



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2005-11-09

M2005/5797/Kk

**Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**

*Enheten för kretslopp och kemikalier*

*Christian Haglund*

*Telefon 08-405 18 41*

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2005 -11- 1 1
Dnr:	303-4374/2005
Fäll:	RVM

**Remiss av Promemoria om Kommunernas roll i avfallshanteringen**

**Remissinstanser:**

1. Riksrevisionen
2. Miljööverdomstolen Svea hovrätt
3. Miljödomstolen Vänersborgs tingsrätt
4. Ekonomistyrningsverket (ESV)
5. Nämnden för offentlig upphandling (NOU)
6. Statskontoret
7. Länsstyrelsen i Stockholms län
8. Länsstyrelsen i Uppsala län
9. Länsstyrelsen i Södermanlands län
10. Länsstyrelsen i Östergötlands län
11. Länsstyrelsen i Jönköpings län
12. Länsstyrelsen i Kronobergs län
13. Länsstyrelsen i Kalmar län
14. Länsstyrelsen i Gotlands län
15. Länsstyrelsen i Blekinge län
16. Länsstyrelsen i Skåne län
17. Länsstyrelsen i Hallands län
18. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
19. Länsstyrelsen i Värmlands län
20. Länsstyrelsen i Örebro län
21. Länsstyrelsen i Västmanlands län
22. Länsstyrelsen i Dalarnas län
23. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
24. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
25. Länsstyrelsen i Jämtlands län
26. Länsstyrelsen i Västerbottens län
27. Länsstyrelsen i Norrbottens län
28. Naturvårdsverket
29. Kemikalieinspektionen
30. Arbetsmiljöverket
31. Konkurrensverket

32. Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)
33. Stockholms kommun
34. Nyköpings kommun
35. Linköpings kommun
36. Jönköping kommun
37. Borgholm kommun
38. Gotlands kommun
39. Lund kommun
40. Malmö kommun
41. Ystads kommun
42. Borås kommun
43. Göteborgs kommun
44. Karlstads kommun
45. Örebro kommun
46. Arboga kommun
47. Västerås kommun
48. Falun kommun
49. Gävle kommun
50. Ljusdal kommun
51. Sollefteå kommun
52. Sundsvalls kommun
53. Östersunds kommun
54. Arvidsjaur kommun
55. Kiruna kommun
56. Luleå kommun
57. Sveriges Kommuner och Landsting
58. Svenska Naturskyddsföreningen
59. Svensk Handel
60. Föreningen Svenskt Näringsliv
61. Företagarna
62. Skogsindustrierna
63. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
64. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
65. Landsorganisationen i Sverige (LO)
66. Näringslivets Regelnämnd
67. AB Svenska Returpack
68. Batteriföreningen
69. Byggsektorns kretsloppsråd
70. El-Kretsen AB
71. Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige
72. Förpacknings- och tidningsinsamlingen
73. Greenpeace
74. IL Recycling AB
75. Nordvästra Skånes Renhållnings AB
76. Plast- och Kemiföretagen
77. Ragn-Sells AB
78. Reci Industri AB
79. Renova AB

80. RVF & RVF Service AB
81. SAKAB Svensk Avfallskonvertering AB
82. SITA Sverige AB
83. SRV Återvinning AB
84. Stena Metall AB
85. Svensk Däckåtervinning AB
86. Sveriges Bilskrotares Riksförbund
87. Sveriges Transportindustriförbund
88. Sveriges Åkeriföretag
89. Teknikföretagen
90. Vafab Miljö AB
91. Återvinningsindustrierna

Remissvaren i 3 exemplar skall vara inkomna till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet senast den 16 januari 2006. Sammanställningen underlättas om ni även skickar svaren med e-post ([registrator@sustainable.ministry.se](mailto:registrator@sustainable.ministry.se)).

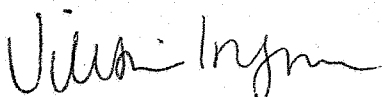
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Särskilt efterfrågas er bedömning av konsekvenserna av förslagen i promemorian.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissen finns även att tillgå på regeringens hemsida.  
<http://www.regeringen.se/sb/d/2486/a/34562>

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "Svara på remiss. Hur och varför?" Broschyren kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)



Viktoria Ingman  
Tillförordnad enhetschef

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

LIBRARY

1000 S. EAST ASIAN

CHICAGO, ILL. 60607

TEL: 773-936-5000

FAX: 773-936-5000

WWW.CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

CHICAGO.EDU

# Promemoria

---

## Kommunernas roll i avfallshanteringen

---

### Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att kommunens möjlighet att utöka den kommunala ensamrätten till att omfatta farligt avfall avskaffas. Det föreslås också att det görs tydligt att kommunen även fortsättningsvis kan transportera och ta hand om sådant avfall som inte är hushållsavfall. För sådan verksamhet görs undantag för lokaliserings- och självkostnadsprinciperna. Det införs också krav på att denna verksamhet skall redovisas skilt från annan verksamhet. Slutligen föreslås en skärpning av systemet för kontroll av flödet av farligt avfall.

