser emellertid att starka skäl kan anföras också för avgiftsfinansiering. Vid enklare kvittblivningsmetoder har tyngdpunkten i renhållningsbestyren legat på hämtningen. Kommunerna har därvid i huvudsak inskränkt sig till att anvisa och tillhandahålla mark för tippning. Frågan om avgiftsfinansiering har då inte haft någon större aktualitet. En ökad övergång till kommunal renhållning, ofta i förening med monopol, liksom kraven på modernare kvittblivningsmetoder har fört frågorna i ett annat läge. Fastighetsägarnas skyldigheter att bortforsla avfall kan i ett nutida samhälle inte på samma sätt som tidigare anses fullgjorda enbart genom att det lämnas på anvisad plats. En skyldighet att sörja för att soporna oskadliggörs får nu i viss mån uppfattas som en naturlig förlängning av skyldigheterna beträffande bortforslandet. Principiellt sett kan det enligt kommittén därför vara motiverat att inte längre behålla skillnaden i finansieringshänseende.

Det är också numera svårt att i praktiken upprätthålla en skillnad mellan bortforsling och kvittblivning, särskilt om hela verksamheten ligger i en hand. Vid moderna kvittblivningsmetoder — kontrollerad tippning, komposter, förbränning — kan en del moment i renhållningsbestyren ofta lika gärna hänföras till det ena stadiet som det andra. Exempel härpå är kärbytesstationer och spårtransporter från avlastningsplatser för biltransporter. Kvittblivningen kan inom vissa gränser minskas genom att ökade krav ställs på sopornas differentiering vid uppsamling och transport, på användning av olika tippningsställen för olika slag av sopor och avfall och kanske till och med på vissa utplaningsåtgärder vid tippningen. Svårigheten att avgöra om en viss åtgärd är hänförlig till hämtning eller kvittblivning medför olägenheter i ett system med skilda finansieringsformer, eftersom renhållningsväsendets fasta kostnader måste slås ut på de olika momenten.

Vidare kan kommunerna med nuvarande ordning vara benägna att använda avstjälningsplatser, som är ofördelaktigt belägna från transportekonomisk synpunkt, i stället för att uppföra moderna förbränningsanläggningar med centralt läge. Det kan synas omotiverat att kommunerna när de anordnar centrala anläggningar inte skall kunna ta ut oförändrade avgifter och därigenom låta de minskade transportkostnaderna bidra till att

finansiera sådana anläggningar. I åtskilliga fall skulle väl emellertid transportkostnaderna inte minska nämnvärt och även i övrigt anser kommittén dessa argument knappast kunna tilläggas någon djupare betydelse. Från fastighetsägarnas synpunkt anses det dock böra vara likgiltigt om en avgift av bestämd storlek används enbart för hämtning eller därjämte för oskadliggörande.

Betydande oklarhet råder enligt kommittén om gränsdragningen mellan avfall från industrier, verkstäder, affärer o. d. samt avfall från hushåll. Även i renhållningsarbetet är det många gånger svårt eller omöjligt att upprätthålla en skillnad. Sammanförandet av de olika slagen av avfall i en fastighets vanliga sopkärl — vilket ofta förekommer och kan vara praktiskt — kan försvåra eller omintetgöra den möjlighet kommunen f. n. har att ta ut avgift för oskadliggörande av annat avfall än hushållsavfall.

Kommittén anför också vissa rättvisesympunkter som skäl för avgiftsfinansiering. Kraven på förbättrade renhållningsförhållanden och på modernare anläggningar för oskadliggörandet hänför sig främst till kommunernas tätortsdelar under det att fastigheterna i landsbygdsområdena endast undantagsvis kan komma att dra nytta av anordningarna. Det kan då vara rättvist att kostnaderna får tas ut genom avgifter för nyttjandet och att landsbygdsbefolkningen inte skattevägen nödgas bidra till att bestrida dem.

Om fastigheter eller grupper av fastigheter anordnar sopförbränning enskilt, vilket kan ske i anslutning till fastigheternas värmecentral, kommer kostnaderna härför att belasta fastighetsägarna och hyresgästerna. De nödgas då, om de allmänna kvittblivningsanordningarna skattefinansieras, bära extra bördor för kvittblivningen. Särskilt när i orten inte finns eller planeras några moderna, allmänna anordningar kan det vara anledning att gynna tillkomsten av välordnade, enskilda destruktionsanläggningar. Avgiftsfinansiering skulle förbättra de ekonomiska betingelserna för de enskilda anordningarna och medföra att dessa kunde ges en högre standard.

Krav på förbättringar gör sig gällande också för andra orter än de största tätorterna. Befintliga avstjälningsplatser kan behöva inhägnas och förbättras samt bevakas och skötas kontinuerligt. Det kan också vara anledning att gå över till kontrollerad tippning. I många fall är en förbättring särskilt angelägen med hänsyn endast till viss del av kommunen, såsom en tätortsdel i en storkommun av landsbygdskaraktär eller en omfattande fritidsbebyggelse. Avgiftsfinansiering kan då ha starka skäl för sig från rättvisesympunkt. I den mån jordbruksfastigheter och andra fastigheter inom kommunens glesområden mera sporadiskt nyttjar avstjälningsplatsen, kan särskilda, mot detta nyttjande svarande avgifter tas ut.

Kommittén konstaterar att avgiftsfinansiering skulle främja tillkomsten av moderna anläggningar. För kommunerna kan kostnaderna för sådana anläggningar bli betydande, under det att kostnaderna för nyttjarna, utslagna på en följd av år, kanske skulle vara att betrakta som förhållande-

vis obetydliga. Skall anläggningen helt skattefinansieras, kan den många gånger få stå tillbaka för andra angelägna investeringar. Självfallet kan detta argument inte rättfärdiga några långt gående avsteg från de finansieringsprinciper, som annars är lämpligast för de kommunala förhållandena. Kommittén menar emellertid att principiella betänkligheter av mindre styrka knappast bör få vara avgörande om uppenbara fördelar står att vinna genom en måttlig höjning av renhållningsavgifterna. De avgifter för oskadliggörandet, som beräknats i den till kommitténs betänkande fogade promemorian, vill kommittén beteckna som förhållandevis måttliga.

Genomgången av skälen mot och för avgiftsfinansiering ger enligt kommitténs mening anledning till en viss tvekan, som främst har sin grund i skäl av principiell natur. Gränsen mellan vad som i den kommunala hushållningen bör avgiftsfinansieras och vad som bör skattefinansieras är emellertid i lagstiftning och praxis knappast så klar eller orubblig att något avgörande, principiellt hinder mot avgiftsfinansiering får anses föreligga. Härtill kommer att avfallets oskadliggörande med moderna metoder väsentligen får uppfattas som ett nytt inslag i renhållningsväsendet. Därmed förbundna kostnadsfrågor bör därför kunna underkastas ett ställningstagande som är obundet av tidigare åsikter på området. Starka skäl — i synnerhet av praktisk art — kan åberopas för att samma finansieringssätt används för såväl hämtningen som oskadliggörandet. Skattefinansiering av hela renhållningsväsendet kan svårligen komma i fråga. Det är vidare uppenbart att avgiftsfinansiering skulle gynna en önskvärd övergång till moderna metoder. Den härav föranledda ökningen i den enskildes renhållningsavgifter måste betraktas som föga kännbar.

På grund av det anförda förordar kommittén att kommunerna berättigas avgiftsfinansiera kostnaderna för oskadliggörande av sopor och avfall. Även soptippar och dylika avstjälningsplatser bör enligt kommitténs mening få avgiftsfinansieras. Avgiftsrätt kan här bereda möjlighet till önskvärda förbättringar av nu brukade anordningar.

Kommittén tar härefter upp frågan vilka kostnader som bör avgiftsfinansieras och erinrar i samband därmed om att grovt räknat halva årskostnaden hänför sig till anläggningskostnader och halva till egentliga driftkostnader.

Önskemål att hålla nere renhållningsavgifterna kan enligt kommittén göra en begränsning av avgiftsrätten berättigad. Härför kan också åberopas att kraven på moderna metoder för oskadliggörandet till väsentlig del uppbärs av samhällshygieniska intressen av betydelse för alla kommunens invånare. En naturlig uppdelning kan följa skiljelinjen anläggningskostnader — egentliga driftkostnader. För en uppdelning kan också åberopas att anläggningen ofta kan användas för produktion av värme eller kraft, varvid det kan bli svårt att fördela anläggningskostnaden riktigt. Detta gäller bl. a. värdering av anläggningstillgångarna och beräkning av avskrivningsbeho-

ven. Även andra ekonomiska förhållanden, såsom vinsterna genom frigörande av mark som förut använts för avstjälningsplatser, kan försvåra en rättvis beräkning av avgifter baserade på anläggningskostnaden.

I tillämpningshänseende anser kommittén emellertid en fullständig avgiftsfinansiering ställa sig förmånligast. En sådan framstår också såsom i ekonomiskt hänseende riktigast; uppdelning mellan anläggnings- och driftkostnader måste när det gäller en ekonomisk rörelse te sig konstlad och ovidkommande. Det råder alltid ett samspel mellan kostnadsposterna, och en billig anläggning kan vara dyr i drift. De principiella skälen för en uppdelning efter kostnadernas större eller mindre angelägenhet för konsumenterna har knappast någon avsevärd tyngd.

