

Undantag från kommunala föreskrifter för avfallshantering

I korthet

- Den enskilde som ansöker om undantag från avfallsföreskrifterna måste styrka att denne kan uppfylla kriterierna.
- Dispenser bör alltid vara tidsbegränsade och meddelas person och inte fastighet. På så sätt kan dispenser formuleras så att de, förutom att det möjliggör omprövning av dispensen med visst tidsintervall, upphör att gälla om den fastighetsinnehavare som dispensen har meddelats för flyttar.
- Vid uppehåll i hämtning befrias kunden från den rörliga delen av avfallstaxan, ofta kallad hämtningsavgift, under den aktuella tidsperioden. Däremot kan grundavgift debiteras. Förutsättningen för uppehåll är att inga människor vistas i fastigheten och att inget hushållsavfall uppkommer under den aktuella tidsperioden.
- Vid dispens från sophämtning saknas grund att debitera den rörliga delen av avfallstaxan. Däremot får kommunen debitera grundavgift av kund som är befriad från hämtning, men som har avfall som ska tas om hand, exempelvis genom återvinningscentralen. Fastigheten utgör fortfarande en del av den kommunala avfallshanteringen.
- Om en fastighetsinnehavare kan påvisa att avfallstjänsten inte tas i anspråk eller att han/hon på objektiva grunder saknar behov av den kan total dispens från kommunal avfallshantering erhållas. Fastighetsinnehavaren kan därmed befrias från hela avfallsavgiften.

Innehåll

1. Inledning	3
2. Juridiska förutsättningar	4
2.1 Den kommunala renhållningsskyldigheten	4
2.2 Fastighetsinnehavares skyldigheter	5
2.3 Rimligt avstånd till avlämningsplats	5
2.4 Allmänt om undantag från föreskrifter för avfallshantering	5
2.5 Handläggning av anmälnings- och tillståndspliktiga ärenden	6
2.5.1 Anmälningspliktiga ärenden	6
2.5.2 Tillståndspliktiga ärenden	6
2.5.3 Återkallande av gynnande förvaltningsbeslut	7
2.6 Avfallsavgifter och undantag	8
3. Dispenser och eget omhändertagande av hushållsavfall	9
3.1 Avfallet kan tas om hand på fastigheten	9
3.2 Dispens från hämtning	10
3.3 Uppehåll i hämtning	11
3.4 Total dispens från kommunal avfallshantering	12
4. Undantag som grundar sig på renhållningsordningen	13
4.1 Utsträckt tömningsintervall	13
4.2 Gemensam avfallsbehållare	14
5. Sammanfattning	15

1. Inledning

Varje kommun är ansvarig för insamling, transport och återvinning eller bortskaffande av det hushållsavfall som uppkommer i kommunen. Enligt miljöbalken ska alla kommuner ha en gällande renhållningsordning som antagits av kommunfullmäktige. Renhållningsordningen består av avfallsplan och föreskrifter för avfallshanteringen¹. För att kommunerna ska kunna finansiera avfallsverksamheten via avgifter måste kommunfullmäktige även anta en avfallstaxa.

I avfallsföreskrifterna ska det framgå hur kommunen fullgör sina skyldigheter på avfallsområdet och vilka fastighetsinnehavare² som omfattas. Vissa fastigheter kan komma att undantas från kommunens avfallshantering, exempelvis för att de är avsides belägna eller svåra att nå fram till. Kommunen är dock skyldig att, utöver vad som följer av avfallsföreskrifterna, transportera bort hushållsavfall, om fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna. Det ska också framgå vilka förutsättningar som gäller för att fastighetsägarna själva får ta hand om sitt avfall samt möjligheterna till individuella undantag.

Undantag från föreskrifterna handlar bland annat om:

1. Dispens³ från hämtning, inklusive uppehåll i hämtning, av hushållsavfall enligt 15 kap. 25 § [15 kap. 18 § 3 st] miljöbalken (MB).
2. Utsträckt tömningsintervall, gemensam avfallsbehållare eller annat undantag med stöd av renhållningsordningen.
3. Utöver det kan en fastighetsinnehavare ta hand om visst avfall på fastigheten med stöd av 15 kap. 24 § 2 st [15 kap. 18 § 2 st] MB.

