

Nr 9

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om kommunala renhållningsavgifter och dels i ämnet väckt motion.

Till konstitutionsutskottet har den 10 februari 1965 hänvisats en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 21, vari Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att antaga nedan intagna förslag till lag om kommunala renhållningsavgifter.

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.

I samband med propositionen har utskottet behandlat den till utskottet den 17 februari 1965 hänvisade motionen I: 639 av herrar *Adolfsson* och *Lager*, vari hemställes, att riksdagen måtte avslå propositionen.

Beträffande motiveringen för lagförslaget får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet över inrikesärenden den 15 januari 1965. Beträffande de skäl som ligger till grund för yrkandet i motionen får utskottet hänvisa till denna.

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 skyndsamt översyn av de bestämmelser i hälsovårdsstadgan, som reglerar frågorna 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 *Bihang till riksdagens protokoll 1965. 5 saml. 2 avd. Nr 9*

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 skyndsamt översyn av gällande bestämmelser i syfte att göra det möjligt för kommun att ta ut avgift för finansiering av kommunens samtliga kostnader för allmän avstjälpningsplats 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).

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.

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 hälsovårdstätort 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 av-

stjälpningsplats och allmän destruktionsanläggning vara så belägna och anordnade samt så underhållas och skötas, att sanitär olägenhet inte uppstår. Vid allmän avstjälpningsplats inom hälsovårdstätort 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 hälsovårdstätort 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 destruktionsanläggning, 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 författningsenligt 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 § normalhälsovårdsordningen, 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.

Metoder och kostnader för oskadliggörande av sopor och avfall

I propositionen redogöres för en till kommunalrättskommitténs betänkande fogad promemoria rörande dessa frågor.

Det framhålles, att avfall brukat oskadliggöras genom t. ex. tippning eller kompostering, men att en del orter har eller planerar kommunala förbränningsanläggningar.

Vid val av metod för förstöring av avfall anses f. n. endast tippning och förbränning kunna rekommenderas.

Driftkostnaderna för en väl skött tipp kan beräknas till 1 kr. 50 öre per år och individ.

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.

Kostnaden för soptransport med sopbil ökas med ca 20 öre per kubikmeter sopor för varje kilometer, som transportsträckan ökas. Med en beräknad kostnadsskillnad av två kronor per kubikmeter mellan förbränning och tippning skulle alltså en förbränningsanläggning bli mer ekonomisk än tippning när transportsträckan till tipp är mer än tio kilometer längre än till förbränningsanläggning.

Frågan om rätt till avgiftsfinansiering

Kommunalrättskommittén utgår från att nuvarande rätt att ta ut avgifter för hämtning av avfall bör bestå. Kommittén framför skäl både för och emot en avgiftsfinansiering även beträffande oskadliggörande av avfallet.

Övervägandena 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.

I fråga om vilka kostnader som bör avgiftsfinansieras stannar kommittén för att förorda, att kostnaderna för oskadliggörandet i sin helhet får finansieras genom avgifter. Enligt kommitténs mening bör emellertid nu införas endast en rätt till avgiftsuttag. Det får sedan ankomma på kommunerna att besluta om de vill utnyttja denna rätt. Vid utnyttjandet bör självkostnads- och likställighetsprinciperna iakttas.

Kommittén föreslår slutligen att den i lagen den 3 juni 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) antagna principen, att kostnader, som nedlagts å anläggning före lagens ikraftträdande, inte får tas ut genom avgifter, samt att därefter i kostnaderna för anläggningsdel, som tillkommit före ikraftträdandet, får inräknas endast vad som går åt till underhåll, drift och förnyelse av anläggningsdelen.

Över betänkandet har *remissyttranden* 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.

De flesta remissinstanserna intar en positiv ställning till kommitténs förslag om vidgad rätt till avgiftsfinansiering.

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

Departementschefen erinrar till en början om att det enligt hälsovårdsstadgan åligger 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, framhåller departementschefen vidare, 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 — svårligen 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. Departementschefen delar i och för sig uppfattningen att allmänna avstjälpningsplatser och destruk-

tionsanläggningar 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 departementschefens 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). Departementschefen anser sig 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, erinrar departementschefen, 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, fortsätter departementschefen, 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 transportkostnader. 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 enligt departementschefens mening 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 departementschefens 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. Departementschefen 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, framhåller departementschefen, 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, erinrar departementschefen, 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 föranle-

das 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, framhåller departementschefen, givetvis betraktas med försiktighet. Departementschefen anser dock de gjorda beräkningarna ge vid handen att de merkostnader för den enskilde, som kan förledas 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 departementschefens 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, framhåller departementschefen, 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 departementschefens mening möter därför inte hinder mot att fastighetsägarna kompenseras för den ifrågavarande kostnadsökningen genom de generella hyrestilläggen.