## Innehållsförteckning

1	Författningstext .....	3
1.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	3
1.2	Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2001:1063).....	6
2	Avskaffande av möjligheten till kommunal ensamrätt för hantering av farligt avfall .....	8
3	Klargörande av kommunens möjlighet att hantera annat avfall än hushållsavfall.....	10
4	Undantag från lokaliserings- och självkostnadsprincipen.....	11
5	Skärpning av kontrollsystemet över farligt avfall .....	13
6	Följdändringar .....	14
7	Konsekvenser .....	15
8	Ikraftträdande .....	16
9	Författningskommentar .....	17

# 1 Författningstext

## 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 15 kap. 10 § skall upphöra att gälla,

dels att 15 kap. 5 a, 8, 18 och 21 §§ samt rubriken närmast före 15 kap.

8 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 8 a § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 kap.

#### 5 a §

Den som innehar avfall skall se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

En bestämmelse om att producenter kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall finns i 6 §. Bestämmelser om att kommuner har och kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall finns i 8, 10 och 17 §§.

En bestämmelse om att producenter kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall finns i 6 §. Bestämmelser om att kommuner har och kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall finns i 8 och 17 §§.

*Den kommunala renhållningsskyldigheten*

*Den kommunala avfallshantering-  
en*

#### 8 §

Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 6 §, svara för att

1. hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning, om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, och

2. hushållsavfall från kommunen återvinns eller bortskaffas.

När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Kommunen skall i sin planering och i sina beslut vidare beakta att borttransporten anpassas till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.

I sådana planer och beslut skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 10 § gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.

I sådana planer och beslut skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och annat avfall som uppkommit hos dem.

#### 8 a §

*En kommun får ingå avtal med den som innehar annat avfall än hushållsavfall om att*

- 1. transportera avfallet och*
- 2. återvinna eller bortskaffa det.*

*Den verksamhet avtalet enligt första stycket gäller får drivas utan sådan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Det innebär dock inte att kommunen ges rätt att äga anläggningar för återvinning eller bortskaffande av avfall utan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar.*

*Verksamheten skall drivas på affärsmässiga grunder och skall ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet. Särskild revision av redovisningen skall ske.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om redovisning och revision av verksamhet som avses i första stycket.*

#### 18 §

När avfall skall transporteras genom kommunens eller en producents försorg, får avfall inte komposteras eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.

*När avfall enligt 8 § eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av 6 § skall transporteras genom kommunen eller en producents försorg, får avfall inte komposteras eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.*

Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om avfallet kan tas om hand på fastigheten utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Kommunen får i enskilda fall tillåta fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem och som annars skall tas om hand av kommunen, om de kan göra detta på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön och det finns särskilda skäl för en sådan dispens.

Även om tillstånd inte krävs, får tillstånd sökas hos kommunen för sådan verksamhet eller sådana åtgärder som avses i andra stycket.

#### 21 §

Om avfall skall transporteras genom kommunens försorg, får inte någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar för ändamålet ta befattning med transporten.

Om avfall skall transporteras genom kommunens försorg *enligt 8 §*, får inte någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar för ändamålet ta befattning med transporten.

Om avfallet skall transporteras genom en producents försorg, får regeringen meddela föreskrifter om att inte någon annan än producenten eller den producenten anlitar för ändamålet får ta befattning med transporten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2007.

## 1.2 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2001:1063)

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2001:1063)

*dels att 15 § skall upphöra att gälla,*

*dels att 18 och 41 §§ skall ha följande lydelse,*

*dels att det skall införas en ny paragraf, 45 a § av följande lydelse.*

### 18 §

Bestämmelserna i 15-17 §§ gäller inte i fråga om avfall som skall tas om hand av en producent enligt föreskrifter som med stöd av 15 kap. 6 § miljöbalken har meddelats om producentansvar.

Bestämmelserna i 14-17 §§ gäller i den mån inte annat följer av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ gäller inte i fråga om avfall som skall tas om hand av en producent enligt föreskrifter som med stöd av 15 kap. 6 § miljöbalken har meddelats om producentansvar.

Bestämmelserna i 14, 16 och 17 §§ gäller i den mån inte annat följer av lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

### 41 §

För varje transport av farligt avfall inom Sverige skall *en avsändare* upprätta ett transportdokument. Dokumentet skall innehålla uppgift om *avsändare, mottagare, transportör, avfallsslag och avfallsmängd samt* undertecknas av avsändaren och vid mottagandet av mottagaren.

Kravet på transportdokument enligt första stycket gäller inte för transporter som är undantagna från tillståndsplikt enligt 27 §.

Naturvårdsverket får efter att ha hört övriga berörda tillsynsmyndigheter meddela föreskrifter om utformningen och handläggningen av transportdokument som avses i första stycket.