Kommittén förordar därför att kvittblivningskostnaderna i sin helhet får finansieras genom avgifter.

Enligt kommitténs mening bör emellertid nu införas endast en rätt till avgiftsuttag. Det bör sedan ankomma på kommunerna att besluta om de vill utnyttja denna rätt. Vid utnyttjande av rätten bör självkostnads- och likställighetsprinciperna iaktas. Ett begränsat avgiftsuttag synes särskilt berättigat, när en anläggning får en standard eller en storlek, som delvis mera anpassas efter framtida behov än efter dagens krav, när anläggningen används även för produktion av elkraft eller värme eller när den med vinst utför tjänster åt annan kommun. Vidare kan osäkerhet beträffande vinster genom frigörande av värdefull mark och andra ekonomiska förhållanden ge anledning till återhållsamhet vid avgiftsuttaget.

Enligt 15 § lagen den 3 juni 1955 (nr 314) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) skall de avgifter som tas ut av fastigheterna för att täcka kostnaderna för sådana anläggningar stå i skäligt förhållande till fastigheternas större eller mindre nytta av anläggningen. I 68 § byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385) föreskrivs att tomtägares åligganden i fråga om bidrag till gatubyggnadskostnad skall motsvara skäliga anspråk på rättvisa och billighet. I sina överväganden om en liknande begränsning av renhållningsavgifterna bör införas till nyttjarnas skydd framhåller kommittén att de nämnda föreskrifterna väsentligen hänger samman med de mera fria normer, som är nödvändiga för fördelningen av kostnader enligt de nämnda lagarna, och med de större individuella variationerna när det gäller nyttan och kostnaderna för de enskilda. På renhållningsområdet torde råda en långt större likformighet. Därtill kommer svårigheterna att utforma en allmän begränsningsregel så att den medger en fast och enhetlig tillämpning. Kommittén anser därför att en sådan regel kan undvaras.

Utän rätt att ta ut avgifter för anläggningar, som tillkommit innan avgiftsrätt införts, skulle enligt kommittén de kommuner, som under senare år lagt ned betydande kostnader på en modern förbränningsanläggning, komma i ett oförmånligt läge i jämförelse med kommuner, som nu står i begrepp att uppföra en sådan anläggning.

En sådan rätt innebär emellertid att nya regler ges tillbakaverkande kraft och att redan nedlagda kostnader i efterhand överförs på nyttjarna. Kommittén erinrar om att kostnader, som före va-lagens ikraftträdande nedlagts på en vatten- eller avloppsanläggning, i princip inte får tas ut genom avgifter samt att därför i kostnaderna för anläggningsdel, som tillkommit före lagens ikraftträdande, får inräknas endast vad som går åt till underhåll, drift och förnyelse av anläggningsdelen. Förnyelsekostnader är amorteringar av anläggningskapitalet och avsättningar till förnyelsefond i den mån sådana kostnader belöper på tid efter va-lagens ikraftträdande. Kommunerna äger däremot inte belasta nyttjarna med engångsavgifter som bidrag till anläggningskostnaden eller med avgifter för förräntning av anläggningskapitalet.

Kommittén föreslår att den i va-lagen valda principen vinner tillämpning också beträffande äldre anläggningar för oskadliggörande av sopor och avfall. Räntekostnaderna för kapitalinvesteringar i äldre anläggningar — låneräntor såväl som räntor på eget kapital — bör sålunda inte räknas med i kostnadsunderlaget för avgiftsuttaget. Förnyelsekostnader — amorteringar på låneskulder, avskrivningar på anläggningar eller avsättningar till förnyelsefond e. d. — bör däremot kunna ingå i den mån de belöper på tiden efter nya reglers ikraftträdande. Mot invändningen att de nya reglerna härigenom ges tillbakaverkande kraft anför kommittén att ifrågavarande kostnader väsentligen kan ses såsom avsättningar för bekostande av en ny anläggning när den äldre blivit uttjänt. Medtagandet av dessa kostnader medger en jämn och kontinuerlig finansiering av anläggningar, som är nödvändiga för verksamheten. Kostnaderna står underhållskostnaderna nära och det råder ett samspel mellan dem. Underhålls- och driftkostnader, som belöper på tiden efter en ändring, bör självfallet ingå i kostnadsunderlaget.

Remissyttrandena

De flesta remissinstanserna intar en positiv ställning till kommitténs förslag om vidgad rätt till avgiftsfinansiering. De synpunkter som dessa remissinstanser framför ansluter sig i stort sett till vad som anförts i betänkandet. Detta gäller bl. a. *medicinalstyrelsen, byggnadsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län, 1962 års fritidsutredning, Svenska stadsförbundet och Svenska kommunförbundet.*

Kanmarkkollegiet anser att skötseln av allmän avstjälningsplats, däri inbegripet destruktion av avfallet, utgör en kommunal angelägenhet med ändamål bl. a. att hindra sanitära olägenheter för alla inom kommunen bosatta personer. Enligt vedertagna kommunalrättsliga principer bör därför kostnaderna inte åvila endast en grupp av kommunens invånare. Rörande de praktiska fördelarna av en ändring erinrar kollegiet om att i 1960 och

1961 års motioner liksom vid tillkomsten av va-lagen som motivering för en ändring av rådande förhållanden främst anfördes, att den omständigheten att avgifter inte fick tas ut hindrade en önskvärd utveckling på området. Från principiellt kommunalrättslig synpunkt synes det inte vara någon skillnad mellan en kommuns åtgärder för att oskadliggöra avloppsvattnen och oskadliggöra sopor m. m. Då kommunerna redan enligt nuvarande ordning anses äga ta ut avgifter för oskadliggörande av industriavfall, är vidare principen om skattefinansiering av anordningar för att oskadliggöra sopor redan genombruten. F. ö. råder betydande oklarhet om gränsdragningen mellan avfall från industrier och industriell verksamhet samt avfall från hushåll. Slutligen är hämtning, bortforsling och oskadliggörande av sopor att betrakta som olika moment i ett och samma förfarande. Vid övervägande av dessa och övriga på frågan inverkan omständigheter har kollegiet kommit till det resultatet, att fördelarna med kommitténs förslag är tillräckligt stora för att det må genomföras trots det avsteg från kommunalrättsliga principer som det innebär. Kollegiet vill sålunda inte motsätta sig att förslaget genomförs.

Svenska kommunal-tekniska föreningen tillstyrker förslaget men framhåller att utvecklingen på många håll går mot ett större antal enskilt drivna områdesanläggningar för förbränning och att detta kan medföra att en mindre del av invånarna — kanske de betalningssvagaste — kommer att få finansiera en stor kommunal förbränningsanläggning genom avgifter.

Hälsovårdsnämnden i Västerås vill inte motsätta sig förslaget men hyser farhågor för att avgiftsbeläggningen kommer att medföra ökad nedskräpning i naturen.

Mot förslaget uttalar sig *hälsovårdsnämnden i Linköping*, *Sveriges fastighetsägareförbund*, *Sveriges villaägareförbund* och *Hyresgästernas riksförbund*.

Hälsovårdsnämnden i Linköping erinrar om att kommittén räknar med att såväl fastighetsägare som hyresgäster enligt förslaget åsamkas ökade kostnader för renhållningen, och nämnden är tveksam om detta är den riktiga vägen att uppnå enhetlighet. Någon större enhetlighet torde f. ö. knappast vara att vänta, eftersom förslaget lämnar kommunerna valfrihet beträffande finansieringen. Nämnden tror inte att avgiftsfinansiering skulle främja tillkomsten av moderna destruktionsanläggningar. Den anser det bättre att i lag föreskriva, att i tätorter med exempelvis 30 000 invånare eller mer skall finnas sådan anläggning, finansierad skattevägen.

Sveriges fastighetsägareförbund uttalar att kommitténs skäl för avgiftsfinansiering varken vart för sig eller tillsammans har sådan tyngd, att de kan motivera avsteg från den grundläggande princip, som kommit till uttryck i regeringsrättens förut nämnda utslag 1959 och som även omfattades av andra lagutskottet vid 1960 års riksdag. Argumentet att avgifter skulle göra det lättare för kommunerna att uppföra förbränningsanläggningar

skulle kunna användas på andra områden och leda till att tyngdpunkten vid bestridandet av kostnader för kommunal verksamhet flyttades från skattefinansieringen. Att kostnaden för förbränning, räknad per invånare, är låg kan lika väl åberopas som skäl för att ett avsteg från skattefinansieringsprincipen inte är påkallat. Övriga skäl är allmänt hållna och berör kommunala svårigheter som i verkligheten torde vara föga accentuerade. Med hänsyn till vad kommittén anfört angående va-anläggningarna torde det finnas skäl att betrakta va-lagen som ett särfall. Senare har den inte heller fått någon efterföljd. Tvärtom har i 1956 års lag om skyldighet att renhålla gata m. m. stadgats, att denna skyldighet i princip är en kommunal angelägenhet. Enligt förbundets uppfattning bör, då från principiella synpunkter tvekan råder om det lämpliga i en avgiftsfinansiering, de principiella synpunkterna tillmätas avgörande betydelse. — För den nya börda, som vid förslagets genomförande skulle läggas på fastigheterna, skulle fastighetsägarna sannolikt inte kunna få kompensation genom den generella hyreshöjningen, vilken till sin natur är allmängiltig och avser hela landet. Fastighetsägarna på varje ort med förbränningsanläggning måste därför träffa avtal med hyresgästerna härom eller, om det blir nödvändigt, säga upp hyresavtalen för ändring av villkoren. Detta kommer, liksom fallet var med va-tilläggen, att innebära en väsentlig arbetsbelastning för fastighetsägarna samtidigt som hyresgästerna oroas med nya tillägg till hyran utöver de tillägg av skilda slag — generell hyreshöjning, bränsletillägg, va-tillägg, tilläggskompensation för höjda räntor m. m. — som redan förekommer. Hyresgästernas möjligheter att kontrollera det totala hyresbeloppets riktighet försvåras ytterligare.

