STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:29

Inrikesdepartementet

KOMMUNALA RENHÅLLNINGSAVGIFTER

KOMMUNALRÄTTSKOMMITTÉNS

BETÄNKANDE V

Stockholm 1963

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Kronologisk förteckning

1. En teknisk institution inom Stockholms universitet. Svenska Reproduktions AB. 114 s. E.
2. Kommunalförbundens låneratt. Idun. 44 s. I.
3. Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. Idun. 90 s. U.
4. Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. Idun. 95 s. U.
5. Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. Idun. 130 s. Fö.
6. Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. Idun. 212 s. I.
7. Utlännings tillträde till offentlig tjänst. Svenska Reproduktions AB. 43 s. Ju.
8. Preliminär nationalbudget för år 1963. Marcus. IV + 97 s. Fi.
9. Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. Hæggström. 509 s. E.
10. Universitetsväsendets organisation. Hæggström. 190 s. E.
11. Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande. Idun. 54 s. I.
12. Översättning av fördrag angående upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande dokument. Marcus. 283 s. H.
13. Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt fortbildning av lärare i yrkesämnen. Idun. 269 s. E.
14. Undersökning av taxeringsutfallet. Idun. 155 s. Fi.
15. Vägen genom gymnasiet. Idun. 315 s. E.
16. Sveriges statsskick. Del. 1. Lagförslag. Idun. 206 s. Ju.
17. Sveriges statsskick. Del 2. Motiv. Idun. 522. s. Ju.
18. Sveriges statsskick. Del 3. Utkommer senare.
19. Sveriges statsskick. Del 4. Bilagor. Idun. 311 s. Ju.
20. Bärgarlönens fördelning, sjöförklaring m. m. Idun. 111 s. Ju.
21. Sjukhus och öppen vård. Idun. 486 s. I.
22. Kraven på gymnasiet. Idun. 367 s. + 12 s. ill. E.
23. Förslag till lag om vissa gemensamhetsanläggningar m. m. Idun. 290 s. Ju.
24. Mentalsjukhusens personalorganisation. Del I. Intervju- och frekvensundersökningar m. m. Idun. 259 s. I.
25. Papper och annan skrivmateriel. Kihlström. 74 s. H.
26. Religionens betydelse som samhällsfaktor. AB Wilhelmssons Boktryckeri. 210 s. + 2 s. ill. E.
27. Trafikmål. Beckman. 237 s. Ju.
28. Utsökningsrätt II. Norstedt & Söner. 119 s. Ju.
29. Kommunala renhållningsavgifter. Beckman. 81 s. In.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963: 29

Inrikesdepartementet

KOMMUNALA RENHÅLLNINGSAVGIFTER

KOMMUNALRÄTTSKOMMITTÉNS

BETÄNKANDE V

K. L. BECKMANS TRYCKERIER AB

STOCKHOLM 1963

Innehåll

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Inrikesdepartementet

Genom beslut den 23 januari 1959 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för inrikesdepartementet att tillkalla högst sex sakkunniga jämte experter för utredning av vissa kommunalrättsliga spörsmål. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade Herr Statsrådet den 12 mars 1959 såsom sakkunniga landshövdingen Thorwald Bergquist, ordförande, ledamoten av första kammaren, direktören Carl Albert Anderson, direktören C. W. Carlsson — nu ledamot av andra kammaren —, ledamoten av första kammaren Nils-Eric Gustafsson, dåvarande ledamoten av första kammaren, kaptenen Axel Mannerskantz, och dåvarande ledamoten av andra kammaren, numera kommunaldirektören Olof Wiklund. Såsom experter tillkallades samma dag dåvarande förste sekreteraren i Svenska landskommunernas förbund, numera preceptorn vid Stockholms universitet, Fritz Kaijser och förste sekreteraren i Svenska stadsförbundet Rolf Romson. Den 3 september 1962 tillkallades såsom ytterligare expert direktören i Svenska landskommunernas förbund S. A. Järdler. — Såsom sekreterare åt de sakkunniga har tjänstgjort hovrättsrådet Erik Borglund och såsom biträdande sekreterare sedan den 3 september 1962 stadsnotarien Thore Ekner.

De sakkunniga, som arbetar under benämningen kommunalrättskomittén, har tidigare överlämnat delbetänkandena Ersättning för kommunala förtroendeuppdrag (SOU 1961:54), Kommunal beredskap (SOU 1962:7), Kommunalt stöd åt studerande från utvecklingsländerna (SOU 1962:21) samt Kommunalförbundens lånerätt (SOU 1963:2).

Den 10 november 1961 uppdrog Herr Statsrådet åt kommittén att verkställa en av riksdagen i skrivelse den 21 mars 1961, nr 123, begärd förutsättningslös utredning av frågan om finansiering av kommuns utgifter för dess befattning med avfall och sopor. Till kommittén överlämnades därvid för övervägande en skrivelse från länsstyrelsen i Stockholms län den 2 augusti 1961, i vilken skrivelse hemställts om översyn av de rättsfrågor, som är av betydelse för kommunernas möjligheter att uttaga avgifter för renhållningen.

Kommittén har nu genomgått ovan angivna frågor och får vördsamt överlämna betänkande angående Kommunala renhållningsavgifter.

Betänkandet är enhälligt. Kommitténs experter har anslutit sig till utredningens förslag. Till betänkandet har som bilaga fogats en av driftsingenjören vid Göteborgs Stads Renhållningsverk Ewert Hellberg utarbetad promemoria om metoder och kostnader för oskadliggörande av sopor o. d.

Stockholm i februari 1963.

Thorwald Bergquist

Carl Albert Anderson *C. W. Carlsson* *Nils-Eric Gustafsson*

Axel Mannerskantz *Olof Wiklund*

Erik Borglund

Thore Ekner

Utredningsuppdraget

Kungl. Maj:t har enligt skrivelse den 10 november 1961 från chefen för inrikesdepartementet till kommunalrättskommittén uppdragit åt kommittén att verkställa en av riksdagen i skrivelse den 21 mars 1961, nr 123, begärd förutsättningslös utredning av frågan om finansiering av kommuns utgifter för dess befattning med avfall och sopor.

Av den närmaste bakgrunden till utredningsuppdraget må följande redovisas.

Regeringsrätten meddelade den 26 november 1959 (RÅ 1959 ref. 38) utslag i mål, vari fakta i korthet var följande.

Solna stad hade tidigare som avstjälpningsplats begagnat den inom staden belägna s. k. Råstatippen, som sommaren 1955 upphörde att användas på grund av utfyllnad och av sanitära hänsyn. Därefter rådde något år ett provisorium med begagnande av en avstjälpningsplats vid Angarn några mil norr om staden. 1956 träffade Solna stad ett avtal med Sundbybergs stad om rätt att mot viss avgift avlämna inom Solna uppkommande sopor vid Sundbybergs sopförbränningsanläggning.

I beslut den 28 januari och 25 mars 1957 bestämde stadsfullmäktige i Solna genom antagande av ny renhållningstaxa och ny renhållningsordning, att fastighetsägare skulle för renhållningen erlägga ersättning efter viss taxa, vilken skulle täcka icke blott kostnaderna för bortforsling av soporna utan även kostnaderna för förbränningen.

Över besluten anfördes besvär hos länsstyrelsen i Stockholms län. I besvären framhölls, att besluten innebar att det ålades fastighetsägarna att svara även för kostnaderna för sopornas destruktion. Denna kostnad borde belasta stadens allmänna budget. Den sanitära uppgift som bestod i sopornas destruktion utgjorde en för alla kommuninvånare gemensam angelägenhet.

Stadsfullmäktige anförde i anledning av besvären bland annat, att Solnas kostnader enligt avtalet med Sundbyberg var lägre än de kostnader, som var förenade med transporter till och från avstjälpningsplatsen vid Angarn.

Sedan länsstyrelsen lämnat besvären utan bifall under motivering att stadsfullmäktiges beslut icke, såvitt handlingarna utvisade, var olagligt i något av de i 76 § kommunallagen angivna hänseendena, fullföljdes besvären till Kungl. Maj:t.

Regeringsrätten yttrade i sitt utslag: Enär skötseln av allmän avstjälpningsplats, i förekommande fall omfattande jämväl destruktion av avfallet,

måste anses utgöra en kommunal angelägenhet för bland annat förhindrande av sanitära olägenheter för alla inom staden bosatta personer och kostnaderna härför således icke bör åvila allenast en grupp av stadens invånare, samt vid sådant förhållande klandrade beslutet, i vad därigenom fastighetsägare i staden ålägges att svara för kostnaderna för sopförbränning, icke är lagligen grundat, prövar regeringsrätten lagligt att, med ändring av länsstyrelsens utslag, upphäva stadsfullmäktiges beslut.

I anledning av bland annat det ovan refererade regeringsrättsutslaget väcktes vid 1960 (I: 210 o. II: 260) och 1961 (I: 276 o. II: 251) års riksdagar av herr Jansson m. fl. i första kammaren och herr Sköldin m. fl. i andra kammaren i denna fråga motioner, som i 1961 års lydelse utmynnade i en hemställan, "att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en skyndsam översyn av gällande lagbestämmelser på hithörande område i syfte att göra det möjligt för kommun att uttaga avgift för finansiering av kommunens samtliga kostnader för anordnande av allmän avstjälpningsplats och/eller allmän destruktionsanläggning".

I motionerna berördes inledningsvis den nu gällande ordningen och påtalades den brist på enhetlighet, som enligt motionärernas mening kännetecknar nuvarande bestämmelser. Motionärerna fann därför en revidering av lagstiftningen vara i högsta grad påkallad och anförde i fortsättningen till stöd härför följande.

En sådan revision bör ha till syfte att införa rätt för kommun att genom avgifter täcka samtliga sina kostnader för omhändertagande av avfall. Härigenom skulle lagstiftningen på detta område förenklas i väsentlig grad. Men man skulle icke enbart vinna denna fördel. En sådan lagstiftning skulle även vara till stöd för en önskvärd utveckling på detta område, särskilt inom städerna och landsbygdens tätorter. Erfarenheten visar att kommunerna för att tillgodose de sanitära kraven haft och i ännu större grad ha svårigheter att kunna förlägga sina avstjälpningsplatser för avfall i eller inom rimlig närhet till vederbörande kommun. För att undvika alltför stora transportkostnader, som enligt gällande lag skola betalas av fastighetsägaren eller i förekommande fall av hyresgästen, har kommun genom den tekniska utvecklingen under senaste tid möjlighet att bygga förbränningsanläggningar för sopor. Dessa anläggningar äro — i motsats till vanliga avstjälpningsplatser — ur sanitär synpunkt mycket förnämliga. Den omständigheten att kommuns kostnader för sådana anläggningar icke får täckas genom avgifter hindrar självfallet en önskvärd utveckling på området. Men även ur naturskyddssynpunkt är det av största betydelse, att utvecklingen ledes dithän, att de »gamla» avstjälpningsplatserna bytes ut mot förbränningsanläggningar. Det förekommer icke sällan att invånarna från tätorter taga med sig en billast med skräp och stjälpa ut i första bästa sopbacke eller att man proppar vägförvaltningens soptunnor så fulla med skräp, att det inte blir någon plats för vägtrafikanternas normala avfall. Denna nedskräpning i naturen är det angeläget att komma till rätta med. Ett införande av rätt för kommun att genom avgifter täcka sina kostnader för sopförbränningsanläggning, varigenom kommunerna finge större möjlighet att bygga sådana anläggningar skulle med säkerhet vara av värde för vårt lands naturskydd.

Gentemot en avgiftsfinansiering för kommunerna kan andragas, att den medför en annan kostnadsfördelning kommunmedlemmarna emellan än vid skattefinansiering. Även om detta är riktigt i och för sig, torde dock av skäl, som ovan nämnts, fördelarna för kommunmedlemmarna väga betydligt tyngre än nackdelarna, om utvecklingen ledes in på rätt spår. Den allmänna standardstegring som skett för vårt folk ger också belägg för att en avgiftsfinansiering mycket väl skulle kunna bäras av den enskilde. Och det är för övrigt sannolikt att de totala kostnaderna för ordnandet av sopproblemet i våra tätorter skulle bli lägre, om utvecklingen ginge mot byggandet av sopförbränningsanläggningar. Om totalkostnaderna sålunda blir mindre, synes det än mindre befogat, att hysa några farhågor för hyreshöjningar vid införandet av kommunal avgiftsrätt. För övrigt bör införandet av en lagstiftning med rätt till avgiftsfinansiering förknippas med uttryckligt villkor, att kommun har rätt men ej skyldighet att tillämpa en sådan lag. Kommunen själv skall sålunda få välja den form av finansiering som den vill tillämpa.

I motionerna gjordes slutligen jämförelser med området för lagen den 3 juni 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) och uttalades att i stort sett samma skäl — i synnerhet då sanitära sådana — som anförts för avloppsavgifters införande, kunde åberopas för en avgiftsfinansiering även på här ifrågavarande område.

Över 1960 års motioner, med samma innebörd som de ovan återgivna, inhämtades remissyttranden från Hyresgästernas riksförbund, Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet och Sveriges fastighetsägareförbund. Motionerna tillstyrktes i princip av Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet. Hyresgästernas riksförbund avstyrkte bestämt motionärernas förslag. Sveriges fastighetsägareförbund fann det icke påkallat att utredning rörande nya bestämmelser i ärendet kom till stånd.

I enlighet med andra lagutskottets hemställan i dess utlåtande nr 54 över 1960 års motioner föranledde desamma icke någon riksdagens åtgärd. Utskottet anförde i sitt utlåtande bl. a. att avstjälpningsplatser och destruktionsanläggningar anordnades bl. a. för att förhindra sanitär olägenhet, vilket var ett gemensamt intresse för alla inom kommunen bosatta personer. Det syntes därför utskottet rimligt att kostnaderna härför i princip påfördes samtliga kommunens invånare på det sätt som sker genom en skattefinansiering.

I sitt utlåtande över 1961 års motioner (utlåtande nr 13/1961) — vari utskottet tillstyrkte en utredning — berörde utskottet inledningsvis skälen för utskottets avvisande inställning föregående år samt anförde därefter följande.

Enligt utskottets mening torde emellertid förevarande fråga böra bedömas ur en något vidare synvinkel. Härvid träder i förgrunden den brist på enhetlighet som för närvarande råder i gällande regler rörande finansiering av kommunernas

befattning med avfall och sopor. Såsom av den föregående redogörelsen framgår anses kommunerna berättigade att uttaga avgifter för bortforsling av hushållsavfall och hushållssopor till avstjälpningsplats eller destruktionsanläggning men förhindrade att på detta sätt täcka sina kostnader för inrättande och drift av avstjälpningsplatsen eller destruktionsanläggningen. Förbudet mot avgiftsuttag gäller dock inte industriavfall. Vidare kan nämnas, att en viss oklarhet torde råda i fråga om kommuns rätt att med stöd av innehållet i kommunala renhållningsreglementen uttaga bortforslingsavgifter även i sådana fall där vederbörande inte använt sig av kommunens tjänster.

Denna brist på enhetlighet i bestämmelserna kan vid förändringar i kommuns anordningar för mottagande av avfall och sopor leda till olika ekonomiska konsekvenser för kommunen själv och för anordningarnas nyttjare. Det har sålunda inträffat, att kommun i den allmänna hygienens intresse övergått från att mottaga sopor och avfall på avstjälpningsplats till att omhändertaga soporna och avfallet i destruktionsanläggning. Denna senare har kunnat förläggas till tätbebyggelsens närhet, medan den gamla avstjälpningsplatsen av sanitära skäl varit förlagd på betydande avstånd från sådan bebyggelse. Vägen för bortforsling av avfallet och soporna har därigenom förkortats. På grund härav har fastighetsägarnas avgifter för bortforslingen minskat. Samtidigt har kommunens utgifter för sopornas och avfallets omhändertagande ökat, eftersom kostnaderna för en destruktionsanläggning i allmänhet är högre än kostnaderna för en avstjälpningsplats.

Även om vissa skäl talar för att betrakta omhändertagandet av sopor och avfall på avstjälpningsplats och destruktionsanläggning som en för alla kommunmedlemmar gemensam angelägenhet, kan det finnas fall där en sådan uppfattning framstår såsom mindre befogad. Här kan exempelvis nämnas kommuner med såväl tätbebyggelse som ren landsbygd av större omfattning. I sådana fall torde det knappast kunna göras gällande, att omhändertagande av avfall och sopor från tätbebyggelsen sker till förmån för de på landsbygden bosatta kommunmedlemmarna.

Av vad ovan anförts torde framgå, att frågan om finansieringen av kommunernas befattning med sopor och avfall är av förhållandevis invecklad natur och att ett flertal synpunkter kan läggas på dess lösning. Med hänsyn härtill finner utskottet — utan att vilja binda sig för någon viss lösning — angeläget att frågan blir föremål för utredning. Därvid bör utredningen inte inskränkas till frågan om finansieringen av avstjälpningsplatser och destruktionsanläggningar utan avse finansieringen av all kommunernas befattning med sopor och avfall.

Under hänvisning till vad sålunda anförts hemställde utskottets majoritet, att riksdagen i anledning av ifrågavarande motioner måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en förutsättningslös utredning av frågan om finansiering av kommuns utgifter för dess befattning med avfall och sopor.

Sju av utskottets ledamöter anmälde avvikande mening och ansåg med hänvisning till de av utskottet vid 1960 års riksdag framförda och då av riksdagen godkända synpunkterna, att de i ämnet ånyo väckta motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottsmajoritetens hemställan.

I skrivelse den 2 augusti 1961 hade länsstyrelsen i Stockholms län hemställt, att Kungl. Maj:t måtte låta företaga en översyn av de rättsfrågor som vore av betydelse för kommunernas möjligheter att uttaga avgifter för renhållningen. Länsstyrelsen, som utgick från förhållandena i Stockholms skärgård, anförde i huvudsak följande. Den stora säsongmässiga befolkningsökningen i kust- och skärgårdsområdena beredde ansvariga kommunala organ avsevärda svårigheter när det gällde ordnandet av renhållningen inom dessa områden. Det vore inte rimligt, att dessa skattesvaga kommuner belastades med kostnader som uteslutande eller till väsentlig del åsamkades dem av sommargäster, som inkomstbeskattades i annan kommun. Konsekvenserna av det tidigare refererade Solnaprejudikatet hade utgjort en negativ faktor i strävandena att rationellt organisera renhållningen. När det gällde möjligheterna att anordna lämpliga sopförbränningsanläggningar hade kostnadsfrågan spelat en större roll i diskussionerna än vad som varit påkallat, därest destruktionskostnaderna kunde fördelas på alla som betjänades av anläggningarna.

Ovannämnda skrivelse från länsstyrelsen i Stockholms län har överlämnats till kommittén för att tagas i övervägande vid fullgörandet av utredningsuppdraget.

Här skall slutligen erinras om att chefen för kommunikationsdepartementet, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande den 15 augusti 1962, tillkallat sakkunniga för utredning av frågor angående fritidsområden, fritidsbebyggelse och därmed sammanhängande spörsmål. Enligt direktiven skall därvid uppmärksammas bl. a. spörsmålen om gemensamhetsanläggningar för fritidsområden, varvid de sakkunniga också skall ha att överväga möjligheterna att skapa sådana former för renhållningen inom fritidsområden att sanitär olägenhet icke uppstår. Även frågor om renhållning utefter de allmänna vägarna skall uppmärksammas av de sakkunniga.

Nuvarande förhållanden i rättsligt hänseende

Kommuns åligganden när det gäller renhållning och omgivningshygien regleras huvudsakligen i hälsovårdsstadgan den 19 december 1958, som trädde i kraft den 1 januari 1960. — En kortare historisk återblick på renhållningens område skall senare lämnas i avsnittet med anteckningar om tidigare förhållanden.

1958 års hälsovårdsstadga är, i motsats till tidigare gällande 1919 års stadga, en riksstadga med enhetliga bestämmelser för hela riket. Genom införande av begreppet hälsovårdstätort har emellertid i stadgan inbyggts en differentiering. Denna differentiering har föranletts av de för områden med tät bebyggelse föreliggande kraven på strängare föreskrifter angående de sanitära förhållandena, bl. a. när det gäller omhändertagande av sopor och avfall.

Med hälsovårdstätort avses i hälsovårdsstadgan enligt dess 5 § område, för vilket fastställts stadsplan eller byggnadsplan. Möjlighet till vidare anpassning efter de faktiska behoven föreligger *dels* genom utvidgning av tätortsbestämmelsernas tillämpningsområde genom antagande av lokal hälsovårdsordning (se vidare sid. 15) *och dels* genom att hälsovårdsnämnd enligt 66 § genom bestämmelse i lokal hälsovårdsordning kan tilldelas befogenhet att medge undantag från tätortsbestämmelserna. En hälsovårdstätort kan givetvis utgöras av planlagt område för sommar- och fritidsbebyggelse. Hinder möter ej heller mot att tätortsbestämmelserna genom antagande av hälsovårdsordning utsträckes till ett område med huvudsakligen sådan bebyggelse. När det gäller områden med genomgående fritidsbebyggelse utom stadsplan eller byggnadsplan föreligger även möjlighet att för dem utfärda lokal hälsovårdsordning utan att därvid förordna om tätortsbestämmelsernas tillämpning inom området.

Förutom i hälsovårdsstadgan och lokala hälsovårdsordningar förekommer renhållningsföreskrifter i de ännu gällande särskilda renhållningsstadgor, som jämlikt 30 § i 1919 års hälsovårdsstadga antagits av kommunens fullmäktige och fastställts av länsstyrelsen.

1 § hälsovårdsstadgan — som avser alla orter — reglerar kommuns allmänna skyldigheter på renhållningens område. Enligt densamma ankommer det sålunda på kommun att handha den allmänna hälsovården inom kommunen. Denna bestämmelse utgör grund för kommuns skyldighet att bevilja erforderliga anslag till sådana åtgärder, som påkallas ur hälsovårdssynpunkt. Hit räknas anordnande av allmän avstjälpningsplats.

Hälsovårdsstadgan innehåller icke någon uttrycklig bestämmelse om skyldighet för kommun att anordna dylik anläggning. En sådan bestämmelse ingick däremot i 1919 års hälsovårdsstadga. Av förarbetena till den nu gällande stadgan framgår emellertid, att skyldighet i nu berörda hänseende skall föreligga ehuru stadgan ej innehåller några direkta bestämmelser härom. Skyldigheten omfattar dock icke anordnande av avstjälpningsplats för industriavfall.

Uttalandena i anslutning till 1 § avser närmast allmän avstjälpningsplats, varom sålunda förut fanns bestämmelser. En av anledningarna till utelämnandet av direkta bestämmelser om anordningar av detta slag i gällande stadga var att utvecklingen på detta område snabbt medför ändrade förhållanden. Med allmän avstjälpningsplats kan givetvis till gagnet jämställas allmän destruktionsanläggning och andra moderna anläggningar för oskadliggörande av sopor och avfall. Inrättandet av sådana medför naturligtvis att skyldigheten att hålla avstjälpningsplats är fullgjord.

Frågor om skyldighet för kommun att inrätta allmän avstjälpningsplats har i flera fall varit under regeringsrättens prövning. Av intresse är här bl. a. rättsfallen RÅ 1914 ref. 39, 1916, ref. 40, 1937 not S 112 och 1948 not I 327, alla från tiden före ikraftträdandet av 1958 års hälsovårdsstadga. De torde emellertid alltjämt äga betydelse, eftersom den nya hälsovårdsstadgan här icke innebär några förändringar av förut föreliggande skyldigheter.

Bestämmelser om allmän avstjälpningsplats och allmän destruktionsanläggning finns i hälsovårdsstadgans kapitel 9 om renhållning. I 53 § föreskrives därvid att allmän avstjälpningsplats och allmän destruktionsanläggning skall vara så belägna och anordnade samt skall så underhållas och skötas, att sanitär olägenhet ej uppstår. Paragrafen innehåller också bestämmelse att vid allmän avstjälpningsplats inom hälsovårdstätort skall anordnas fortlöpande tillsyn över avstjälpningsplatsens begagnande. Ansvarig för denna tillsyn är den som upplåter platsen för allmänt begagnande, d. v. s. i allmänhet vederbörande kommun.

Av intresse i renhållningshänseende är vidare 47—49 §§.

Enligt 47 § skall vid bebyggelse förekommande orenlighet och avfall uppsamlas och omedelbart bortforslas eller så förvaras, att sanitär olägenhet ej uppstår.

48 § upptager vissa generella regler när det gäller uppsamling och förvaring av sopor m. m., såsom att köksavfall varje dag bör bortföras från bostadslägenhet, att flytande ämnen icke må hällas i sopkärl och att sopnedkast ävensom sopförvaringsställen skall vara ändamålsenligt anordnade och inredda samt att sopnedkast och förvaringsställen jämte kärl och andra behållare skall tillfredsställande underhållas och skötas.

För hälsovårdstätort meddelas i 49 § särskilda föreskrifter om förvaringsanordningar. Inom sådan ort får sålunda sopor, köksavfall och

dylikt i avvaktan på bortforsling icke förvaras annorledes än i täta lät lätttömliga kärl eller andra behållare, som vid uppställning utomhus måsnåste vara placerade på sanitärt betryggande sätt.

I den mån särskilda anordningar för förvaring av köksavfall och dylilylikt erfordras utom hälsovårdstätort kan föreskrifter härom intagas i lokalokal hälsovårdsordning.

Nu berörda bestämmelser tar icke sikte på annat än tillfällig förvarinring i avvaktan på bortforsling. De hindrar därför icke att köksavfall och dylilylikt lägges i gödselstad eller på kompost. Vill myndigheterna förhindra dettetta, kan förbud stadgas i lokal hälsovårdsordning.

Vad sedan gäller den s. k. gårdsrenhållningen å hälsovårdstätort åteåterfinnes bestämmelser härom i 50 §. Däri föreskrives att gård, portgång oc och liknande till byggnad hörande yttre utrymme genom tjänliga renhållningngsåtgärder skall hållas i snyggt och vårdat skick. Beträffande förvaring i av avvaktan på bortforsling av sopor och dylikt hänvisas till vad i 48 och 49 §§ sagts därom. Uppsamling av orenlighet och förvaring därav skall alltså sk ske på sanitärt betryggande sätt.

Central betydelse i detta sammanhang har 51 §. Enligt densamma skakall orenlighet och avfall inom hälsovårdstätort bortforslas till allmän av avstjälpningsplats eller allmän destruktionsanläggning eller på annat sätt st så omhändertagas, att sanitär olägenhet ej uppstår. Skyldigheten att bortföföra avfall m. m. omfattar icke blott köksavfall och dylikt utan även avfafall från industrier eller annan verksamhet under angivna förutsättning a att sanitär olägenhet eljest skulle förorsakas därav. Inget hindrar att manan även inom hälsovårdstätort behåller avfall för användning t. ex. som djujurmat eller råvara, om sådana åtgärder vidtages att sanitär olägenhet ickcke uppstår.