Kravet på transportdokument enligt första stycket gäller inte för transporter som är undantagna från

För varje transport av farligt avfall inom Sverige skall *avsändaren* upprätta ett transportdokument. Dokumentet skall innehålla uppgift om

1. *avsändarens namn, adress, organisationsnummer och kommunkod,*

2. *mottagarens namn, adress och organisationsnummer,*

3. *transportörens namn, adress och organisationsnummer,*

4. *hämtningsdatum,*

5. *avfallsslag enligt koderna i bilaga 2, och*

6. *avfallsmängd i vikt.*

Dokumentet skall undertecknas av avsändaren och vid mottagandet av mottagaren.

*Den som bedriver verksamhet där farligt avfall mellanlagras, återvinns eller bortskaffas skall*

tillståndsplikt enligt 27 §.

Naturvårdsverket får efter att ha hört övriga berörda tillsynsmyndigheter meddela föreskrifter om utformningen och handläggningen av transportdokument som avses i första stycket.

1. kontrollera att transportdokumentet innehåller de uppgifter som anges i första stycket med undantag för punkt 4, och

2. sända en bekräftelse på mottagandet till avsändaren.

Kravet på transportdokument enligt första stycket gäller inte för transporter som är undantagna från tillståndsplikt enligt 27 §.

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om utformningen och handläggningen av transportdokument som avses i första stycket eller om skyldigheter enligt andra stycket.

#### 45 a §

Den som bedriver verksamhet där farligt avfall mellanlagras, återvinns eller bortskaffas skall för varje år göra en sammanställning över alla mottagna transporter med de uppgifter som anges i 41 §. Sammanställningen skall senast den 31 mars påföljande år lämnas till länsstyrelsen.

I sammanställningen skall också anges om det farliga avfallet hämtats från en verksamhetsutövare som själv skall göra en sammanställning. Det skall anges vilken av koderna i bilaga 4 och 5 som verksamhetsutövaren tillämpat.

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om utformningen och handläggningen av sammanställningar som avses i första stycket.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2007.

## 2 Avskaffande av möjligheten till kommunal ensamrätt för hantering av farligt avfall

**Förslag:** Kommunens möjlighet att införa kommunal ensamrätt för hantering av farligt avfall tas bort.

**Bakgrund:** I 15 kap 10 § miljöbalken och i 15 § avfallsförordningen (2001:1063) regleras kommunernas rätt att föreskriva om att transport samt återvinning eller bortskaffande av farligt avfall skall ske genom kommunens försorg, den kommunala ensamrätten eller som det ibland kallas, det kommunala monopolet.

I regeringens proposition "Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla", (prop. 1996/97:172) gjordes bedömningen att kommunernas möjlighet till utvidgat ansvar för avfallshanteringen utöver hushållsavfallet successivt skulle avvecklas. Regeringen fann det angeläget att näringslivet tog ett ökat ansvar för en ekologiskt hållbar varuproduktion och ville därmed konkurrensutsätta den del av avfallshanteringen som inte berör hushållen. Regeringen bedömde dock att kommunernas möjlighet till utökat renhållningsansvar för farligt avfall tills vidare skulle behållas. Regeringens ställningstagande byggde på ett förslag från Naturvårdsverket med innebörden att utökat ansvar för farligt avfall kan avvecklas när ett kontrollsystem för farligt avfall har varit i kraft en tid. Med stöd av riksdagens bemyndigande (bet.1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55) beslutade regeringen att avskaffa kommunernas möjlighet att ta ett utökat ansvar för transport och omhändertagande av annat icke farligt avfall än hushållsavfall. Ändringen började gälla den 1 januari 2000.

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att särskilt utreda hur kommunernas möjlighet att ansvara för transporter och omhändertagande av farligt avfall förhåller sig till EG-lagstiftningen och de övergripande målen på avfallsområdet. I rapporten Ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall (Rapport 5177) gör Naturvårdsverket bedömningen att det är sannolikt att de skäl som finns för att utnyttja möjligheten till ensamrätt för farligt avfall inte är godtagbara enligt EG:s konkurrensrättsliga bestämmelser, samt att det inte kommit fram andra behov som motiverar dessa ensamrätter och att bestämmelserna därför bör upphöra. Enligt verkets bedömning strider bestämmelserna i sig inte mot EG-rätten, men när en kommun meddelar föreskrifter baserade på bemyndigandet måste en bedömning ske i varje enskilt fall av om åtgärden är förenlig med EG-rätten.

I regeringens proposition "Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp", (prop. 2002/03:117, den s.k. kretsloppspropositionen) gjorde regeringen bedömningen att kommunernas möjlighet till ensamrätt för hanteringen av farligt avfall bör upphöra under förutsättning att det finns ett system som tillförsäkrar en god kontroll över flöden av farligt avfall.

Naturvårdsverket fick därför i uppdrag att utreda om det befintliga regelsystemet är tillräckligt eller om nya åtgärder behöver vidtas och i så fall vilka.

**Skälen för förslaget:** Naturvårdsverket gör i sin rapport Kommunernas ensamrätt till hantering av farligt avfall (Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag M2002/3993/KnB) bedömningen att miljöbalkens kontrollsystem över farligt avfall är tillräckligt ur ett miljöperspektiv. Dock anför de att det skulle kunna kompletteras av bestämmelser om att de årliga förteckningar som skall upprättas av den som mottar farligt avfall årligen bör sändas till länsstyrelsen samt att dessa bör föras på ett standardiserat sätt (se vidare i avsnitt 5).