Sveriges villaägareförbund finner önskvärt, att ifrågavarande långtidsfinansiering anordnas på samma sätt som annan kommunal investering, dvs. genom beskattning. Härför talar också att verksamheten vid anläggningarna inte bara blir utgiftskrävande utan också i många fall kan ge inkomster.

Enligt *Hyresgästernas riksförbund* är det avgörande för finansieringsfrågan om tillräckliga skäl förebragts för att gå ifrån en ordning, som har gammal hävd. Kommittén har inte visat, att en allmän övergång till destruktionsanläggningar är förestående eller ens motiverad vare sig från kommunalekonomiska eller sanitära synpunkter. Ett inte obetydligt antal kommuner torde ha intresse av att genom anläggande av soptippar fylla ut kärr och sankområden samt därmed vinna mark för parkanläggningar eller framtida bebyggelse. För att tillmötesgå önskemål från någon enda kommun eller ett litet fåtal kommuner har kommittén berett alla kommuner i landet möjlighet att till hushållen flytta över utgifter för angelägenheter, som i alla tider ansetts gemensamma och därför bekostats av skattemedel. Av kommittén anförda »rättvisesynpunkter» borde i andra sammanhang rätteligen leda till att tätorterna upphör att subventionera glesbygderna, då

det exempelvis gäller skolskjutsar, elektrifiering samt va-anläggningar. — Det ekonomiska resultatet av försöksverksamheten inom bostadssektorn i fråga om egna förbränningsanläggningar kan ännu inte slutligt bedömas. Det är från konsumentsynpunkt inte önskvärt, att en ny lagstiftning hindrar strävandena att på billigaste sätt och utan åsidosättande av sanitära synpunkter sörja för destruktion av sopor och avfall. — Kostnaderna för destruktion synes, omräknade i skatteören, bli så blygsamma, att en ändrad lagstiftning knappast är påkallad av kommunalekonomiska skäl. Det är föga utrett vad en sopförbränningsanläggning i en mindre kommun än Stockholm kan komma att kosta eller om en sådan anläggning över huvud medför kostnadsökning för kommunen. — Boendekostnaderna har ökat betydligt genom civilt försvarsutgifter samt ökade va-avgifter. I vissa kommuner tillämpas nu sådana va-taxor, att avgifterna uppgår till högre belopp än bränslekostnaderna. Fastighetsägare och bostadskonsumenter har svårt att med utsikt till framgång hävda, att av kommunen fastställda taxor inte stämmer överens med självkostnadsprincipen. — Skattefinansiering innebär vid jämförelse med avgiftsfinansiering, att juridiska personer i större omfattning bidrar till kostnaderna. Vid avgifter faller kostnaderna i ökad utsträckning på de enskilda hushållen.

Beträffande frågan vilka kostnader som bör avgiftsfinansieras ansluter sig *länsstyrelsen i Stockholms län* till kommitténs uppfattning, att kommunerna bör lämnas största möjliga frihet att med iakttagande av självkostnads- och likställighetsprinciperna själva bestämma om avgiftsuttaget, dvs. att det bör vara fråga endast om en rätt till avgiftsuttag.

Svenska stadsförbundet och *Svenska kommunförbundet* understryker, att rätten till avgiftsfinansiering bör omfatta både anläggnings- och driftkostnader. *Stockholms stadsfullmäktige* framhåller, att kostnadsunderlaget för avgiftsberäkningen i vad avser anläggningskostnader bör grundas på återanskaffningsvärden.

Sveriges köpmannaförbund och *HSB:s riksförbund* anser att med valagen som förebild bör föreskrivas dels att avgifterna skall stå i skäligt förhållande till fastigheternas större eller mindre nytta av förbränningsanläggningen, dels att kostnaderna för en destruktionsanläggning, som överdimensionerats med hänsyn till framtida behov, inte i sin helhet bör läggas till grund för ett aktuellt avgiftsuttag.

Vad kommittén föreslagit rörande anläggningar, som tillkommit innan avgiftsrätt införts, har i allmänhet inte föranlett uttalanden av remissorganen. Frågan berörs emellertid av bl. a. *drättselkammaren* och *renhållningsstyrelsen i Malmö*, som anser att avgift för anläggning som tillkommit viss kortare tid före nya reglers ikraftträdande bör få omfatta också ränta på ännu inte avskrivna del av anläggningskostnaden. Om sådan ränta inte får medräknas kan det befaras att redan

påbörjade eller projekterade anläggningar kommer att fördröjas i avvaktan på nya regler. Samma synpunkter anför *Svenska kommunal-tekniska föreningen*. Enligt *Stockholms stadsfullmäktige* är det från kommunal synpunkt inte rimligt att olika grader av skattefinansiering skall vara beroende av om anläggningarna är utförda vid en ny lagstiftnings ikraftträdande eller inte. *Sveriges fastighetsägareförbund* anser kommitténs förslag inte vara skäligt. Kommuner med äldre anläggningar har aldrig räknat med annat än att både kapital- och driftkostnader skulle täckas med skattemedel och måste ha anpassat skattenivån härefter. Vidare understryks, att anläggningskostnaden för en befintlig anläggning självfallet i inte oväsentlig grad understiger den som uppstår i dagens läge.

Departementschefen

Enligt hälsovårdsstadgan åligger det den enskilde, främst fastighetsägaren, att uppsamla och omedelbart bortforsla eller förvara orenlighet och avfall så, att sanitär olägenhet inte uppstår. I den mån kommunerna övertagit dessa bestyr och alltså hämtar avfallet, äger de ta ut avgifter härför av de enskilda. Allmän avstjälpningsplats eller allmän destruktionsanläggning, dit orenlighet och avfall kan forslas, åligger det kommunerna att ombesörja. Detta anses ingå i kommunernas allmänna åligganden på hälsovårdens område, och de får därför inte ta ut avgifter av den som begagnar sådana anordningar. Kommunerna är dock inte skyldiga att anordna avstjälpningsplats eller destruktionsanläggning för industriavfall och därmed jämförbar orenlighet. För mottagande och oskadliggörande av sådant avfall får de därför ta ut avgifter.

Kommunalrättskommittén har ingående undersökt skälen för och mot en reform av renhållningens finansiering. Kommittén har därvid funnit starka skäl tala för att samma finansieringssätt används för såväl hämtning som oskadliggörande. Även om skäl av principiell art kan anföras mot avgiftsfinansiering anser kommittén att skattefinansiering av hela renhållningsväsendet — således även de tjänster för vilka avgifter nu får tas ut — svårigen kan komma i fråga. Skäl av praktisk och ekonomisk natur har därför föranlett kommittén att förorda att kommunerna berättigas avgiftsfinansiera även kostnader för oskadliggörande av hushållsavfall, vilket innebär att alla renhållningsbestyr får avgiftsfinansieras.

Kommitténs förslag har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna, däribland de hörda centrala myndigheterna, länsstyrelserna och kommunförbunden. Mot förslaget har främst företrädarna för fastighetsägare och hyresgäster uttalat sig.

Såväl i kommitténs argumentering som i remissyttrandena sätts principiella skäl i motsats till praktiska synpunkter. Jag delar i och för sig uppfattningen att allmänna avstjälpningsplatser och destruktionsanlägg-

ningar i lika hög grad tjäna det allmänna hälsovårdsintresset och därmed alla kommunmedlemmar som de särskilda behoven hos renhållningsverkens kunder. Principen att verksamhet av sådan art bör skattefinansieras kan likväl enligt min uppfattning inte vara så okränkbar att den alltid bör tillmätas avgörande betydelse eller hävdas gentemot klara praktiska och ekonomiska intressen. Att ett sådant betraktelsesätt är riktigt — och inte heller nytt — framgår av att oskadliggörande av annan orenlighet än hushållsavfall inte anses som en kommunal skyldighet och därför får avgiftsfinansieras. Likaså har i 1955 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar avsteg gjorts från den angivna principen. Enligt den lagen kan fastighetsägarna belastas med avgifter för utförande, underhåll och drift av bl. a. reningsverk för avloppsvatten, dvs. för anläggningar avsedda att oskadliggöra flytande avfall. Här har önskemålet att öka kommunernas benägenhet att anlägga avloppsanordningar i förening med dessas inverkan på fastighetsvärdena utgjort skäl för avgiftsfinansiering (se prop. 1955: 121 s. 64). Jag anser mig på grund av det anförda kunna grunda bedömningen av den nu föreliggande finansieringsfrågan främst på de praktiska och ekonomiska synpunkter som framkommit.