Här skall också erinras om 52 §, som ger vissa generella föreskrifter omom forsling av orenlighet och avfall. Vid all sådan forsling skall hygienerens krav tillgodoses.

Ovannämnda ur hälsovårdsstadgan återgivna bestämmelser om borortforsling av orenlighet m. m. utgör en avsevärd förkortning av tidigare e i 1919 års hälsovårdsstadga och i upprättat kommittéförslag till ny stadgga upptagna regler härom. Vid framläggande av förslaget till ny hälsovårdsdsstadga ansåg emellertid föredragande departementschefen, att övriga eerforderliga bestämmelser i ämnet borde meddelas i lokala hälsovårdsdsordningar.

Det må här anmärkas, att varken 47 § eller efterföljande paragrafefer direkt utsäger vem ifrågavarande skyldigheter åvilar. Av bl. a. de i 73 § intagna föreskrifterna om föreläggande och förbud (se vidare sid. 177) framgår emellertid att bestämmelserna främst riktar sig mot vederbörande fastighetsägare. Härmed torde böra jämställas den som jämlikt 47 § konmmunalskattelagen den 28 september 1928 i ägares ställe är skattepliktitig

för fastigheten. Hit räknas sålunda bl. a. den som innehar fastighet med tomträtt.

Återgivna renhållningsbestämmelser har huvudsakligen haft avseende å *köks- och hushållsavfall.* Ett särskilt problem utgör gränsdragningen mellan sådant avfall och *industriavfall.* Beträffande industrirenhållningen kan anmärkas, att 12 kap. hälsovårdsstadgan upptager bestämmelser om anläggning och upplag för industriell verksamhet m. m. Enligt 62 § skall sålunda anläggning för industri, hantverk eller annan näring samt upplag av varor eller avfall vara så anordnade och inrättade samt skall så underhållas, drivas och skötas, att de ej medför sanitär olägenhet. I 63 § uppräknas sedan vissa typer av fabriker och dylika anläggningar, som förutsättes vålla sanitär olägenhet och vilka sålunda icke får anordnas utan tillstånd av hälsovårdsnämnden.

När det gäller den rättsliga skillnaden mellan köks- och hushållsavfall samt industriavfall brukar till förstnämnda avfallstyp hänföras allt avfall, som vid huvudsaklig bostadsbebyggelse uppkommer från kök, bostäder och mindre lokaler i bebyggelsen. Därest t. ex. ett flervånings bostadshus i bottenvåningen inrymmer mindre affärslokaler såsom speceri-, tobaks- och liknande rörelser, torde rimlig mängd avfall därifrån renhållningsmässigt ofta betraktas såsom köks- och hushållsavfall. Ur renhållningssynpunkt torde allt övrigt avfall — inte bara från industrier och liknande anläggningar utan även från mindre rörelser med stor avfallsmängd — vanligen hänföras till industriavfall. Avseende torde också fästas vid huruvida avfallet med hänsyn till dess sammansättning eller av annat skäl utgör, eller efter viss behandling kan utgöra, en ekonomisk nyttighet för vederbörande producent. Restaurantavfall torde som regel anses hänförligt till industriavfall.

Hälsovårdsstadgan innehåller såsom framgått i huvudsak endast vissa för renhållningen fastställda allmänna normer, som syftar till att förhindra »sanitär olägenhet» (se härom vidare sid. 23). Då renhållningsväsendet är föremål för en ständig utveckling mot rationellare arbetsmetoder har man i stadgan velat undvika alltför detaljerade föreskrifter, som skulle kunna vara till hinder för utvecklingen. De allmänna normerna avses få erforderlig konkretisering och anpassning till de lokala förhållandena genom bestämmelser i lokala hälsovårdsordningar.

Enligt 65 § må de ytterligare föreskrifter avseende allmänna hälsovården, som för kommun eller del därav finnes erforderliga utöver stadgan, meddelas i *lokal hälsovårdsordning.* Sådan föreskrift får dock icke avse förhållande, som reglerats genom annan författning än hälsovårdsstadgan. Vid meddelande av föreskrift skall vidare tillses, att därigenom icke lägges onödigt tvång på allmänheten eller eljest göres obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

Av förarbetena till hälsovårdsstadgan framgår, att avgörande för frågan

om lokal hälsovårdsordning borde upprättas vore det lokala behovet ur allmän hälsovårdssynpunkt av att skärpa eller komplettera stadgans föreskrifter i olika avseenden. Det skulle alltså vara fråga om föreskrifter, som vore nödvändiga för att komma till rätta med eller förebygga sanitär olägenhet inom ett visst område. Föredragande departementschefen underströk vikten av att genom bestämmelserna i hälsovårdsordning icke gjordes större inskränkning i allmänhetens handlingsfrihet än som motsvarade ett verkligt behov ur allmän hälsovårdssynpunkt.

I anslutning till frågorna om lokal hälsovårdsordning anförde departementschefen i huvudsak följande. Det vore även av vikt att man icke överbetonade betydelsen av en generell reglering och att hänsyn toges till hälsovårdsmyndigheternas möjligheter att komma till rätta med sanitära missförhållanden redan på grundval av de allmänna bestämmelserna i hälsovårdsstadgan. Härvid borde också beaktas att kommunerna kunde ha intresse av föreskrifter som ur teknisk eller ekonomisk synpunkt befordrade en ändamålsenlig kommunal verksamhet men som ginge utöver vad som ur allmän hälsovårdssynpunkt vore påkallat. Bestämmelser som otvetydigt ej vore sanitärt påkallade finge emellertid ej intagas i hälsovårdsordning. I gränsfall borde under alla förhållanden tillses att bestämmelserna ej, som dittills i stor utsträckning skett, utan tvingande skäl straffsanktionerades.

Det är i första hand den enligt 2 och 7 §§ hälsovårdsstadgan i varje kommun valda hälsovårdsnämnden, med uppgift att utöva det närmaste inseendet över allmänna hälsovården, som har att göra framställning hos kommunens fullmäktige om antagande av erforderlig hälsovårdsordning. Sådan skall enligt 68 § hälsovårdsstadgan underställas länsstyrelsen för fastställelse, varvid länsstyrelsen har att antingen utan ändring fastställa eller också vägra fastställa den underställda hälsovårdsordningen.

Till ledning för utarbetande av lokal hälsovårdsordning har Kungl. Maj:t den 5 juni 1959 med stöd av 67 § hälsovårdsstadgan fastställt en *normalhälsovårdsordning*. Föreskrift i lokal hälsovårdsordning får icke utan särskilda skäl innebära väsentlig avvikelse från motsvarande bestämmelse i normalhälsovårdsordningen, som utarbetats i samråd med bl. a. Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund.

Här må också erinras om 70 § hälsovårdsstadgan, enligt vilken hälsovårdsnämnd för särskilda fall äger meddela de föreskrifter, som utöver hälsovårdsstadgan och lokal hälsovårdsordning finnes erforderliga till förebyggande eller undanröjande av sanitär olägenhet. Vid utfärdande av dylika föreskrifter gäller vad förut sagts om lokal hälsovårdsordning. Genom dylika föreskrifter får sålunda icke läggas onödigt tvång på allmänheten eller eljest göras obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Föreskrifterna skall avse påbud eller förbud, som riktar sig mot viss eller vissa angivna personer. — Erfordras allmänna föreskrifter skall dylika intagas i

lokal hälsovårdsordning. — Med stöd av 70 § hälsovårdsstadgan kan hälsovårdsnämnd meddela de bestämmelser, som i ett akut läge visar sig erforderliga till undvikande av sanitär olägenhet, t. ex. i fråga om renhållning och dylikt.

Här skall också något beröras de olika *maktmedel*, som står till buds för upprätthållande av gällande renhållningsbestämmelser och meddelade föreskrifter.

Enligt 71 § hälsovårdsstadgan äger hälsovårdsnämnd meddela föreläggande och förbud, som erfordras för efterlevnad av hälsovårdsstadgan, lokal hälsovårdsordning eller av nämnden jämlikt 70 § hälsovårdsstadgan meddelad föreskrift.

Överträdelser av bestämmelser och meddelade föreskrifter kan i viss omfattning medföra straff och hälsovårdsnämnd äger anmäla sådana överträdelser till åtal vid allmän domstol. Endast vissa av bestämmelserna i hälsovårdsstadgan är förbundna med straffpåföljd. Dessa har angivits i 83 § hälsovårdsstadgan, därvid straff kan ifrågakomma bl. a. för åsidosättande av i 51—52 §§ givna föreskrifter om avfallshanteringen. Förseelse mot lokal hälsovårdsordning eller mot föreskrift, som hälsovårdsnämnden meddelat med stöd av 70 §, straffas enligt 84 § normalt med böter, högst 3000 kronor, men om den gäller åläggande av större vikt eller om därigenom förorsakats avsevärd skada och olägenhet, med dagsböter. Förseelserna faller under allmänt åtal.

Enligt 75 § första stycket äger hälsovårdsnämnd föreskriva vite för underlåtenhet att ställa sig av nämnden meddelat föreläggande eller förbud till efterrättelse. Förutsättningen för föreläggande av vite är att tredska kan anses föreligga. I och för sig är det inget som hindrar att vitesföreläggande riktas mot en kommun.

När det gäller försummelser från kommuns sida torde ett ingripande i främsta hand inriktas på anmälan till vederbörande länsstyrelse, som enligt 3 § har att vaka över allmänna hälsovården i länet och som vid kännedom om missförhållande i hälsovårdshänseende skall tillse att tjänliga åtgärder vidtages till undanröjande därav.

Länsstyrelsen har initiativrätt för att råda bot mot missförhållanden på hälsovårdens område liksom när det gäller att åstadkomma erforderliga lokala föreskrifter. Om t. ex. länsstyrelse ansett sig icke kunna fastställa underställd hälsovårdsordning och kommunalrepresentationen därefter icke i frågan fattar nytt beslut, som länsstyrelsen kan godtaga, har länsstyrelsen att begagna sin initiativrätt för att åstadkomma erforderliga föreskrifter. Om länsstyrelsen härvid nödgas själv förordna i ämnet, skall emellertid länsstyrelsens beslut enligt 68 § underställas Kungl. Maj:ts pröövning.

Hälsovårdsnämnd äger enligt 75 § andra stycket tillgripa tvångsutföranden då någon underlåter att utföra arbete eller vidtaga åtgärd, som åligger

honom jämlikt stadgan, lokal hälsovårdsordning eller nämndens egen föreskrift, och han icke efter tillsägelse fullgör vad han försummat samt sanitära skäl gör en dylik åtgärd nödvändig. Samma rätt för hälsovårdsnämnd att på den försumliges bekostnad låta vidtaga vissa åtgärder gäller om vederbörande icke kan anträffas.

Här må också nämnas bestämmelsen i 80 § hälsovårdsstadgan enligt vilken det åligger polismyndighet att lämna hälsovårdsnämnden biträde och erforderlig handräckning, vilket ifrågakommer när andra tvångsmedel visat sig verkningslösa.

Hälsovårdsnämnd har enligt 78 § även tilldelats befogenhet att till inställelse inför sig kalla envar, som bor eller eljest uppehåller sig inom kommunen.

Föreläggande och förbud må enligt 73 § allt efter omständigheterna riktas mot ägare eller nyttjanderättshavare av berörd egendom eller ock mot bådadera. Till förhindrande av att en dylik åtgärd göres ineffektiv genom ägarbyte, har hälsovårdsnämnden bemyndigats ålägga ägare av byggnad, anläggning eller upplag att omedelbart lämna nämnden uppgift om den nye ägarens namn och adress.

Här skall slutligen sägas något om några *bestämmelser* som *vid sidan av hälsovårdsstadgan* reglerar renhållningsfrågor.

När det gäller renhållning av allmän plats hänvisar 50 § hälsovårdsstadgan till vad därom är särskilt stadgat och åsyftar därvid i första hand 3 § i allmänna ordningsstadgan, vari föreskrives skyldighet att genom tjänliga renhållningsåtgärder hålla allmän plats i sådant skick, som med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet tillgodoser skäliga anspråk.

Vem som i olika fall skall svara för renhållning av gata m. m. regleras av bestämmelserna i lagen den 14 december 1956 om skyldighet att renhålla gata m. m.

Hälsovårdsstadgan innehåller inga föreskrifter om renhållning av sådan inom hälsovårdstätort belägen obebyggd mark, som ej är allmän plats. När det gäller renhållning av dylik enskild mark kan nämligen ordningssynpunkterna eller hälsovårdssynpunkterna dominera, allt efter markens karaktär. Vid tillkomsten av 1956 års allmänna ordningsstadga förutsattes sålunda att renhållningen inom sådana områden skulle kunna i mån av behov regleras i lokal ordningsstadga. Renhållningen av andra obebyggda markområden inom hälsovårdstätort åter kan framstå som ett huvudsakligen sanitärt krav. På grund härav ansågs det vid hälsovårdsstadgans tillkomst lämpligast att överlämna åt de lokala myndigheterna att allt efter omständigheterna intaga föreskrifter om renhållning av obebyggd mark inom hälsovårdstätort i antingen lokal ordningsstadga eller lokal hälsovårdsordning.

Slutligen innehåller 1952 års naturskyddslag vissa särskilda bestämmelser till skydd mot nedskräpning. Enligt 26 § i denna lag åligger det envar

tillse att han ej skräpar ned i naturen med glas, papper, avfall eller annat, så att därav kan uppkomma otrevnad eller skada för annan. Har på viss plats i naturen skräpats ned eller eljest osnyggats och har därav för närboende eller andra uppkommit obehag av betydenhet eller uppenbar fara för skada till person eller egendom, äger länsstyrelsen enligt 27 § samma lag, i den mån det kan ske utan oskäligt betungande, vid vite ålägga den som vållat eller eljest är ansvarig för nedskräpningen att iordningställa platsen samt vidtaga erforderliga förebyggande åtgärder för framtiden. Naturskyddslagen innehåller också bestämmelse om straff för nedskräpning.

Några anteckningar om tidigare förhållanden och om bakgrunden till gällande bestämmelser

Renhållningen i städer och liknande tätortssamhällen har av ålder ansetts åvila fastighetsägarna. Det har därvid icke endast varit fråga om den renhållning, som avsett den egna fastigheten och dess byggnader, utan också om renhållningen av intilliggande stadsmark.

Det kan vara av intresse att här inledningsvis erinra om några data — hämtade från den s. k. socialiseringsnämndens betänkande Kommunal affärsverksamhet i de svenska städerna (SOU 1924: 45) — rörande förhållandena under äldre tid.

Bestämmelser om fastighetsägarnas renhållningsskyldigheter ingick såväl i Magnus Erikssons stadslag omkring 1350 som i Gustav II Adolfs stadslag av 1618. Bestämmelserna kompletterades genom lokala förordningar. Här kan exempelvis nämnas att tomtägarna i Stockholm i plakat 1649 ålades att varje vecka låta till någon avlägsen plats bortföra all orenlighet och alla sopor, som fanns på deras tomter och gatudelar. Trots att länsstyrelser och magistrater tid efter annan utfärdade förordningar angående renhållningen med stränga bestämmelser för överträdelser, lyckades man ej råda bot mot missförhållandena på området. Nämnas kan också en å Stockholms rådhus år 1760 given kungörelse angående bland annat stadens renhållning, enligt vilken kungörelse »den uti husen samlade avträdesorenlighet» icke fick, som dittills skett, kastas i sjön utan skulle hämtas av s. k. husgummor mot en fastställd taxa. Annan i byggnader och på gator förekommande orenlighet skulle fastighetsägarna själva bortföra till vissa bestämda platser i stadens utkanter. Genom en därtill förordnad persons försorg bortskaffades sedan orenligheten från staden i pråmar.

Bestämmelser om renhållning ingick i den av Kungl. Maj:t år 1868 utfärdade ordningsstadgan för rikets städer. Erforderliga renhållningsföreskrifter skulle enligt stadgan i olika hänseenden utfärdas av magistraten. I stadgan ingick bestämmelser om bötesstraff för underlåtenhet att rengöra gata o. d. och att bortföra orenlighet samt för bristande renhållning av gårdar o. d. Straff var också utsatt för underlåtenhet att begagna tätt fordon och att iakttaga andra för forsling av orenlighet uppställda regler. Därjämte fanns särskild bestämmelse med förbud mot utkastande av sopor o. d., avfall från industrier och hantverk samt annan orenlighet i vattendrag eller på gator eller andra allmänna platser.

Renhållningsfrågor reglerades vidare i vår första hälsovårdsstadga,

Kungl. hälsovårdsstadgan för riket den 25 november 1874, vari ett särskilt kapitel ägnades hälsovårdsstyrelse i stad, ett den allmänna hälsovården i stad och ett hälsovårdsstyrelse och allmänna hälsovården på landet. Bestämmelserna för stad kunde genom särskilt förordnande göras tillämpliga för köpingar och andra orter med sammanträngd befolkning, varjämte — utan sådant förordnande — för landsbygdsområde med sammanträngd befolkning kunde utfärdas hälsovårdsordning, utarbetad med ledning av stadgans bestämmelser för stad. 1874 års hälsovårdsstadga skapade möjligheter till utfärdande av lokala renhållningsstadgor, varigenom fastighetsägarnas förpliktelser med avseende å renhållning kunde regleras mera ingående än förut.

Närmare inseende över och befattningen med allmänna hälsovården i stad skulle enligt 1874 års hälsovårdsstadga tillkomma hälsovårdsnämnd, som hade att ägna uppmärksamhet åt allt, som kunde inverka på sundheten och allmänna hälsovården i staden. Hälsovårdsnämnd skulle ägna särskild omsorg åt bland annat att kommunen genom sina anordningar underlättade bortforsling från staden av avträdesämnen, avskräden från gårdar och gator samt annan dylik orenlighet. Bestämmelser fanns om förvaring och bortforsling av orenlighet. Som upplagsplats fick enligt särskild bestämmelse ej anvisas eller begagnas ställe tätt intill staden eller nära intill allmän väg eller annan farled inom stadens område — för städer av större omfång kunde dock större, obebyggd stadsmark få användas. Nödiga åtgärder skulle vid upplag vidtagas till förhindrande av bland annat stank och av förorening av vatten. — På landet tillkom hälsovårdsbestyren ortens kommunalnämnd. I dess åligganden skulle bl. a. ingå att ägna synnerlig uppmärksamhet åt att de vådor för allmänna hälsotillståndet och enskildas hälsa, som kunde bli en följd av orenlighet i eller i närheten av boningar, eller av annan osnygghet, blev i möjligaste mån avlägsnade.

Så småningom krävde emellertid utvecklingen en översyn av 1874 års hälsovårdsstadga och härför tillsattes år 1909 en kommitté, vars arbete resulterade i 1919 års hälsovårdsstadga, som trädde i kraft den 1 januari 1920. Denna stadga var uppdelad i tre kapitel, varav det första innehöll bestämmelser om allmänna hälsovården i stad, det andra reglerade allmänna hälsovården på landet samt det tredje upptog vissa för hela landet gemensamma bestämmelser. Med stad avsågs endast stads planlagda område. Genom beslut i särskild ordning kunde emellertid föreskrivas, att område i stad, beläget utanför det stadsplanelagda området, skulle i avseende å allmänna hälsovården betraktas som planlagt område. Vidare kunde förordnas att stadgans bestämmelser för stad skulle gälla även för köping, hamn, fiskeläge eller annat ställe med större sammanträngd befolkning.

Rörande avfallshanteringen innehöll 1919 års hälsovårdsstadga i korthet följande.

Det ålåg enligt 1 § hälsovårdsnämnd i stad att verka för bl. a. att renhåll-

ningsverk inrättades eller annan lämplig åtgärd vidtogs för avlägsnande av latrin, sopor, avskräde och annan dylik orenlighet från staden.

15 § innehöll bestämmelser om uppsamling och bortförande av köksavfall och sopor m. m. Köksavfall skulle sålunda varje dag bortföras från bostadslägenhet och uppsamlas i täta, flyttbara kärl, som skulle vara försedda med tätt slutande lock.

Enligt 20 § skulle från stad orenlighet och avfall bortforslas innan sanitära olägenheter därav förorsakades. 21 § gav vissa föreskrifter om hur denna bortforsling skulle ske.

I 23 § stadgades, att avstjälpningsplatser skulle för varje stad anordnas till erforderligt antal och att vid desamma skulle vidtagas nödiga åtgärder så att icke sanitära olägenheter vållades. Till sådan avstjälpningsplats fick inte anvisas ställe inom staden.

Renhållningen på landsbygden reglerades mycket knapphändigt genom några allmänna bestämmelser i 48 och 49 §§. Beträffande allmän avstjälpningsplats på landet fick till sådan ej anvisas ställe, som vore beläget invid tätt bebyggt område eller nära intill allmän väg eller farled.

Med stöd av 30 och 54 §§ i 1919 års hälsovårdsstadga kunde densamma kompletteras med lokala renhållnings- och hälsovårdsordningar, vilket skedde i betydande utsträckning. Sålunda blev renhållningen föremål för lokala regleringar i flertalet städer, köpingar och municipalsamhällen. Dessa lokala föreskrifter var till sitt innehåll skiftande. Gemensamt för desamma var emellertid att de innebar skärpningar av renhållningsföreskrifterna i hälsovårdsstadgan.

Utvecklingen på omgivningshygienens område gick emellertid snabbt framåt. Visserligen blev 1919 års hälsovårdsstadga föremål för en del revideringar under årens lopp, men någon väsentlig ändring av stadgans renhållningsföreskrifter gjordes ej. Behovet av en ny hälsovårdsstadga resulterade sålunda i att Kungl. Maj:t den 8 oktober 1948 på hemställan av samma års riksdag tillkallade sakkunniga för verkställande av en allsidig översyn av 1919 års hälsovårdsstadga och därmed sammanhängande spörsmål. Utredningsmännen antog benämningen 1948 års hälsovårdsstadgekommitté. Enligt utredningsdirektiven skulle särskild uppmärksamhet ägnas åt frågan i vad mån gällande bestämmelser rörande landsbygden behövde ändras i syfte att där åstadkomma bättre hälsovårdsförhållanden. Främst gällde detta de tätare bebyggda delarna av landsbygden. Den 26 oktober 1953 avgav kommittén betänkande (SOU 1953: 31) med förslag till ny hälsovårdsstadga m. m. Efter avvaktan av pågående revidering av byggnadslagstiftningen och införandet av 1955 års lag om vatten- och avloppsanläggningar lades kommitteförslaget, i ett inom inrikesdepartementet omarbetat skick, till grund för 1958 års hälsovårdsstadga, för vars renhållnings- och därtill anknytande bestämmelser lämnats en ganska utförlig redovisning å sid. 12 ff.

Det principiellt nya i 1958 års hälsovårdsstadga var — såsom framgått av den tidigare redogörelsen — främst, att den i ett sammanhang reglerade omgivningshygienen i hela riket, utan åtskillnad mellan stad och landsbygd. Att för vissa orter med utpräglad tätortsbebyggelse erfordrades strängare föreskrifter angående de sanitära förhållandena än för riket i övrigt, har i nya stadgan beaktats på så sätt, att för dessa hälsovårdstätorter meddelats vissa skärpta bestämmelser.

Beträffande avstjälpningsplatser o. d. upptog kommittébetänkandets förslag till ny stadga i 81 § en huvudsakligen med tidigare gällande rätt överensstämmande föreskrift av följande lydelse.

Genom kommuns försorg skall erforderligt antal allmänna soptippar eller destruktionsanläggningar anordnas, för avfall från område utom hälsovårdstätort dock endast om särskilt behov härav föreligger och hälsovårdsnämnden så förordnar.

När det gäller renhållningsföreskrifterna i nya hälsovårdsstadgan uttalade departementschefen i anledning av ovan angivna och andra detaljförslag i kommitténs författningsförslag bl. a. följande.

De i gällande hälsovårdsstadga förekommande bestämmelserna för stad rörande omhändertagande av flytande orenlighet, köksavfall, sopor o. dyl. och rörande bortforsling av orenlighet m. m. samt de bestämmelser, som finnas för landet rörande renhållning vid bostäder, motiverades vid sin tillkomst av en önskan att komma till rätta med vissa då allmänt förekommande missförhållanden. Dessa torde numera i stor utsträckning ha övervunnits och någon mer påtaglig risk för att de åter skola framträda synes icke föreligga. Vidare är renhållningsväsendet ett område, som f. n. i hög grad genomgår en utveckling mot rationellare arbetsmetoder. Det synes angeläget att icke genom detaljerade bestämmelser i hälsovårdsstadgan lägga hinder i vägen för denna utveckling. Slutligen äro renhållningsfrågorna ett område av allmänna hälsovården, som i hög grad är beroende av de olika lokala förhållandena, bl. a. förekomsten av kommunala renhållningsverk. Det faller sig då naturligt att låta detaljbestämmelser rörande renhållningen inflyta i lokala hälsovårdsordningar i stället för i hälsovårdsstadgan.

Kommittéförslagets 81 § kom sålunda icke att ingå i den nya hälsovårdsstadgan. Såsom redan påpekats avsågs emellertid icke att genom bestämmelsens uteslutande befria kommunerna från de skyldigheter i avseende å allmänna avstjälpningsplatser, som tidigare ålegat dem. I samband med redogörelsen för de förutnämnda reglerna i 53 § om dylika platsers anordnande m. m. underströk i stället departementschefen att kommuns skyldighet att anordna allmänna avstjälpningsplatser innefattades i dess allmänna åligganden avseende hälsovården enligt stadgans 1 §. Departementschefen framhöll dock, att kommuns skyldigheter härutinnan icke omfattade anordnande av avstjälpningsplats för industriavfall.

Från förarbetena till hälsovårdsstadgan skall slutligen i korthet endast sägas något om det för hela stadgan — inte minst renhållningskapitlet — och dess tillämpning grundläggande begreppet *sanitär olägenhet*. Detta be-

grepp infördes vid tillkomsten av 1919 års hälsovårdsstadga. Det ersatte då i tidigare stadga begagnade uttryck — såsom "menlig inverkan på sundheten» och »olägenhet i avseende på sundhet och snygghet» — för angivande av förhållanden, som borde påkalla hälsovårdsnämndens ingripande. Anledningen till införandet av denna nya beteckning, som utgör en ren översättning av engelskans »sanitary nuisance» var tolkningssvårigheter när det gällde den äldre stadgans varierande uttryck. Begreppet överfördes — icke utan kritik — till gällande hälsovårdsstadga. Hälsovårdsstadgekommittén anförde härom bl. a. följande.