Kommunernas skäl för att föreskriva om kommunal ensamrätt har, enligt Naturvårdsverket (Rapport 5177), varit att säkerställa att kommunerna har en överblick över det totala avfallsflödet inom kommunen och för att de skall kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande avfallsplanering och tillsyn. Naturvårdsverket ansåg inte att möjligheten till ensamrätt för hantering av farligt avfall är proportionerlig för att tillförsäkra en överblick över avfallsflödet i kommunen. Naturvårdsverket ansåg därmed inte att det fanns skäl att behålla kommunernas möjlighet ensamrätt för farligt avfall.

Ett minskat kommunalt inflytande över avfallshanteringen förutsätter att regelsystemet är utformat så att en god kontroll över och kunskap om flöden av farligt avfall tillförsäkras. En god kontroll, inte minst över farligt avfall, är en viktig beståndsdel i ett samhälle med ett ekologiskt omhändertagande av avfall. I dag finns regler för hanteringen av farligt avfall i olika led. För transport, återvinning och bortskaffande av farligt avfall krävs tillstånd enligt miljöbalken. Krav ställs på den som lämnar farligt avfall till en transportör att se till att transportören och den som slutligt skall omhänderta avfallet har tillstånd till detta. För gränsöverskridande transporter av avfall finns särskilda bestämmelser.

När en kommun utvidgar sitt ansvar till att gälla farligt avfall får endast de av kommunen anlitade transportörerna eller behandlingsanläggningarna befatta sig med avfallet. Enligt en kartläggning genomförd av Svenska Renhållningsverksförbundet – RVF, "Utvidgat kommunalt ansvar för farligt avfall" (RVF-rapport 01:1), hade 106 av 289 kommuner beslutat om ett utökat ansvar för hanteringen av farligt avfall, antingen avseende både transport och återvinning eller bortskaffande, eller någondera. Uppskattningsvis omfattas därmed endast hälften av det farliga avfall som uppkommer av det kontrollsystem som möjligheten till ensamrätt innebär.

Enligt regeringens bedömning i den s.k. kretsloppspropositionen kan en god kontroll över flöden av farligt avfall tillförsäkras även på andra sätt än genom kommunal ensamrätt. Ett kontrollsystem bör dessutom tillförsäkra att allt farligt avfall omfattas och inte, som i dag, endast avfallet i de kommuner som så väljer. I ett konkurrensperspektiv delade regeringen Naturvårdsverkets bedömning att det är tveksamt att motiven för kommunal ensamrätt, dvs. en bättre kontroll över flöden av farligt avfall, står i proportion till åtgärden då den utesluter ett stort antal aktörer från marknaden.

Dagens system är således inte enhetligt utan innebär olika regler i olika kommuner. Flera av marknadens aktörer har framfört att detta medför att det är svårt att skapa rationella logistiklösningar. Vidare har avfallshanteringen i stort utvecklats så att ansvaret har flyttats från kommunerna till avfallsinnehavarna (näringslivet och producenterna). Detta var ett av skälen till att möjligheten till ensamrätt för icke farligt avfall avskaffades från år 2000. Mot bakgrund av detta och Naturvårdsverkets bedömning att ensamrätten inte behövs ur ett miljöperspektiv samtidigt som det konstateras att det är tveksamt ur ett EG-perspektiv om det är förenligt med EG-rätten föreslås att möjligheten till ensamrätt avskaffas i enlighet med vad regeringen tidigare anfört. Bemyndigandena i miljöbalken (15. kap. 15 §) och i avfallsförordningen (10 §) som gör det möjligt för kommunen att få ensamrätten för transport och återvinning och bortskaffande av annat farligt avfall än hushållsavfall bör därför upphävas.

### 3 Klargörande av kommunens möjlighet att hantera annat avfall än hushållsavfall

**Förslag:** Det görs tydligt att kommunen får hantera även sådant avfall som inte är hushållsavfall.

**Bakgrund:** Naturvårdsverket har i rapporten Marknaden för avfallshandling (rapport 5408 september 2004) framfört att rättsläget är oklart när det gäller kommunernas möjligheter enligt kommunallagen att hantera avfall på områden som rör annat avfall än hushållsavfall. Konkurrensverket har i ett underlag till Naturvårdsverkets rapport framfört att det mot bakgrund av de förändringar som skett på området för annat avfall än hushållsavfall är oklart om lagstiftaren ansett att kommunerna skall vara verksamma på denna marknad.

**Skälen för förslaget:** Det har ifrågasatts om kommunerna utan uttryckligt författningsstöd får hantera annat avfall än hushållsavfall om den kommunala ensamrätten ändras så som föreslagits under avsnitt 2.

Kommunerna får enligt kommunallagen endast ta hand om sådana angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar. Därutöver kan kommuner ges kompetens genom att tilldelas uppgifter i författning. Exempel på angelägenheter av allmänt intresse som faller inom den kommunala kompetensen är att tillgodose behov av infrastruktur, t.ex. vägar, flygplatser, distribution av elektricitet, men också snöröjning och fritidsverksamhet för barn, badhus och turism.