Sopförbränningsanläggningar av modern typ — vilka sanitärt sett torde få anses vara helt anmärkningsfria — har tillkommit först under senare årtionden. Ännu vid antagandet av 1919 års hälsovårdsstadga saknade man anledning räkna med dylika anläggningar, och anläggningarna var sällsynta när den gällande hälsovårdsstadgan utarbetades. Från sanitär synpunkt är det önskvärt att moderna destruktionsanläggningar kommer till stånd i ökad omfattning. En avgiftsmöjlighet kan väntas stimulera kommunen att uppföra sådana anläggningar.

Som kommittén framhållit föranleder nuvarande ordning vissa praktiska olägenheter. Eftersom kommuns skyldighet att omhänderta orenlighet inte omfattar avfall från industrier och rörelser, måste man i fastigheter med både bostäder och industri- eller affärslokaler i regel söka skilja mellan avfall av olika slag. En sammanblandning gör det svårt eller omöjligt för kommunen att ta ut avgift för oskadliggörande av avfall som inte är hushållsavfall och kan därför medföra att kommunen inte kan utnyttja sin avgiftsrätt. Det kan också vara oklart vad som bör hänföras till det ena eller andra slaget av avfall. Om skillnad i finansieringshänseende upprätthålls mellan bortforsling och oskadliggörande av hushållsavfall, kan tvekan uppstå rörande gränsdragningen mellan olika moment i renhållningen. Vidare kan kommun, för att minska sina kostnader för oskadliggörandet, kräva t. ex. en fördyrande differentiering av avfallet vid uppsamlingen på fastigheterna. Den tekniska utvecklingen på renhållningsväsendets område kommer att öka svårigheterna att upprätthålla skillnaden mellan bortforsling och oskadliggörande. En avstjälpningsplats kan läggas på långt avstånd från bebyggelsen, varigenom fastighetsägarna åsamkas höga trans-

portkostnader. De torde inte kunna fordra att en kommun uppför förbränningsanläggning om en tillfredsställande destruktion kan åstadkommas genom en väl skött, ehuru på långt avstånd belägen tipp. Slutligen kan, om hela renhållningsväsendet ligger i kommunens hand, de nuvarande reglerna medföra osäkerhet om hur man bör fördela renhållningsverkets fasta kostnader på de skilda renhållningsmomenten.

En mera rationell ordning än den nuvarande skapas om renhållningen i sin helhet, oavsett olika typer av avfall och skilda arbetsmoment, kan finansieras på enhetligt sätt. Därmed faller de nämnda praktiska svårigheterna bort. Verksamheten kan också ordnas på det sätt, som från allmän ekonomisk synpunkt är fördelaktigast.

Kommittén har utgått från att nuvarande rätt att ta ut avgift för bortforsling behålls och någon erinran häremot har inte gjorts vid remissbehandlingen. När det gäller bortforsling träder enligt min mening de enskilda kundernas intressen i förgrunden och det talar för avgiftsfinansiering. Skattefinansiering av bortforslingen fordrar att även renhållningsåtgärder som avser industriavfall skattefinansieras om man vill nå den enhetlighet som undanröjer svårigheterna att skilja mellan de båda slagen av avfall. En på så sätt utvidgad skattefinansiering bör emellertid inte övervägas. Jag anser således att som hittills bortforsling av hushållsavfall samt alla renhållningsåtgärder med industriavfall bör få avgiftsfinansieras. För att vinna den önskade enhetligheten och därigenom få en rationellare ordning än den nuvarande står alltså ingen annan utväg till buds än att medge kommunerna rätt att avgiftsfinansiera även anordningar för oskadliggörande av hushållsavfallet, dvs. avstjälningsplatser och destruktionsanläggningar.

I en del kommuner förekommer det i betydande utsträckning att fastighetsägarna ordnat oskadliggörandet av avfall på sådant sätt att kommunens anordningar härför inte behöver anlitas. I dylika fall talar även rättviseskäl för avgiftsfinansiering av de kommunala anordningarna. Vidare kan kommuner med omfattande fritidsbebyggelse åsamkas avsevärda särskilda renhållningskostnader som belöper på fritidsfastigheterna. Då ägarna av dessa inte erlägger annan kommunal inkomstskatt än för fastigheternas garantibelopp, synes det likaledes skäligt att en renhållningsavgift kan tas ut även för kostnader, som avser anordningar för oskadliggörandet.

Enligt undersökningar som kommittén låtit utföra är årskostnaden för sophämtning omkring 15 kronor per invånare. För sopornas omhändertagande på en välskött soptipp utgör årskostnaden per invånare ungefär 1 krona 50 öre. Härmed jämför kommittén årskostnaden för uppförande och drift av en modern destruktionsanläggning i en större stad, vilken kostnad beräknas till mellan 2 kronor 50 öre och 5 kronor per invånare. Kommittén förutsätter att de ökade bördor på fastighetsägarna, som kan förändras av avgiftssystemet, kommer att påverka hyrorna. Avgifterna föreslås

därför få beaktas när de generella hyrestilläggen fastställs. Vid remissbehandlingen har inte gjorts någon erinran mot kommitténs kostnadsberäkningar. Däremot har i några yttranden pekats på praktiska svårigheter i förhållandet mellan fastighetsägare och hyresgäster i samband med kompensation för avgifterna över hyran.

Kostnads kalkyler av den art som föreligger här måste givetvis betraktas med försiktighet. Erinras bör också att de grundats på 1961 års priser. Jag anser dock de gjorda beräkningarna ge vid handen att de merkostnader för den enskilde, som kan föranledas av avgifter för destruktionsanläggningar, är förhållandevis obetydliga. Visserligen avser beräkningarna endast större förbränningsanläggningar. Även om det är sannolikt att kostnaden för en mindre anläggning relativt sett blir högre än kostnaden för en större, torde den likväl också i dessa fall komma att stanna vid ett måttligt belopp. Mindre kommuner kan givetvis — såsom redan nu sker — förena sig om att uppföra en gemensam anläggning och därmed vinna relativ kostnadsbesparing. När en centralt belägen förbränningsanläggning ersätter en soptipp kan förkortade transportavstånd leda till att fastighetsägarnas totala renhållningskostnad inte ökar även om oskadliggörandet avgiftsbeläggs. I den mån avgiftsfinansiering medför ökade kostnader för fastighetsägare och hyresgäster får kostnadsökningen enligt min mening anses vara av så ringa ekonomisk betydelse för dem att den inte bör utgöra hinder för en i övrigt önskvärd reform.

De sammanlagda fastighetsägaravgifterna enligt kommunala taxor för elström, sotning, snöskottning och hissbesiktning samt för den renhållning, som redan f. n. är avgiftsbelagd, beaktas när de generella hyrestilläggen fastställs, oaktat avgifterna kan variera mellan olika kommuner. Beräknas den nu aktuella avgiften till 5 kronor per invånare och år, skulle kostnadsökningen per hyreslägenhet i genomsnitt understiga 20 kronor om året. Detta belopp är så ringa att det endast obetydligt påverkar de sammanlagda kommunala avgifter som åvilar fastighetsägarna. Enligt min mening möter därför inte hinder mot att fastighetsägarna kompenseras för den ifrågakvarande kostnadsökningen genom de generella hyrestilläggen.

Efter övervägande av de synpunkter som anförts i frågan om avgiftsfinansiering har jag sålunda i likhet med kommittén och flertalet remissinstanser kommit till uppfattningen att övervägande skäl talar för att kommunerna bereds möjlighet att ta ut avgifter även för oskadliggörande av hushållsavfall. Emellertid vill jag understryka att det är fråga om endast en rätt att ta ut avgifter. Huruvida rätten skall begagnas bör avgöras av varje kommun efter omständigheterna i de särskilda fallen.

Jag delar kommitténs åsikt att inte bara förbränningsanläggningar utan också soptippar och andra avstjälningsplatser bör omfattas av avgiftsrätten. I kostnadsunderlaget bör i båda fallen få inräknas såväl kapital- som driftkostnad. Engångsavgift för att täcka anläggningskostnad

bör inte förekomma. Kapitalkostnaden utgörs av räntor på upplånat eller eget kapital samt kostnad för förnyelse av anläggning jämte utrustning. Till förnyelsekostnad hänförs amorteringar av upplånat kapital och avsättning till förnyelsefond. Vid avgiftsbestämningen bör självkostnads- och likställighetsprinciperna iakttas. Av självkostnadsprincipen följer att kommun inte får ta ut avgift för ränta med högre räntefot eller på större belopp än som motsvarar kommunens egen kostnad. Det bör beaktas att anläggningskapitalet inte alltid behöver förnyas helt. Sålunda är exempelvis kostnad för markförvärv en engångsutgift och avsättning till förnyelsefond för framtida markförvärv skall därför inte ingå i kostnadsunderlaget. Om kostnadsstegring motiverar ett antagande att anläggningen inte kan återanskaffas till oförändrad kostnad, bör årsavgiften kunna höjas.