Begreppet sanitär olägenhet omfattar alla yttre faktorer av någon betydenhet, som icke är av blott tillfällig natur och som kan inverka menligt i såväl fysiskt som psykiskt hänseende på en normal människas hälsotillstånd. Att faktorerna skall vara av någon betydenhet innebär, att icke rena bagateller kan åberopas som sanitär olägenhet. En viss tolerans måste alla ådagalägga. Var toleransgränsen skall dragas är en medicinsk fråga, som får prövas från fall till fall.

Departementschefen anslöt sig till kommitténs uttalanden i denna del och understök, att begreppet »sanitär olägenhet» erhållit sin närmare innebörd främst genom rättstillämpningen under de årtionden 1919 års hälsovårdsstadga varit i kraft. Därvid hade enligt departementschefen erhållits dels en provkarta på faktorer, som ansetts kunna orsaka »sanitär olägenhet», och dels viss vägledning för bedömande av hur intensiv en menlig inverkan borde vara för att sanitär olägenhet skulle anses föreligga.

Kommunala avgifter

Enligt 51 § kommunallagen skall kommuns medelsbehov, i den mån det ej fylls på annat sätt, täckas med allmän kommunalskatt. Innehållsmässigt har lagrummet motsvarighet i 1930 års kommunallagar och 1862 års kommunalförordningar. I dessa äldre författningar angavs ett antal kommunala tillgångar och inkomstslag, som vid sidan av allmän kommunalskatt kunde stå tillbuds för att täcka kommunala utgifter. Härvid nämndes avkastning av fastighet, rörligt kapital och inkomstgivande rättigheter, statsbidrag samt senare också intäkt av landstingsbidrag och speciella kommunalskatter.

Det ursprungliga syftet med denna uppräkning torde inte ha varit att uttömmande ange de kommunala inkomstslagen utan att draga en gräns mot sådan egendom och sådan avkastning, som tillkom borgerskapet eller annan särmenighet. Med avkastning av kommunen tillhörig fast egendom avsågs såväl arrende- och hyresinkomster som tomtören. Med avkastning av rörligt kapital åsyftades bland annat låneräntor och med avkastning av inkomstgivande rättigheter diverse inkomster, som tillföll främst städerna i kraft av beviljade privilegier eller på annan liknande rättsgrund.

Uppräkningen blev aldrig fullständig och upprepades inte i 1953 års kommunallag. Den där i 51 § gjorda hänvisningen till finansiering på annat sätt än genom allmän kommunalskatt åsyftar emellertid varje tänkbart slag av täckningsmedel. Liksom äldre kommunalförfattningar innehåller kommunallagen därutöver en uttrycklig bestämmelse (74 §) om rätt för kommun att på ett begränsat område tillämpa avgiftsfinansiering. Nämnda stadgande reglerar kommuns rätt att uttaga avgifter å den allmänna rörelsen för begagnande av de platser, som anvisats åt densamma, eller de inrättningar, som är gjorda till dess betjänande. Kommunalt beslut om ny eller förhöjd sådan avgift skall enligt detta stadgande för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse. Enligt bestämmelsens andra stycke kan fastställelsen i vissa fall i stället ankomma på myndighet som Konungen förordnar.

Avgifterna å »den allmänna rörelsen» synes till sin kärna utgöras av avgifter å samfärdseln. Såsom avgifter enligt 74 § kommunallagen har i praxis godtagits torg- och parkeringsavgifter, grundpenningar, sluss-, kanal- och andra farledsavgifter samt broavgifter. Genom bestämmelserna fastslås att avgiftsrätten består i den mån den kan stödjas på giltig rättstitel, kommunen dock obetaget att i stället tillämpa skattefinansiering.

Bestämmelsen om avgifter å den allmänna rörelsen hade ursprungligen närmast karaktär av övergångsstadgande.

Ett av huvudsyftena med den år 1862 fastlagda underställningsplikten torde ha varit att förebygga finansiering av nya verksamheter med avgifter av detta slag i stället för med kommunalutskylder. Före 1862 hade avgifterna å den allmänna rörelsen spelat en stor roll, särskilt för städernas drätsel. Därefter förlorade de snabbt i betydelse. Numera är dessa avgifter — bortsett från hamnavgifterna i vissa städer — av en mycket underordnad vikt för kommunernas ekonomi. Härtill har bidragit att enligt den praxis, som utbildat sig vid fastställelseprövningen, avgifterna väl får täcka kommunens kostnader för ändamålet men ej ge överskott. Denna självkostnadsprincip kan motiveras från både statsrättsliga — jfr RF § 60 p. 2 och § 73 — och kommunalrättsliga utgångspunkter. Det råder intet tvivel om att kommuns beslut om nya eller förhöjda avgifter på den allmänna rörelsen för att bli lagligt måste följa samma principer som gäller för annan avgiftsfinansiering.

I övrigt lämnar kommunallagen ingen omedelbar ledning för i vilken utsträckning kommunerna har möjlighet att finansiera verksamheter genom avgiftsuttag. Av 51 och 53 §§ får visserligen anses framgå att skattefinansiering är huvudregel. Men avgiftsfinansiering förekommer inom många kommunala verksamheter ibland med, ibland utan stöd av särskild författning.

Kommuns rätt att utan särskilt författningsstöd avgiftsfinansiera verksamhet är blott ofullständigt belyst i rättspraxis. I de fåtaliga rent negativa utslagen användes oftast domskälet att det gällt »en sådan anordning till invånarnas gemensamma gagn», som skall skattefinansieras. Detta skäl diskvalificerar i huvudsak endast den i målet aktuella verksamheten och torde ha ringa räckvidd utanför denna verksamhet. Till omständigheter, som var för sig eller i förening kan antagas påverka bedömandet, hör den kommunala verksamhetens eller anordningens obligatoriska eller fakultativa karaktär, prestationens beskaffenhet, intresset att förekomma ett ohämmat ianspråktagande av lämnad service, valfriheten vid anlitande av anordningen samt storleken och sammansättningen av den personkrets som betjänas. Till några bestämda slutsatser av allmängiltig räckvidd förslår dock icke det sparsamma rättsfallsmaterialet.

Även där avgiftsfinansiering av kommunal verksamhet godtagits har detta inte inneburit att avgiftsrätten erkänts vara helt fri och obunden. *Självkostnads- och likställighetsprinciperna* måste följas. Avgiftsrätten får med andra ord inte utövas i syfte att tillföra kommunen vinst eller avgifterna avvägas så att vissa grupper av kommunmedlemmar på icke objektiv grund gynnas eller missgynnas. För upplåtelse av fastighet eller som långivare är kommunerna vid sin förmögenhetsförvaltning däremot obundna av självkostnadsprincipen; likställighetsprincipen kan dock undantagsvis här få aktualitet.

Nu berörda principer beträffande kommunal avgiftsfinansiering kan sägas vara resultatet av ett samspel mellan kommunallagens kompetens- och beskattningsregler, något som särskilt i äldre rättspraxis kom till uttryck däri att olagliga avgiftsbeslut upphävdes ömsom därför att avgiftssättningen skett i vinstsyfte, ömsom därför att de inneburit en förtäckt beskattning. Principerna har ofta, om än inte alltid med full konsekvens, iakttagits även när avgiftsrätten blivit föremål för särskild författningsreglering.

Den kommunala avgiftsrättens problematik har från olika utgångspunkter och i olika syften behandlats inom finans- och rättsvetenskap. Inom finansdoktrinen har sålunda försök gjorts att efter avgiftsändamålen skilja mellan aktiv och passiv behovstillfredsställelse. Det synes dock tveksamt vilket värde som kan tilläggas en sådan distinktion. Varje allmän verksamhet, som rymmer ett tillhandahållande av tjänster och nyttigheter, synes samtidigt inriktad på såväl aktiva som passiva behov och principen ger, utan underbyggnad av konkreta kriterier, ingen ledning för avvägning av de skilda behovens styrka och därmed inte heller för lämpligaste finansieringsmetod.

En särskilt inom rättsvetenskapen ofta använd indelning av de kommunala avgifterna är den mellan *privaträttsliga* och *offentligrättsliga avgifter*. Såsom kännetecken för de privaträttsliga avgifterna brukar anges att dessa avgifter i motsats till de offentligrättsliga grundas på avtal mellan kommunen och den som erhåller en kommunal prestation och/eller att den enskilde av fri vilja ådrager sig avgiftsskyldighet genom att taga prestationen i anspråk. Någon gång har då tillagts att den privaträttsliga avgiftsrätten är att betrakta som ett utflöde av kommunens egenskap av ett privaträttsligt erkänt subjekt. Vid offentligrättsliga avgifter åter skulle kommunala beslut ensidigt grunda avgiftsskyldigheten. Avgiftsrätten skulle här följa av kommunens egenskap av ett med tvångsmakt utrustat offentligrättsligt subjekt och den beslutade avgiften förty ha tvångskaraktär.

Dessa bestämningar ger knappast någon säker ledning för klassificering av de olika avgifterna eller för bedömande av med dem förenade rättsförhållanden. Avtalsmomentet som underlag för privaträttsliga avgifter är sålunda inte alltid tydligt dokumenterat. Avtalsfriheten är vidare vid vissa av dessa avgifter inte sällan skenbar; som exempel kan här nämnas ersättning för anlitande av koncessionerad kommunal verksamhet såsom eldistribution eller kollektivtrafik. Omvänt behöver inte alltid tvång föreligga att taga i anspråk kommunala tjänster, som är belagda med offentligrättsliga avgifter. Erläggandet av dylika avgifter skapar inte sällan ett skadeståndsrättsligt sanktionerat anspråk på motprestation från kommunens sida av ungefär samma slag som vid ett privat avtal. Någon märkbar skillnad med avseende å rättsförhållandet föreligger knappast mellan situationen då en kommunmedlem anlitar ett kommunägt kollektivt trafikmedel

och då han begagnar en i trafikreglerande syfte avgiftsbelagd parkeringsplats. Åtskillnaden mellan en kommuns privaträttsliga och offentligrättsliga egenskaper lämnar föga bidrag till den i rättspraxis ofullständigt belysta frågan i vad mån kommun kan lämna kommunmedlemmarna service kostnadsfritt eller måste uttaga ersättning. Distinktionen rymmer icke heller någon uttömmande förklaring till varför kommun såsom fastighetsägare i princip har rätt att anpassa arrende- och hyressättningar efter marknadsläget medan finansiering av kommunal verksamhet med avgifter är underkastad likställighets- och självkostnadsprinciperna. Ej heller lämnar den någon förklaring till varför kommunen i sistnämnt fall har frihet att övergå till skattefinansiering, vilket inte alltid är kommunalrättsligt möjligt beträffande ersättningar av förstnämnt slag.

Försöken att uppställa allmängiltiga kriterier för åtskiljandet av olika slag av kommunala avgifter går såsom ovan visats icke fria för invändningar. Lämpligare synes vara att vid klassificeringen ta fasta på att en »offentligrättslig» avgift enligt en enhällig doktrin kräver stöd i författning, där inte avgiftsrätten såsom någon gång kan inträffa bygger på lokal sedvanerätt från tiden före 1862. Såsom framgår av den förut lämnade kortfattade historiken kan en sådan sedvanerätt på sina håll i städerna ha gällt för avgifterna för bortförande av uppsamlad orenlighet från gårdarna. Avgifterna har i dessa fall haft ett »offentligrättsligt» inslag och varit att jämföra med »gatuskatter» och andra senare genom likställighetsöverenskommelser och ny byggnadslagstiftning avvecklade »pålagor». Renhållningsavgifterna — som inte behöver utgå till kommunen själv utan ofta skall erläggas till av kommunen anlitade entreprenörer — har emellertid också mer eller mindre starkt framträdande privaträttsliga inslag. I den mån det står fastighetsägare öppet att helt på egen hand ombesörja gårdsrenhållningen och vad därmed sammanhänger, saknas varje anledning att ifrågasätta den privaträttsliga karaktären av avgifter, som av honom erläggs för orenlighetens bortförande. Omisskännlig offentligrättslig prägel får renhållningsavgifterna först när de utgår till följd av ett kommunalt på bestämmelser i särskild hälsovårdsordning stött monopol. Mot bakgrunden av nu berörda förhållanden är det förklarligt att dessa avgifter inom rättsdoktrinen brukat betecknas som ett mellanting mellan offentligrättsliga och privaträttsliga avgifter.

I förevarande sammanhang har det synts ändamålslöst att närmare än som ovan skett ingå på de synpunkter, överväganden och resultat som redovisas inom finans- och rättsvetenskapen vid behandlingen av kommunala avgifter. I likhet med kommunallagskommittén vid behandlingen av jämförbara spörsmål tillägger kommunalrättskommittén i det följande avgörande betydelse åt huruvida en kommunal avgift befunnits kräva uttryckligt författningsstöd för att kunna uppbäras. När termerna »offentligrättsliga» respektive »privaträttsliga» används som beteckningar för olika

slag av kommunala avgifter markerar de sålunda skillnaden mellan avgifter som uppbäres med uttryckligt författningsstöd respektive utan sådant stöd. Anmärkas må att renhållningsavgifterna även med tillämpning av detta formella kriterium intager en mellanställning eftersom en rättsgrund för deras uttagande stundom men inte undantagslöst är att finna i gällande hälsovårdsföreskrifter.

Exempel på *offentligrättsliga avgifter och ersättningar* utgör gatumarksersättning och ersättningar för gatubyggnadskostnader, vatten- och avloppsavgifter, sotningsavgifter, sjukhusavgifter, köttbesiktnings- och slakthusavgifter, samt torgavgifter, hamn- och farledsavgifter jämte andra avgifter i den allmänna rörelsen, ävensom sådana avgifter för upplåtelser och för parkering, som utgår jämlikt lagen den 31 maj 1957 om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.

Ofta skall för avgifterna gällande taxa för sin giltighet underställas statlig myndighet. Så är fallet beträffande nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen (Konungen eller myndighet, som Konungen förordnar), avgifter jämlikt lagen den 31 maj 1957 (länsstyrelsen), ersättning för gatubyggnadskostnader, i den mån på tomtägare lägges nya skyldigheter (Konungen), slakthusavgifter (länsstyrelsen) och sotningsavgifter (länsstyrelsen). I andra fall erfordras ej någon fastställelse av de kommunala besluten. Sjukhusavgifter samt vatten- och avloppsavgifter kräver sålunda ej någon prövning av statlig myndighet.

Privaträttsliga avgifter förekommer i betydande utsträckning inom området för den affärsverksamhet, som kommunerna driver utan annat författningsstöd än kompetensstadgandet i 3 § första stycket kommunallagen. Här kan nämnas avgifterna för gas, el och värme samt spårvägsavgifter och andra avgifter vid kommunala kommunikationsföretag. Kommunerna tillhandahåller här tjänster och nyttigheter på samma sätt som privata företag och verksamheten försiggår icke sällan jämsides med av enskilda driven verksamhet. Det uppfattas för sådan verksamhet som naturligt att kostnaderna skall drabba den som tillgodogör sig tjänst eller nyttigheter och ej bestrides av skattemedel. I princip tillkommer det fullmäktige att antaga taxor eller normer för avgiftsberäkningen. Ibland har emellertid vederbörande förvaltningsorgan tillagts viss bestämmanderätt härvidlag. — Förhållandena kompliceras icke sällan av att viss verksamhet drives i kommunalt monopol eller av att på vissa områden föreligger koncessionssystem.

Självkostnadsprincipen har på en del områden funnit direkt uttryck i vederbörande författning. Så är fallet i lagen den 3 juni 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen), Kungl. kungörelsen den 21 april 1950 om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter (hamntaxekungörelsen) samt i lagen den 20 mars 1959 om köttbesiktning m. m.

Enligt va-lagen får av fastigheter, som anslutits till allmän vatten- och avloppsanläggning, uttagas avgifter till täckande av nödiga kostnader för utförande samt underhåll och drift av anläggningen. Därjämte finns bestämmelser att avgifterna skall stå i skäligt förhållande till vederbörande fastighets nytta av anläggningen, om jämkning av avgifter vid av terrängförhållanden o. d. föranledda olikheter i kostnaderna och om uppdelning av avgifter på engångsavgifter och periodiska avgifter. Hamnavgifterna får enligt hamntaxekungörelsen i princip ej sättas högre än vad som erfordras för täckande av kostnaderna för hamnens drift och underhåll, däri inräknat skälig ränta och skälig avskrivning av anläggningarna. Beträffande slakthusavgifterna gäller enligt 1959 års lag en begränsning i avgiftsuttaget till vad som kan anses erforderligt för att täcka de med verksamheten förenade kostnaderna. Anläggningskostnaderna berättigar sålunda här ej till avgiftsuttag.

Mera detaljerade föreskrifter om beräkning av ersättningar finns i byggnadslagens bestämmelser om ersättning för gatumark och ersättning för gatubyggnadskostnader. Här skall erinras om att ifrågavarande ersättningar kan vinna prövning i den ordning som gäller för expropriationsersättning.

Avsteg från självkostnadsprinciperna har gjorts i lagen den 31 maj 1957 om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m. För upplåtelser för upplag, försäljning o. d. må enligt 1 § nämnda lag uttagas skälig avgift och för parkering i trafikreglerande syfte (2 §) må uttagas avgifter, som väsentligen bestämmes med hänsyn till vad som erfordras för trafikens ändamålsenliga ordnande.

Självkostnadsprincipen är en maximiprincip och tar sålunda sikte på den övre gränsen för avgiftsuttaget. Kommunerna äger ej medvetet uttaga sådana avgifter att verksamheten lämnar vinst och avgiftsuttaget skulle vara att jämställa med en särskild beskattning av vederbörande konsumenter. Avgifterna skall sålunda anpassas efter kommunens egna kostnader för verksamheten. Till kommunens självkostnader får oftast hänföras också anläggningarnas avskrivning, som kan beräknas antingen på det faktiska anskaffningsvärdet eller på nyanskaffningsvärdet. Självkostnaden kan ofta icke med säkerhet bestämmas och en mera exakt avgiftsberäkning är därför icke alltid möjlig. Avgifterna får emellertid icke väsentligt överstiga självkostnaderna och praxis kan knappast sägas vara sträng mot kommunerna.

I anslutning till självkostnadsprincipen uppkommer även fråga i vilken mån kommunerna kan delvis skattefinansiera avgiftsbelagd verksamhet genom uttagande av för låga avgifter eller till och med helt bekosta verksamheten med skattemedel. Några hinder härför synes i allmänhet ej föreligga. Va-lagens bestämmelser och byggnadslagens bestämmelser om gatubyggnadskostnader — men ej om gatumarksersättning — är avfattade med

utgångspunkt från endast *en rätt* till avgiftsfinansiering. Stöd för en sådan skattefinansiering finns också i praxis (se exempelvis RÅ 1912 ref. 66 och 1922 s. 67). I verkligheten förekommer dylik underskottsfinansiering icke sällan, särskilt på kommunikationsväsendets område. — Viss oklarhet måste emellertid sägas råda om principens räckvidd.

Likställighetsprincipen innebär att vissa personer eller grupper icke får gynnas framför andra. Ett beslut som åsidosätter principen skulle vila på orättvis grund (jämför 76 § kommunallagen). En taxedifferentiering måste vara objektivt motiverad. Likställighetsprincipen utgör inget hinder mot en affärsmässig taxedifferentiering, innebärande exempelvis rabatter åt större konsumenter.

Kommunala avgifter av den typ som är av störst intresse i samband med renhållningen *uttages* i stor utsträckning *av fastighetsägarna*. Uppenbarligen måste avgifterna medföra verkningar beträffande hyreskostnaderna. Stegringen i kostnader brukar för hyresreglerade orter i allmänhet beaktas vid bestämmande av de s. k. generella hyrestilläggen (5 § hyresregleringslagen). När det gäller vatten- och avloppsavgifter har dock genom ändring den 15 maj 1959 av 4 § hyresregleringslagen fastighetsägarna i vissa orter tillagts viss rätt att särskilt uttaga ersättning för ökade avgifter.

Finansieringsfrågorna rörande vatten- och avloppsväsendet samt gaturenhållningen

Frågor om avgiftsfinansiering-skattefinansiering har övervägts vid tillkomsten av lagstiftningen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och lagen om gaturenhållning. De båda lagarna — tillkomna 1955 respektive 1956 — har olika lösningar av dessa frågor. En kort redogörelse för vad som förekommit i samband med de båda lagarnas tillkomst kan vara av intresse med hänsyn till att problemställningarna hade beröringspunkter med nu aktuella frågor om kostnader för renhållning.

Vad först angår 1956 års lag om skyldighet att renhålla gata m. m. utgör dess ikraftträdande den 1 januari 1958 en ändring av tidigare förhållande i det att renhållningsskyldigheten, som av ålder åvilat fastighetsägarna, i princip överflyttades å samhällena. Lagen utgjorde emellertid närmast en kodifiering av den ordning, som kommit att gälla genom utvecklingen på området. Det hade nämligen blivit allt vanligare att städer och större samhällen, ofta utan vederlag, övertog bestyren med renhållning av gatorna.

Lagen föregicks av en ganska livlig diskussion kring frågan om fastighetsägarna borde stå för kostnaderna när det gällde gaturenhållningen eller om kostnaderna därför skulle slås ut på alla samhällsmedlemmarna genom skattefinansiering.

Mot tidigare gällande ordning invändes, att den innebar avvikelse från principen att alla invånare borde bidraga genom beskattning efter vanliga grunder till angelägenheter av gemensamt intresse. Gaturenhållningen ansågs ha kommit att tjäna vidare syften än dem, som tidigare motiverade att varje fastighetsägare höll rent utanför sitt hus. Man påpekade, att gatorna icke i samma utsträckning som tidigare har betydelse såsom tillfartsleder till de enskilda fastigheterna och de begagnades ej heller längre som avstjälpningsplats för orenlighet från fastigheterna. Gatorna ansågs i övervägande grad tillgodose den allmänna samfärdselns intresse och fastighetsägarna kunde icke anses ha större nytta än övriga stadsinvånare av att gatorna hölls i ett skick, som uppfyllde samfärdselns krav.

Ovan angivna synpunkter ansågs motivera att ansvaret för gaturenhållningen i princip överflyttades på kommunerna. Det ansågs emellertid ej befogat att helt likställa berörda fastighetsägare med övriga kommunmedlemmar. Fastighetsägarna ansågs nämligen när det gällde gaturenhållningen — innefattande anläggning, underhåll och renhållning av gata — ha ett intresse som övervägde andra stadsinvånares. Detta förhållande hade i

fråga om anläggning av gata ansetts utgöra grund för att ålägga fastighetsägarna ersättningsskyldighet gentemot samhället för såväl markvärde som byggnadskostnad. Det ansågs föga motiverat att med avvikelse därifrån beträffande just renhållningen helt befria fastighetsägarna från dem tidigare åliggande skyldigheter härutinnan.

Samtidigt som det primära ansvaret för gaturenhållningen genom 1956 års lag härom överflyttades å samhällena, fick dessa därför möjlighet att ålägga fastighetsägarna vissa arbetsuppgifter, som tillgodosåg gångtrafikens intresse. Om därvid å fastighetsägare lägges skyldighet som tidigare icke ålegat honom skall beslutet dock underställas Kungl. Maj:ts prövning.

I lagen har dessutom intagits en särskild bestämmelse enligt vilken Kungl. Maj:t må medgiva, att i fråga om fullgörande av renhållningsskyldigheten skall gälla annan ordning än som i lagen föreskrives.

Vad åter angår 1955 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar får enligt densamma av de till dylika anläggningar anslutna fastigheterna uttagas inte bara anläggningskostnaderna utan även underhålls- och driftskostnaderna, allt med iakttagande av självkostnadsprincipen.

Något skall här beröras bakgrunden till denna nya lagstiftning i vad avser sättet för ifrågavarande anläggningars finansiering och de principdiskussioner som i samband därmed fördes i förarbetena till lagen.

Tidigare hade rätten att uttaga avgifter för nyttjandet av vatten- och avloppsanordningar varit reglerad på olika sätt i fråga om anordningar för vattenförsörjning och beträffande anordningar för avlopp. Rätten att uttaga avgifter för leverans av vatten hade i rättspraxis fastslagits med den begränsningen, att avgifterna icke finge uppgå till så höga belopp, att de kunde betecknas som en i förtäckt form för kommuns allmänna ändamål upptagen beskattning. Den lagstadgade rätten att uttaga avgifter för nyttjandet av avloppsanordningar var däremot betydligt snävare avgränsad. Denna skillnad motiverades väsentligen med att avloppsanordningar vore påkallade av sanitära skäl, som utgjorde ett intresse för kommunernas samtliga invånare.

Föredragande departementschefen ansåg emellertid att frånvaron av befogenhet för kommunerna att uttaga ersättningar av vederbörande fastighetsägare för nyttjandet av avloppsanordningar ofta motverkade deras benägenhet att utföra sådana och att lösning av avloppsfrågorna därigenom fördröjdes. När det gällde vattenavgifter hade dylikas uttagande icke ansetts strida mot principen om kommunmedlemmarnas likställighet. Några bärande skäl till särbehandling av avloppskostnaderna kunde enligt departementschefen icke förebringas. Härvid hänvisades till bl. a. dåvarande departementschefens uttalande vid tillkomsten av 1931 års stadsplanelag — varigenom infördes lagregler om skyldighet för tomtägare att bidraga till gatubyggnadskostnad — att ägare av fastigheter i högre grad än stadens övriga invånare drog nytta av anordningar för avlopp till följd av att fas-

tigheternas värde påverkades av avloppsnätets beskaffenhet. De kommunala investeringarna i dylika anordningar ansågs tillgodogöras fastighetsägarna genom höjda försäljningspriser på fastigheterna. Detta sades gälla icke blott det nedlagda anläggningskapitalet utan i väsentlig mån även samhällets utgifter för anordningarnas underhåll och drift.

Bland remissinstanser med annan uppfattning i finansieringsfrågan må nämnas Överståthållarämbetet, som ansåg, att den markvärdesstegring, som inträdde genom ett tomtområdes iordningställande för bebyggelse genom olika kommunala anordningar väl kunde motivera att fastighetsägarna belastades med kostnader för anläggande av ledningar för avledande av vatten, men icke kunde tagas till intäkt för åläggande att bekosta underhåll, drift och förnyelse av kommunala avloppsledningar. Den föreslagna anordningen med bidrag från fastighetsägarna till täckande av driftskostnaderna för avloppsväsendet ansågs i remissyttrandet i viss mån innebära en återgång till det tidigare systemet med särskilda skyldigheter för fastighetsägarna, som rått exempelvis beträffande gaturenhållningen.