Kopplat till ovanstående undantag finns grund för att avfallsavgiften kan reduceras helt eller delvis. Förutsättningarna för att debitera grundavgift vid olika typer av undantag vållar en del problem och tillämpas olika i kommunerna. Dispens från kommunal sophämtning sammanblandas ofta med befrielse från att betala avfallsavgift. Detta är olyckligt och även om reglerna är nära förknippade med varandra måste de hållas isär. I rättspraxis har godtagits att en kommun som beviljat dispens från hämtning av hushållsavfall ändå har rätt att ta ut en grundavgift av fastighetsinnehavaren.

Kommunerna hanterar frågor om undantag från föreskrifterna olika. För kommunens tjänstemän blir detta påtagligt när samarbete sker mellan kommuner vid framtagande av föreskrifter eller när kommuner går samman i kommunalförbund eller gemensamma bolag och gemensamma föreskrifter ska tas fram.

I denna guide presenteras förslag och vägledning kring undantag från avfallsföreskrifterna. Andra frågor som tas upp i denna guide är vilken instans som kan pröva olika typer av undantag. I föreskrifter kan kommunen, utifrån miljö- och hälsoskyddsaspekter samt lokala förutsättningar, ställa materiella krav för olika lösningar.

Vägledningen har tagits fram i samarbete med kommuner och kommunala bolag och har granskats juridiskt av Kommunakuten AB.

1 I fortsättningen kallas dessa för avfallsföreskrifter. Begreppet är synonymt med det allmänt använda begreppet renhållningsföreskrifter.

2 Med fastighetsinnehavare avses i 15 kap. miljöbalken den som är fastighetsägare eller den som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall anses som fastighetsägare.

3 I guiden används begreppet dispens genomgående. Det går även att använda begreppet befrielse.

2. Juridiska förutsättningar

2.1 Den kommunala renhållningsskyldigheten

Kommunen är enligt 15 kap. 20 § [15 kap. 8 §] miljöbalken skyldig att svara för bortforsling av hushållsavfall inom kommunen. Med hushållsavfall avses enligt 15 kap. 3 § [15 kap. 2 §] miljöbalken avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Som exempel på avfall som kommer från hushåll kan nämnas städsopor, köksavfall, latrin och slam från slambrunnar och slamtankar. Till hushållsavfall räknas också skrymmande avfall som exempelvis utrangerade möbler, cyklar och liknande föremål. Dit räknas även överblivna läkemedel samt miljöfarliga batterier, oljerester, färgrester, rester av bekämpningsmedel och annat farligt avfall som ingår som beståndsdel i avfall som kommer från hushåll. I enlighet med gällande rätt bör begreppet hushållsavfall ges en sådan omfattning att det svarar mot det behov av borttransport av avfall som regelmässigt uppkommer vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål.

Med avfall från annan verksamhet som är jämförligt med hushållsavfall menas avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet som i avfallssammanhang är jämförligt med avfall som kommer från hushåll. Det är sådant avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel kan nämnas avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall. (prop. 1997/98:45 del 2 s. 185). Läs mer i guide # 4 Innebörden av begreppet hushållsavfall, som kan laddas ned från Avfall Sveriges hemsida⁴.

Enligt 15. kap 21 § miljöbalken är det förbjudet för annan än kommunen eller den kommunen anlitar att transportera hushållsavfall. Kommunen bestämmer själv hur avfallshanteringen ska bedrivas, antingen i egen regi genom förvaltning, i eget eller samägt bolag eller genom uppdrag till en eller flera upphandlade entreprenörer. Det innebär att verksamhetsutövandet kan läggas över på ett kommunalt bolag. Kommunen förblir dock alltid huvudman för verksamheten och kan aldrig överföra sitt avfallsansvar till ett bolag. Kommunen kan dock inrätta gemensam nämnd med annan kommun eller överföra huvudmannaskapet på ett kommunalförbund. Förutsättningarna för detta regleras i förbundsordningen.

Kommunen har stor frihet att utforma sina avfallsföreskrifter och sitt avfallssystem för att uppnå en ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt god avfallshantering. I föreskrifterna anges bl.a. vilka hämtningsintervall som ska gälla för de olika områdena och de olika fraktionerna av avfall. Detta gäller även tider då uppehåll i ordinarie hämtning görs beträffande fritidsfastigheter.

I avfallsföreskrifterna ska kommunen även ange under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättsinnehavare själva får ta hand om sitt hushållsavfall. Det innebär att när kommunen planerar och beslutar om hur deras avfallsskyldighet ska fullgöras, ska kommunen ta hänsyn till fastighetsinnehavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön (15 kap. 20 § MB). Kommunen ska i sin planering och sina beslut anpassa behovet av borttransport till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.