Det har ifrågasatts om kommunerna med stöd av kommunallagen kan hantera annat avfall än hushållsavfall om bestämmelserna i miljöbalken som gör det möjligt för kommunerna att besluta om ensamrätten upphävs. En uppfattning är att kommunerna helt saknar möjlighet att befatta sig med annat avfall än hushållsavfall om de bestämmelserna tas bort. Visserligen kan på goda grunder hävdas att hantering av avfall, eller i vart

fall delar av hanteringen, är en del av samhällets grundläggande infrastruktur och därmed också ett allmänt intresse i kommunallagens mening. Det skulle innebära att kommunerna och de kommunala företagen kan fortsätta att transportera och omhänderta annat avfall än hushållsavfall även om möjligheten till ensamrätt avskaffas och någon bestämmelse om deras kompetens inte införs. Många kommuner som sköter hanteringen av farligt avfall har betydande kunskaper om och utvecklat logistiklösningar för avfallshantering och det är värdefullt att kommunerna kan utnyttja sin kapacitet och sin kompetens. Flera kommuner har dessutom investerat i anläggningar för sortering och mellanlagring av avfall och när marknaden öppnas för konkurrens är det angeläget att villkoren för användandet av dessa anläggningar är lika för alla aktörer oavsett om aktörerna ägs av offentliga eller privata intressenter. Kommunerna bör alltså kunna hantera även annat avfall än hushållsavfall genom att ingå avtal med den som innehar avfall. Det är särskilt angeläget när det gäller den delen av verksamheten där inget privat alternativ finns eller kan förväntas etableras inom kort, exempelvis anläggningar för omhändertagande av avfall. Kommunernas roll skall vara klar och det bör inte råda någon tvekan om att de skall kunna vara en aktör bland andra på avfallsområdet. För att undanröja alla tveksamheter föreslås därför att en tydlig bestämmelse införs, som slår fast att kommunerna får hantera även annat avfall än hushållsavfall. Av bestämmelsen bör framgå att kommunerna kan agera på rent avtalsrättslig grund och därmed även ingå avtal med aktörer som har ansvar inom ramen för producentansvaret. Detta förtydligande gäller således inte bara farligt avfall där kommunens möjlighet att införa ensamrätt nu bör avskaffas, utan även sådant avfall för vilket möjligheten till kommunal ensamrätt avskaffades år 2000.

Bestämmelsen i 3 kap. 16 § kommunallagen innebär att verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ, t.ex. aktiebolag, skall falla inom den kommunala kompetensen. Ovan nämnda regler om den kommunala kompetensen gäller således även kommunala avfallsföretag. Reglerna gäller även kommunalförbund och nämnder som inrättats gemensamt av två eller flera kommuner för att hantera avfallsfrågor.

## 4 Undantag från lokaliserings- och självkostnadsprincipen

**Förslag:** En kommun som ingår avtal med en avfallsinnehavare om transport eller omhändertagande av annat avfall än hushållsavfall får bedriva verksamheten utan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Verksamheten skall bedrivas på affärsmässiga grunder. Särskilda krav ställs på att verksamheten skall redovisas skild från annan verksamhet.

**Bakgrund:** Den grundläggande kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) ger bland annat uttryck för den så kallade lokaliseringsprincipen. Principen innebär att en kommunal åtgärd måste

vara knuten till kommunens eget område eller dess invånare. Avsteg från lokaliseringsprincipen kan göras genom speciallagstiftning. För kommunalt bedriven verksamhet gäller vidare enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen den så kallade självkostnadsprincipen. Principen innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Detta gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Undantag från principen kan ske genom särskild reglering.

**Skälen för förslaget:** Avfallshanteringen skall fungera effektivt med minsta möjliga olägenheter för människors hälsa och miljön. Att konkurrensutsätta avfallshanteringen är ett medel för att nå detta mål. Samtidigt bör kommunernas kapacitet och kompetens kunna utnyttjas. Det är därför av vikt att konkurrensen på marknaden för avfallshantering inte hämmas eller snedvrids och att kommunerna kan agera på samma villkor som andra aktörer. Lokaliseringsprincipen kan begränsa kommunernas möjligheter att agera utanför kommungränsen. När det gäller behandlingsanläggningar skulle lokaliseringsprincipen kunna motverka att anläggningar med lämplig storlek byggs. Självkostnadsprincipen skulle innebära att kommuner, som efter avtal transporterar eller omhändertar avfall inte skulle kunna ta ut ett pris som var högre än kostnaderna för tjänsten. Tillämpningen av självkostnadsprincipen skulle därför kunna leda till underprissättning av de kommunala tjänsterna. På en konkurrensutsatt marknad är det av stor vikt att samtliga aktörer tillämpar en prissättning som bygger på likartade förutsättningar. I annat fall är risken uppenbar att tjänsterna kan underprissättas och konkurrensen snedvridas. Att bedriva uppdragsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad innebär även ett ekonomiskt risktagande. Av dessa skäl bör kommunernas verksamhet när det gäller annat avfall än hushållsavfall ske på affärsmässiga grunder, dvs. utan hänsyn till självkostnadsprincipen. Undantag från lokaliseringsprincipen bör också göras. Krav på likabehandling av marknadens aktörer, affärsmässighet och redovisning samt revision ger anledning att överväga om undantagen från kommunallagens lokaliseringsprincip och självkostnadsprincip bör begränsas till att endast gälla för kommunala bolag. Kommunernas verksamhet med annat avfall än hushållsavfall bedrivs idag till allra största delen i bolagsform.