Som kommittén föreslagit bör kostnadsunderlaget vid avgiftsbestämningen minskas med vad som belöper på anläggningens användning för annat ändamål än renhållning, t. ex. produktion av värme eller elektrisk kraft. Avdrag från kostnadsunderlaget bör också ske om anläggningen begagnas av annan kommun. Någon särskild föreskrift för att tillgodose det självklara kravet att avgifterna skall fastställas efter vad som är skäligt anser jag i likhet med kommittén inte behövas.

Vad jag uttalat om kostnadsunderlaget vid avgiftsbestämningen i fråga om anläggningar för oskadliggörande av avfall bör i tillämpliga delar gälla också bilar och andra anordningar för hämtning och bortforsling av avfall.

I avgiftsunderlaget bör i fråga om anläggningar som tillkommit före de nya reglernas ikraftträdande enligt kommittén inräknas endast kostnader för underhåll, drift och förnyelse. Jag vill erinra om att va-lagen är tillämplig även på vatten- och avloppsanläggning, som utförts före lagens ikraftträdande, såtillvida att kostnad, som efter lagens ikraftträdande nedläggs på sådan anläggning, får bestridas med avgifter. De principer för avgiftsuttag för äldre anläggningar, som sålunda gäller enligt va-lagen, synes mig kunna användas också beträffande anordningar för oskadliggörande av orenlighet och avfall. Om avgiftsuttag medges bör emellertid iakttas, att avgifterna inte får sättas högre än som fordras för att täcka de kostnader vilka enligt ett ekonomiskt betraktelsesätt belöper på tiden efter ikraftträdandet. Avsättning till förnyelsefond bör i enlighet härmed fördelas jämnt över hela den tid som anläggningen beräknas vara tekniskt brukbar.

I några remissyttranden framförs uppfattningen att till grund för avgifterna bör få läggas ränta på ej avskriven del av anläggningskostnaden för anläggningar, som tillkommit kort tid före de nya reglernas ikraftträdande. Man befarar, att redan påbörjade eller projekterade anläggningar annars kommer att fördröjas. Jag vill framhålla att kommunerna tidigare inte haft grundad anledning räkna med att avgift över huvud taget skulle få tas ut för destruktionsanläggning. I dagens läge torde räntefrågan inte ha betydelse på annat sätt än att kommunerna möjligen skulle kunna bli benägna

att uppskjuta planerat eller påbörjat arbete på en anläggning så att denna inte blir färdig förrän efter de nya reglernas ikraftträdande. Med hänsyn till den korta tidrymd — från förslag till ikraftträdande — som det nu gäller synes emellertid förhållandet inte vara av större praktisk vikt.

Jag ansluter mig alltså i fråga om avgiftsfinansieringen beträffande äldre anläggningar till kommitténs förslag.

V. Specialmotivering

Den föreslagna rätten för kommun att ta ut avgifter för oskadliggörande av hushållsavfall kräver enligt kommittén en särskild författningsbestämmelse. Kommittén finner det i och för sig tveksamt om en sådan bestämmelse bör ha sin plats i hälsovårdsstadgan, och då härtill kommer, att avgiftsrätten aktualiserar en författningsreglering av vissa andra renhållningsfrågor, föreslår kommittén att erforderliga bestämmelser upptas i en särskild lag. Kommitténs förslag till lag om kommunala renhållningsavgifter torde få fogas som *bilaga* till detta protokoll.

Som jag nämnt förut grundas kommunernas rätt att ta ut avgifter för sophämtning på att bortforslingen åligger de enskilda. Avgifter för oskadliggörandet är däremot f. n. inte tillåtna eftersom anordnande av avstjälpningsplats och destruktionsanläggning är en kommunal skyldighet. Kommuns rätt att ta ut avgift för oskadliggörande av industriavfall grundas på ett uttalande vid hälsovårdsstadgans tillkomst (prop. 1958: B 46 s. 253). Kommitténs åsikt att särskild författningsbestämmelse behövs för att i rådande läge göra det möjligt för kommunerna att ta ut avgifter för oskadliggörande av hushållsavfall är enligt min mening riktig. Jag vill emellertid understryka att en lagbestämmelse om rätt att ta ut avgifter för soptippar, andra avstjälpningsplatser och destruktionsanläggningar med därtill hörande anordningar inte bör medföra någon ändring i kommunernas skyldigheter enligt hälsovårdsstadgan att tillgodose behovet av sådana anläggningar. Som kommittén föreslagit bör de bestämmelser, som fordras för en avgiftsrätt, intas i en särskild lag om kommunala renhållningsavgifter.

Av redogörelsen för gällande bestämmelser framgår att hälsovårdsstadgan inte innehåller bestämmelser om kommunalt renhållningsmonopol men att normalhälsovårdsordningen förutsätter att kommunerna kan besluta härom. Jag vill här redogöra för och ta ställning till kommitténs förslag om vissa lagbestämmelser angående renhållningsavgifterna i samband med sådant monopol.

Kommittén. Normalhälsovårdsordningen med dess bestämmelser om hälsovårdsnämnds rätt att medge undantag från monopolbestämmelser ger enligt kommittén utrymme för visst hänsynstagande till enskildas intressen. Emel-

lertid har kommittén funnit att äldre hälsovårdsordningar och lokala renhållningsstadgor ofta inte lämnat samma utrymme för undantag. I rättspraxis har godtagits föreskrifter med långt gående skyldigheter för den enskilde att nyttja kommunalt renhållningsverks tjänster och att betala avgifter utan sådant nyttjande. Dessa äldre lokala föreskrifter bör visserligen nu — såsom förutsattes vid hälsovårdsstadgans tillkomst — ha ersatts av bestämmelser som mera överensstämmer med normalhälsovårdsordningens. Det är emellertid osäkert i vilken utsträckning ändringar vidtagits och i vilken mån bestämmelser som avviker från normalhälsovårdsordningen och som är strängare för den enskilde kan godkännas.

Kommittén framhåller att frågan om undantag från renhållningsmonopolet får ökad betydelse vid utsträckt avgiftsrätt. Å ena sidan kan skäl anföras för viss återhållsamhet i dispenshänseende. Tillåts enskild renhållning i stor utsträckning kan hälsovårdsnämndernas möjligheter att sörja för och kontrollera de sanitära förhållandena försvåras. Åtminstone för de något större tätorterna synes enskilda åtgärder ofta kunna innebära olägenheter från sanitär synpunkt. Därtill kommer att de samhällseliga investeringarna i ett välordnat renhållningsväsende med moderna anläggningar och modern utrustning kan kräva ett brett och konstant underlag av kunder. Å andra sidan kan den enskildes berättigade intressen åberopas mot ett alltför strängt upprätthållet monopol. Där det redan finns en godtagbar egen anläggning skulle ett förbud mot att använda denna kunna göra nedlagda kostnader helt onyttiga. I viss utsträckning kan även i framtiden enskilda förbränningsanläggningar finnas ändamålsenliga och ekonomiskt fördelaktiga. Det kan också tänkas att exempelvis vissa grupper av näringsidkare finner det fördelaktigt att gemensamt ombesörja bortforsling och oskadliggörande av visst slag av avfall. Ibland kan det också vara till fördel för samhället att det kommunala renhållningsverket inte behöver befatta sig med mera speciell renhållning.

Avvägningen mellan de motstående intressena bör enligt kommitténs mening leda till att främsta villkoret för undantag från monopol bör vara att undantaget inte kan föranleda väsentliga olägenheter från sanitär synpunkt. Det får anses berättigat att, åtminstone för mera betydande tätorter, kraven i sanitärt hänseende härvid görs förhållandevis stränga. Även synpunkter av ekonomisk eller teknisk art bör beaktas. Enskild renhållning bör sålunda tillåtas endast då ekonomiska skäl av viss styrka talar härför. Om en fastighetsägare kan få sin renhållning ombesörjd av det allmänna utan att det blir väsentligt dyrare än vid enskild renhållning, bör hans intressen i regel vika för det allmänna intresset av ett välordnat renhållningsväsende som betjänar alla invånare. För vanlig fastighetsrenhållning kan i sådana fall undantag i regel inte anses befogat. Dispenser bör däremot kunna meddelas om en tillfredsställande egen anläggning redan finns eller när det rör sig om specialrenhållning eller renhållning för en samlad grupp

fastigheter, för vilka en privat renhållning visas ställa sig avgjort förmånligare.

Kommittén anser att den föreslagna utsträckningen av avgiftsrätten och en författningsreglering av denna gör det befogat att de angivna principerna för undantag från renhållningsmonopolet kommer till uttryck i författning. Detta anses vara ägnat att främja en fastare och enhetligare ordning när det gäller dispenserna. Kommittén har övervägt att ta in en bestämmelse i ämnet i hälsovårdsstadgan. Den skulle emellertid vara svår att inpassa i stadgans allmänna uppbyggnad och innebära en sådan detaljreglering som i övrigt inte förekommer där. Kommittén har därför stannat för att i avgiftslagen föreskriva att avgift inte får tas ut av den som av hälsovårdsnämnden fått tillstånd att ombesörja renhållning utan att anlita kommunalt verk eller kommunal entreprenör. Den av kommittén föreslagna bestämmelsen upptar också villkoren för dispens. De har utformats i nära anslutning till dispensbestämmelsen i 25 § normalhälsovårdsordningen.