Grunden är att alla fastigheter omfattas av det kommunala avfallsansvaret om det inte är uppenbart att det saknas behov av avfallshantering, till exempel uppenbart obeboeliga hus (ruckel) eller enbart skogsfastighet.

4 <http://www.avfallsverige.se/medlemmar/guider/>

2.2 Fastighetsinnehavares skyldigheter

Fastighetsinnehavarens skyldigheter för att främja en miljöriktig och effektiv avfallshantering är reglerade i miljöbalken, avfallsförordningen och i kommunala föreskrifter. Dessa skyldigheter ska uppfyllas om inte undantag från föreskrifterna medges.

Fastighetsinnehavare har en skyldighet att hålla väg i framkomligt skick. Fastighetsinnehavaren kan inte befrias från sin skyldighet att överlämna avfallet genom att inte uppfylla skyldigheten att ordna farbar väg. Om fastighetsinnehavaren inte ordnar farbar väg, kan kommunen anses uppfylla sin hämtningsskyldighet även om avstånden till den plats där avfallet hämtas är längre.

Om kommunen eller dess entreprenör inte kan hämta hushållsavfall på grund av att vissa arbetsmoment eller arbetssituationer innebär omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa, måste kommunen eller entreprenören planera hämtningen på annat sätt. Det kommunala ansvaret för hushållsavfall upphör inte på grund av exempelvis ett skyddsstopp.⁵ Ett skyddsstopp medför inte att vägen inte är farbar. Detta innebär att krav i arbetsmiljölagstiftningen inte i sig kan undanröja kommunens skyldigheter inom ramen för den kommunala renhållningsskyldigheten utan anpassning av tjänsten kan behöva göras om till exempel ett skyddsstopp inträder (till exempel lösa hämtningen på annat sätt än så som den normalt organiseras för den eller de fastigheter som berörs av skyddsstoppet). Huruvida en väg är farbar eller inte måste bestämmas från fall till fall.

2.3 Rimligt avstånd till avlämningsplats

Kommunen har inte någon möjlighet att framtvinga egen borttransport till uppsamlingsplatser eller liknande, belägna längre bort än inom rimligt avstånd från fastigheten – i rättspraxis benämns detta som rimligt gångavstånd. Rimligt avstånd till avlämningsplats beror på typen av bebyggelse men torde inte överstiga några hundra meter för permanentboende. I några avgöranden som gäller fritidshus har 400-500 meter ansetts vara rimligt avstånd till avlämningsplats. Det innebär inte att längre avstånd skulle kunna vara orimliga.

Lokala förutsättningar och skälighet påverkar bedömningen av rimligt avstånd. Om det till exempel är en backe med kraftig lutning upp till lämningsplatsen är det inte rimligt att kräva lika långt avstånd. Kortare avstånd gäller också om själva kärlet ska flyttas. En bedömning av vad som är att betrakta som rimligt avstånd måste således alltid göras i det enskilda fallet.

Går fastighetsinnehavaren med på det kan kärlet stå på längre avstånd från fastighet. Överenskommelsen gäller fastighetsinnehavaren och inte fastigheten. Ny fastighetsinnehavare kan ha andra behov av hämtning och placeringen kanske inte längre är rimlig. Samtycket kan komma till uttryck genom att fastighetsinnehavaren utan protester nyttjar den kommunala ordningen.

2.4 Allmänt om undantag från föreskrifter för avfallshantering

Förutsättningarna för undantag från huvudregeln om avfallshantering ska anges i kommunens avfallsföreskrifter. Utöver de undantag som är reglerade i avfallsföreskrifterna finns det också möjlighet för kommunen att tillåta fastighetsinnehavare att själva ta hand om sitt avfall. Denna möjlighet följer av 15 kap. 18 § 3 st miljöbalken och förutsätter att omhändertagandet kan ske på ett sådant sätt som är betryggande för miljön och människors hälsa och att det finns särskilda skäl för dispens.

Det är den enskilde fastighetsinnehavaren som måste ansöka om dispens från avfallsföreskrifterna. Den enskilde måste dock styrka att denne uppfyller kriterierna.

I Avfall Sveriges Mall för renhållningsordning, rapport 2007:07, anges undantag i 24-32 §§.

⁵ Förutsättningarna för skyddsstopp regleras i 6 kap. 7 § första stycket arbetsmiljölagen (1977:1160), som stadgar: Innebär visst arbete omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa och kan rättelse inte genast uppnås genom att skyddsombudet vänder sig till arbetsgivaren, kan skyddsombudet bestämma att arbetet ska avbrytas i avvaktan på ställningstagande av Arbetsmiljöverket.