De övervägande skälen ansågs enligt föredragande departementschefen tala för en finansiering av såväl anläggnings- som underhålls- och driftskostnader genom avgifter. Skillnaden mellan anläggningskostnader, å ena sidan, samt underhålls- och driftskostnader, å andra sidan, har i lagtexten tagit sig det uttrycket, att fastighets andel av förstnämnda kostnader må erläggas genom engångsavgift medan sistnämnda kostnader får erläggas genom årliga eller på annat sätt periodiska avgifter.

Kommunerna och renhållningsväsendet

Renhållningsverksamhetens organisation och utformning har under senare år varit föremål för en livlig debatt. Tätortsbebyggelsens tillväxt, produktionsökning och standardstegring har mångdubblat mängden av sopor och avfall, vilket alltmera ändrat utgångspunkterna för samhällenas problem med hämtning och oskadliggörande av sopor m. m.

Bland annat har frågan gällt om renhållningen bör bedrivas i kommunens egen regi eller av kommunen överlämnas på entreprenad till enskilda företagare. Det förra innebär att kommunen genom något eget organ — det kan vara drätselkammare, kommunalnämnd, hälsovårdsnämnd eller särskild renhållningsstyrelse med därunder lydande renhållningsverk — svarar för renhållningen. Renhållningens utlämnande på kommunal entreprenad innebär, att entreprenören svarar för hämtning av sopor och latrin samt ofta också för skötseln av soptipp, förbränningsanläggning eller annan förekommande anordning för avfallets oskadliggörande.

I undantagsfall kan renhållningsverksamheten vara organiserad på annat än något av ovannämnda sätt, t. ex. vara anförtrodd åt av fastighetsägare antagen entreprenör.

Kommunalt renhållningsverk förekommer vanligen i de större kommunerna medan mindre kommuner ofta lämnar ut renhållningsarbetet på entreprenad. Ofta torde entreprenadsystemets anlitande sammanhänga med att verksamheten ej har sådan omfattning att det funnits anledning att anskaffa utrustning och anställa särskild personal för verksamhet i kommunal regi.

Pågående tätortsbebyggelse med därav ökade sanitära krav när det gäller uppsamling, bortforsling och oskadliggörande av sopor och avfall har medfört att kommunerna i allt större utsträckning har kommit att driva renhållningsverksamheten i egen regi. Därvid har kommunerna ägnat intresse åt tekniskt förbättrade metoder för hanteringen av sopor m. m. Många kommuner har tillgång till en modern och ändamålsenlig maskinpark och övrig renhållningsutrustning. En annan bidragande orsak till kommunernas ökade direkta engagement i renhållningsverksamheten är ett efter nya hälsovårdsstadgans ikraftträdande förbättrat interkommunalt samarbete på renhållningens område. I den mån en kommunal renhållningsupprustning blir för kostsam för en mindre kommun, kan två eller flera varandra närliggande kommuner gemensamt organisera renhållningsverksamheten på ett rationellt och ändamålsenligt sätt så att kostnaderna

för den enskilda kommunen blir väsentligt lägre än vid en egen organisation.

Bestämmelser om kommunala renhållningsverk har i regel meddelats i lokala renhållningsstadgor, som under tidigare hälsovårdsstadgors giltighetstid antagits av vederbörande kommuns representativa organ och fastställts av länsstyrelsen. Såsom komplettering till dylika renhållningsstadgor har kommunerna ofta antagit särskilda renhållningstaxor, som ej — utan föreskrift därom i kommunens renhållningsstadga — behöver fastställas av länsstyrelsen.

Lokala renhållningsstadgor utgör den rättsliga grunden till förekommande kommunala renhållningsmonopol. Såsom förut nämnts åvilar ansvaret för bortforsling av sopor och avfall i första hand fastighetsägarna. Inom tätorter med större krav på sanitärt betryggande hantering av sopor, avfall och annan orenlighet, överflyttas emellertid ej sällan fastighetsägarens skyldighet att svara för bortforsling av orenligheten på kommunen, som mot ersättning enligt gällande taxa åtager sig denna uppgift. Renhållningsstadgorna upptager i samband härmed i många fall jämväl föreskrifter om ensamrätt för kommunens renhållningsverk eller av kommunen antagen entreprenör att ombesörja bortforsling av orenlighet. I sådant fall får fastighetsägaren i allmänhet ej utan särskilt tillstånd själv undanskaffa orenligheten från sin fastighet och ej heller låta den kvarbliva där, utan måste låta det kommunala renhållningsverket eller kommunens entreprenör verkställa erforderlig hämtning. Fastighetsägaren är då också skyldig erlägga för hämtningen enligt gällande taxa debiterad avgift.

Av intresse i detta sammanhang är den reglering monopolfrågorna erhållit i den normalhälsovårdsordning, som fastställts av Kungl. Maj:t den 5 juni 1959. Med dess 15 § 1 mom. som förebild kan föreskrivas att hämtning och bortforsling skall utföras genom kommunens försorg och att annan än av kommunen för detta ändamål anlitad personal ej må taga befattning därmed. Enligt normalhälsovårdsordningens 12 § må enskild förbränningsanläggning ej anordnas utan tillstånd av hälsovårdsnämnden. — Hälsovårdsstadgekommitténs förslag till hälsovårdsstadga innehöll föreskrift om förbud mot enskilt omhändertagande utan särskilt medgivande. I propositionen medtogs ej ifrågavarande bestämmelse, varvid departementschefen (prop. nr B 46/1958 sid. 250) hänvisade till möjligheterna att intaga erforderliga bestämmelser i hälsovårdsordning.

Normalhälsovårdsordningen upptager särskild föreskrift (25 §) om undantagande från bl. a. lokal hälsovårdsordning. Medgivandet av undantag ankommer på hälsovårdsnämnd och kan lämnas i den mån det kan anses påkallat av lokala förhållanden eller andra omständigheter samt så kan ske utan väsentlig olägenhet från sanitär synpunkt.

Det skall erinras om att hälsovårdsstadgan (67 § andra stycket) utsäger att föreskrift i lokal hälsovårdsordning ej utan särskilda skäl må innehålla

väsentlig avvikelse från motsvarande bestämmelse i normalhälsovårdsordningen. Vid hälsovårdsstadgans tillkomst förutsattes (propositionen sid. 300) att kommunerna skulle föranstalta om att gällande lokala hälsovårdsföreskrifter bringades i överensstämmelse med normalhälsovårdsordningen.

Frågor om nyttjandetvång och avgiftstvång har ofta varit föremål för prövning i rättspraxis. Anförda besvär har gällt såväl själva antagandet av monopolföreskrifter som frågor om föreskrifternas tillämpning i särskilda fall. Praxis rör genomgående bestämmelser, som tillkommit med stöd av tidigare gällande hälsovårdsstadgor. Avgörandena lämnar exempel på godtagande av mot den enskilde stränga monopolbestämmelser med ringa utrymme för undantagande. Här kan hänvisas till RÅ 1913 not C 173, 1916 ref.nr 97, 1920 ref.nr 19, 1935 not S 358 och S 383, 1939 not S 172, 1940 not S 400, 1957 not I 85, I 86 och I 229, 1958 not I 148 och I 204, 1959 not I 187 och 1960 not I 102 och I 103, 1961 not I 62, I 170, I 205 och I 208 samt SvJT 1946: 1.

Slutligen skall, med utgångspunkt från av Svenska Kommunal-Tekniska Föreningen senast utgivna statistiska uppgifter (avseende 1959) angående bl. a. renhållningen i svenska städer och samhällen, sägas något om fördelningen av olika företagsformer för renhållningsverksamheten.

Av 115 städer och andra större samhällen hade 73 inrättat kommunalt renhållningsverk, 33 bedrev renhållningsverksamheten genom av kommunen antagen entreprenör, i 5 fall utfördes renhållningsarbetet genom fastighetsägarens entreprenör och i återstående 4 fall bedrevs renhållningsverksamheten helt genom enskildas försorg. Dessutom förekom i samma kommun olika kombinationer av dessa företagsformer. Av ovannämnda 73 kommunala renhållningsverk var det sålunda endast 41, som ensamma omhänderhade renhållningen, medan 24 överlät vissa renhållningsuppgifter åt av kommunen antagna entreprenörer, 6 lämnade en del renhållningsgöromål åt enskild försorg och 2 lät fastighetsägarens entreprenör utföra vissa renhållningsarbeten. Även andra former av samverkan för lösning av renhållningsuppgifterna förekom undantagsvis såsom t. ex. mellan kommuns entreprenör och av fastighetsägaren själv antagen entreprenör.

Från ovannämnt statistiskt material må slutligen antecknas, att enligt uppgifter från ovannämnda 115 och ytterligare 15 städer och större samhällen eller alltså sammanlagt 130 renhållningsdistrikt, gällde för icke mindre än 89 föreskrifter om obligatorisk sop- och avfallshämtning, vilket — sett mot bakgrunden av kommunernas dominerande egna renhållningsverksamhet — ger en bild av förekomsten av kommunala renhållningsmonopol.

Stockholm inrättade 1859 vårt första kommunala renhållningsverk. Inrättandet föranleddes närmast av en koleraepidemi samt svårigheterna att komma till rätta med förut anlitade entreprenörer. Göteborg fick sitt kommunala renhållningsverk 1885. Långt in på 1900-talet sköttes såväl latrin-

hämtningen som renhållningen på gator och gårdar i flertalet städer av enskilda.

För landsbygdens del ombesörjes förekommande renhållning i stor utsträckning av entreprenörer.

Metoder och kostnader för oskadliggörande av sopor o.d.

På kommitténs uppdrag har driftingenjören vid Göteborgs Stads Renhållningsverk Ewert Hellberg utarbetat en promemoria rörande de metoder, som anlitas för oskadliggörande, och om kostnaderna härför. Promemorian har som bilaga fogats till betänkandet. Kommittén hänvisar till promemorian men vill här lämna en kort sammanfattning av dess innehåll.

Stora variationer orterna emellan föreligger beträffande den genomsnittliga sopmängden per hushåll. För överslagsberäkningar torde man kunna utgå ifrån att sopmängden i orter med ett ordnat renhållningsväsende uppgår till omkring 1,5 m³ eller 200 kg. per år och invånare eller omkring 5 m³ per hushåll.

Olika metoder begagnas för oskadliggörandet. Vanligast är att soporna avlämnas på soptipp eller avstjälpningsplats. Vid en "öppen tipp" vidtages i huvudsak ej alls några åtgärder efter tippningen. På en "täcktipp" sker bl. a. åtgärder för utjämning av tippningsmassorna och övertäckning av dem med jord o. d. På sina håll användes olika metoder för kompostering av sopor, ofta föregås komposteringen då av en malning av soporna i särskilda anläggningar. En del moderna sådana anläggningar har tillkommit även under senare år. För grupper av fastigheter förekommer enskilt oskadliggörande genom förbränning i gemensam panncentral eller i särskild ugn i anslutning till centralen. En del orter har eller planerar kommunala förbränningsanläggningar, varvid ofta anläggningen avses skola utnyttjas för produktion av värme eller elkraft.

Ett särskilt avsnitt ägnas synpunkter på valet mellan olika metoder. Enligt promemorian torde detta val främst avse tippning på avstjälpningsplats och förbränning i modern kommunal anläggning. Promemorian belyser fördelarna av oskadliggörande i moderna anläggningar.

Kostnadsfrågorna behandlas med utgångspunkt från uppgifter om en del befintliga anläggningar och från beräkningar, som gjorts inför planläggandet av en eller flera förbränningsanläggningar för renhållningsverket i Göteborg. På renhållningsverket i Stockholm har man under hand tagit del av promemorian varefter från detta verk uppgivits att verkets erfarenheter och där gjorda utredningar icke motsäger promemorians beräkningar.

För omhändertagande av sopor och avfall på en väl skött soptipp kan kostnaderna beräknas utgöra omkring 1 krona 50 öre per år och individ. Totalkostnaderna — kapital- och driftskostnader m. m. tillsammans — beräknas för oskadliggörande vid en modern förbränningsanläggning vara

av storleksordningen 2,50 à 5,00 kronor per år och individ. Grovt räknat inemot hälften av dessa kostnader är kapitalkostnader. De nuvarande renhållningskostnaderna för hämtning och bortforsling torde utgöra omkring 15 kronor per år och individ. Enligt överslagsberäkningar kan kostnaderna för förbränning stundom bli lägre än kostnaderna för tippning då transportsträckan till tippen är mer än 10 kilometer längre än till förbränningsanläggningen. — För samtliga beräkningar har utredningsmannen understrukit att dessa måste vara ungefärliga och att lokala förhållanden ofta kan avsevärt påverka kostnaderna.

Kommitténs överväganden och förslag

Kommunerna äger, såsom förut framgått, nu möjligheter att genom uttagande av avgifter finansiera sin befattning med tömning och borttransport av sopor och avfall. Sådan avgiftsfinansiering är däremot ej tillåten när det gäller kostnaderna för anordnande och drift av avstjälpningsplatser och andra anläggningar för oskadliggörande av hushållsavfall och hushållssopor. Kommunerna är sålunda skyldiga att hålla dylika anordningar och att bekosta inrättandet och driften av dem med andra medel än avgifter. Huvudfrågan för kommitténs utredning avser huruvida avgiftsfinansiering bör tillåtas också för kommunernas befattning med sopor och avfall sedan borttransporten avslutats. Utredningen skall vara förutsättningslös. Uppmärksamhet skall därför först ägnas *frågan om tillräckliga skäl finns att ändra nuvarande ordning.*

Det kan vara anledning att inledningsvis säga något om de för renhållningsväsendet begagnade termerna. För renhållningsverkens nuvarande, avgiftsberättigande tjänster begagnas i normalhälsovårdsordningen uttrycken "hämtning och bortforsling". För båda åtgärderna tillsammans torde, utan att missförstånd kan uppkomma, kunna användas endast uttrycket »hämtning». Åtgärder, som vidtages sedan bortforslingen avslutats, brukar inom renhållningsväsendet ofta betecknas som »kvittblivning». Kommittén begagnar detta ord omväxlande med uttrycket »oskadliggörande». Mot båda termerna kan riktas anmärkningar; nu tillämpade metoder medför sålunda icke alltid att man blir kvitt soporna eller får dessa helt oskadliggjorda och oskadliggörandet är ibland förenat med ett nyttiggörande. Uttrycket »kvittblivning» kan också ge anledning till anmärkningar från språklig synpunkt. Då uttrycken »kvittblivning» och »oskadliggörande» begagnas åsyftar kommittén alla de olika slag av mer eller mindre långtgående åtgärder, som inom renhållningsväsendet brukar vidtagas sedan bortforslingen avslutats.

Det bör, innan kommittén ingår på skälen för och emot en reform, anmärkas att det icke kan vara helt givet att frågorna avgiftsfinansiering-skattefinansiering uteslutande bör avse sopornas slutliga omhändertagande. — För finansiering annorledes än genom avgifter användes här benämningen skattefinansiering. Skattefinansiering sker sålunda även i de fall då anläggningarna i första hand bekostas genom lånemedel, fondmedel o. d. — En mera renodlad frågeställning kan vara om renhållningsbestyren i dess helhet bör finansieras genom skatter eller genom avgifter. Ett upprätthållande av en åtskillnad mellan hämtning och kvittblivning kan i många hän-

seenden te sig föga motiverad och skäl kan måhända anföras för en skattefinansiering också av hämtningen. — Kommittén har emellertid funnit sig böra i huvudsak utgå ifrån att nuvarande avgiftsrätt beträffande hämtningen bör bibehållas.

Åtskilliga *skäl* kan anföras *mot* en *avgiftsfinansiering* av det slutliga omhändertagandet av sopor och avfall. Vad först gäller frågan från mera principiell synpunkt kan sägas att några klara, allmängiltiga normer för en gränsdragning mellan vad som skall finansieras genom skatter och genom avgifter knappast kan uppställas. Det vill emellertid synas som om man vid lagstiftning och i praxis ansett en skattefinansiering särskilt påkallad när vederbörande verksamhet i avsevärd grad framstår som en samhällelig, alla kommuninvånarna berörande angelägenhet. — En avgiftsfinansiering skulle däremot då särskilt ifrågakomma när verksamheten främst avser ett servicebetonat tillhandahållande av nyttigheter och tjänster åt grupper av samhällsmedlemmar. — Hållandet av avstjälpningsplatser måste betraktas som en verksamhet, som 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 anläggningar för oskadliggörande av sopor och avfall. Önskemålen om en övergång till modernare kvittblivningsmetoder har i särskild grad sin grund i samhällshygieniska och andra för ortens allmänna planering och miljö betydelsefulla förhållanden. De nu vanliga avstjälpningsplatserna torde i synnerhet för större tätorter kunna medföra betydande olägenheter ur allmänhygienisk synpunkt, vartill kommer att de är utrymmeskrävande och försämrar möjligheterna till lämplig användning av avsevärda, intilliggande områden.

Liknande intressen av allmän, samhällelig natur är för moderna tätortsförhållandena knutna till åtskillig kommunal verksamhet. Dessa intressen måste emellertid merendels sägas vara mindre starkt framträdande än när det gäller kvittbildningen. Verksamheten på exempelvis vatten- och avloppsområdet, där avgiftsfinansiering sker, har sålunda i stort sett en mera dominerande prägel av service åt de särskilda kunderna och nyttjandet framstår där såsom mera frivilligt och anpassat efter varierande kundbehov (jämför dock sid. 46). Också när det gäller själva sophämtningen träder de enskilda kundernas intressen på ett annat sätt i förgrunden, låt vara att starka samhällshygieniska skäl gör sig gällande också för hämtningens vidkommande. — Skälen för en skattefinansiering kan för kvittblivningens del kanske anses ha samma styrka som när det gäller renhållningen av gata. Skyldigheterna har där genom lagen den 14 december 1956 om skyldighet att renhålla gata m. m. i princip avlastats från fastighetsägarna och redan före lagens tillkomst hade gaturenhållningen på många håll kommunaliserats.

Några generella principer kan som förut antytts knappast uppställas för

finansieringsfrågornas avgörande. Här kan sålunda exempelvis erinras om att 1955 års lagstiftning om allmänna vatten- och avloppsanläggningar — i motsats till den året efter tillkomna gaturenhållningslagen — medger en avgiftsfinansiering. Allmänt sett torde emellertid kunna hävdas att en ökad skattefinansiering av kommunal verksamhet kan ligga väl i linje med den vidgade kommunala kompetensen. Att mindre vikt nu skall tillkomma gemensamhetssynpunkterna ger ett ökat utrymme för ett kommunalt tillgodoseende även av mera speciella intressen och det kan då synas följdriktigt att skattemedel i ökad utsträckning tages i anspråk även för härav föranledd verksamhet.

Såsom kommittén förut berört är de vanliga avstjälpningsplatserna stundom i hög grad markkrävande för de större tätorternas vidkommande. En övergång till modernare anordningar såsom förbränningsanläggningar innebär fördelar icke endast ur planeringssynpunkt utan kan också vara av betydelse för kommunerna i ekonomiskt hänseende genom att värdefull kommunal mark kan nyttiggöras för andra ändamål. Det kan därför vara skäligt att en modern anläggning i huvudsak bekostas med kommunala medel annorledes än genom uttagande av avgifter.

Också vissa skäl av praktisk art kan anföras mot en avgiftsfinansiering. På gatukostnadsområdet och för vatten- och avloppsväsendet kan anläggningskostnaderna finansieras genom engångsavgifter å berörda fastigheter. En sådan finansiering torde ej vara tänkbar för förbränningsanläggningar o. d. Anläggningskostnaderna kan sålunda läggas å fastighetsägarna endast genom att avskrivnings- och räntekostnaderna får påverka de löpande avgifterna. Vidare kan anmärkas att en anläggning ofta kan tillgodose annat ändamål och ha betydelse för kraft- eller värmeproduktion. Vissa svårigheter måste ofta möta att enkelt och rättvist fördela anläggnings- och driftskostnaderna mellan renhållningsverkets kunder och dem som tillgodogör sig kraft eller värme från anläggningen. Svårigheter uppkommer slutligen också genom att ökade bördor för fastighetsägarna måste väntas påverka hyresnivån. På vatten- och avloppsområdet har motsvarande spörsmål måst lösas genom särskild lagstiftning. Genom ändring den 15 maj 1959 av 4 § hyresregleringslagen har fastighetsägarna erhållit viss rätt att av hyresgästerna uttaga skälig ersättning för ökning av avgifterna för vatten- och avlopp.

Starka *skäl* kan emellertid i dag också anföras *för en reform*. Utvecklingen på renhållningsväsendets område kan ha gjort den nu gällande ordningen otidsenlig. Vid enklare kvittblivningsmetoder har tyngdpunkten i renhållningsbestyren på ett helt annat sätt legat på hämtningen. Denna har, såsom ännu merendels är fallet på landsbygden, ombesörjts av entreprenörer, antagna av kommunerna eller av grupper av fastighetsägare. De härtill anslutande samhälleliga åtgärderna har i huvudsak inskränt sig till anvisande och tillhandahållande av mark för tippning av sopor och avfall. Frå-

gorna om avgiftsfinansiering av dessa kommunala anordningar har med denna ordning icke 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 bortskaffa sopor och avfall kan i ett nutida samhälle icke på samma sätt anses fullgjorda genom enbart en bortforsling till anvisad plats. En skyldighet att sörja för sopornas slutliga oskadliggörande får nu i viss mån uppfattas såsom en naturlig förlängning av skyldigheterna beträffande bortskaffandet. Principiellt sett kan det sålunda vara motiverat att icke längre bibehålla en åtskillnad i finansieringshänseende.

I en del fall kan rättvisesynpunkter anföras för en avgiftsfinansiering. Många kommuner består av en tätortsdel och större eller mindre områden av ren landsbygdskaraktär. Förestående kommunsammanslagningar kommer att öka antalet sådana kommuner. Kraven på förbättrade renhållningsförhållanden och på modernare anläggningar för oskadliggörandet hänför sig merendels främst till dylika kommuners tätortsdelar under det att fastigheterna i landsbygdsområdena endast undantagsvis kan komma att dra nytta av anordningarna och anläggningarna. Det kan då framstå som rättvist att kostnaderna uttages genom avgifter å nyttjandet och att landsbygdsområdena icke genom en skattefinansiering nödgas bidraga till deras bestridande.

Det ställer sig också nu rätt svårt att praktiskt upprätthålla en åtskillnad mellan hämtning och kvittblivning, särskilt om hela verksamheten ligger i en hand. Vid moderna kvittblivningsmetoder — kontrollerad tippning, kompostering, förbränning — kan en del moment i renhållningsbestyren ofta lika gärna hänföras till det ena stadiet som det andra. Sålunda har exempelvis olika meningar rått huruvida särskilda kärlbytesstationer skall anses betjäna hämtningen eller kvittblivningen och om spårtransporter från avlastningsplatser för biltransporterna skall hänföras till hämtningen eller kvittblivningen. Kvittblivningsbestyren kan inom vissa gränser minskas genom att ökade krav i anslutning till hämtningen ställes på sopornas differentiering vid uppsamling och transport, på användande av olika tippningsställen för olika slag av sopor och avfall och kanske till och med på vissa utplaningsåtgärder vid tippningen.

Svårigheter kan också föreligga att i kostnadshänseende särhålla de olika momenten. Renhållningsväsendets fasta kostnader måste vid åtskillnad i finansieringen slås ut på de olika momenten. Kostnadsfrågorna har också en annan, av motionärerna (sid. 8) berörd aspekt. Inom större tätorter råder svårigheter att på kortare transportavstånd anordna markkrävande soptippar. Skall hämtningskostnaderna men ej kvittbildningskostnaderna belasta fastighetsägarna kan kommunerna vara benägna att använda ur transportekonomisk synpunkt ofördelaktigt belägna avstjälpningsplatser

i stället för att med skattemedel finansiera moderna förbränningsanläggningar i centralt läge. Det kan synas omotiverat att kommunerna vid anordnande av centrala anläggningar ej skall kunna uttaga oförändrade avgifter och därigenom låta de minskade transportkostnaderna bidraga till anläggningarnas finansiering. I åtskilliga fall skulle väl emellertid några nämnvärda sådana kostnadsminskningar ej uppstå och även i övrigt kan väl dessa argument knappast tilläggas någon djupare betydelse. Så mycket torde väl dock kunna sägas att det ur fastighetsägarnas synpunkt kan vara likgiltigt om en avgift av bestämd storlek användes enbart för hämtningskostnadernas bestridande eller får täcka lägre hämtningskostnader tillsammans med destruktionskostnader.

Också i andra hänseenden kan uppstå svårigheter vid ett särhållande av kostnaderna för hämtning och för oskadliggörande. Enligt nuvarande ordning äger kommunerna uttaga avgifter för oskadliggörande av avfall från industrier, verkstäder, affärer o. d. Betydande oklarhet råder om gränsdragningen mellan dessa slag av avfall och avfall från hushåll. Även praktiskt sett är ett upprätthållande av en åtskillnad många gånger svårt eller omöjligt. I fastigheter, som inrymmer såväl bostäder som verkstäder, affärer o. d., förekommer sålunda i stor utsträckning att måttliga mängder avfall från nämnda rörelser lägges i fastighetens ordinarie sopkärl. Detta förfaringssätt medför många gånger betydande praktiska fördelar; antalet sopkärl hålles nere och hämtningskostnaderna blir lägre. Sammanförandet av olika slags avfall kan emellertid försvåra eller omintetgöra kommunernas möjligheter att begagna rätten att uttaga avgifter för oskadliggörande av avfallet från verkstäder, affärer o. d. Med en rätt till avgiftsfinansiering av allt oskadliggörande skulle nu berörda svårigheter försvinna.

En avgiftsfinansiering av destruktionsanläggningar o. d. kan i dag vara motiverad också från andra utgångspunkter. Det finns nu möjligheter att för större fastigheter eller grupper av fastigheter enskilt anordna viss sopförbränning i anslutning till fastigheternas värmecentraler. Kostnaderna för oskadliggörandet belastar i sådana fall fastighetsägarna och hyresgästerna, varvid dessa vid skattefinansiering av de allmänna anordningarna får bära extra bördor för kvittblivningen. Det finns, särskilt när i orten ej finns eller planeras några moderna, allmänna anordningar, anledning att gynna tillkomsten av välordnade, enskilda destruktionsanläggningar. Den höjning av renhållningsavgifterna, som kan bli en följd av att också kvittblivningen fick avgiftsfinansieras, skulle förbättra de ekonomiska betingelserna för de enskilda anordningarna och medföra att dessa kan ges en högre standard. En sådan standardhöjning kan vara önskvärd i synnerhet beträffande reningen av rökgaserna.