Att verksamheten skall bedrivas på affärsmässiga grunder innebär främst att kommunen skall tillämpa ett affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning. En viss vinstmarginal skall inräknas i priset, om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet skall alltså vara vägledande. Mot denna bakgrund kan det i det här avseendet finnas fördelar med att kommunens verksamhet bedrivs i bolagsform.

Konkurrenslagens (1993:20) förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning är tillämpligt på företag. Även staten och kommunerna räknas som företag i den mån de bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur.

I propositionen Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik, m.m. (prop. 1995/96:167 s. 32) påpekade regeringen att det inte

var möjligt att med någon större exakthet ange vad som i olika branscher är att betrakta som affärsmässig prissättning. Kostnadsberäkningar och prissättning skall ske enligt samma normer som tillämpas av de privata företagen inom respektive bransch. I priset skall som huvudregel inräknas en viss vinstmarginal om inte annat är affärsmässigt motiverat. Hur stor t.ex. en vinstmarginal skall eller bör vara eller vilken ersättning man skall ta ut för risktagandet är en bedömning som måste göras för varje typ av verksamhet och med hänsyn till den praxis som tillämpas i branschen. Det behöver inte strida mot kravet på affärsmässighet att i speciella situationer inte räkna med någon vinst eller enbart med mycket litet vinst. Marknadssituationen kan vid olika tillfällen vara sådan att utrymmet för att ta ut en vinst rent faktiskt är litet eller i stort sett obefintligt.

Ett ytterligare sätt att åstadkomma mer neutrala spelregler på marknaden är att uppställa krav på att kommunen tydligt redovisar verksamheten skilt från redovisning av annan verksamhet. En sådan redovisning är viktig för att ge insyn i verksamheten, vilket i sin tur minskar riskerna för korssubventionering och underprissättning. En sådan redovisning är även viktig för att tillgodose medborgarnas krav på tydlighet avseende användningen av skattemedel i kommunen. De uppgifter som skall redovisas åtskilt bör även omfattas av krav på särskild revision. Utgångspunkten för redovisningen bör vara att villkoren ska vara lika för alla aktörer på en öppen marknad oavsett om dessa ägs av offentliga eller privata intressenter.

## 5 Skärpning av kontrollsystemet över farligt avfall

**Förslag:** Mottagare av farligt avfall åläggs viss rapporteringsskyldighet för att göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna att kunna kontrollera flödet av sådant avfall. Förtydligande görs av vad transportdokumentet skall innehålla.

**Bakgrund:** Regeringen har tidigare uttalat att det kommunala monopolet bör avskaffas under förutsättning att det finns ett system som tillförsäkrar en god kontroll över flöden av farligt avfall (proposition 1996/97:172 och proposition 2002/03:117 s. 61 ff). Naturvårdsverket har haft i uppdrag att utreda om det befintliga regelverket för omhändertagande av farligt avfall är ändamålsenligt för att tillförsäkra en från miljösynpunkt god kontroll över flödena och föreslå åtgärder om det bedöms att så krävs. Naturvårdsverket har konstaterat att miljöbalken innehåller de bestämmelser om hantering, ansvarsfördelning och kontroll av farligt avfall som behövs, men att tillämpningen av regelverket kan bli effektivare (Kommunernas ensamrätt till hantering av farligt avfall, Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag M2002/3993/Knb). Verket föreslår att vissa regler för mottagare av farligt avfall skärps för att stärka tillsynen och därmed kontrollen över flöden av farligt avfall. Vid riksdagsbehandling av tidigare förslag på avfallsområdet har riksdagen uttalat att det kan vara

värdefullt att införa ett register över avfallstransporter (Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2003/04 MJU4). Naturvårdsverket, som haft i uppdrag att undersöka om ett kretsloppsregister under verkets huvudmannaskap skulle kunna bidra till en god kontroll av flödena av farligt avfall, anser att införande av ett register inte är ett bra sätt och en nödvändig åtgärd att förbättra kontrollen av om farligt avfall hanteras rätt och hamnar på rätt plats.

**Skälen för förslaget:** En skärpning av skyldigheten att rapportera transporter av farligt avfall är motiverad när den kommunala ensamrätten avskaffas. Skyldigheten för mottagare av avfall att sammanställa uppgifter om transporter är central för att flödet av farligt avfall skall kunna följas upp. För närvarande finns en sådan skyldighet enligt föreskrifter från Naturvårdsverket. Denna bestämmelse bör införas i avfallsförordningen och den som mottar farligt avfall bör inte bara göra en sammanställning utan även rapportera in uppgifterna till länsstyrelserna så att de finns lättillgängliga.