2.5 Handläggning av anmälnings- och tillståndspliktiga ärenden

2.5.1 Anmälningspliktiga ärenden

I anmälningsärenden fattar den mottagande myndigheten inget beslut i formell mening. Eftersom myndigheten inte kan fatta ett beslut i formell mening kan den mottagande myndigheten inte avslå en anmälan som om det var en ansökan.

Skillnaden mellan anmälan och ansökan är att en anmälan kan ses som ett meddelande till myndigheten om ett visst sakförhållande och en ansökan innefattar en begäran om ett visst beslut av myndigheten.

Om en fastighetsinnehavare hanterar hushållsavfall med risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön har tillsynsmyndigheten en skyldighet att förelägga fastighetsinnehavaren att vidta rättelse.

2.5.2 Tillståndspliktiga ärenden

Enligt miljöbalken kräver vissa undantag från huvudprincipen, det vill säga att kommunen tillser att hushållsavfall borttransporteras, tillstånd från kommunen. De undantag från huvudprincipen som kräver tillstånd brukar kallas dispenser eller befrielse. Alla ansökningar måste bedömas individuellt och utifrån de lokala förhållandena och utifrån förutsättningarna på respektive fastighet. Beslutet ska vara tydligt och lättillgängligt.

Beslut om undantag från föreskrifterna utgör myndighetsutövning. Sådana beslut kan, enligt 12 kap. 4 § regeringsformen (RF), inte överlåtas till en entreprenör eller ett bolag att besluta om. Enligt 12 kap. 4 § RF får en förvaltningsuppgift, om den innefattar myndighetsutövning, överlåtas till ett privat rättssubjekt endast om det finns stöd i lag. Sådant stöd finns inte beträffande avfallsverksamhet. Renhållaren får endast tillämpa kommunens bestämmelser för respektive kundtyp och abonnemang. Det innebär att om renhållaren är ett bolag kan bolaget inte handlägga nämnda frågor.

Dispensansökningar ska handläggas av den nämnd eller de nämnder som fullmäktige bestämmer. Dispensprövningen kan delas upp så att olika typer av dispens handläggs av olika nämnder. Det finns inte några krav på att det är tillsynsansvarig nämnd som måste handlägga tillståndspliktiga ärenden (även om det är möjligt med den prövningsordningen).

Vissa typer av undantag rör frågor som ligger nära den praktiska avfallsverksamheten och kan handläggas av den avfallsansvariga nämnden, till exempel frågor om uppehåll i hämtning eller gemensam avfallsbehållare. Det krävs ett tydligt beslut/tillstånd från kommunen.

Handläggs ärenden om eget omhändertagande av den avfallsansvariga nämnden bör kommunen se till att ställa alla relevanta krav för att hanteringen ska vara godtagbar i avfallsföreskrifterna, och för att säkerställa att bedömningarna är ändamålsenliga, objektiva och konsekventa.

Frågan om ett kommunalt bolags möjlighet att besluta om uppehåll i hämtning har prövats av Justitieombudsmannen, JO (2006/07 s 371, dnr 3915-2004). JO anger följande i ärendet:

Frågor om undantag från kommunens föreskrifter för avfallshantering innefattar myndighetsutövning (tillståndspliktigt). Det saknas stöd i lag att överlåta till entreprenör/kommunalt bolag att besluta i sådana frågor. Med detta följer att den som ansöker om uppehåll i avfallshämtningen utan ytterligare åtgärder för egen del ska få sin ansökan prövad av vederbörande kommunala nämnd. Det kan dock finnas praktiska skäl att inhämta renhållarens uppfattning i saken.

2.5.3 Återkallande av gynnande förvaltningsbeslut

Att bevilja någon dispens från kommunal hämtning är ett gynnande förvaltningsbeslut och sådana beslut kan återkallas endast i vissa speciella undantagsfall. Antingen med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i författning som ligger till grund för själva beslutet, eller av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl eller om den enskilde har utverkat dispensbeslutet genom vilseledande uppgifter.

Att återkalla ett gynnande förvaltningsbeslut utgör myndighetsutövning mot enskild vilket innebär att förvaltningslagens regler om bland annat kommunikation, och att beslutet ska grunda sig på en prövning i det enskilda fallet, måste iakttas.