I det föregående har främst berörts frågorna vid en övergång till allmänna anordningar av modernaste slag. De största tätorternas problem har då särskilt stått i förgrunden. Krav på förbättrade anordningar gör sig emel-

lertid gällande också för andra orter. Befintliga avstjälpningsplatser kan behöva inhägnas och förbättras och en kontinuerlig bevakning och skötsel ägnas dessa, varjämte det kan vara anledning överväga en övergång till kontrollerad tippning med fortlöpande täckning av tippningsmassorna. I många fall är en förbättring av förhållandena här i särskilt hög grad angelägen med hänsyn endast till viss del av kommunen, såsom en särskild tätortsdel i en storkommun av landsbygdskaraktär eller en omfattande fritidsbebyggelse. En avgiftsfinansiering kan då ha starka skäl för sig ur rättvisesynpunkt. I den mån jordbruksfastigheter och andra fastigheter inom kommunens glesområden i sådana fall mera sporadiskt nyttjar avstjälpningsplatsen, kan särskilda, mot detta nyttjande svarande avgifter uttagas.

Såsom förut i olika sammanhang påpekats kan några mera koncisa normer knappast ges för avgörandet av finansieringsfrågorna. En jämförelse med lösningarna på andra områden har därför ett rätt begränsat värde. Ett närliggande område synes emellertid i visst hänseende utgöras av vatten- och avloppsväsendet (jämför sid. 33). 1955 års lagstiftning stadfäste här en avgiftsprincip. Jämlikt va-lagen kan sålunda avgifter uttagas för utförande, underhåll och drift av anläggningar för vatten och avlopp. Till allmänna avloppsanläggningar hänföres då, förutom rörledningar oach andra anordningar för bortledande, bl. a. reningsverk för avloppsvatten. Fastighetsägarna kan sålunda belastas med avgifter för anläggningar, avsedda för oskadliggörande av flytande avfall. Fog kan finnas för en liknande bedömning när det gäller kostnaderna för oskadliggörande genom renhållningsväsendets försorg av sopor och avfall.

En avgiftsfinansiering skulle utan tvekan främja tillkomsten av moderna anläggningar och en övergång till sådana är från många synpunkter önskvärd. För kommunerna kan kostnaderna för en modern anläggning framstå såsom betydande under det att kostnaderna, utslagna på nyttjarna under en följd av år, kanske skulle vara att betrakta som förhållandevis obetydliga. En avgiftsfinansiering kan då vara en nödvändig betingelse för att en anläggning skall komma till stånd utan längre dröjsmål. Skall anläggningen helt finansieras utan avgifter, kan dess utförande kanske många gånger få anstå genom konkurrens med andra angelägna investeringsbehov. Självfallet kan detta argument icke rättfärdiga några långt gående avsteg från de finansieringsprinciper, som eljest kan finnas mest lämpliga för de kommunala förhållandena. Det torde emellertid kunna sägas att principiella betänkligheter av mindre styrka knappast bör få vara avgörande om uppenbara fördelar står att vinna genom en måttlig höjning av renhållningsavgifterna.

Av synnerlig betydelse är enligt kommitténs bedömande i vilken grad renhållningsavgifterna skulle påverkas av ett avgiftsuttag för oskadliggörandet. Kostnadsfrågorna har belysts i den av driftingenjören vid Göteborgs Stads Renhållningsverk, E. Hellberg, utarbetade promemorian, vilken som

bilaga fogats till detta betänkande. Hellbergs utredning ger vid handen att kostnaderna för oskadliggörande genom förbränning kan beräknas ligga mellan 2,50 och 5,00 kronor per år och invånare och för omhändertagande å tipp torde uppgå till omkring 1 krona 50 öre per år och invånare. Ifrågavarande kostnader innefattar såväl anläggningskostnader som driftskostnader. Såsom Hellberg uttalat kan de lokala förhållandena föranleda betydande variationer i kostnadshänseende. De angivna kostnaderna torde emellertid kunna tagas till utgångspunkt för en allmän bedömning av kostnadsfrågorna. Det kan enligt kommitténs mening knappast göras gällande att de kostnader med vilka man här har att räkna — uppgående till högst några tiotal kronor per hushåll och år — skulle medföra en avsevärd belastning i avgiftshänseende. De nuvarande renhållningsavgifterna — hämtningsavgifterna — torde kunna beräknas till i genomsnitt 15 kronor per invånare och år. Relativt sett skulle sålunda en avgiftsbeläggning av oskadliggörandet vid förbränning kunna föra med sig en höjning av renhållningsavgifterna med omkring 15—35 procent och vid omhändertagande på tipp en höjning med 10 procent. — När det gäller förbränning kan höjningarna ofta bli lägre med hänsyn till besparingar i transportkostnader vid centralt belägna förbränningsanläggningar. — Kommittén vill beteckna ovan angivna höjningar som förhållandevis måttliga.

Genomgången ovan av skälen mot och för en reform ger enligt kommitténs mening anledning till viss tvekan inför en avgiftsfinansiering av kvittbildningen. Denna tvekan har främst sin grund i skäl av principiell natur. Gränserna mellan vad som i den kommunala hushållningen bör avgiftsfinansieras och vad som bör skattefinansieras är emellertid i lagstiftning och praxis knappast så klara eller orubbliga att något avgörande, principiellt hinder mot en avgiftsfinansiering får anses föreligga. Till detta kommer att kvittblivningen efter nu aktuella moderna metoder väsentligen får uppfattas som ett nytt inslag i renhållningsväsendet. Därmed förbundna kostnadsspörsmål bör därför kunna underkastas ett av tidigare åsikter på området obundet ställningstagande. Starka skäl — i synnerhet sådana av praktisk art — kan åberopas för att samma finansieringssätt användes för såväl hämtningen som oskadliggörandet. En skattefinansiering av hela renhållningsväsendet kan svårligen ifrågakomma. Det är vidare uppenbart att en önskvärd övergång till moderna metoder skulle gynnas av en avgiftsfinansiering. Den härav föranledda ökningen i den enskildes renhållningsavgifter måste betraktas som föga kännbar.

Kommittén vill förorda att kommunerna berättigas avgiftsfinansiera kostnaderna för oskadliggörande av sopor och avfall.

Härefter bör särskilt övervägas om en avgiftsfinansiering bör ta sikte på kostnaderna i dess helhet eller på något sätt begränsas. Som utgångspunkter kan härvid väljas dels en avgiftsfinansiering av såväl kostnaderna för anläggningen som de egentliga kostnaderna för den löpande driften och dels en sådan finansiering av endast de senare kostnaderna.

Önskemål att hålla nere renhållningsavgifterna kan göra en begränsning berättigad. Härför kan också åberopas att kraven på moderna metoder för oskadliggörandet till väsentlig del uppbäres av samhällshygieniska intressen av betydelse för alla kommunens invånare. Det kan därför synas skäligt att kostnaderna på något sätt uppdelas på avgifter och skattemedel. En naturlig uppdelning kan då följa skiljelinjen anläggningskostnader — egentliga driftskostnader. — Av Hellbergs utredning (sid. 77) vill det synas som om grovt räknat halva årskostnaderna hänför sig till anläggningskostnader och halva till egentliga driftskostnader. — Den höga standard, som en modern anläggning representerar, kan nämligen sägas mera tillgodose det allmännas intressen än de enskilda nyttjarnas, under det att den löpande driften har ett mera påtagligt samband med verkets kunder.

För en uppdelning kan också åberopas att anläggningen ofta kan användas för produktion av värme eller kraft varvid svårigheter kan uppkomma att avgöra i vilken mån anläggningskostnaderna skall hänföras till den ena eller andra funktionen. Vidare skall här erinras om att någon anläggningsfinansiering genom engångsavgifter icke kan ifrågakomma. — När det gäller gatumarksersättning och gatubyggnadskostnader liksom beträffande vatten- och avloppskostnader förekommer sådana engångsavgifter. — Kostnaderna har nämligen här icke samma anknytning till fastigheterna och samma påverkan på deras värden, varjämte engångsavgifter här skulle komma att belasta alla fastigheter och ej som vid gator, vatten och avlopp främst drabba fastigheterna i samband med att de bebyggdes. En avgiftsfinansiering av anläggningskostnaderna förutsätter därför här att de periodiska avgifterna får täcka också avskrivningar på eget kapital, låneräntor etc., vilket måste föra med sig svårigheter vid bl. a. värderingen av anläggningstillgångarna och beräkningar av avskrivningsbehoven. Även andra ekonomiska förhållanden, såsom vinsterna genom frigörande av förut nyttjad mark för avstjälpningsplatser, kan försvåra en rättvis beräkning av på anläggningskostnaderna baserade avgifter.

I tillämpningshänseende torde emellertid en fullständig avgiftsfinansiering ställa sig förmånligast. En sådan framstår också såsom i ekonomiskt hänseende riktigast; en uppdelning mellan anläggningskostnader och egentliga driftskostnader måste när det gäller en ekonomisk rörelse te sig konstlad och ovidkommande. Det råder alltid ett samspel mellan kostnadsposterna och en billig anläggning kan föra med sig höga kostnader för den löpande driften. Det torde ofta vara svårt att finna en fullt tillfredsställande uppdelning mellan anläggningskostnader och egentliga driftskostnader. Härtill kommer slutligen att de principiella skälen för en uppdelning efter kostnadernas större eller mindre angelägenhet för konsumenterna knappast har någon avsevärd tyngd.

Övervägandet av nu avhandlade fråga föranleder *kommittén att förorda att kvittblivningskostnaderna i dess helhet får finansieras genom*

avgifter. Skäliga begränsningar av avgiftsuttaget synes emellertid kunna komma till stånd genom kommunerna själva. Enligt kommitténs mening bör nämligen nu tillskapas endast *en rätt* till avgiftsuttag. Det bör ankomma på kommunerna själva att avgöra om denna rätt skall utnyttjas eller kostnaderna för oskadliggörandet också i fortsättningen utgå av skattemedel. Vissa invändningar kan självfallet göras mot olikheter orter emellan i finansieringen av kommunal verksamhet. Sådana olikheter finns emellertid i viss utsträckning redan på närliggande områden — gatubyggnadskostnaderna kan i varierande utsträckning bestridas av skattemedel, oenhetlighet har tidigare rått och råder alltjämt i viss utsträckning beträffande gaturenhållningen. Åtskillig kommunal verksamhet på exempelvis kommunikationsväsendets område lämnar underskott, som täckes av skattemedel. Vidare kan allmänt erinras om de skillnader orterna emellan som råder beträffande kommunal standard över huvud. — En rätt för kommunerna att med iakttagande av självkostnads- och likställighetsprinciperna själva bestämma om avgiftsuttaget synes bäst överensstämma med nutida strävanden att lämna kommunerna största möjliga frihet.

Den ovan förordade friheten medger kommunerna att låta en anläggning finansieras delvis genom avgifter och delvis av skattemedel. Ett begränsat avgiftsuttag synes särskilt berättigat då en anläggning ges en standard eller en storlek, som delvis mera anpassas efter framtida behov än efter dagens krav. Vidare kan osäkerhet beträffande vinster genom frigörande av värdefull mark och andra ekonomiska förhållanden ge anledning till återhållsamhet vid avgiftsuttaget.

Frågor om den författningsmässiga regleringen av ovan angivna principer skall upptagas i ett senare sammanhang (sid. 50).

Vid sitt ställningstagande till finansieringsfrågorna har kommittén främst haft i åtanke förbränningsanläggningar och andra moderna anläggningar. Det bör emellertid här påpekas att en rätt till avgiftsfinansiering också måste innefatta rätt att uttaga kostnader för anordnande och drift av soptippar o. d. En avgiftsrätt kan här bereda möjligheter till önskvärda förbättringar av nu brukade anordningar och ökad tillsyn och skötsel av dem. Härvid torde vad som anförts i Hellbergs utredning ofta kunna ge viss ledning beträffande lämpliga utvägar.

En särskild fråga är i vilken mån kommunerna skall berättigas uttaga avgifter för *anläggningar, som tillkommit före införandet av en avgiftsrätt*. Utan en rätt härtill skulle kommuner, som under senare år nedlagt betydande kostnader på en modern förbränningsanläggning, komma i ett oförmånligt läge i jämförelse med kommuner, som nu står i begrepp att skaffa en sådan anläggning. I det förra fallet har emellertid en finansiering annorledes än genom avgifter redan beslutats och genomförts. Skäl kan anföras mot att ändrade regler här ges tillbakaverkande kraft och att redan nedlagda kostnader i efterhand överföres på nyttjarna.

4—4617 63

Av intresse är här den lösning som valts beträffande anläggningar på vatten- och avloppsområdet. Kostnader, som före lagens ikraftträdande nedlagts på en anläggning, får enligt särskild bestämmelse i va-lagen i princip ej uttagas genom avgifter. Bestämmelsen följer i utformningshänseende propositionens förslag (prop. nr 121/1955). 1946 års vatten- och avloppssakkunniga (SOU 1951: 26) hade föreslagit en bestämmelse att vid avgiftsberäkningen i kostnaderna för anläggningsdel, som tillkommit före lagens ikraftträdande, skulle få inräknas allenast vad som åtgick till underhåll, drift och förnyelse av anläggningsdelen. Bestämmelsen omarbetades i propositionen utan att omarbetningen tog sikte på någon ändring i sak av de sakkunnigas förslag, vilket sålunda äger betydelse för tolkningen av gällande bestämmelse. Förnyelsekostnaderna utgöres enligt de sakkunnigas uttalande av kostnader för å tid efter lagens ikraftträdande belöpande amorteringar av anläggningskapitalet och avsättningar till förnyelsefond. Enligt de sakkunnigas uttalande skall kommunerna däremot ej äga belasta nyttjarna med engångsavgifter som bidrag till anläggningskostnaderna eller med avgifter för förräntning av anläggningskapitalet.

Det synes kommittén lämpligt 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 å eget kapital — skall sålunda ej medräknas i kostnadsunderlaget för avgiftsuttaget. Förnyelsekostnader — amorteringar å låneskulder, avskrivningar å anläggningar eller avsättningar till förnyelsefond e. d. — bör däremot kunna ingå i den mån de belöper på tiden efter nya reglers ikraftträdande. Mot invändningar att de nya reglerna härigenom ges tillbakaverkande kraft kan anföras 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 i fråga står underhållskostnaderna nära och det råder ett samspel dem emellan. Underhålls- och driftskostnader, belöpande på tiden efter en ändring, skall självfallet ingå i kostnadsunderlaget.

Rätten att uttaga avgifter för oskadliggörande av sopor och avfall kräver *särskild författningsbestämmelse*. Tvekan kan i och för sig råda om en sådan bestämmelse lämpligen bör ges plats i hälsovårdsstadgan. Till detta kommer att en författningsreglering kan aktualisera frågor om en något vidlyftigare reglering, berörande vissa med renhållningsväsendet sammanhängande spörsmål. — De spörsmål, vars reglering kan behöva övervägas, skall upptagas senare i framställningen. — Kommittén finner därför att erforderliga bestämmelser bör upptagas i särskild lag.

Författningsfrågorna skulle kunna lösas genom en särskild lag av samma uppbyggnad och liknande innehåll som lagen om allmänna vatten-

och avloppsanläggningar. Sistnämnda lag innehåller bestämmelser bl. a. om vilka företag, som utgör allmänföretag, om hur icke-kommunala företag erhåller sådan egenskap, om skyldighet för kommun att tillse att allmän anläggning kommer till stånd, om vissa krav beträffande anläggningens utförande, utrustning och skick, om anläggningens verksamhetsområde, om anslutningsrätt och anslutningstvång jämte skyldigheter att inlösa eller lämna ersättning för äldre anläggning, om avgifter, om tillsyningsman och särskild förvaltning genom syssloman beträffande icke-kommunal anläggning, om viten och prövning av tvister samt om vem avgiftsplikten åvilar. Även om många av dessa frågor kan ha viss motsvarighet för renhållningsväsendet, saknas uppenbarligen anledning till en så ingående reglering. Enligt kommitténs mening saknas vidare väsentligen skäl och möjligheter att för renhållningsväsendet åvägabringa en sådan reglering, som skett genom va-lagens regler om allmänföretag. Kommittén bedömer därför som lämpligast att erforderliga bestämmelser intages i en lag, som i huvudsak tar sikte på avgiftsfrågorna men får innehålla också vissa bestämmelser om med renhållningsväsendet sammanhängande spörsmål.

Kommittén övergår härefter till de särskilda spörsmål, som kan äga aktualitet i författningshänseende.

Viss uppmärksamhet måste först ägnas frågan hur *de produkter, vars omhändertagande är i fråga,* skall bestämmas. Med den frivillighet, som råder för verksamheten, står det nu kommunerna fritt att inskränka hämtningen till vissa produkter. Ett införande av en skyldighet, som går längre än vad som följer av hälsovårdsstadgan, synes icke kunna ifrågakomma och skulle förutsätta en omfattande omarbetning av hälsovårdsstadgan. En reglering av avgiftsfrågorna kan emellertid medverka till att kommunerna ger sitt renhållningsväsende den omfattning, som är erforderlig för tillgodoseende av alla väsentliga intressen i renhållningshänseende. I detta sammanhang skall vidare erinras om att åtskillnad nu föreligger mellan hushållsavfall och avfall från näringar i det att oskadliggörandet för sistnämnda avfall kan avgiftsbeläggas. En rätt till avgiftsuttag för allt oskadliggörande utjämnar här skillnaderna och bör kunna främja ett välordnat, allsidigt renhållningsväsende.

Avgiftsbestämmelserna bör inbegripa alla slag av sopor och avfall, som kan och brukar omhändertagas inom renhållningsväsendet. 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, av-

fall 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. — Endast åtgärder i anslutning till renhållning enligt hälsovårdsstadgan bör omfattas av avgiftsbestämmelserna. Uppgifter, som renhållningsväsendet åtager sig exempelvis i anslutning till fastighetsägarnas renhållning å gångbana utanför fastigheten enligt 1956 års gaturenhållningslag, bör sålunda i princip falla utanför lagens tillämpningsområde. Ofta torde emellertid viss därvid uppsamlad orenlighet läggas i de vanliga sopkärlen och orenligheten blir därmed i praktiken jämställd med orenlighet, för vilken lagen gäller.

För den normala hämtningen och därtill anslutande oskadliggörande bör avgiftsuttag ske efter *taxa*. Bestämmelsen om taxa bör utgöra en huvudbestämmelse. Ett mera individuellt bestämmande av avgifter måste emellertid i några hänseenden tillåtas. En särskild bestämmelse bör finnas härom. Den bör äga tillämpning exempelvis beträffande industriavfall o. d. av sådan omfattning och sammansättning att hämtning i särskild ordning är nödvändig. Sådan mera individuell avgiftsberäkning kan ifrågakomma också när renhållningsverket åtager sig att omhändertaga kasserade föremål o. d., som med hänsyn till arten och storleken icke kan läggas i de vanliga kärlen. — Det bör emellertid här påpekas att självkostnads- och likställighetsprinciperna så långt detta är möjligt måste följas även för här avsedda tjänster. Det är givetvis lämpligt att man så långt möjligt också för dessa bestyr uppgör och följer bestämda priser.

Anledning finns att i detta sammanhang överväga om till nyttjarnas skydd bör stadgas någon begränsning i avgiftsuttaget. Här kan erinras om att sådana regler finns i va-lagen genom föreskrifterna att avgifterna skall stå i skäligt förhållande till nyttan och i byggnadslagens bestämmelser om ersättning för gatubyggnadskostnader genom reglerna om ersättningarnas avpassning efter skälighet och billighet och om jämkning av ersättning. Berörda regler sammanhänger väsentligen med de mera fria normer, som är nödvändiga för fördelningen av ifrågavarande kostnader, 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 ge en allmän begränsningsregel en utformning, som medger en fast och enhetlig tillämpning. Kommittén har därför ansett att en sådan regel kan undvaras. Det förefaller dock motiverat att i bestämmelsen om kostnadsberäkningen erinra om att avdrag skall ske för kostnader, som kan anses hänförliga till anläggningens nyttjande

för annat ändamål såsom för värmeproduktion o. d. Utan särskild bestämmelse härom bör kommunerna kunna reducera sitt avgiftsuttag om en anläggnings tillkomst i något hänseende tillför kommunen vinst genom frigörande av mark eller om anläggningen väsentligen överdimensionerats i standard- eller storlekshänseende (jämför sid. 49).

Kommittén vill i detta sammanhang till övervägande upptaga också de frågor om *renhållning för fritidsbebyggelse,* som berörts i skrivelse från länsstyrelsen i Stockholms län (sid. 11). Länsstyrelsen har i skrivelsen påtalat den belastning, som renhållningen för sommarbebyggelse kan utgöra för en del skattesvaga landskommuner med hänsyn till de nu begränsade möjligheterna till avgiftsfinansiering. — Här skall i övrigt erinras om att chefen för kommunikationsdepartementet efter Kungl. Maj:ts bemyndigande den 15 augusti 1962 tillkallat sakkunniga för utredning av frågor angående fritidsområden, fritidsbebyggelse och därmed sammanhängande problem, varvid i direktiven för de sakkunniga särskilt omnämnts renhållningsfrågor.

En avgiftsfinansiering enligt kommitténs förslag skulle uppenbarligen i hög grad kunna bidraga till förbättring av renhållningsförhållandena i orter med sommarbebyggelse. Kommunerna erhåller genom avgifter medel för anordnande av erforderliga anläggningar och vidtagande av för renhållningsväsendet nödiga anstalter. Skulle sommarbebyggelsen tillsammans med den permanenta bebyggelsen i en kommun ej ge tillräckligt underlag för ett rationellt ordnat renhållningsväsende, bör möjligheterna till samarbete med grannkommuner beaktas. En skälig fördelning av bördorna mellan helårsbebyggelse och sommarbebyggelse synes kunna åstadkommas genom en uppdelning av avgifterna mellan fasta årsavgifter och rörliga, efter anlitandets omfattning bestämda avgifter. Fördelningen mellan fasta och rörliga avgifter får då avgöras med utgångspunkt från förhållandena i vederbörande ort. Uppenbarligen måste det anses skäligt att anläggningskostnaderna för destruktionsanläggningar 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 alltid finnas och dylika resurser kan endast i begränsad utsträckning anpassas efter säsongmässiga variationer i renhållningsbehoven. — Rätten för kommunerna till här berörda avgiftsuppdelning synes ej kräva något uttryckligt stöd i författningstexten.

En avgiftsdifferentiering kan självfallet ifrågakomma även i andra fall. Ett sådant fall kan vara då renhållningsväsendet i en kommun främst regelbundet betjänar en tätortsdel av kommunen under det att jordbruksfastigheter och andra fastigheter inom kommunen i övrigt endast sporadiskt anlitar verkets anläggningar såsom soptippar o. d. Det kan då vara lämpligt att av de senare nyttjarna uttaga särskilda avgifter för varje gång.

Ofta kan kanske soptippar o. d. hållas tillgängliga å vissa tider för mottagande av avfall o. d. från mera sporadiska kunder, som själva ombesörjer transport dit.

Ett särskilt problem är *vilka verksamhetsformer, som skall beröras av avgiftsbestämmelserna.* På renhållningsområdet förekommer nu dels verksamhet i ordinarie kommunal regi — eventuellt med monopol — dels entreprenadverksamhet genom enskilt företag (eventuellt kommunalt bolag eller annat särskilt rättssubjekt) och dels verksamhet genom av fastighetsägare utsedda entreprenörer. De olika företagsformerna kan i en del orter finnas vid sidan av varandra. Eftersom oskadliggörandet ankommer på kommunerna, måste i fortsättningen ibland förekomma avgifter — som nu skall beröra alla leden i renhållningsväsendet — för kombinationer av kommunala och enskilda insatser.

En tänkbar lösning, som skulle kunna ge avgiftsbestämmelserna vidast möjliga räckvidd, är ett system med allmänföretag efter va-lagens mönster. Kommittén har i det föregående tagit avstånd från en sådan reglering. Det saknas anledning att låta avgiftsbestämmelserna inbegripa entreprenader på enskilt uppdrag. Verksamheten i direkt kommunal regi skall självfallet omfattas av regleringen. Önskvärt synes vara att också de kommunala entreprenaderna beröres av avgiftsbestämmelserna. Kommunerna har även i dessa fall ett ansvar för verksamheten. Självkostnads- och likställighetsprinciperna kan också här behöva beaktas, även om i kostnaderna då måste inräknas skälig vinst åt entreprenören. Kommittén finner här avhandlade spörsmål kunna lösas genom dels en huvudbestämmelse om avgiftsberäkning efter självkostnaderna med angivande av huvudgrunderna för beräkningen och dels en anslutande bestämmelse om rätt att vid kommunal entreprenad grunda avgifterna på kostnaderna för entreprenaden. Kommittén har övervägt att binda det senare beräkningssättet genom något slag av »skälighetsregel». En sådan synes emellertid, åtminstone om beräkningssättet ej får en fastare precisering, knappast ge någon ledning av värde. Kommunerna eftersträvar säkert ändock att få en så förmånlig entreprenad som möjligt. Om möjlighet saknas att med entreprenadsystem hålla avgifterna på skälig nivå, aktualiseras naturligtvis frågor om övergång till verksamhet i egen regi eller om någon form av stöd åt entreprenadverksamheten.

Vissa skäl kan anföras för att i en avgiftslag får ingå bestämmelse om *vem avgiftsskyldigheten skall åvila.* Närmast till hands skulle väl då vara att lägga avgiftsplikten på fastighetsägarna och vissa med dem jämställda personer, såsom innehavare av tomträtt. En sådan bestämmelse skulle förenkla avgiftsuppbörden och medverka till undvikande av svårigheter vid avgörande av vem som nyttjar verkets tjänster och vid byte av hyresgäster. Nuvarande lagregler fixerar icke skyldigheterna och det är icke uteslutet att avgifter i vissa fall uttages av andra än fastighetsägarna. En avvi-

kelse kan stundom vara befogad såsom när det gäller rörelser med större, avgränsade renhållningsbehov. Även vid vanlig bostadshyra kan undantagsvis en annan ordning vara lämplig. Vidare kan sägas att ett förläggande av avgiftsskyldigheten till fastighetsägarna icke är lika nödvändig här eftersom inga engångsavgifter skall uttagas. Kommittén har därför ansett riktigast att i lag icke närmare binda avgiftsskyldigheten. Det synes emellertid lämpligt att bestämmelse ges att vid uppgörande av taxa skall bestämmas vem skyldigheten åvilar. Detta kan bidraga till större klarhet i avgiftshänseende. Ofta torde vid kommunens avgörande av dessa frågor kunna bestämmas att avgiftsplikten, där annat ej överenskommes mellan verket och den som beröres av avgiftsskyldigheten, skall åvila fastighetsägaren. En hyresgäst kan med en sådan ordning icke utan medgivande göras direkt ansvarig för avgifterna. Däremot kan han säkerligen icke undgå att över hyran få vidkännas berörda kostnader. Kommittén förutsätter att ökade avgifter får röna inverkan på de generella hyrestilläggen och anser att för närvarande saknas skäl att överväga införande av någon rätt att uttaga särskild ersättning för ökade renhållningskostnader.