Remissyttrandena. *Sveriges villaägareförbund* anser att principen om dispensrätt bör lagfästas men införas i hälsovårdsstadgan. I motiveringen bör anges att till sådana grupper, för vilka dispens skall kunna beviljas, också räknas villaägareförening och liknande. *Stadskollegiet* och *gatunämnden i Hälsingborg* menar att bestämmelser om de förutsättningar under vilka hälsovårdsnämnd skall få lämna tillstånd åt enskild att själv ombesörja renhållning inte hör hemma i en lag om renhållningsavgifter.

Svenska kommunförbundet finner önskvärt att det direkt sägs ut, att när monopol för kommunalt verk eller kommunal entreprenör råder den enskilde är skyldig att erlagga avgift enligt taxa även då han inte använder sig av kommunens tjänster, om inte dispens meddelats.

Sveriges köpmannaförbund anser inte lämpligt att begränsa den enskildes möjligheter att sänka sina renhållningskostnader genom att för dispens fordra att renhållningen genom kommunens försorg skall ställa sig väsentligt dyrare än enskilda åtgärder. En enskild förbränningsanläggning bör kunna drivas på ett från både sanitär och ekonomisk synpunkt effektivare sätt än en kommunal, särskilt som kostnaderna för transporten av avfallet till större delen faller bort vid enskild avfallsdestruktion. Samma uppfattning har *HSB*.

Hälsovårdsnämnden i Uppsala finner de föreslagna dispensbestämmelserna mindre välbetänkta. Förslaget uppmuntrar till uppförande av enskilda förbränningscentraler. Gjorda undersökningar visar att sådana centraler inte sällan ger anledning till anmärkning från sanitär synpunkt beträffande såväl transporten av avfallet inom fastigheten eller gruppen av fastigheter och skötseln av soprummet som besvär för närboende på grund av generande rök. I vissa fall måste förbränningsåterstoden transporteras bort genom renhållningsverkets försorg för att sanitära olägenheter skall undvikas. Liknande synpunkter framför *hälsovårdsnämnden i Örebro*.

Departementschefen. Kommunalt renhållningsmonopol innebär att avfall och orenlighet bortforslas och oskadliggörs genom kommunens försorg samt att annan än personal som kommunen, eller dess entreprenör, anlitat för detta ändamål inte får ta befattning därmed. Sådana monopol förekommer ofta. De är inte reglerade i hälsovårdsstadgan men berörda i dess förarbeten (prop. 1958: B 46 s. 250) och i normalhälsovårdsordningen ansedda såsom tillåtna. Monopolet innebär skyldighet för den enskilde att låta kommunen ombesörja renhållningen och att betala avgift till kommunen härför. Den omständigheten att någon inte utnyttjat det kommunala renhållningsväsendet utan i stället själv tagit hand om och oskadliggjort avfallet, dvs. att han åsidosatt vad som ålegat honom, kan därför inte med fog åberopas som skäl för befrielse från avgiftsskyldigheten. Sådan befrielse förutsätter befrielse från skyldigheten att låta kommunen ombesörja renhållningen. Enligt normalhälsovårdsordningen äger hälsovårdsnämnden medge sådant undantag från kommunalt renhållningsmonopol. Som förutsättningar anges att undantag kan anses påkallat av lokala förhållanden eller andra omständigheter samt att väsentlig olägenhet från sanitär synpunkt inte uppkommer. Föreskrift i lokal hälsovårdsordning får enligt 67 § hälsovårdsstadgan inte utan särskilda skäl innebära väsentlig avvikelse från motsvarande bestämmelse i normalhälsovårdsordningen. Det synes därför inte föreligga någon beaktansvärd risk för att strängare villkor för undantag föreskrivs.

Som kommittén anført får möjligheten till dispens från renhållningsmonopolet större betydelse om kommunernas rätt att ta ut avgifter vidgas. Författningsbestämmelser om villkoren för sådan dispens och om avgiftsskyldigheten i dessa fall anser jag inte böra ges utan att också rätten att införa monopol lagfästs. Sådan lagstiftning föreslogs av 1948 års hälsovårdsstadgekommitté men avvisades i samband med tillkomsten av 1958 års hälsovårdsstadga. Det ansågs tillräckligt med en reglering i de lokala hälsovårdsordningarna. Jag anser att stadgan och normalhälsovårdsordningen ger tillräckliga möjligheter att beakta de skilda intressen som kan finnas på detta område och att följaktligen lagstiftning om renhållningsmonopol inte bör övervägas nu. Att befrielse från skyldigheten att anlita det kommunala renhållningsväsendet, inbegripet kommunal entreprenör, också innebär befrielse från skyldighet att betala renhållningsavgift till kommunen eller dess entreprenör måste anses självklart. Normalhälsovårdsordningens bestämmelse om undantag från renhållningsmonopolet gör det möjligt att beakta de olika synpunkter som kommittén och remissorganen anført i frågan om undantag och som jag finner värdefulla. På grund av det anförda anser jag att förevarande lag inte bör innehålla några bestämmelser om undantag från renhållningsmonopol och avgiftsskyldighet i samband därmed.

I enlighet med det anförda har inom inrikesdepartementet utarbetats

förslag till lag om kommunala renhållningsavgifter. Jag övergår nu till att behandla de särskilda bestämmelserna i lagförslaget.

1 §.

I paragrafen anges de renhållningstjänster, som kommunen får avgiftsbelägga. Med kommun avses borgerlig primärkommun.

Kommittén. Avgiftsbestämmelserna bör omfatta alla slag av sopor och avfall, som kan och brukar omhändertas inom renhållningsväsendet. Kommittén anför härom.

Lämpligt synes vara att vid lagregleringen utgå från hälsovårdsstadgans bestämning »sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet». Detta uttryck har erhållit en vid tillämpning. En sådan kan rekommenderas också för avgiftslagens vidkommande. Uttrycket »köksavfall» föreslås ersatt av ordet »avfall», varigenom utmärkes att fasta avgiftsberäkningar så långt möjligt bör begagnas också för avfall från industrier, affärer, restauranter o. d. Till sopor, avfall och dylik orenlighet bör med denna bestämning kunna hänföras sopor från hushåll och från renhållningen å själva fastigheterna, köksavfall, avfall från industrier, affärer, restauranter och andra näringar, slagg och aska samt trädgårdsavfall. Ytterligare bör avgifter i förekommande fall finnas för hämtning och oskadliggörande av latrin. Liksom i hälsovårdsstadgan (47 §) bör till orenlighet här hänföras också exempelvis orenlighet från reningsverk eller rensbrunn i avloppsanläggning, allt i den mån den förekommer inom eller i anslutning till bebyggelse. I den mån renhållningsväsendet åtager sig uppgifter beträffande sådan orenlighet skall sålunda avgiftslagen också här äga tillämpning.

Departementschefen. Avgiftsrätten bör anknytas till den renhållning som sker enligt hälsovårdsstadgan. Som sammanfattande benämning på det som omfattas av denna renhållning används i 47 § hälsovårdsstadgan uttrycket »orenlighet och avfall». Det inbegriper allt det som kommittén räknat upp. Samma uttryckssätt bör användas i förevarande lag. Med orenlighet och avfall avses därför här hushållsavfall och avfall från industrier, affärer, restauranger och andra näringar, latrin, slagg, aska och trädgårdsavfall samt orenlighet från reningsverk eller rensbrunn i avloppsanläggning. Om ett visst slags avfall medför sanitär olägenhet enligt hälsovårdsstadgan samt renhållning skall ske enligt stadgan, bör avfallet omfattas även av förevarande lag.

Utöver vissa uttalanden av 1948 års hälsovårdsstadgekommitté (SOU 1953: 31 s. 142) om bestämmelser mot förorening från fartyg berörs varken i hälsovårdsstadgan eller dess förarbeten eller i kommunalrättskommitténs betänkande frågan om renhållningsbestämmelserna i hälsovårdsstadgan är tillämpliga på använda och kasserade eller överblivna oljeprodukter. Sådana förekommer både inom enskilda hushåll, exempelvis efter rengöring av oljeeldningsanläggningar, och i industrier och rörelser av skilda slag. Det kan vara fråga om spillolja, färgrester, emulsioner och andra produkter i vilka oljor eller fetter ingår. De kan medföra sanitär

olägenhet, särskilt med hänsyn till faran för vattenförorening, och riskerna ökar i takt med den tilltagande oljekonsumtionen och oljehanteringen. Enligt min mening kan dessa och liknande oljeprodukter hänföras till orenlighet och avfall enligt hälsovårdsstadgan. Både för de enskildas och kommunernas renhållningsskyldigheter i fråga om oljerester får därför hälsovårdsstadgans bestämmelser anses gälla. Särskilda svårigheter torde föreligga för denna renhållning, eftersom speciella anordningar ofta behövs för förvaring, transport och oskadliggörande. Det är sålunda i allmänhet inte lämpligt att bränna oljerester i sopförbränningsanläggningar. Att den föreslagna avgiftsrätten i enlighet med det anförda omfattar även renhållning beträffande oljeavfallet torde underlätta den kommunala verksamheten på detta område.