Reglerna om omprövning av beslut i 24 kap. miljöbalken är inte tillämpliga angående dispenser från hämtning av hushållsavfall. I RÅ 2004 ref. 78 prövades frågan om ett beslut har kunnat återkallas till nackdel för enskild. I domskälen konstaterade regeringsrätten följande.

”Vad beträffar gynnande förvaltningsbeslut anses huvudregeln vara att de inte kan återkallas. Avgörande är härvid hänsynen till den enskildes trygghet. Återkallelse anses emellertid möjlig, om den påkallas av tvingande säkerhetsskäl (t.ex. av hänsyn till fara för människors liv eller hälsa). Vidare kan återkallelse ske, om den enskilde utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter. Slutligen kan återkallelse ske med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning, varpå beslutet grundar sig.”

När möjligheten att återkalla gynnande förvaltningsbeslut har diskuterats har det i allmänhet gällt förutsättningarna för att återkalla till exempel ett tillstånd eller en koncession eller ett beslut som avser ett bestämt tillfälle eller en bestämd tidsperiod. I sådana fall gör sig hänsynen till den enskildes trygghet starkt gällande. Det har ansetts att den enskilde i princip ska kunna förlita sig på att beslutet kommer att stå sig och med denna utgångspunkt kunna göra sina dispositioner. Läget är ett annat när beslutet inte avser ett tillstånd eller liknande och inte heller är knutet till visst tillfälle eller viss tidsperiod. I fråga om ett sådant beslut kan det till och med ifrågasättas om inte beslutet innehåller ett underförstått förbehåll om att det kan återkallas.

Gynnande dispensbeslut som antagits enligt den tidigare renhållningsordningen fortsätter att gälla även om de nya föreskrifterna om avfallshantering ändrar villkoren för att erhålla undantag. En icke tidsbegränsad dispens från obligatorisk hämtning är att anse som ett gynnande förvaltningsbeslut. En rekommendation är därför att alltid tidsbegränsa dispenser och att de meddelas person och inte fastighet. Dispensen ska vara knuten till personens verksamhet på fastigheten. Det möjliggör omprövning av dispenser med visst tidsintervall och att de upphör att gälla om den fastighetsinnehavare för vilken dispensen har meddelats avflyttar.

Alla dispenser bör alltså tidsbegränsas. Om så sker kommer en regelbunden omprövning att ske. Dispenser kan även förenas med villkor av karaktären att dispensererna enbart gäller under den tid som den vid dispenstillfället gällande avfallsplanen och/eller renhållningsordningen alltfjämt gäller.

2.6 Avfallsavgifter och undantag

Kommunens kostnader för avfallshanteringen tas ut genom avfallsavgift av fastighetsinnehavare i kommunen med stöd av 27 kap. 4-6 §§ miljöbalken. Kommunfullmäktige fastställer avfallstaxan. Taxan innehåller förutom avgifterna även bestämmelser om vem som är avgiftsskyldig, vanligtvis fastighetsinnehavaren, och till vem avgiften ska betalas. Undantag från avfallsavgifter ska föreskrivas tillsammans med förutsättningarna för undantag i kommunens avfallstaxa. Kommunen får konstruera avfallstaxan i en fast och en rörlig del. Den fasta delen brukar kallas grundavgift.

Det är alltid kommunens fastställda avfallstaxa som gäller. I denna guide redovisas bara rekommendationer till hur avgifter kan hanteras och debiteras.

Källsortering och avfallssnål konsumtion kan främjas genom en differentierad och behovsanpassad avfallstaxa. Enligt miljöbalken får kommunerna differentiera avgifterna för att stimulera miljövänlig avfallshantering. En anpassad avfallstaxa efter kundernas behov av borttransport kan vara bättre än att ge dispens. Exempelvis kan minimihämtning införas i avfallstaxan, vilket passar hushåll med mycket lite avfall och fastigheter som inte besöks så ofta. För att kunna tillämpa minimihämtning måste avfallet som uppkommer på fastigheten där kunna tas om han på ett sätt som är förenligt med skyddet för människors hälsa och miljön mellan hämtningarna.

För att avgift ska kunna debiteras krävs att kommunen fullgör eller tillhandahåller en avfallstjänst i förhållande till den enskilde. Kommunen tillhandahåller avfallshantering genom att fastigheten har tillgång till sådan kommunal avfallsverksamhet för vilken det, även objektivt sett, finns behov av. Grundavgift kan debiteras de som har avfall och som inte objektivt kunnat påvisa att de inte har något behov av kommunal avfallshantering. Vid total befrielse från kommunal avfallshantering kan ingen avfallsavgift debiteras.