I Naturvårdsverkets föreskrifter finns förtydliganden av vad ett transportdokument skall innehålla för uppgifter. För att underlätta för aktörerna och göra regelverket tydligare föreslås att samtliga bestämmelser om vad transportdokument skall innehålla samt hur de skall hanteras samlas i avfallsförordningen. Det kan alltjämt finnas behov av föreskrifter från Naturvårdsverket om utformningen och handläggningen av transportdokument, varför ett bemyndigande bör finnas kvar.

Naturvårdsverket har föreslagit att underlåtenhet att upprätta förteckning av transportdokument skall kunna åläggas miljöstraffavgift. Regeringen har för avsikt att överväga den frågan i samband med översyn av miljöbalkens sanktionssystem.

När det gäller frågan om ett nationellt register för avfallstransporter under Naturvårdsverkets huvudmannaskap gör Naturvårdsverket bedömningen att ett nationellt register inte underlättar kontrollen i sådan omfattning att det motiverar en ökad kostnad och arbetsinsats. Med en skärpning av skyldigheten för mottagare av avfall att sammanställa uppgifter om transporter och även rapportera in uppgifterna till länsstyrelserna så att de finns lättillgängliga, delas Naturvårdsverkets bedömning att ett nationellt register inte underlättar kontrollen i sådan omfattning att det motiverar en ökad kostnad och arbetsinsats. Frågan om ett nationellt register under Naturvårdsverkets huvudmannaskap bör dock följas upp för att bedöma om det finns behov av att det bör införas på sikt.

## 6 Följdändringar

**Förslag:** Till följd av att möjligheten att införa kommunal ensamrätt tas bort bör vissa mindre justeringar göras.

**Skälen för förslagen:** Enligt 15 kap. 8 § tredje stycket miljöbalken kan kommunerna fastställa under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare

och nyttjanderättshavare själva får ta hand om sitt hushållsavfall. Kommunen kan även ange under vilka förutsättningar annat avfall skall få tas om hand av fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare, men endast när den kommunala ensamrätten utvidgats till att omfatta annat än hushållsavfall. Det är inte motiverat att ha en sådan koppling till den kommunala ensamrätten. Hänvisningen till 10 § stryks därför.

För närvarande finns kommunal ensamrätt för hushållssopor samt i vissa kommuner för annat farligt avfall än hushållsavfall. Den närmare innebörden av den kommunala ensamrätten följer av 15 kap. 18 och 21 §§ miljöbalken. Dessa bestämmelser har en sådan lydelse att det inte med tydlighet framgår att det är en ensamrätt som åsyftas. Uttrycket som används är "när avfall skall transporteras genom kommunens försorg". Bestämmelserna i 18 och 21 §§ skulle rent språkligt kunna gälla när kommunen genom avtal med avfallsinnehavaren skall transportera annat avfall än hushållsavfall – dvs. när inte ensamrätten gäller. För att det skall vara tydligt vilka situationer dessa två bestämmelser omfattar bör ett förtydligande ske.

## 7 Konsekvenser

### *Kommuner*

Ett avskaffande av möjligheten till kommunal ensamrätt för hanteringen av farligt avfall skulle innebära att kommunernas möjligheter enligt 15 kap. 10 § miljöbalken och 15 § avfallsförordningen upphävs. För kommunerna innebär förslaget en inskränkning av möjligheten att besluta om transporter och behandling av farligt avfall som inte är hushållsavfall. Genom förslaget minskar kommunernas möjlighet att följa upp flödet av farligt avfall i de kommuner där kommunal ensamrätt råder. Förslaget om att utöka rapporteringsskyldigheten innebär dock att möjligheterna att följa upp flödena av farligt avfall ökar generellt och då särskilt i kommuner där kommunal ensamrätt inte råder.

I övriga förslag klargörs kommunernas roll på marknaden för annat avfall än hushållsavfall och att kommunernas agerande på denna marknad skall göras utifrån samma förutsättningar som övriga aktörer. Det föreslås ett klargörande att kommunen får hantera sådant avfall som inte är hushållsavfall. Därtill föreslås att undantag görs från kommunallagens lokaliseringsprincip och självkostnadsprincip. Kommuner som verkar på marknaden för annat avfall än hushållsavfall får genom förslagen krav på särredovisning av olika verksamheter och krav på revision. De olika förslagen bedöms leda till att konkurrensen sker på mer lika villkor för alla aktörer på marknaden. Konsekvenserna av förslagen om undantag från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna bedöms i praktiken bli begränsade eftersom många kommuner och kommunala bolag idag inte följer en strikt tolkning av dessa principer i kommunallagen. Förslaget om utökade krav på särredovisning och revision innebär ökad administration samt kostnader för revisionen för kommunen.