Av paragrafens lydelse framgår att renhållning enligt lagen den 14 december 1956 (nr 619) om skyldighet att renhålla gata m. m. inte omfattas av den föreslagna lagen. Detta gäller även om gaturenhållningsskyldigheten åvilar fastighetsägarna men kommunen övertagit det faktiska ombesörjandet av renhållningen mot att fastighetsägarna betalar avgifter. För renhållning i byggnad eller rörelse, som drivs av staten eller kommun, föreligger däremot avgiftsrätt enligt förevarande lag. Om direkta avgifter inte tas ut för renhållningen i kommunal fastighet, måste den beräknade kostnaden härför räknas av från den kostnad som skall tas ut i avgifter.

2 §.

I paragrafen anges i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag de kostnader för vilka avgift får tas ut. Innehållet i första stycket är till större delen motiverat förut. Andra stycket behandlar avgiftsunderlaget vid kommunal entreprenad.

Kommittén. Renhållningen kan numera vara organiserad på olika sätt. Den kan skötas av ett kommunalt verk, av kommunal entreprenör, exempelvis kommunalt bolag eller enskilt företag, eller av entreprenörer som fastighetsägare anlitar. I en del orter används två eller flera av dessa organisationsformer. Anledning saknas enligt kommittén att låta avgiftsbestämmelserna omfatta entreprenader på enskilt uppdrag. Verksamhet i direkt kommunal regi bör däremot självfallet omfattas av lagen. Önskvärt är att inbegripa också de kommunala entreprenaderna. Kommunerna har även i dessa fall ett ansvar för verksamheten. Självkostnads- och likställighetsprinciperna kan behöva beaktas också här, även om skäligen vinst åt entreprenören måste inräknas i kostnaderna. Avgifterna bör därför få grundas på kostnaderna för entreprenaden. Kommittén har övervägt något slag av skälighetsregel för detta fall men funnit en sådan knappast ge någon ledning av värde, om beräkningssättet inte preciseras. Kommittén räknar med att kommunerna ändå kommer att försöka få en så förmånlig entreprenad som möjligt. Om avgifterna inte kan hållas på skäligen nivå kan det bli aktuellt

att gå över till kommunalt renhållningsverk eller att i någon form stödja entreprenadverksamheten.

Departementschefen. Renhållning i direkt kommunal regi, exempelvis genom kommunalt renhållningsverk, bör givetvis omfattas av lagen. Entreprenadssystemet kan vara dyrare för allmänheten än renhållning som kommunen själv utför, eftersom entreprenören måste tillförsäkras skälig företagarvinst. Kommunal entreprenad kan emellertid vara fördelaktig och bör därför inte försvåras av avgiftsreglerna. De bör göras tillämpliga på sådan entreprenad på det sättet att entreprenadavtalet får läggas till grund för avgifterna. Det innebär att avgifterna får innefatta skälig företagarvinst. Därutöver bör de inte få grundas på andra kostnader än sådana som anges i första stycket, och självkostnads- och likställighetsprinciperna bör upprätthållas även i detta fall. De avgiftsskyldiga bör vidare skyddas från att genom entreprenadssystemet bli påförda alltför höga avgifter. Det kommer till uttryck i föreskriften om att avtal med den som utför renhållning på uppdrag av kommunen får läggas till grund för avgiftsberäkningen i den mån avtalet inte medför väsentligt högre kostnad än om kommunen själv utför renhållningen.

Om viss del av renhållningsbestyren sköts av kommunal entreprenör och återstoden av kommunen själv, är det givetvis endast för de förra bestyren som entreprenadsumman skall läggas till grund för avgiftsuttaget. Det bör inte vara något hinder att lägga samman alla entreprenadkostnader med samtliga kostnader för den kommunalt drivna verksamheten och fördela totalkostnaderna lika mellan nyttjarna oavsett om den enskilde nyttjaren närmast betjänas av kommunal entreprenör eller direkt av kommunen. Om vissa åtgärder ankommer på entreprenör (exempelvis hämtning och bortforsling) och andra på kommun (oskadliggörande) bör i största utsträckning användas avgifter som avser alla leden gemensamt. Avgifterna får då betalas in till antingen kommunen eller entreprenören och avräkning sedan ske mellan dem.

3 §.

Paragrafen behandlar ordningen för renhållningsavgifternas bestämmande.

Kommittén. Avgifterna bör i regel tas ut efter en taxa. Den bör innehålla avgiftsbelopp för de normala renhållningsåtgärder som kommunalt verk eller kommunal entreprenör utför samt grunderna för avgiftsberäkningen.

Kommittén framhåller att avgiftsfinansiering enligt dess förslag i hög grad skulle kunna bidra till att förbättra renhållningsförhållandena i orter med fritidsbebyggelse. En skälig fördelning av kostnaderna mellan helårs- och sommarbebyggelse kan enligt kommittén åstadkommas genom att renhållningsavgifterna delas upp på fasta årsavgifter och rörliga avgifter för utförda renhållningstjänster. Det måste anses skäligt att anläggningskost-

naaden för destruktionsanläggning o. d. i lika mån belastar all bebyggelse som betjänas av renhållningsväsendet. Ofta kan väl finnas skäl att därutöver med fasta avgifter bestrida exempelvis viss del av verkets kostnader för fordon o. d. och för personal och administration. Vissa grundresurser i dessa hänseenden måste nämligen alltid finnas.

Avgiftsdifferentiering kan också komma i fråga i andra fall, t. ex. då renhållningsväsendet i en kommun regelbundet betjänar främst en tätortsdel. Av jordbruksfastigheter och andra fastigheter inom kommunen i övrigt, vilka anlitar anläggningarna endast sporadiskt, kan då lämpligen tas ut avgifter för varje gång.

Uttryckligt stöd i lagtexten för avgiftsdifferentiering anser kommittén inte behövas. I taxan bör få anges även avgifter för tjänster som inte hänförs till renhållning enligt hälsovårdsstadgan.

Ibland kan avgifterna inte bestämmas i taxa utan måste få tas ut individuellt. Kommittén nämner som exempel industriavfall av sådan omfattning eller sammansättning, att hämtning i särskild ordning är nödvändig. Individuella avgifter kan komma i fråga också när renhållningsväsendet tar hand om kasserade föremål som är så beskaffade eller så stora att de inte kan läggas i vanliga sopkärl. Även för här avsedda tjänster måste självkostnads- och likställighetsprinciperna så långt möjligt tillämpas. Kommunal entreprenör måste inom ramen för honom tillkommande ersättning begagna objektiva normer när han bestämmer avgifter för särskilda tjänster. Kommittén anser det angeläget att inte ett onödigt stort område lämnas öppet för en mera fri avgiftsättning.

Kommittén behandlar härefter frågorna om vilken kommunal myndighet som skall besluta om taxor och om taxorna bör underställas statlig myndighets prövning samt upplyser att förhållandena i dessa hänseenden varierar när det gäller andra kommunala avgifter. Även om i princip fullmäktige skall besluta, förekommer det att bestämmanderätten i viss utsträckning anförtrotts nämnd eller styrelse. Underställning hos statlig myndighet är stadgad i många fall. En del lokala hälsovårdsordningar föreskriver att renhållningstaxa skall underställas länsstyrelsen. Den statliga kontrollen sammanhänger med avgifternas betydelse för den enskilde. Kommittén påpekar att fastställelseprövning synes vara särskilt vanlig i äldre författningar om kommunal förvaltning.

En rätt att avgiftsfinansiera också oskadliggörandet kan enligt kommittén medföra att den enskilde belastas med förhållandevis kännbara avgifter. Det måste därför ofta bli svårt att bestämma avgifterna, och det blir en grannlaga uppgift att riktigt beräkna de anläggningskostnader som skall belasta dagens nyttjare och att forma om dessa kostnader till periodiska avgifter. Dessa omständigheter medför särskilda krav på den ordning enligt vilken avgifterna fastställs. Likväl bör det enligt kommitténs mening nu inte komma i fråga att inskränka kommunernas frihet i högre grad än

vad som kan anses nödvändigt med hänsyn till enskilda intressen. Kommunerna har på olika områden funnits kunna utan statlig kontroll handha också frågor av stor betydelse för den enskilde. Åtskilliga kommunala beslut — som inte skall underställas — kan få långt större ekonomisk betydelse för den enskilde än beslut om renhållningsavgifter.

Kommittén förordar att renhållningstaxorna antas av kommunens fullmäktige och att statlig prövning inte anordnas. De allmänna kommunalrättsliga normerna kan sägas medföra sådana garantier för att självkostnads- och likställighetsprinciperna respekteras, att en särskild statlig kontroll förefaller överflödig. Individuell bedömning av kostnader synes lämpligen få ankomma på vederbörande förvaltningsnämnd eller på entreprenör.

De lokala förhållandena måste få stor betydelse för taxorna. Förhållandena synes knappast medge att normaltaxor utfärdas och sådana kan i opåkallad grad binda kommunerna. Förebilder av vägledande art torde emellertid kunna vara av värde, och kommittén utgår från att sådana vid behov kommer till stånd genom kommunförbunden i samarbete med de särskilda rikssammanslutningar som kan beröras av verksamheten.