Kommittén övergår så till spörsmålen om *ordningen för avgifternas bestämmande*. Här uppkommer dels frågan om vilken kommunal myndighet som skall besluta om taxor o. d. och dels frågan om taxorna bör underställas statlig myndighets prövning. Förhållandena varierar när det gäller andra kommunala avgifter (s. 29). Även om det i princip ankommer på fullmäktige att bestämma om avgifter och ersättningar, förekommer att bestämmanderätten i viss utsträckning anförtrotts nämnd eller styrelse, som handhar skötseln av vederbörande verk. Många gånger skall taxor för sin giltighet underställas statlig myndighets prövning. En del lokala hälsovårdsordningar innehåller bestämmelser att renhållningstaxa skall underställas länsstyrelsen; i andra fall sker ej någon fastställelse av sådan taxa. Kontrollen från statlig myndighets sida sammanhänger med den betydelse, som avgifterna kan ha för den enskilde. Det vill synas som om en sådan fastställelseprövning är särskilt vanlig i författningar, som tillkommit under tidigare skeden av kommunal förvaltning.

En rätt till avgiftsfinansiering också för oskadliggörandet kan onekligen medföra, att den enskilde belastas med förhållandevis kännbara avgifter. Avgiftsbestämmandet måste ofta medföra vissa svårigheter och det blir bl. a. en grannlaga uppgift att göra en riktig uppskattning av de anläggningskostnader, som skall belasta dagens nyttjare, och att omforma dessa kostnader till perodiska avgifter. Dessa förhållanden medför särskilda krav på ordningen för avgifternas bestämmande. Å andra sidan bör det enligt kommitténs mening nu icke ifrågakomma att inskränka kommunernas frihet i större grad än vad som kan anses nödvändigt med hänsyn till enskilda intressen. Dagens kommuner har på olika områden funnits kunna utan statlig kontroll handha även frågor av stor betydelse för den enskilde. Åt-

skilliga kommunala beslut — som ej är underkastade statlig fastställelse — kan få en långt större ekonomisk betydelse för den enskilde än avgifterna på renhållningens område.

En avvägning mellan ovan berörda intressen föranleder kommittén att förorda att renhållningstaxorna regelmässigt skall antagas av kommunens fullmäktige under det att någon prövning av taxorna från statlig myndighets sida ej anordnas. De allmänna kommunalrättsliga normerna kan sägas medföra sådana garantier för respekterande av självkostnads- och likställighetsprinciperna att en särskild statlig kontroll förefaller överflödig. Här förordade ordning bör tillämpas såväl beträffande taxor för kommunalt renhållningsverk som taxor, vilka skall följas vid entreprenad på kommunalt uppdrag. Fullmäktiges beslut bör omfatta avgifter för alla tjänster, som är av sådan enhetlighet att taxor kan tillämpas för dem. När det gäller tjänster för vilka kostnaderna med nödvändighet måste bestämmas efter mera individuella metoder (sid. 52), synes en lämplig ordning vara att det får ankomma på vederbörande förvaltningsnämnd eller på entreprenör att handlägga prisfrågorna. Avgifterna synes i dessa fall kunna helt bibehålla sin privaträttsliga prägel.

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

Till särskild behandling skall här slutligen upptagas *vissa frågor om avgifter vid kommunalt renhållningsmonopol.* Såsom andra lagutskottet uttalat (sid. 9) råder viss oklarhet i fråga om kommuns rätt att uttaga bortforslingsavgifter även då vederbörande ej använt sig av kommunens tjänster.

Monopol synes vara vanliga på renhållningsväsendets område. Hälsovårdsstadgan innehåller inga bestämmelser om sådana monopol. Stadgan och dess förarbeten medger på olika sätt att den enskilde själv ombesörjer olika led i renhållningen. Här kan erinras om att av förarbetena i anslutning till 49 § framgår att ifrågavarande bestämmelse, där lokal hälsovårdsordning ej stadgar förbud däremot, ej hindrar att köksavfall o. d. lägges i gödselstad eller på kompost. Bestämmelserna i 51 § att orenlighet skall bortforslas »eller på annat sätt så omhändertagas, att sanitär olägenhet ej uppstår» anses medge att orenlighet och avfall behålles för användning t. ex. som djurmat eller råvara. I hälsovårdsstadgekommitténs förslag ingick bestämmelse att omhändertagande på annat sätt än genom bortförande till allmän anläggning icke fick ske utan medgivande av hälsovårdsnämnd. Den föreslagna bestämmelsen kom icke att ingå i hälsovårdsstadgan. Det

kan erinras om att departementschefen i dessa frågor hänvisat till att erforderliga förbudsbestämmelser kunde intagas i lokala hälsovårdsordningar. Förebilder för monopol finns i den av Kungl. Maj:t fastställda normalhälsovårdsordningen. Här skall hänvisas till den i 12 § föreskrivna skyldigheten att för enskild förbränningsanläggning inhämta tillstånd av hälsovårdsnämnd. Vidare kan efter 15 § normalhälsovårdsordningen föreskrivas att hämtning och bortforsling skall utföras genom kommunens försorg och att annan än av kommunen för detta anlitad personal icke må ta befattning därmed. Vidare märks den i 25 § intagna bestämmelsen om rätt för hälsovårdsnämnd att medgiva undantag från bl. a. bestämmelserna i lokal hälsovårdsordning i den mån så kan anses påkallat av lokala förhållanden eller andra omständigheter samt så kan ske utan väsentlig olägenhet från sanitär synpunkt.

Normalhälsovårdsordningen med dess bestämmelser om hälsovårdsnämnds dispensrätt ger utrymme för visst hänsynstagande till enskildas intressen. Emellertid vill det — såsom framgår av ett flertal avgöranden (sid. 37) — synas som om äldre hälsovårdsordningar och lokala renhållningsstadgor ofta icke lämnat samma utrymme för undantagande från monopol. I rättspraxis har godtagits föreskrifter med långt gående skyldigheter för den enskilde att nyttja allmänt verks tjänster och att betala avgifter utan sådant nyttjande. Dessa äldre lokala föreskrifter bör nu — såsom departementschefen förutsatt 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 från normalhälsovårdsordningen avvikande, för den enskilde strängare bestämmelser kan vinna godkännande.

Den av andra lagutskottet berörda oklarheten torde väsentligen sammanhänga med den skiftande och på sina håll restriktiva inställning till undantagsfrågorna, som lokala förordningar uppvisar. Spörsmålen om dispenser kan självfallet äga stor betydelse för den enskilde. Med en utsträckt avgiftsrätt får dessa frågor än större betydelse. Spörsmålen kommer också i ett delvis annat läge. Fastigheter eller grupper av fastigheter med egna eller gemensamma förbränningsanläggningar kan ha ett starkt intresse att bli undantagna från nyttjande- och avgiftstvång för såväl hämtning och bortforsling som oskadliggörande.

Skäl kan onekligen anföras för viss återhållsamhet i dispenshänseende. Ett långtgående tillåtande av enskilda åtgärder kan försvåra hälsovårdsnämndernas möjligheter att sörja för och kontrollera de sanitära förhållandena i orten. Åtminstone för de något större tätorterna synes enskilda åtgärder och anläggningar ofta kunna innebära olägenheter från sanitär synpunkt. Därtill kommer att de samhälleliga investeringarna i ett välordnat renhållningsväsende med moderna anläggningar och modern utrustning kan kräva ett brett och konstant underlag av kunder. I anslutning till

hälsovårdsstadgans bestämmelser om hälsovårdsordning har departementschefen (prop. nr B 46/1958) berört det intresse kommunen kan ha av föreskrifter, som ur teknisk eller ekonomisk synpunkt befordrar en ändamålsenlig kommunal verksamhet men som går utöver vad som ur allmän hälsovårdssynpunkt är påkallat. Bestämmelser, som otvetydigt ej är sanitärt påkallade, får emellertid — uttalar departementschefen — ej intagas i hälsovårdsordning. Det vill synas kommittén som om man vid denna bedömning av frågornas sanitära sida icke uteslutande har att ta hänsyn till de sanitära förhållandena i det enskilda fallet utan också måste beakta intresset ur allmän sanitär synpunkt av förhållandevis långtgående samhällsinsatser.

Den enskildes berättigade intressen kan emellertid åberopas mot ett alltför strängt upprätthållet monopol. Dessa intressen har i hälsovårdsstadgan beaktas bl. a. genom föreskriften (65 § andra stycket) att vid meddelande av föreskrifter i hälsovårdsordning skall tillses, att därigenom ej lägges onödigt tvång på allmänheten eller eljest göres obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Där det redan finns en godtagbar egen anläggning, skulle ett förbud mot användande av denna kunna göra nedlagda kostnader helt onyttiga. I viss utsträckning kan det väl även i fortsättningen befinnas ändamålsenligt och ekonomiskt fördelaktigt att åstadkomma enskilda förbränningsanläggningar. Det kan också tänkas att exempelvis vissa grupper av näringsidkare någon gång kan finna det fördelaktigt att gemensamt ombesörja bortforsling och oskadliggörande av visst slag av avfall. Ibland kan det också för samhällets del vara till fördel att det allmänna verket ej behöver befatta sig med mera speciell renhållning.

Avvägningen mellan de motstående intressena bör enligt kommitténs mening föra med sig att för ett undantagande från monopol främst bör erfordras att detta ej kan föranleda *väsentliga olägenheter från sanitär synpunkt*. Det får anses berättigat att, åtminstone för mera betydande tätorter, kraven i sanitärt hänseende härvid göres förhållandevis stränga. Särskilt bör så kunna vara fallet för orter, där samhällets anläggningar är fullt moderna. Utrymmet för dispenser förefaller emellertid med ovan förordade villkor kunna bli opåkallat stort. Även synpunkter av ekonomisk eller teknisk art bör kunna vinna beaktande. Enskilda åtgöranden och anläggningar 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 väsentligen dyrare än vid enskilda åtgärder, bör hans intressen i regel vika för det allmänna intresset av ett välordnat, alla berörande renhållningsväsende. För vanlig fastighetsrenhållning kan i sådana fall ett undantagande i regel ej anses befogat. Dispenser bör däremot kunna meddelas där 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. Det här antydda villkoret för dispens torde kunna knytas till förekomsten av »*särskilda skäl*».

De av kommittén här förordade riktlinjerna synes i stort sett överensstämma med den reglering frågorna fått i normalhälsovårdsordningen. En utsträckning av avgiftsrätten och en författningsreglering av denna kan emellertid göra det befogat att principerna vinner uttryck i lag. Detta torde vara ägnat att främja en fastare och enhetligare ordning när det gäller dispenserna. Kommittén har övervägt ett upptagande av en bestämmelse i hälsovårdsstadgan. Den skulle emellertid vara svår att inpassa i stadgans allmänna uppbyggnad och innebära en där eljest icke förekommande detaljreglering. Kommittén har därför stannat för att i avgiftslagen intaga en bestämmelse att avgift ej får uttagas av den, som enligt hälsovårdsnämnds prövning funnits kunna själv omhänderha renhållning utan anlitande av kommunalt verk eller kommunal entreprenör. Såsom framgått skall prövningen icke helt inskränkas till de sanitära förhållandena utan även innefatta synpunkter av ekonomisk och teknisk art. De sanitära frågorna står emellertid i förgrunden och de synpunkter, som kan inverka på bedömningen, har ett så starkt samband att prövningen i dess helhet lämpligen bör ankomma på hälsovårdsnämnd.

Den förordade bestämmelsen måste upptaga också villkoren för dispens. Dessa har utformats i nära anslutning till normalhälsovårdsordningens dispensbestämmelse. För de kommuner, som har till denna anslutande hälsovårdsordning, erfordras sålunda ej ändring av de lokala föreskrifterna. För andra kommuner med monopol kan ändringarna vara påkallade; sådana förutan skulle emellertid den i avgiftslagen intagna bestämmelsen äga giltighet.

I bestämmelsen föreslås slutligen få ingå en hänvisning till hälsovårdsstadgans besvärsbestämmelse. Därigenom kan förvaltningsbesvär anföras mot beslut i frågor om undantagande. Vid den prövning i sak, som besvärsinstansen har att underkasta ett överklagat beslut, torde den av kommittén ovan förordade avvägningen kunna tjäna till ledning för upprätthållande av skäliga marginaler mot ett absolut monopol.

Specialmotivering till författningsförslaget

Lagförslaget reglerar inga frågor om kommunernas skyldigheter i renhållningshänseende. Såsom hittills skall det vara kommunernas sak att bestämma om kommunalt renhållningsverk skall finnas och om kommunal entreprenör skall anlitas liksom om vilka åtaganden, som skall kunna göras av verket eller entreprenören. Den vidgade avgiftsrätten bör emellertid kunna medverka till att kommunerna söker tillgodose alla väsentliga intressen, som för en orts vidkommande kan föreligga av renhållning genom det allmännas försorg eller förmedling. Lagen innehåller bestämmelser om den rätt till avgiftsuttag, som skall föreligga för renhållningsåtgärder genom kommunalt verk eller kommunal entreprenör. Renhållning, som ombesörjes av fastighetsägares entreprenör, omfattas ej av avgiftsbestämmelserna.

§ 1.

Avgiftsrätt skall föreligga för många olika slag av åtaganden, som kan ifrågakomma vid kommunal renhållning till den enskildes tjänst (se sid. 51). Endast sådan renhållning, som avses i hälsovårdsstadgan omfattas av avgiftslagens bestämmelser. Med uttrycket »enskild renhållning» avses renhållning, som ankommer på vederbörande fastighetsägare, rörelseidkare etc. Med »enskild» i denna bemärkelse måste här jämställas renhållning i anslutning till byggnad eller rörelse, som äges eller drives av stat eller kommun. Om direkta avgifter ej uttages för renhållning för kommunal fastighet, måste därför från de kostnader som skall fördelas genom avgifter dragas vad som kan beräknas motsvara kostnaderna för ifrågavarande tjänster åt kommunen. Avgifter kan givetvis ej uttagas för på kommun ankommande renhållning å allmän plats o. d.; denna del av renhållningen skall skattefinansieras. — Alla i lagen avsedda åtaganden förekommer givetvis ej på alla orter.

Bestämmelsen i andra stycket anger högsta gränsen för avgiftsuttaget. En erinran har intagits om skyldighet att iakttaga en nettoprincip genom avdrag av kostnader för anläggningarnas användande för annat ändamål, varvid som exempel omnämnts produktion av elkraft eller värme. Sådana avdrag från kostnadsunderlaget för avgiftsberäkningen måste vidare ske bl. a. då verket med vinst utför tjänster åt annan kommun. Om kostnaderna för sådana tjänster icke avviker från kostnaderna för tjänster åt kommunens egna invånare, bör emellertid kostnaderna, om tjänsterna tillhandahålles efter självkostnadsprincipen, kunna inräknas i ett gemensamt

kostnadsunderlag och enhetliga avgifter tillämpas såväl mot kommunens egna invånare som den andra kommunens. — Här skall vidare erinras om att ibland kan vara anledning att utöver vad som följer av nettoprincipen ytterligare inskränka avgiftsuttaget (se sid. 49). I övrigt hänvisas här till sid. 47 ff.

Vid kommunal entreprenad måste entreprenadavtalet kunna läggas till grund för prissättningen. Avgifterna bör kunna innefatta skälig vinst till entreprenören men därutöver ej inbegripa andra slag av kostnader än de som omförmäles i andra stycket av paragrafen. Om endast viss del av bestyren skötes av entreprenör och återstoden av kommunalt verk, är det självfallet endast för de förra bestyren som entreprenadsumman skall läggas till grund för avgiftsuttaget. Det kan ej anses vara något hinder att sammanslå 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 av kommunalt verk. — I övrigt hänvisas här till sid. 54.

Då vissa åtgärder ankommer på entreprenör (exempelvis hämtning och bortforsling) och andra på kommun (oskadliggörandet) bör i största utsträckning användas avgifter, som avser alla leden gemensamt. Avgifterna får då upptagas antingen av kommunen eller entreprenören och avräkning sedan ske dem emellan.

2 §.

Den kommunala renhållningstaxan bör ange avgiftsbelopp och beräkningsgrunder för de i orten förekommande, normala renhållningsåtagandena från kommunalt verk eller kommunal entreprenör. Självfallet kan olika avgifter och beräkningssätt föreskrivas för olika slag av åtgärder och produkter. Avgifterna kan uppdelas i fasta avgifter och efter nyttjandet varierande avgifter (se sid. 53 f.). I övrigt hänvisas här till sid. 52 f. och 55 f.

Kommunerna bör vara oförhindrade att i kommunal renhållningstaxa upptaga avgifter också för tjänster, som ej hänför sig till renhållning enligt hälsovårdsstadgan. Avgiftslagens bestämmelser är emellertid ej tillämpliga för sådana tjänster.

Andra stycket innehåller bestämmelser om avgifter utanför taxa. Även för här avsedda tjänster måste självkostnads- och likställighetsprinciper så långt möjligt tillämpas. Även kommunal entreprenör måste inom ramen för honom tillkommande ersättning begagna sådana objektiva normer för ersättningen för särskilda tjänster. Det är angeläget att icke ett onödigt stort område lämnas öppet för en mera fri avgiftssättning. Ibland bör det vara möjligt att upprätta taxa även för särskilda tjänster. Det ankommer då på fullmäktige att bestämma också dessa taxeersättningar. Taxa kan ifrågakomma exempelvis för särskilda tjänster, som ej alltför sällan återkommer och som tages i anspråk av flera kunder och ej företer några stora individuella variationer. — Här hänvisas ytterligare till sid. 52.

3 §.

I bestämmelsen reglerad fråga har redovisats å sid. 54 f. Det synes ej nödvändigt att i taxan ges mer än en huvudregel för avgiftsskyldighetens fullgörande; i övrigt kan visst utrymme lämnas för avvikelser i särskilda fall genom överenskommelser mellan de av vederbörande avgift berörda intressenterna.

Då fastighetsägarna har att gentemot verket eller entreprenören svara för renhållningsavgifterna måste hyresgästerna räkna med att över hyran bidraga till kostnaderna (se sid. 55).

4 §.

Bestämmelsen äger tillämpning endast då monopol för kommunalt verk eller kommunal entreprenör råder. Den reglerar den rätt till individuellt undantagande från avgiftstvång, som kan tillkomma den enskilde. Någon prövningsrätt för verket eller entreprenören föreligger ej; verket eller entreprenören har endast att konstatera om tillstånd till undantagande meddelats av hälsovårdsnämnden. I vissa fall, såsom då en av viss grupp fastighetsägare antagen entreprenör tillfredsställande fullgör renhållningsuppgifter, bör hälsovårdsnämnd kunna ge ett på lämpligt sätt begränsat, gemensamt tillstånd. — Ett undantagande från nyttjande- och avgiftstvång kan självfallet förekomma också därigenom att ett monopol ej göres fullständigt i det att verket eller entreprenören ej åtager sig renhållningen för visst område eller renhållning av visst slag. Ett undantagande av detta slag blir reglerat genom i hälsovårdsordningen upptagna, allmänna begränsningar i monopolet.

I bestämmelsen reglerade frågor har behandlats å sid. 56 ff.

Lagens ikraftträdande torde ej nödvändiggöra en omedelbar övergång till ny renhållningstaxa för kommuner, som ej genast vill begagna rätten till ökat avgiftsuttag efter lagens principer. Nu gällande taxor torde vanligen vara fastställda av fullmäktige och nödiga regler finnas för bestämmande av vem som är avgiftsskyldig. Bestämmelsen i 4 § blir emellertid genom ikraftträdandet omedelbart tillämplig och kan i vissa fall ge anledning till ändring av häremot stridande bestämmelser i hälsovårdsordning eller annan lokal förordning.

Övergångsbestämmelserna innehåller föreskrifter om avgiftsuttaget för äldre anläggningar. Som huvudprincip skall gälla att lagen ej äger tillämpning å anläggningar, som tillkommit före lagens ikraftträdande. På tid därefter belöpande kostnader för drift, underhåll och förnyelse skall däremot kunna inräknas i kostnadsunderlaget. Denna princip framstår i viss mån som ett undantag från huvudprincipen och har därför särskilt reglerats. I övrigt hänvisas här till sid. 49 f.

Förslag till

Lag 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 avgiftter uttagas allenast för kostnader, som avse drift, underhåll och förnyelse av anläggningen och belöpa å tid efter lagens ikraftträdande.

Sammanfattning

Kommunerna kan nu uttaga renhållningsavgifter för hämtning och bortforsling av sopor, avfall, latrin och annan orenlighet men äger ej avgiftsfinansiera kostnaderna för anordnande och drift av anläggningar för orenlighetens oskadliggörande. Huvudfrågan för utredningen är huruvida avgiftsrätten skall utsträckas till oskadliggörandet.

En del skäl, särskilt sådana av principiell natur, kan anföras mot en vidgad avgiftsrätt. En övergång till moderna anläggningar är sålunda främst motiverad med hänsyn till allmänhygieniska intressen, gemensamma för alla samhällets invånare. Andra skäl talar emellertid för att också oskadliggörandet skall kunna avgiftsfinansieras. Praktiska olägenheter följer av åtskillnaden i finansieringshänseende mellan hämtning — bortforsling och oskadliggörande. Vid enklare metoder för oskadliggörande har kostnadsfrågorna spelat en underordnad roll. Kraven på övergång till moderna förbränningsanläggningar o. d. har fört finansieringsfrågorna i ett annat läge och påkallar ett av nu gällande regler obundet ställningstagande. Den enskildes skyldigheter i renhållningshänseende kan i dag ej anses fullgjorda genom att orenligheten på hans bekostnad föres till soptipp e. d. Från samhällets synpunkter kan kostnaderna för en modern anläggning vara betydande och tillkomsten av en sådan anläggning kan fördröjas av konkurrensen med andra investeringsbehov. Den ökning av renhållningsavgifterna, som skulle kunna föranledas av en avgiftsrätt också för oskadliggörandet, kan däremot från den enskilde nyttjarens synpunkt framstå som förhållandevis måttlig. En rätt till avgiftsfinansiering kan beräknas främja tillkomsten av moderna anläggningar. Kostnadsfrågorna har belysts i särskild sakkunnigutredning, som fogats som bilaga till betänkandet. Enligt den särskilda utredningen kan kostnaderna för en modern förbränningsanläggning — kapital och driftskostnaderna tillsammans — beräknas vara av storleken 2,50—5,00 kronor per år och invånare medan de nuvarande renhållningsavgifterna beräknas utgöra i genomsnitt omkring 15 kronor per år och invånare.

Övervägandet av skälen för och emot en reform föranleder kommittén att förorda att kommunerna nu ges *rätt* att avgiftsfinansiera också samtliga kostnader för oskadliggörande av sopor, avfall, latrin och annan orenlighet. Ibland kan finnas anledning för kommunerna att icke fullt utnyttja denna avgiftsrätt. Så kan exempelvis vara fallet då en anläggning till storlek och standard delvis överdimensioneras med sikte på framtida behov.

Avgiftsfrågorna föreslås reglerade i särskild *lag om kommunala ren-*

hållningsavgifter. Lagen reglerar ej frågor om omfattningen av de kommunala renhållningsåtagandena utan endast avgiftsrätten för de tjänster åt enskild renhållning, som faktiskt fullgöres genom kommunalt renhållningsverk eller kommunal entreprenör. Lagen reglerar endast avgifter för sådan renhållning som avses i hälsovårdsstadgan. Alla leden i renhållningen — hämtning, bortforsling och oskadliggörande — omfattas av lagbestämmelserna.

Avgifterna skall beräknas med iakttagande av självkostnadsprincipen. För renhållningsåtgärder, som ombesörjes av kommunal entreprenör, skall entreprenadsumman kunna läggas till grund för avgiftsberäkningen.

Vanligen förekommande renhållningstjänster skall upptagas i *kommunal renhållningstaxa,* som skall antagas av kommunens fullmäktige. Kommittén har ej ansett erforderligt att taxan underkastas någon prövning av statlig myndighet. Avgifterna kan uppdelas på fasta avgifter och avgifter, som anpassas efter omfattningen av renhållningen åt vederbörande kund. Genom en sådan uppdelning möjliggöres bl. a. en skälig uppdelning av kostnaderna mellan helårsbebyggelse och fritidsbostäder. För sådana sporadiska tjänster, som måste ske i särskild ordning, skall, om taxan ej omfattar tjänsterna i fråga, särskilt ersättning kunna uttagas efter verkets eller entreprenörens bestämmande.

I taxan skall intagas föreskrift om vem som har att svara för avgifterna gentemot verket eller entreprenören. Där fastighetsägare skall fullgöra denna skyldighet, måste emellertid hyresgästerna räkna med att över hyran bidraga till kostnaderna.

Lagförslaget innehåller särskild bestämmelse om den enskildes rätt till befrielse från avgiftsskyldighet. Avgift skall ej få uttagas i den mån den enskilde erhållit tillstånd av hälsovårdsnämnd att ombesörja renhållningsåtgärd utan anlitande av kommunalt verk eller kommunal entreprenör. Sådant tillstånd skall lämnas då så kan ske utan väsentlig olägenhet från sanitär synpunkt och särskilda skäl därför föreligger. Dispensavgörandena skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär enligt hälsovårdsstadgans besvärsbestämmelse.

Lagregleringen avses ej medföra något tvång för kommunerna att antaga nya renhållningstaxor. Endast då en kommun vill utnyttja den vidgade avgiftsrätten finns i allmänhet anledning att besluta ny taxa. Enligt övergångsbestämmelserna får anläggning, som tillkommit före lagens ikraftträdande, ej avgiftsfinansieras. På tid efter ikraftträdandet belöpande kostnader för drift, underhåll och förnyelse av äldre anläggning skall dock kunna ingå i avgiftsunderlaget.

BILAGA

Metoder och kostnader för oskadliggörande av sopor o.d.