### *Privata företag som behandlar eller transporterar avfall*

För transportföretag som inte anlitas av kommuner där kommunal ensamrätt råder innebär förslaget att dessa företag blir delaktiga på en marknad som de nu är utestängda från. Det kan antas att de företag som anlitas av kommunerna i viss mån utgörs av större företag. Förslaget skulle medföra att relativt sett fler mindre företag skulle kunna få möjligheter att konkurrera på detta område. Konkurrensen på transport och behandling av avfall kan förväntas öka av förslagen. Idag är det olika förutsättningar för konkurrens i olika kommuner beroende på om kommunen har utnyttjat möjligheten till ensamrätt för det farliga avfallet. Genom att ta bort möjligheten till ensamrätt skulle det öka förutsättningarna för transportföretag att utveckla effektiva logistiklösningar för avfallet.

I övriga förslag klargörs att kommunernas agerande på marknaden för annat avfall än hushållsavfall skall göras utifrån samma förutsättningar som övriga aktörer. Förslaget om att kommunerna skall särredovisa verksamheterna för att säkerställa att inte korssubventionering eller underprisättning förekommer från kommunens sida, torde tillgodose företagens berättigade krav på lika spelregler för olika aktörer på avfallsmarknaden. Förslaget att mottagningsanläggningar skall föra den obligatoriska årliga förteckningen över mottaget farligt avfall elektroniskt och sända in den till länsstyrelsen bedöms endast medföra vissa smärre arbetsinsatser för företagen.

### *Länsstyrelsen*

Länsstyrelsen skall ta emot och administrera den förteckning som mottagningsanläggningar skall skicka till myndigheten. Detta bedöms endast medföra vissa smärre arbetsinsatser för länsstyrelsen och bör underlätta myndighetens hantering och tillsyn vilket i sin tur kan medföra icke obetydliga effektivitetsvinster.

### *Naturvårdsverket*

Förslaget innebär att Naturvårdsverket måste ändra sina föreskrifter utifrån de krav som nu föreslås inkluderas i avfallsförordningen. Vidare medför förslaget en möjlighet för Naturvårdsverket att utfärda föreskrifter om hur sammanställningen skall utformas.

## 8 Ikraftträdande

Med hänsyn till att den nu föreslagna lagändringen påverkar förutsättningarna på marknaden bör avvecklingen av den kommunala ensamrätten ske först den 1 mars 2007.

## 9 Författningskommentar

### Miljöbalken 15 kap.

#### 5a §

Eftersom 10 § tas bort måste även de hänvisningar som görs till denna bestämmelse tas bort.

#### 8 §

Förslaget kommenteras i avsnitt 6. Ändringen innebär att kommunerna kan fastställa under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om avfall oavsett om det finns en kommunal ensamrätt eller ej.

#### 8 a §

Förslaget kommenteras i avsnitten 3 och 4. För att inga tvivel skall råda om att det faller inom den kommunala kompetensen att hantera annat avfall än hushållsavfall införs denna bestämmelse. För sådan verksamhet görs undantag från lokaliserings- och självkostnadsprincipen. Även sådana bolag som regleras i 3 kap. 16-18 §§ kommunallagen omfattas av de kommunalrättsliga principerna och omfattas således av bestämmelsen.

För att se till att konkurrensneutralitet råder och att kommuner inte subventionerar verksamheten med skattemedel införs ett krav på särredovisning. Verksamhet som omfattas av bestämmelsens första stycke skall således redovisas skilt från annan verksamhet. Särskild revision av redovisning skall också ske. Dessa krav gäller utöver sedvanlig bestämmelser om redovisning. Bestämmelsen påverkar inte den skyldighet som kan föreligga att upprätta en öppen eller separat redovisning enligt lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. Närmare krav på redovisning kan utfärdas av regeringen eller den myndighet regeringen föreskriver

#### 18 §

Ändringen kommenteras i avsnitt 6 och avser endast att vara ett förtydligande av vilka situationer bestämmelsen omfattar.

#### 21 §

Ändringen kommenteras i avsnitt 6 och avser endast att vara ett förtydligande av vilka situationer bestämmelsen omfattar.

### Avfallsförordningen

#### 18 §

Eftersom 15 § upphävs bör hänvisningen till den bestämmelsen strykas i 18 §.

#### 41 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5 och medför att vissa bestämmelser som för närvarande finns i föreskrifter från Naturvårdsverket läggs in i av-

fallsförordningen. På så sätt samlas alla uppgifter om vad transportdokument skall innehålla och hur de skall hanteras i förordningen.

#### 45 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 5. Skyldigheten att upprätta förteckning över varje mottagen transport med farligt avfall som mottagits finns för närvarande i Naturvårdsverkets föreskrifter. Med hänsyn till att denna förpliktelse är av central betydelse för myndigheternas möjligheter att kontrollera flödet av farligt avfall bör bestämmelsen finnas i förordning. Skyldigheten skärps också på så sätt att uppgifterna skall sändas in till länsstyrelsen. Ordet förteckning byts mot sammanställning.

Naturvårdsverket ges bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om hur sammanställningen skall utformas. Sådana bestämmelser finns idag i Naturvårdsverkets föreskrifter och verket har också föreslagit att sammanställningarna bör föras elektroniskt och på ett standardiserat sätt.