Remissyttrandena. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför att länsstyrelserna knappast skulle ha resurser att ägna ärenden om underställda renhållningstaxor annat än en ytlig granskning. Rättssäkerhetskravet torde tillgodoses tillräckligt genom möjligheterna att anföra besvär över det kommunala beslutet och att bringa avgiftskrav under domstols prövning. Underställning bör därför inte föreskrivas. Det synes emellertid lämpligt, att kommunen lämnar organisationer av fastighetsägare och hyresgäster samt andra intressenter tillfälle att yttra sig innan renhållningstaxa antas. Möjligen bör föreskrift härom ingå i lagen. *Hälsövärdnämnden i Linköping* finner det snarast vara till fördel för kommunen att taxebeslut underställs. Om länsstyrelse fastställer taxa har skäligheten prövats i förväg. Nämnden menar därför att statlig myndighet bör pröva taxebeslut.

Departementschefen. Avgifter för vanligen förekommande renhållningstjänster bör bestämmas i taxa. Detsamma bör gälla mindre vanliga tjänster som är förutsebara. Taxan bör avse både kommunens och kommunal entreprenörs tjänster. Taxeavgifterna kan givetvis behöva differentieras. Jämte differentiering med hänsyn till de omhändertagna produkternas beskaffenhet bör i huvudsaklig överensstämmelse med de grunder, som kommittén angivit, avgifterna i kommuner med fritidsbebyggelse kunna delas upp på fasta årsavgifter och rörliga avgifter. Också i de övriga fall som kommittén nämnt bör avgiftsdifferentiering kunna komma i fråga.

I vissa fall kan en individuell avgiftsberäkning bli nödvändig. Avfallet från t. ex. en industri kan bli av sådan omfattning eller få sådan sammansättning, att bortforsling eller oskadliggörande måste ske i särskild ordning. Detta kan inträffa om avfallsprodukter av nytt slag uppkommer. Saknas i sådant fall tillämplig taxebestämmelse bör kommunen eller den

som utför renhållningen på uppdrag av kommunen ha rätt att fastställa avgift. Kommunens beslutanderätt bör i detta fall utövas av det kommunala organ som handhar renhållningsväsendet, exempelvis hälsovårdsnämnd eller, i förekommande fall, renhållningsstyrelse. Finns kommunalt renhållningsverk kan beslutanderätten överlämnas till verkets ledning. I taxan bör anges vem beslutanderätten tillkommer. På individuella avgifter bör de allmänna grunderna för avgiftsberäkning tillämpas. Det är i både kommunens och de avgiftsskyldigas intresse att renhållningsavgifterna så långt möjligt är bestämda i förväg och beräknade på enhetliga grunder. Med hänsyn härtill bör individuella avgifter om möjligt avlösas av taxeavgifter.

Renhållningstaxa bör antas av kommunens fullmäktige. Jag delar kommitténs åsikt att taxebeslut inte behöver underställas statlig myndighet.

Som länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län påpekat kan det vara lämpligt att olika intresseorganisationer bereds tillfälle att yttra sig innan fullmäktige antar renhållningstaxa.

Med hänsyn till växlande lokala förhållanden torde normaltaxa för renhållningstjänster inte kunna utfärdas. Jag förutsätter liksom kommittén att vägledande anvisningar vid behov utarbetas av kommunförbunden i samarbete med de rikssammanslutningar som kan beröras av verksamheten.

4 §.

Enligt denna paragraf skall renhållningstaxa innehålla föreskrift om vem som svarar för renhållningsavgifterna.

Kommittén. Vissa skäl kan anföras för att i avgiftslagen bestämma vem avgiftsskyldigheten skall åvila. Fastighetsägarna och vissa med dem jämställda personer, såsom innehavare av tomträtt, skulle då närmast komma i fråga. En sådan bestämmelse skulle förenkla avgiftsuppbörden. Nuvarande bestämmelser i hälsovårdsstadgan fixerar emellertid inte skyldigheterna och det är inte uteslutet att avgifter i vissa fall tas ut av andra än fastighetsägare. Så kan vara befogat vid rörelser med större, avgränsade renhållningsbehov. Även vid vanlig bostadshyra kan undantagsvis en sådan ordning vara lämplig. Vidare är det mindre nödvändigt att lägga avgiftsskyldigheten på fastighetsägarna eftersom inga engångsavgifter skall tas ut. Kommittén anser därför riktigast att i lag inte närmare binda avgiftsskyldigheten. Däremot föreslår kommittén att det i renhållningstaxa skall bestämmas vem avgiftsskyldigheten åvilar. En sådan ordning kan bidra till större klarhet i avgiftshänseende. Ofta torde kunna bestämmas att avgiftsplikten skall åvila fastighetsägaren, om annat inte avtalas mellan renhållningsverket och den som avgiftsskyldigheten berör. En hyresgäst kan då inte utan sitt medgivande göras direkt ansvarig för avgifterna.

Departementschefen. Betalningsskyldighet gentemot kommun eller kommunal renhållningsentreprenör bör i princip åvila den som tar renhållnings-

väsandets tjänster i anspråk vare sig detta sker frivilligt eller till följd av kommunalt renhållningsmonopol. Som kommittén påpekar kan det ibland vara svårt att avgöra vem som nyttjar dessa tjänster. För hyresfastigheter torde det oftast vara mest praktiskt att fastighetsägaren svarar för renhållningsavgifterna. På grund av de skiftande förhållandena anser jag i likhet med kommittén att frågan om vem avgiftsskyldigheten skall åvila inte bör besvaras i lagen. Kommunerna torde visserligen ha rätt att, utan stöd av lag, i renhållningstaxan bestämma exempelvis om renhållningsavgift skall betalas av fastighetsägare eller hyresgäst (jfr RÅ 1949 not I 20). Det torde emellertid, som kommittén funnit, vara lämpligt att taxorna alltid innehåller bestämmelser i detta ämne. I lagen har därför intagits en föreskrift härom. Vad kommittén i övrigt anfört i denna fråga ger mig inte anledning till erinran.

Lagen bör träda i kraft den 1 januari 1966. Taxa, som grundas på lagen och som skall tillämpas från och med nämnda dag, bör kunna antas av fullmäktige dessförinnan. Särskild föreskrift härom behövs inte. Beträffande avgifter för renhållningsanordningar, som tillkommit före lagens ikraftträdande, hänvisas till den allmänna motiveringen.

VI. Departementschefens hemställan

Föredragande departementschefen hemställer härefter, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen att antaga ifrågavarande inom inrikesdepartementet upprättade förslag till *lag om kommunala renhållningsavgifter*.

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:

Ingemar Reimer

Kommunalrättskommitténs förslag

till

L a g

om kommunala renhållningsavgifter

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Kommun äger uttaga avgift för hämtning, bortforsling och oskadliggörande av sopor, avfall, latrin och annan vid enskild renhållning uppkommande orenlighet.

Avgift får ej sättas högre än vad som erfordras för förräntning av i verksamheten anlitade medel, för avskrivning och underhåll av anläggningar och utrustning samt för verksamhetens drift. Från kostnaderna skall dragas vad som kan beräknas belöpa på anläggningarnas användande för annat ändamål såsom framställning av värme eller elektrisk kraft.

För renhållningsåtgärder, som enligt kommunens uppdrag utföres av entreprenör, må mellan kommunen och entreprenören träffad överenskommelse läggas till grund för avgifternas beräkning.

2 §.

För vanligen förekommande renhållningstjänster skall finnas av kommunens fullmäktige antagen kommunal renhållningstaxa.

Erfordras i visst fall med hänsyn till mängd och sammansättning av förekommande sopor, avfall, latrin eller annan orenlighet eller av annat särskilt skäl att hämtning eller oskadliggörande sker i särskild ordning och har taxa för ifrågakommande åtgärd ej antagits, må kommunalt renhållningsverk eller kommunal entreprenör med iakttagande av de i 1 § angivna grunderna uttaga särskild ersättning härför.

3 §.

Kommunal renhållningstaxa skall upptaga föreskrift om vem som har att gentemot renhållningsverket eller entreprenören fullgöra föreskriven avgiftsskyldighet.

4 §.

Den, som av hälsovårdsnämnden erhållit tillstånd att ombesörja renhållningsåtgärd utan anlitande av kommunalt renhållningsverk eller kommunal entreprenör, är ej skyldig att utgiva mot åtgärden svarande avgift till verket eller entreprenören.

I första stycket avsett tillstånd skall lämnas då särskilda skäl därtill föreligga och så kan ske utan väsentlig olägenhet från sanitär synpunkt.

Mot hälsovårdsnämnds beslut må talan föras enligt 86 § hälsovårdsstadgan.

Denna lag träder i kraft den

Såvitt gäller anläggning, som före lagens ikraftträdande tillkommit för oskadliggörande av sopor, avfall, latrin och annan orenlighet, må avgifter uttagas allenast för kostnader, som avse drift, underhåll och förnyelse av anläggningen och belöpa å tid efter lagens ikraftträdande.