Sopor och sopmängd

Med oskadliggörande av sopor avses här sopors uppläggning på en avstjälpningsplats (soptipp) eller behandling av sopor i en destruktionsanläggning av något slag.

Vad är då sopor?

Studerar man äldre renhållningsföreskrifter för svenska städer och samhällen finner man ofta långa uppräkningar av vad man anser ingå i begreppet sopor. Från en mellansvensk stad hämtas följande exempel: Golvsopor, sopor från gård och gata, trädgårdsavfall, aska, kol eller sot, förbrukade klädespersedlar och husegeråd, glas, porslin, blecksaker, metallskrot, papper och annat torrt avfall.

Hälsovårdsstadgan talar om bl. a. »sopor, köksavfall och annan dylik orenlighet», men ger ingen definition på begreppet sopor. Så gör ej heller normalhälsovårdsordningen eller förarbetena till stadgan.

Svenska Kommunaltekniska Föreningens renhållningskommitté utgav 1956 (SIKTF:s Handl. nr 5/1956) Terminologi för renhållning, granskad av Tekniska Nomenklaturcentralen.

Det avfall, som nu kan anses vara av intresse, kan enligt nämnda terminologi tillhöra någon av grupperna sopor, köksavfall, industriavfall, affärssopor, slagg och aska samt trädgårdsavfall.

Med *sopor* avser man »avfall från hushåll och gårdsområde ävensom annat avfall i mindre mängd, allt under förutsättning att avfallet får och utan olägenhet kan läggas i sopkärl.»

Köksavfall är avfall från matberedning samt matrester.

Trädgårdsavfall skall utgöra huvudsakligen vegetabiliskt avfall från trädgård.

När det i det följande talas om *sopor* avses sådant avfall, som normalt uppstår i och vid bostäder, och som lägges i fastighetens sopkärl eller annan motsvarande behållare (papperssäck, storbehållare e. d.) för bortforsling. Inom vissa gränser är det den enskilde som avgör vad som skall utgöra sopor; vad han lägger i sopkärl blir i regel behandlat som sopor.

Den ovan angivna definitionen av begreppet sopor, dvs. avfall som normalt uppstår i och vid bostäder, hindrar icke att kommunerna vid fastställandet av renhållningsavgift för sophämtning (hopsamling, bortforsling och lossning) tillämpar en vidare tolkning av begreppet. Man tillåter alltså i allmänhet, att i sopkärl i bostadsfastighet även får läggas avfall från i fastigheten befintliga affärer, verkstäder etc. och avfall från reparationsarbeten i fastigheten allt under förutsättning att avfallsmängden är relativt ringa i förhållande till husshållsavfallet och att det rymmes i sopkärlen.

Sopmängden brukar uttryckas i m³, men detta är ett mindre exakt mått när man ej känner sopmassans sammansättning och komprimering. På enstaka platser (främst där man har sopförbränningsanläggning) väges soporna. Både volym och vikt är av intresse, bl. a. för sopfordonens rymd och bärkraft, för dimensionering av förbränningsanläggningar osv., men vägning är i regel svår att ordna. Man får därför i allmänhet nöja sig med mätning av volymen.

I Göteborg är varje fordons lastkapacitet i m³ bestämd med äldre tiders öppna hästfordon som utgångspunkt. Genom att multiplicera antalet under viss tid körda lass med volymen per lass erhålles totala sopmängden för perioden. Större delen av soporna i Göteborg väges även på fordonsvåg.

De flesta städer och samhällen torde använda sig av volymmätning i sopkärlen. Antalet tömda sopkärl gånger dessas nominella rymd ger den hämtade sopmängden. SKTF:s terminologi anger att med »avfallsvolym» avses avfallets volym på fastighets uppsamlingsplats. Detta beräkningssätt skulle för Göteborg ge ca 50 % större sopmängd än där praktiserad mätning i fordon. Med sopvolym avses i det följande den i kärl e. d. uppmätta mängden.

Särskilt under senare år har sopmängden per individ stigit kraftigt, delvis beroende på höjd levnadsstandard men främst på de nu vanliga engångsförpackningarna av papper och papp, glas, plåt och plast. Sopmängden per individ och år varierar starkt mellan olika orter, mellan ca 0,4 och 1,6 m³, så vitt som det kan utläsas ur tillgänglig statistik. Skillnaden kan bl. a. bero på olika mätningsmetoder, olika taxesystem som ger olika packningsgrad i kärlen samt olikheter i lokala föreskrifter om vad som får och icke får läggas i sopkärlen.

I Göteborg var 1961 sopmängden per individ och år 1,22 m³ mätt i fordon såsom förut angivits. Mätt i sopkärl torde mängden blivit ca 1,85 m³. Där ingår emellertid en del avfall från affärer, verkstäder, restauranger m. m.

Sätten att uppsamla, bortforsla och mäta avfall varierar från ort till ort, varför alla jämförelser i fråga om sopmängder (totalt och per individ) får göras med försiktighet. Fortsättningsvis räknas här med att sopmängden per individ och år är 1,5 m³ (mätt i kärl) med en vikt av 200 kg (ca 140 per m³). Mätt per genomsnittligt hushåll blir det ca 5 m³ och 650 kg.

På rena landsbygden har man i regel inga sopbehandlingsproblem. Vad som kan ruttna eller multna lägger man bland husdjurens gödsel eller i kompost för användning som gödningsämne. Odugligt material bränner man eller gräver ner. Så snart det gäller samhällsbildningar brukar däremot problem uppstå. Med ökad storlek på samhället ökar också svårigheterna att bli av med avfallet.

Metoder för oskadliggörande

Ju större ett samhälle är och ju tätare samhällena ligger varandra desto svårare blir det att skaffa lämpliga avstjälpningsplatser. Man har kanske funnit och tagit i bruk en plats, som man anser lämplig för soptippning. Det dröjer ofta betydligt kortare tid än man tänkt sig innan bebyggelsen hunnit dit eller olägenheter av avstjälpningsplatsen visar sig. Man får ge sig i väg allt längre och längre bort från samhällets centrum med dyrbara transporter som följd och till slut inser man, att man måste finna andra vägar för sopornas oskadliggörande.

Man har inom och utom Sverige prövat olika metoder för oskadliggörande av sopor. Ibland avser man att tillvarataga sopornas värdefullare beståndsdelar, ibland att finna en metod, som medger att destruktionsanläggningen förlägges centralt med korta och därmed billiga transporter som följd. Här skall nu lämnas en kortfattad redogörelse för en del metoder, nämligen

1. Kompostering (inkl. danobehandling m. m.)
2. Tippning på avstjälpningsplats
3. Förbränning i värmecentraler
4. Förbränning i sopförbränningsanläggningar för större områden
5. Övriga metoder.

1. Kompostering

Sopor användes förr i stor utsträckning som gödselmedel, ofta tillsammans med latrin. Efterfrågan har minskat, dels på grund av att soporna undan för undan kommit att innehålla allt mer av sådant som ej är önskvärt i en kompost, dels på grund av den allt dyrare arbetskraften.

På senare år har man emellertid på sina håll åter börjat tillföra jorden sopornas organiska beståndsdelar. Bl. a. i Holland, där man bedriver intensivt jordbruk och trädgårdsodling samt nyodlar sandjordar, komposteras sopor från en del städer. Sedan soporna befriats från i detta sammanhang olämpliga beståndsdelar användes de till jordförbättring, ofta efter bearbetning i maskiner. Skrymmande och odugligt material återstår, enligt uppgift 10—50 % av ursprunglig mängd. I Arnhem i Holland uppfördes år 1961 en anläggning för en kostnad av omkring 4 milj. kronor och avsedd att taga hand om soporna från en folkmängd av 175 000 personer, dvs. 20 à 25 kr per invånare vid denna storlek på anläggningen. Driftkostnaderna uppges till omkring 20 kronor per ton och den kompost som produceras uppges kunna säljas till ett pris av omkring 7 kr per ton. Man tillvaratager dessutom en del metaller m. m.

En annan komposteringsmetod är den s. k. Dano-metoden. Metoden går ut på självmalning av soporna i en roterande, med såll försedd trumma med åtföljande kompostering av produkten. Metoden har i Sverige använts i Malmö, Karlskoga, Täby och Trollhättan. Det vill synas som om metoden är lämplig för vissa slag av sopor, t.ex. från villaområden, men olämplig för avfall från affärer o. d. Den nuvarande stora mängden papper i soporna uppges medföra olägenheter vid malningen och detta gäller även plastföremål av olika slag samt textilier. I Malmö användes danometoden för 10—12 % av soporna. I Täby är det numera en mycket liten del av soporna som behandlas. Det föreligger där viss efterfrågan på färsk kompost till drivbänkar etc. men efterfrågan har gått ner kraftigt. I Karlskoga behandlas större delen av hushållsavfallet, men endast en liten del av produkten kan säljas. Man har där stora bekymmer med avsättningen p. g. a. glassplittret i produkten.

Danoanläggningen i Trollhättan är endast något år gammal och av modernare konstruktion än de övriga här i landet. Den är kombinerad med sopförbränningsugnar för det som ej går att mala. Under den korta tid som anläggningen varit i funktion har man haft svårt att sälja produkten, även här bl. a. på grund av glassplittret.. En danoanläggning jämte ugnar torde för en stad med omkring 30 000 invånare draga en anläggningskostnad av ca 1,5 milj. kr eller ca 50 kr per invånare. Driftkostnaderna är relativt höga p. g. a. det manuella arbete, som måste utföras. Ur soporna får man i möjligaste mån plocka bort glasflaskor, klädespersedlar, trälådor m. m. och efter malningen återstår en hel del material, som får brännas eller köras till tipp.

Man torde kunna påstå, att danometoden ej här i landet infriat de förhoppningar, som man från början på sina håll ställt på den.

Malning av sopor i speciella sopkvarnar har förekommit utomlands. Såväl denna form av sopmalning som danometoden kan ha sitt berättigande bl. a. när det gäller att skaffa täckningsmaterial till soptippar. Man kan på eller vid tippen mala en del av sopmängden och använda den erhållna produkten för täckning. Kostnaden för malningen får då vägas mot kostnaden för inköp och transport av annat täckningsmaterial.

Gödselvärdet hos komposterade eller enbart sönderdelade sopor är ganska ringa och det största värdet torde ligga däri att jorden tillföres organiska ämnen,

som är av betydelse för bakterielivet i jorden. Detta i sin tur är av vikt för växternas förmåga att upptaga jordens mineralämnen.

Framställning av kompostgödsel på ena eller andra sättet är ej särskilt hygieniskt eller estetiskt tilltalande och fordrar relativt stort markområde. Största nackdelen med komposteringen torde dock vara svårigheten att bli av med produkten till ett pris, som icke medför alltför stor uppoffring från tillverkarens sida. Man torde ej kunna vänta sig att kompostering av sopor i större skala kommer till stånd i Sverige.

2. Tippning på avstjälpningsplats

Det torde fortfarande vara mycket vanligt, att sopor tippas utan att någon form av täckning utföres. Utmärkande för en sådan »öppen tipp» är förekomsten av råttor, fåglar och flugor samt dålig lukt. »Täcktippen» är en väsentlig förbättring ur sanitär och estetisk synpunkt. Tippningen på en täcktipp skall bedrivas så, att soporna utlägges i skikt, som undan för undan täckes med jord eller dylikt.

Såväl den öppna som den täckta soptippen medför olägenheter och risker. Blotta förekomsten av en tipp kan medföra verkliga eller inbillade obehag hos närboende. Den kan hindra närliggande marks användning för bebyggelse. Man får ej bortse från risken för förorening av grundvattnet och närliggande vattendrag. Självantändning eller antändning genom glödande aska förekommer och brand i en soptipp är ofta svår att släcka. Den kan ligga och pyra länge för att plötsligt flamma upp. Att med vatten från markytan söka släcka en sådan brand lönar sig i regel ej, utan eldhärden måste grävas fram. Brandröken luktar ofta illa och detta gör även de ruttnande soplager, som man måste gräva sig ned genom.

Anläggningskostnad för soptipp kan ej anges. I regel väljer man väl mark, som för tillfället saknar nämnvärt värde. Befintligheten av soptippen kan dock göra närliggande mark mindre tilldragande och den eventuella prissänkningen på denna mark får kanske räknas som en del av anläggningskostnaderna. Ibland får kommun köpa lantgårdar för att få mark till tipp. I regel måste väg byggas, och detta kan bli dyrbart beroende på markens beskaffenhet, vägens längd och bredd m. m. Reningsanordningar eller ledningar för avloppsvattnet kan bli nödvändiga. Planeringstraktor, garage för denna, personalrum etc. kan också erfordras.

Driftkostnaderna är beroende på många faktorer, men för en väl skött tipp torde de inkl. sociala kostnader, centraladministration m. m. vara av storleksordningen 0,75 kr. per m^3. Därtill kommer mark- och vägkostnad m. m. Säg total kostnad ca 1,00 kr per m^3.

Lämpligt förlagd och väl skött torde en täcktipp få anses såsom en hygieniskt godtagbar lösning av våra samhällens problem att bli av med soporna.

3. Förbränning i värmecentraler

När bostadsbyggandet efter andra världskrigets slut åter sattes igång på allvar skedde byggandet oftast i regi av sammanslutningar av byggmästare, kommunala bostadsföretag eller bostadsrättsföreningar, vilka inriktade sig på att bygga stora grupper hus inom ett begränsat område med gemensamma anordningar för t.ex. uppvärmning och tvätt. Utredningar visade, att den ekonomiskt lämpliga storleken på värmecentraler var betydligt större än man förut antagit. Man började också vid denna tid mer än förut att sträva efter att få ner bostadskostnaderna och man ansåg sig ha en hel del att vinna bl. a. genom att själv sköta sophämtningen. Man jämförde då (de kommunala) avgifterna för sophämtningen med de

kostnader man själv trodde sig kunna sköta renhållningen för. Dessutom skulle man tjäna en del på att tillvarataga värmet vid sopeldning.

För att genomföra sophämtning och sopförbränning i egen regi skaffade man t. ex. en traktor med släpvagn för transporterna och en värmeledningspanna konstruerad för sopförbränning. Principen för dessa sopförbränningspannor är att sopeldningen sker med stödfyr av i regel olja för att oförbränt i rökgaserna från soporna därigenom skall förbrännas helt, så att inga illaluktande partiklar skall gå ut genom skorstenen. Nu är det ju dock så, att oljebrännare stänges av genom termostat när panntemperaturen stigit till omkring 80° C. (Bränslevärmet i dessa pannor kommer till ca 1/3 från sopor och till ca 2/3 från olja.) Rökgaserna från soporna går då ut i skorstenen utan att bli fullständigt förbrända med dålig lukt i omgivningen som följd. Detta förhållande inträffar särskilt sommartid, eftersom värmebehovet då är ringa. Det finns givetvis välskötta sopförbränningspannor, men berättigade anmärkningar kan riktas mot en del sådana anläggningar. Särskilda krav kan vara motiverade när det gäller anläggningar med förläggning mitt inne i tätt bebyggda områden.

En värmeledningspanna för även sopförbränning är relativt sett obetydligt dyrare än en vanlig panna, och den bör vid noggrann skötsel knappast få kortare livslängd. Anordningar för rökgasrening saknas i regel. Anläggningskostnaderna för sopförbränningen är därför måttliga, vilket också är fallet med transportanordningarna.

Stundom har klagomål riktats mot transporter, som sker i anslutning till enskilda förbränningsanläggningar, ofta på flakvagnar med överfyllda sopkärl. I kostnadshänseende torde transporterna inte alltid ställa sig förmånligare än transporter genom renhållningsverk, särskilt som lossningskostnaderna ofta blir högre. Man har ansett sig kunna elda soporna utan särskilda kostnader eftersom man ändå har personal i värmecentralen. Detta håller knappast streck numera. De allt vanligare helautomatiska s. k. robotcentralerna erfordrar icke den oavlåtliga tillsyn, som förut var nödvändig, utan kan vara obemannade.

Man har tidigare antagit, att vinsten på det vid förbränning av sopor alstrade värmet var hög. Gjorda undersökningar visar emellertid, att man teoretiskt kan räkna med en besparing i form av minskad oljekonsumtion av 0—6 kr per lägenhet och år om värmet från sopeldningen kan utnyttjas hela året. Vid dålig skötsel kan sopeldningen draga ner verkningsgraden för oljeeldningen i så hög grad att förlust i stället uppstår. Sopeldning i värmepannor kan alltså vara en diskutabel affär.

Efter förbränningen av soporna i värmepannor uppstår en förbränningsåterstod av ca 15—20 viktprocent. Borttransporten av detta avfall drager givetvis en del kostnader.

Under senare år har på ett par ställen i landet i anslutning till värmecentraler uppförts särskilda sopförbränningsugnar. Desa ugnar är, i motsats till värmepannorna, icke vattenkylda, varför man kan hålla avsevärt högre temperatur i dem och därigenom ernå bättre och luktfriare förbränning. Värmet kan, om man så önskar, tillvaratagas i en avgaspanna. En nyuppförd anläggning i Göteborg är avsedd att bränna soporna från ca 11 000 lägenheter men den är ännu ej fullt belastad. Förbränningsdelen uppges kosta ca 2 milj. kr, dvs. ca 180 kr per lägenhet och ca 60 kr per invånare. Ugnen är avsedd att drivas i endast ett skift per vardagsdygn och saknar därför sopbunkrar, kran etc. Anläggningen innehåller endast en ugn, varför reserv saknas.

Sopförbränning i en ugn av ovan nämnt slag är av högre klass än sopförbränning i värmepannor. Man har dessutom anledning att räkna med att mera kvali-

ficerad personal får hand om driften när det gäller en större anläggning än när det gäller en mindre värmecentral. Det är dock mycket tveksamt, om det i ett större samhälle är lämpligt att splittra förbränningen på ett flertal anläggningar.

På grund av den korta tid sopförbränningsugnar av detta slag varit i bruk här i landet är det för tidigt att yttra sig om driftkostnaderna för dem. Reparationskostnader och stilleståndstider torde ännu ej kunna bedömas med nämnvärd grad av säkerhet. Automatisering av driften torde man ej kunna räkna med, varför personalkostnaderna ej blir ringa.

Enskild sopförbränning, antingen detta sker i en sopförbränningspanna eller i en sopförbränningsugn, kan vara mindre lämplig ur samhällets synpunkt. Risken för luftförorening (bl. a. sotnedslag) och andra olägenheter är stor, samhället måste oftast hålla reserv för driftstopp och kommunens organ för sophämtningen arbetar mindre effektivt när det ej får svara för all hämtning.

4. Förbränning i sopförbränningsanläggning för större område (stad)

De första egentliga sopförbrännningsanläggningarna byggdes på 1860-talet i England. Hushållssoporna där hade, på grund av att de innehöll stora mängder stenkolsrester, höga värmevärden. Ugnarna var murade och hade plana roster och naturligt drag. Senare byggde man s. k. cellugnar, där rökgaserna förtorkade de färska soporna. Den första sopförbränningsanläggningen på kontinenten byggdes efter engelsk förebild i Hamburg. Den togs i bruk 1896 och var i drift till 1924, dvs. i 28 år.

Från 1911 har man i Tyskland byggt förbränningsanläggningar i 22 städer. Samtliga utom i Hamburg har nedlagts (uppnått åldersgränsen, felkalkylering, man var inte nöjd med systemet, eller andra skäl). I andra länder har emellertid många städer fortsatt att bränna sopor, och det förefaller, som om intresset för sopförbränning ökat avsevärt under senare år även i Tyskland.

De ugnar, som nu för tiden bygges, arbetar kontinuerligt, dvs. soporna fylles i undan för undan och passerar sakta genom ugnen varefter förbränningsåterstoden (slagg och aska) automatiskt matas ut. Personalbehovet är vid moderna ugnar betydligt lägre än vid äldre typer.

Den första kontinuerligt arbetande sopförbränningsugnen byggdes i Danmark enligt system Vølund. Detta system innebär att man har en tork- och en brännrost efter vilken följer en rotérugn för efterförbränning. Mindre ugnar enligt Vølundsystemet utföres dock utan rotérugn och får då torkrost, tändrost och brännrost. Ugnar enligt det fullständiga Vølundsystemet finns bl. a. i Stockholm och enligt det enklare i bl. a. Linköping, Sundbyberg och Uppsala.

Den första moderna sopförbrännningsugnen enligt ett schweiziskt system, von Roll, togs i bruk i Bern 1954. Ugnar enligt detta system har en förtorkningsrost och en förbränningsrost varefter för fullständig utbränning följer en schaktformig slagg-generator, vid vars nedre del en blandning av vattenånga och luft blåses in. Ugnar enligt von Rolls system finns ännu ej i Sverige.

I staden São Paolo i Brasilien igångsattes 1959 en förbrännningsanläggning enligt det tyska systemet Martin, och en anläggning enligt samma system bygges nu i Rotterdam. (Max. kapacitet ca 1 500 ton sopor per dygn. Kostnad ca 40 milj. kr.) Det utmärkande för detta system är en lutande backmatningsrost, som strävar att föra fyren uppåt mot beskickningsändan och icke mot dess nedre del. Därigenom erhålles en viss omrörning av soplagret på rosten.

Dessa tre nu nämnda system, Vølund, von Roll och Martin, synes för närvarande vara de mest kända i Europa när det gäller stora förbränningsanläggningar.

Vid sopförbränningsanläggningar av nu ifrågavarande storlek är det möjligt att för en relativt sett rimlig kostnad effektivt rena rökgaserna. Rökgasreningen kan ske antingen på mekanisk väg (cyklon) eller elektrostatiskt (elektrofilter). Någon gång användes både cyklon och elektrofilter eftersom de var för sig har sin bästa verkningsgrad vid olika storlek på partiklarna i rökgaserna.

När rökgaserna lämnar sopförbränningsugnen har de en temperatur av omkring 1 000° C. För att icke rökgasreningsaggregaten och eventuella rökgasfläktar skall taga skada måste gasen kylas ner till 350 à 400° C innan den får komma i kontakt med dessa anordningar. Denna nedkylning kan ske på olika sätt. Det vanligaste är att man låter gasen passera en avgaspanna där ånga eller hetvatten alstras samtidigt som gasen kyles. Detta förutsätter, att förbränningsanläggningen är ansluten till ett kraftvärmeverk, till ett fjärrvärmeverk eller till annan stor förbrukare av värme eller att man har egen alstring av elektrisk energi för anläggningens drift och för leverans till samhällets elverk. Villkoret för att denna kylningsmetod skall fungera är, att man hela året (alltså även under sommaren) kan få avsättning för det alstrade värmet. Tillvaratagandet av förbränningsvärmet innebär möjlighet att få täckt en del av kostnaderna för anläggningens drift. Man brukar kunna räkna med att intäkterna av värmet motsvarar de direkta driftkostnaderna för sopförbränningen men ej räcker till att bestrida anläggningens kapitalkostnader. Detta givetvis under förutsättning att värmet kan nyttiggöras på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt.

Har man ej möjlighet att kyla rökgaserna i en avgaspanna får man tillgripa annan metod. En sådan är att man låter gaserna passera ett torn eller en rökgaskanal där vatten insprutas genom dysor och finfördelas. Man tillför endast så mycket vatten att detta helt förångas. Genom detta förfarande kyles gasen tillräckligt för att den utan risk skall kunna föras till t. ex. en cyklonanläggning. Kylning kan även erhållas genom att låta gasen passera en vattenridå.

På senare tid har man kommit fram till, att kylningen av rökgaserna även kan ske enbart genom luftinblandning eller genom vattenbehandling enligt ovan efterföljd av luftinblandning. Den större gasmängden vid luftinblandning får man taga hänsyn till vid dimensionering av rökgasreningsanordningarna.

Huruvida det lönar sig att taga tillvara det vid förbränningen alstrade värmet eller ej är helt beroende på lokala förhållanden, dvs. om det på platsen finns köpare till värmet åtminstone under större delen av året, om värmeleveransen kan ske utan alltför dyrbara kulvertledningar och om den med hänsyn till värmeleverans lämpliga platsen för sopförbränningsanläggningen är lämplig med hänsyn till transporterna av sopor till anläggningen. Alltså förhållanden, som kräver beräkningar och överväganden från fall till fall och som alltid innebär viss spekulation i bränslepriser.

Det kan här framhållas, att en modern sopförbränningsanläggning mycket väl kan placeras nära bebyggelse utan att verka störande. Man bör dock tänka på att transporterna till och från anläggningen ej bör ske på utpräglade bostadsgator.

Även om man skaffar en förbränningsanläggning måste man ha en tipp dels för förbränningsåterstoden, dels för ej brännbart avfall och dels som reserv för förbränningsanläggningen vid eventuellt uppkommande driftstopp av längre varaktighet. Man kan även behöva en plats där man kan bränna sådant avfall, som ej lämpligen kan brännas i anläggningen (skrymmande föremål, oljerester m. m.).

Anläggningskostnaderna för en sopförbränningsanläggning för en stad beror givetvis på storleken av anläggningen, på grundförhållandena, om värmet skall tillvaratagas m. fl. omständigheter. Vidare inverkar den högre eller lägre tek-

niska standarden i fråga om rökgasrening, materialval, reservanordningar (t. ex. reservkran; vid ångalstring oljeeldningsaggregat för spetsbelastning), ävensom byggnadens utformning och dess möjligheter till inplacering av ytterligare ugnar m. m. Bunkervolym, kran- och vägningsutrustning, personalutrymmen osv. inverkar givetvis även. Räknar man med att köra anläggningen under endast ett skift per vardagsdygn får man givetvis en större och därmed dyrare anläggning än om man räknar med s. k. helkontinuerlig drift.

Ur bl.a. reservsynpunkt bör en förbränningsanläggning innehålla minst två ugnar. En anläggning med två ugnar för vardera 2,5 à 3,0 ton sopor per timme torde f. n. kosta ca 4 milj. kr. En sådan anläggning synes kunna betjäna en befolkning av 50 000 à 100 000 invånare, dvs. en anläggningskostnad av 40 à 80 kr per invånare.

I Göteborg har principbeslut fattats om byggandet av en sopförbränningsanläggning för alla stadens sopor. Anläggningen är tänkt att från början utbyggas så, att den är tillräcklig för 1985 års drift (500 000 invånare). Bunker och byggnad avses få sådana dimensioner och utformning att ytterligare en ugn kan insättas utöver de två, som från början anskaffas. Anläggningskostnaden för första utbyggnaden har — beroende på olika teknisk standard — beräknats till 14—15 milj. kr utan anordningar för värmeåtervinning och till 17—19 milj. kr med sådana anordningar. Per invånare betyder detta 30 à 40 kr.