Efter övervägande av de synpunkter som anförts i frågan om avgiftsfinansiering har departementschefen 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 understryker departementschefen 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.

Departementschefen delar kommitténs åsikt att inte bara förbrännings-

anläggningar utan också soptippar och andra avstjälpningsplatser 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 iaktas. 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 vidare enligt departementschefens mening 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 departementschefen i likhet med kommittén inte behövas.

Vad departementschefen uttalat om kostnadsunderlaget vid avgiftsbestämningen i fråga om anläggningar för oskadliggörande av avfall bör enligt hans mening 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. Departementschefen erinrar om att va-lagen är tillämplig även på vatten- och avloppsanläggning, som utförts före lagens ikraftträdande, så till vida 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 departementschefen kunna användas också beträffande anordningar för oskadliggörande av orenlighet och avfall. Om avgiftsuttag medges bör emellertid, framhåller departementschefen, iaktas, att avgifterna inte får sättas högre än som fordras för att täcka de kostnader vilka enligt ett ekonomiskt betraktelsesätt belöper på tiden efter ikraftträdandet samt att avsättning till förnyelsefond 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. Departementschefen framhåller att kommunerna tidigare inte haft grundad anledning räkna med att avgift över huvud taget skulle få tas ut för destruktionsanläggning. I dagens läge torde enligt hans mening 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 enligt departementschefen inte vara av större praktisk vikt.

Departementschefen ansluter sig alltså i fråga om avgiftsfinansieringen beträffande äldre anläggningar till kommitténs förslag.

Frågan om dispens

Kommittén föreslår ett lagstadgande, att avgift inte skall få tas ut av den, som i särskild ordning av hälsovårdsnämnden fått tillstånd att ombesörja renhållning utan att anlita kommunalt verk eller kommunal entreprenör.

Departementschefen erinrar i denna fråga till en början om att 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 enligt departementschefens mening 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, säger departementschefen, inte föreligga någon beaktansvärd risk för att strängare villkor för undantag föreskrivs.

Som kommittén anfört får möjligheten till dispens från renhållnings-

monopolet, fortsätter departementschefen, större betydelse om kommunernas rätt att ta ut avgifter vidgas. Författningsbestämmelser om villkoren för sådan dispens och om avgiftsskyldigheten i dessa fall anser departementschefen 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. Departementschefen 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 anfört i frågan om undantag. På grund av det anförda anser departementschefen att lagen inte bör innehålla några bestämmelser om undantag från renhållningsmonopol och avgiftsskyldighet i samband därmed.

Utskottet

Utskottet anser i likhet med departementschefen, att allmänna avstjäpningsplatser och destruktionsanläggningar får anses tjäna det allmänna hälsovårdsintresset i lika hög grad som intresset hos renhållningsverkens kunder att bli kvitt avfall. Ur kommunalrättslig synpunkt finns därför visst fog för uppfattningen, att verksamheten för oskadliggörande av avfall bör skattefinansieras. Gränsen mellan vad som i den kommunala hushållningen bör finansieras genom skatter och vad som kan bekostas genom avgifter är emellertid i lagstiftning och praxis icke klar och entydig. Avsteg från principen om skattefinansiering rörande samhällelig verksamhet, som berör alla kommuninvånare, bör därför kunna tillåtas, därest fördelar av betydelse kan vinnas genom finansiering på annat sätt. De skäl som i propositionen anförts till stöd för den föreslagna lagstiftningen finner utskottet vara tillräckligt starka för att godtaga att kommun beredes möjlighet att uttaga avgift — inte blott som hittills för hämtning av orenlighet och avfall — utan också för oskadliggörandet av avfallet.

Utskottet finner därför ej skäl till erinran mot lagförslaget. Vid tillämpningen av lagen bör enligt utskottets mening befintliga enskilda anläggningar tillåtas bestå, givetvis endast under förutsättning att de fyller skäligen krav ur sanitär synpunkt.

På grund av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen, med avslag å motionen I: 639 och med bifall till propositionen nr 21, måtte antaga följande

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.

Stockholm den 9 mars 1965

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson*, Damström, fru Segerstedt Wiberg*, herrar Erik Olsson, Dahlén, Hernelius, Sörlin*, Dahlberg och fröken Stenberg; samt

från a n d r a kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, von Friesen*, Henningsson*, Wahlund, Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Larsson i Luttra*, Lundkvist,* och Werner*.

* Ej närvarande vid justeringen.