En tysk uppgift anger anläggningskostnaden för sopförbränningsanläggningar till 30 à 60 DM (40 à 80 kr) eller mer per ansluten invånare.

Förbränningskostnaderna, inklusive kapitalkostnader, förvaltning etc. har för Göteborgs planerade anläggning beräknats till omkring 18 kr per ton sopor när värme ej tillvaratages och, efter avdrag av intäkter, till omkring 12 kr när ånga alstras och levereras till ett närbeläget kraftvärmeverk (vid ett oljepris av 90 kr per m^3 för tjockolja). Räknar man med en volymvikt hos soporna av ca 140 kg per m^3 blir motsvarande kostnader per m^3 sopor ca 2,50 och 1,70 kr.

Solna avlämnar sina sopor i Sundbybergs sopförbränningsanläggning och erlägger därför avgift, som torde uppgå till omkring 23,00 kr per ton sopor.

5. *Övriga metoder*

Det har på sina håll förekommit, att städer, belägna vid hav, använt sig av självlossande fartyg för att bli av med soporna genom lossning långt ute till havs.

Man har även lastat sopor i pråmar och forslat dem till grunda stränder, där man behövt fylle. Man har med kranar o. d. lossat soporna eller blandat dem med vatten och spolat upp dem på land.

En metod, som ej fått nämnvärd spridning här i landet, är malning av köksavfall o. d. i köken och avfallets bortspolning i avloppet. Köksavfallskvarnarna betingar ett pris av ca 1 000 à 1 500 kr och de får ej utan vidare anslutas till de kommunala avloppsnäten. Kvarnarna har den fördelen att man snabbt blir av med sådant avfall, som lätt blir illaluktande (avfall från matberedning och matrester) men den ekonomiska och praktiska betydelsen för renhållningsarbetet är ringa. Endast en liten del av det avfall som uppstår i hushållen kan nämligen malas. Vid val av sopbehandlingsmetoder för de svenska samhällena saknar köksavfallskvarnarna åtminstone för närvarande praktisk betydelse.

Valet mellan olika metoder

Av de ovan nämnda metoderna att oskadliggöra sopor synes för närvarande endast tippning på avstjälpningsplats och förbränning kunna rekommenderas för användning i Sverige.

Det kan vara frestande att använda sig av kompostering med eller utan sönderdelning. Anläggningskostnaderna anses uppgå till endast hälften eller tredjedelen av motsvarande kostnad för en modern förbränningsanläggning och man hoppas givetvis att kunna sälja produkten med god förtjänst. Erfarenheten visar emellertid, att risken för avsättningssvårigheter är stor.

Kan man inte finna lämplig mark för tippning av soporna och vill man inte taga risken av att ej finna avsättning för kompostprodukten så får man som regel lösa sopproblemet genom förbränningsanläggning. En modern sådan, helt sluten och med goda rökgasreningsanordningar, kan förläggas centralt och därigenom ge stor besparing i transportkostnader. Vid förbränning uppstår slagg och aska, som får läggas i tipp. Det rör sig därvid om relativt små kvantiteter (ca 5 à 7 vol.-procent) så gott som sterilt avfall, som ej ger näring åt råttor, fåglar och flugor, icke ger dålig lukt och icke kan brinna.

En redogörelse för hur soporna oskadliggöres i en del av de svenska städerna kan kanske vara av intresse. Man kan därvid bortse från t. ex. att en stad med förbränningsanläggning har tipp som reserv, att man använder sig av sopmalning eller sållning för att få täckningsmaterial till tipp, eller att man på eller invid en soptipp bränner papper m. m. i bränngrop eller dylikt.

Stockholm	Förbränning.
Göteborg	Tippning och förbränning. Principbeslut om enbart förbränning har fattats.
Malmö	Tippning.
Norrköping	Tippning.
Uppsala	Förbränning.
Hälsingborg	Tippning.
Borås	Tippning. Man avser att övergå till förbränning inom närmaste åren.
Linköping	Förbränning.
Eskilstuna	Tippning.
Gävle	Tippning. Övergång till förbränning har diskuterats.
Jönköping	Tippning.
Solna	Förbränning i Sundbyberg.
Karlstad	Tippning.
Lund	Tippning.
Halmstad	Tippning.
Karlskoga	Danometoden + tippning.

I Trollhättan tillämpar man, som förut nämnts, danometoden + förbränning + tippning och i Sundbyberg bränner man soporna i stadens värmeverk.

I de allra flesta städer och samhällen synes man, enligt tillgängliga uppgifter, uteslutande eller så gott som uteslutande använda sig av soptippning. Anledningen härtill är givetvis av ekonomisk art. Anläggningskostnaderna för en sopförbränningsanläggning är i allmänhet för höga för ett litet samhälle och avståndet till för tippning lämplig plats är i de flesta fall där ej så stort.

För de större städerna är förhållandet oftast det motsatta. Man har svårt att inom staden finna lämplig mark för tipp, och angränsande kommuners hälsovårdsnämnder och invånare vill väl inte gärna få stadens tipp inom sina områden. Transportkostnaderna till en avlägset belägen tipp blir betydande. Praktiska, hygieniska, estetiska och ekonomiska förhållanden synes samverka till att man, med början i de större städerna, undan för undan sannolikt kommer att välja sopförbränning. På ett flertal platser i landet har man under de senare åren, ofta i samband med införande av sophämtning i papperssäckar, byggt relativt enkla sopförbränningsugnar vid soptippen. Även om dessa ugnar ej ger höggradig utbränning av avfallet så medför de emellertid en snabb volymminskning och kan försämra levandsbetingelserna för råttor, fåglar och flugor och kan minska eldfaran och risken för vattenförorening. En sådan ugn, tillräckligt stor för ett samhälle med ca 5 000 invånare, torde kosta 35 000 à 75 000 kr. På grund av att den har relativt låg skorsten och saknar rökgasreningsanordningar kan den ej läggas för nära samhället.

Det har uppgivits, att i USA 60 % av alla städer med mer än 100 000 invånare och 90 % av alla städer med mer än 500 000 invånare har sopförbränningsanläggningar.

En framkomlig väg att lösa de mindre städernas och samhällenas sopproblem kan ibland vara ett samarbete mellan närbelägna kommuner. Detta kan ske antingen så att man gemensamt bygger och driver en sopförbränningsanläggning (kanske även ordnar med gemensam sophämtning) eller så att en av kommunerna bygger och driver en sådan anläggning och i densamma mot avgift tar hand om grannkommunernas sopor. Så gör man, som förut nämnts, i t. ex Sundbyberg. Även i utlandet förekommer detta. En del kommuner runt Göteborg har visat intresse för att få avlämna sopor i stadens planerade sopförbränningsanläggning.

1948 års hälsovårdsstadgekommitté anförde i sitt betänkande med förslag till hälsovårdsstadga m. m. (sid. 156) bl. a.: »För att nedbringa kostnaderna för anläggning och skötsel av soptipp eller destruktionsanläggning samt för att spara mark kunna två eller flera kommuner förena sig om en anläggning.»

De under senare år i Europa byggda förbränningsanläggningarna torde alla ha utförts för tillvaratagande av förbränningsvärmet. Detta innebär, att anläggningarna anslutits till kraftvärmeverk eller till fjärrvärmenät eller i enstaka fall utrustats för alstring av elektrisk energi. Kan man få dels ur transportsynpunkt lämplig förläggning av en sopförbränningsanläggning och dels anslutning till närbelägen värmekonsument så torde man generellt våga säga, att det lönar sig att taga tillvara förbränningsvärmet eftersom ökningen i anläggningskostnad är måttlig och driftkostnaderna obetydligt påverkas. Blir däremot transporterna av sopor till anläggningen fördyrade genom olämpligt läge av densamma eller distributionskostnaderna för värmet höga, så kan värmets tillvaratagande bli oekonomiskt. Med nuvarande osäkerhet i fråga om bränslepriserna och omöjligheten att bedöma bränslesituationen under de kanske 30 år som förbränningsanläggningen skall fungera, är frågan om ekonomien i sådant fall omöjligt att besvara. Det blir endast gissningar.

En fråga, som för de största städerna är av betydelse, är om man skall ha en eller flera förbrännningsanläggningar. Detta har utretts i Göteborg med tanke på där planerad sopförbränningsanläggning. Det visade sig, att om man i stället för en enda anläggning (utan värmeåtervinning) byggde tre anläggningar (likaledes utan värmeåtervinning) så steg anläggningskostnaderna med ca 1/3. Totala årskostnaderna beräknades bli ca 50 % högre vid tre anläggningar än vid en

enda anläggning. Transportkostnaderna blev något högre vid transport till tre anläggningar i utkanterna av staden än till en enda, centralt belägen anläggning. Göteborg är icke en tillräckligt stor stad för att det där för närvarande skall löna sig med mer än en enda anläggning. I de stora städerna på kontinenten är förhållandet annorlunda. Så avser man t. ex. i Wien att uppföra tre sopförbränningsanläggningar. Den ena av dessa är i det närmaste färdig.

Av det föregående framgår, att man kan räkna med att kostnaden för soptippning är av storleksordningen 1 kr per m³ sopor. Kostnaden för förbränning kan, beroende på anläggningens storlek, möjligheten att tillvarataga och sälja värmet m. m., uppskattas till 1,70 à 3,40 per m³ (se vidare tabellen å s. 78). Säg för överslagsberäkning en kostnadsskillnad av 2 kr per m³ mellan tippning och förbränning.

För överslagsberäkning torde man vidare kunna räkna med, att kostnaden för soptransport med vanlig sopbil ökas med 0,20 kr per m³ sopor för varje km som medeltransportsträckan ökas. Vid bedömning av verklig skillnad mellan transportkostnaderna vid transport till den ena eller andra platsen måste hänsyn tagas till lokala förhållanden.

Detta synnerligen förenklade exempel ger till resultat, att om medeltransportsträckan till tipp är mer än 10 km längre än till förbränningsanläggning så är förbränning mera ekonomisk än tippning. Omvänt är förbränning oekonomisk, om den ej ger en besparing i transportväg av minst 10 km. Det bör med skärpa framhållas, att det här tagna exemplet icke utan vidare kan tillämpas när det gäller en viss ort. Noggranna kalkyler blir då nödvändiga.

De flesta av våra mindre och medelstora städer och andra samhällen torde ha möjlighet att inom rimligt avstånd finna mark, som lämpar sig för tippning av sopor. När man i sådana städer ändock valt sopförbränning har detta troligen berott på att man ej funnit lämplig mark, men det kan också tänkas, att man valt en dyrare metod för att få den standardhöjning i fråga om allmänhygienen, som en förbränningsanläggning utan tvivel medför.

I sju av landets tolv största städer har man sopförbränning eller kommer troligen att inom några år få detta.

När man i en stad eller annat samhälle står inför problemet att bli av med sina sopor måste man söka beräkna sopalstringen i framtiden inom olika delar av samhället. Man måste söka platser tänkbara för soptippar och sopförbränning (med eller utan värmeåtervinning). Sedan får man beräkna anläggningskostnader (inklusive ledningar och vägar) för de olika alternativen samt driftkostnader och eventuella intäkter av värme. När man har alla uppgifter samlade och det kanske visar sig att soptippning är billigast, så ställer man sig kanske ändå frågan, om icke förbränning det oaktat bör väljas med hänsyn till den förbättrade hygienen (frihet från råttor, fåglar, flugor, lukt, vattenförorening, brandrisk och värdeminskning på omgivande markområden).

Man bör i detta sammanhang icke bortse ifrån, att årskostnaderna för sopförbränning till stor del (ca hälften) består av kapitalkostnader, som förblir oförändrade under amorteringstiden, 20 à 30 år. Transportkostnaderna, som till största delen består av löner samt utgifter för ett transportmedel med kort livslängd (bilen), stiger däremot för varje år genom den till synes ständigt fortgående löne- och prisstegringen. En förbränningsanläggning, som vid anskaffandet kan synas oekonomisk, kan av denna anledning efter få år visa sig mera ekonomisk än en tipp.

Överslagsberäkningar beträffande kostnaderna

För att ge ett begrepp om anläggnings- och driftkostnader m. m. för sopförbränning i en större stad har nedanstående sammanställning gjorts. Den upptager uppskattade kostnader och intäkter för tre olika alternativ för förbränning av ca 150 000 ton sopor per år, nämligen dels en enda anläggning *med* värmeåtervinning, dels en enda anläggning *utan* värmeåtervinning och dels tre anläggningar *utan värmeåtervinning* och med kapaciteterna 1/2, 1/4 resp. 1/4 av totala erforderliga kapaciteten. Kostnaderna hänför sig till prisnivån våren 1961.

	En enda anläggning med värmeåtervinning	En enda anläggning utan värmeåtervinning	Tre anläggningar utan värmeåtervinning
Anläggningskostnader:			
Byggnad (inkl. grundarbeten, sopbunker. planering m. m.)	4,9 Mkr	4,0 Mkr	5,2 Mkr
Apparat- och maskinutrustning	11,3 »	8,3 »	10,7 »
Projektering, räntor m. m.	2,3 »	1,7 »	2,2 »
Summa	**18,5** Mkr	**14,0** Mkr	**18,1** Mkr
Driftkostnader:			
Kapitalkostnader	1,35 Mkr	1,00 Mkr	1,35 Mkr
Underhåll	0,50 »	0,35 »	0,50 »
Löner	0,25 »	0,25 »	0,50 »
Sociala kostnader och administration	0,25 »	0,25 »	0,40 »
Försäkring m. m.	0,05 »	0,05 »	0,05 »
Fasta och halvfasta årskostnader: Summa	**2,40** Mkr	**1,90** Mkr	**2,80** Mkr
per ton sopor	c:a 16 kr	c:a 13 kr	c:a 19 kr
Rörliga kostnader (vatten för slaggbehandling och rökgaskylning, elström och bortforsling av slagg och aska) per ton sopor	c:a 4 kr	c:a 5 kr	c:a 5 kr
Summa driftkostnader per ton sopor	c:a **20** kr	c:a **18** kr	c:a **24** kr
Intäkter av tillvarataget värme vid ett oljepris av 90 kr per m³ olja, per ton sopor	c:a 8 kr	—	—
Nettokostnad per ton sopor:	c:a 12 kr	c:a 18 kr	c:a 24 kr
Nettokostnad per m³ sopor:	c:a **1,70** kr	c:a **2,50** kr	c:a **3,40** kr

De ovan angivna värdena får inte anses såsom allmängiltiga. Lokala förhållanden spelar en mycket stor roll — man har inte alltid möjlighet att finna en idealisk plats för sopförbränningsanläggningen. Kostnadskalkyler med ledning av andra städers erfarenheter har givetvis sitt värde, men varje samhälles sopproblem får betraktas och lösas med utgångspunkt från just där rådande förhållanden.

Inledningsvis nämndes, att mängden sopor per individ och år torde vara av storleksordningen 200 kg, dvs. 1/5 ton. Kostnaden per individ och år blir således vid sopförbränning, enligt ovanstående sammanställning, av storleksordningen 2,50 à 5,00 kr. Därav utgör kapitalkostnaderna omkring 1,50 à 2,00 kr och resten driftkostnader efter avdrag av eventuella intäkter. Såsom jämförelse kan nämnas, att tippning på avstjälpningsplats uppskattningsvis kostar 1,50 kr per individ och år, och att renhållningsavgifterna för sophämtning torde röra sig omkring 15 kr per individ och år.

Särskilda problem beträffande industriavfall o. d.

I våra städer och samhällen förekommer det sällan att vad som enligt ovan betraktas såsom sopor hämtas och bortforslas för sig. Inom bostadsområden finns affärer, verkstäder, restauranger m. m. som alstrar s. k. industriavfall och affärssopor. De inom fastigheterna befintliga soprummen eller andra sopkärlsplatser är i allmänhet gemensamma för bostäderna, affärerna, verkstäderna m. m. i fastigheten. Det är i de flesta fall omöjligt att effektivt genomföra en uppdelning av avfallet efter avfallsslag och en sådan uppdelning är ej heller alltid önskvärd, eftersom den kan medföra ett större antal avfallsbehållare i fastigheten och en dyrare hämtning.

I Kungl. Maj:ts proposition nr B 46 år 1958 med förslag till hälsovårdsstadga anförde departementschefen beträffande 53 § i departementsförslaget bl. a.: »Kommuns skyldighet att anordna allmänna avstjälpningsplatser innefattas i dess allmänna åligganden avseende hälsovården enligt 1 § departementsförslaget. Denna skyldighet kan icke av t. ex. en industriidkare med fog åberopas som grund för ett yrkande att kommunen skall anordna avstjälpningsplats för avfall från industrin.» Kommun synes därför vara berättigad att taga betalt för omhändertagandet av avfall från affärer, industrier, restauranger etc.

Man skulle, om man lät kostnaden för soporna gå på skattemedel men lät industriidkare och andra få betala för att bli av med sitt avfall, få ett otal s. k. »blandade fastigheter» där kommunen skulle taga ut avgift för den del av avfallet, som kommer från affärer, verkstäder, restauranger o. d., men ej för avfallet från bostäderna. Ett sådant förfarande skulle otvivelaktigt leda till tvister och fordra en dyrbar kontrollapparat, men kommunen kan ju å andra sidan knappast ha råd att befria industriidkare och dylika från att betala den ersättning för avfallets omhändertagande, som kommunen synes berättigad till.

Sophämtningen och sopornas oskadliggörande är organiserad på olika sätt i våra städer och samhällen. Här lämnas några exempel därpå.

1. Renhållningsverk svarar för soptipp eller sopförbränningsanläggning och har monopol på sophämtningen.
2. Gatukontor eller byggnadskontor svarar för soptipp eller sopförbränningsanläggning
   a) Sophämtning utföres av entreprenör, antagen av hälsovårdsnämnd eller annan kommunal myndighet.
   b) Sophämtning utföres av entreprenör, som fastighetsägaren själv utser.
3. Värmeverk (elverk) svarar för sopförbränningsanläggning. Sophämtningen utföres av kommunalt renhållningsverk, som har monopol därpå.

Där sophämtningen utföres av ett kommunalt organ eller genom av kommunen anlitad entreprenör (renhållningsavgift uppbäres av kommunen) är det tänkbart men svårgenomförbart att i renhållningsavgiften för fastighet, som förutom bostäder även inrymmer affärer, verkstäder etc., lägga in avgift för omhändertagandet av det avfall från affärer, verkstäder etc., som placeras i fastighetens sopkärl tillsammans med avfallet från bostäderna. Att rätt bestämma mängden av det ifrågavarande avfallet är i de flesta fall ogörligt. Risken för tvister är mycket stor.

Där sophämtningen utföres av fastighetsägares entreprenör är det svårt att vid avfallets avlämnande vid destruktionsanläggning beräkna och av entreprenören utkräva avgift för avgiftspliktigt avfall. Det är likaledes svårt att förhindra, att

avfall från annan kommun avlämnas vid den egna kommunens soptipp eller förbränningsanläggning.

Såsom förut nämnts drabbar kostnaden för sopornas oskadliggörande i sista hand samhällets invånare oavsett på vilket sätt kostnaden uttages (genom i hyran ingående renhållningsavgift eller genom skatten). För att undvika ovan nämnda svårigheter vid uttagandet av avgift för omhändertagandet av affärs- och industriavfall m. m. synes det lämpligast att kostnaden för sopornas oskadliggörande inlägges i renhållningsavgiften i de fall sophämtningen utföres av ett kommunalt renhållningsverk eller av utav kommunen anlitad entreprenör och renhållningsavgifterna uppbäres av kommunen.

I de fall samhället ej har kommunalt ordnad sophämtning utan denna sker genom av fastighetsägarna anlitade entreprenörer eller på annat sätt, synes det lämpligt att avgift efter volym eller vikt erlägges vid avfallets avlämnande på kommunens soptipp eller i dess förbränningsanläggning.

Den avgift, som nu uttages för mottagande (oskadliggörande) av s. k. industriavfall (avfall från affärer, verkstäder, industrier, restauranger etc.), varierar mellan 0 och 15 kronor per m³. Det förekommer att man har olika priser för mottagandet av sådant avfall beroende på om avfallet är lätt brännbart, delvis brännbart eller obrännbart.

Kostnaden för soptippning har förut angivits till omkring 1 kr per m³ och blir enligt ovan för förbränning 1,70 à 3,40 per m³. I princip bör väl en eventuell avgift för mottagning av sopor ungefärligen täcka kommunens med sopbehandlingen förenade kostnader. Vid bestämmandet av dessa kostnader uppstår, såsom alltid vid ekonomiska kalkyler, vissa problem. Det är t. ex. fråga om att beräkna de genomsnittliga underhållskostnaderna under en längre tidsperiod för en sopförbränningsanläggning eller att beräkna hur länge en soptipp kan utnyttjas med hänsyn till sopornas hopsjunkning och bebyggelsens framträngande mot densamma. Det gäller också att belasta sopornas oskadliggörande med skälig andel i centraladministration m. m., vilket kan vålla vissa besvär. Det torde dock vara möjligt att med tillräcklig grad av noggrannhet bestämma vad det kostar att bli av med soporna.

Sammanfattning

Oskadliggörandet av soporna här i landet torde under överskådlig tid komma att så gott som undantagslöst ske genom tippning på avstjälpningsplats eller genom förbränning.

Förbränning är dyrare än tippning, men detta kan i större eller mindre utsträckning kompenseras genom kortare transporter och värmeåtervinning. Förbränning bör om möjligt ske i stora anläggningar eftersom man där får lägsta förbränningskostnaden per volym- eller viktenhet. Relativt sett blir också rökgasreningen billigare vid en stor anläggning än vid en liten. Samverkan mellan kommuner bör övervägas vid uppförandet och driften av förbränningsanläggningar.

Förbränning av sopor i värmecentraler kan i allmänhet icke rekommenderas. Metoden medför ofta klagomål från omgivningen på buller, rök och lukt. Värmevinsten är obetydlig om ens någon. Moderna värmecentraler utföres oftast helautomatiska och obemannade, varför eventuell sopförbränning får utföras av särskilt avdelad personal.

Svårigheterna att inom rimliga avstånd finna mark för tippning av sopor växer undan för undan i samhällena. Man har ofta svårigheter med råttor,

fåglar, flugor, vattenförorening och brand på tipparna. Man söker på sina håll vinna förbättring genom att i på tippen eller i dess närhet placerad enkel ugn bränna därför lämpat avfall. Soptippning är och förblir dock en ur hygienisk synpunkt sämre metod än förbränning.

Utvecklingen såväl inom som utom landet synes gå mot ökad användning av förbränningsmetoden, dels på grund av svårigheterna att finna mark för tippar och dels på grund av den standardstegring i fråga om allmänhygienen, som förbränningen innebär.

Sopmängden per individ och år, mätt i sopkärl, kan uppskattas till omkring 1,5 m^3. Kostnaden för tippning är av storleksordningen 1 kr per m^3 och för förbränning 1,70 à 3,40 kr per m^3 beroende på om värme kan tillvaratagas m. fl. faktorer. Kostnaden per individ och år för sopornas oskadliggörande är således ungefär 1,50 kr för tippning och 2,50 à 5,00 kr för förbränning. Per hushåll och år kan man räkna med ungefär 5 kr för tippning och 8 à 16 kr för förbränning. Nuvarande hämtningsavgifter per hushåll och år torde röra sig omkring 50 kr.

Kommun synes ej ha skyldighet att hålla avstjälpningsplats e. d. för avfall från affärer, verkstäder, industrier, restauranger etc. men kommunerna brukar det oaktat taga hand om även sådant avfall. För omhändertagandet av detta slags avfall torde kommun vara berättigad att uttaga avgift.

Såväl kommunernas egna renhållningsverk som kommunernas och fastighetsägarens renhållningsentreprenörer hämtar såväl sopor som ovan nämnt avfall. Hämtningen sker med samma fordon och ofta vid samma hämtningsturer. Många fastigheter innehåller både bostäder och affärer, verkstäder etc. och det är i sådana fall oftast omöjligt att effektivt genomföra en uppdelning av avfallet och detta skulle ej heller alltid vara lämpligt. Det torde vara så gott som omöjligt för det kommunens organ, som sköter t. ex. soptippen, att taga ut avgift enbart för avfallet från affärer, verkstäder etc.

Kostnaderna för oskadliggörandet av soporna, dvs. avfallet från bostäder, måste på ett eller annat sätt täckas av samhällets invånare gemensamt, antingen genom i hyran ingående renhållningsavgift eller genom skatten. Praktiska skäl talar emellertid för, att kostnaden uttagas genom renhållningsavgiften. Om kostnaden för sopornas oskadliggörande skulle uttagas skattevägen så skulle det i de flesta fall bli praktiskt taget omöjligt för kommunerna att uttaga avgift för omhändertagandet av avfall från affärer, verkstäder, industrier, restauranger etc.

Göteborg den 18 december 1962

E. Hellberg

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1963

1. Øresundsforbindelsen. 1. del.
2. Fiske och flottning i gränsvattnen mellan Finland och Sverige.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Utlännings tillträde till offentlig tjänst. [7]
Författningsutredningen VI. Sveriges statsskick. Del 1. Lagförslag. [16] Del 2. Motiv [17] Del 4. Bilagor. [19]
Bärgarlönens fördelning, sjöförklaring m. m. [20]
Förslag till lag om vissa gemensamhetsanläggningar m. m. [23]
Trafikmål. [27]
Utsökningsrätt. II. [28]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. [3]
Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. [4]

Försvarsdepartementet

Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. [5]

Finansdepartementet

Preliminär nationalbudget för år 1963. [8]
Undersökning av taxeringsutfallet. [14]

Ecklesiastikdepartementet

En teknisk institution inom Stockholms universitet. [1]
1955 års universitetsutredning VII. 1. Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. [9] 2. Universitetsväsendets organisation. [10]
Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt fortbildning av lärare i yrkesämnen. [13]
1960 års gymnasieutredning. 1. Vägen genom gymnasiet. [15] 2. Kraven på gymnasiet. [22]
1958 års utredning kyrka—stat I. Religionens betydelse som samhällsfaktor. [26]

Handelsdepartementet

Översättning av fördrag angående upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande dokument. [12]
Papper och annan skrivmateriel. [25]

Inrikesdepartementet

Kommunalrättskommitten IV. Kommunalförbundens lånerätt. [2] V. Kommunala renhållningsavgifter. [29]
Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. [6]
Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande. [11]
Sjukhus och öppen vård. [21]
Mentalsjukhusens personalorganisation. Del I. Intervju- och frekvensundersökningar m. m. [24]

STOCKHOLM 1963. K L BECKMANS TRYCKERIER AB