Undantag från avfallsföreskrifterna är nära knutna till rätten att ta ut olika former av avfallsavgifter. Undantag ges efter en bedömning av miljöriskerna och vilka möjligheter som finns att ta hand om avfallet på fastigheten. Dessa undantag kan påverka vilka avgifter som utfaller på respektive fastighetsinnehavare. En fastighetsinnehavare kan aldrig söka och få befrielse från endast avgiften i sig.

Miljööverdomstolen har prövat avgiftsskyldigheten i samband med erhållen dispens från huvudregeln i ett flertal ärenden, t.ex. MÖD 2003:115, MÖD 2003:116 och MÖD 2003:117, de så kallade Bräckefallen, se bilagan.

I ett ytterligare fall (MÖD 2010:40) kom miljööverdomstolen fram till följande:

En fastighetsägare ansökte om dispens från sophämtning och befrielse från sophämningsavgiften med hänvisning till sitt ringa nyttjande av en fritidsfastighet. Miljööverdomstolen fann att det kunde hävdas att hennes nyttjande i och för sig var av sådan begränsad omfattning som i praxis har ansetts kunna medföra dispens från kommunal sophämtning. Konstruktionen av kommunens avfallsavgift måste emellertid beaktas. Denna innebar att det inte kommer att utgå någon avgift utöver den fasta avgiften (grundavgiften) för det fall att det inte finns något avfall att hämta. Grundavgiften tas ut för tillhandahållande av bl.a. en avfallsanläggning och mobila avfallsgårdar. Fastighetsägaren hade inte visat att hon inte tar dessa tjänster i anspråk eller i vart fall att hon objektivt sett saknar behov av dem i så måtto att hon utan att begagna sig av kommunens tjänster ändå skulle kunna hantera allt sitt hushållsavfall på ett från hälso- och miljösynpunkt godtagbart sätt.

Avfall Sverige föreslår att den fasta avgiften tas ut per hushåll eller lägenhet. Begreppet lägenhet fungerar för såväl villa och fritidshus som för flerbostadshus. Det är mindre lämpligt att använda begreppet fastighet. En fastighet kan bestå av flera hushåll/lägenheter som vart och ett bör ha ett eget abonnemang. För företag, institutioner och andra verksamheter fungerar begreppet verksamhet bra.

3. Dispenser och eget omhändertagande av hushållsavfall

Huvudprincipen i miljöbalken är att hushållsavfall ska borttransporteras från fastigheten genom kommunens försorg. Från denna huvudprincip finns dock olika undantag. Dessa undantag grundar sig på miljöbalken eller på renhållningsordningen.

När kommunen planlägger och beslutar hur den kommunala renhållningsskyldigheten ska fullgöras ska 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 15 kap. 20 § [15 kap. 8 § 2 st. 1 men.] miljöbalken. Planeringen måste beakta enskilda fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva på ett godtagbart sätt ta hand om hushållsavfallet.

Kommunen ska redan på planeringsstadiet uppmärksamma förutsättningarna för fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare att själva ta hand om hushållsavfall. De förutsättningarna ska framgå av avfallsföreskrifterna 15 kap. 41 § [15 kap. 11 §] miljöbalken.

I planeringen måste ingå förutsättningen att avfallsföreskrifterna ger något utrymme för fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare att under närmare angivna omständigheter slippa kommunal bortforsling av hushållsavfall. Avfallsföreskrifterna kan alltså inte vara utformade på det sättet att enskilda är fråntagna varje möjlighet till undantag från kommunalt omhändertagande av avfallet. Detta innebär att dispensreglerna i 15 kap. 25 § [15 kap. 18 § 3 st.] inte får framstå som en illusion för enskilda.⁶

3.1 Avfallet kan tas om hand på fastigheten

Huvudregeln i miljöbalken är att hushållsavfall ska transporteras bort genom kommunens försorg. Detta gäller dock inte om avfallet kan tas om hand på fastigheten utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön, enligt 15 kap. 24 § 2 st [15 kap. 18 § 2 st] miljöbalken.

Bestämmelsen torde innebära att det i huvudsak är kompostering av visst hushållsavfall som kan ske på fastigheten. En förutsättning för eget omhändertagande på fastigheten är att det kan ske utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljö. Om fastighetsinnehavaren komposterar hushållsavfall måste denne iaktta relevanta hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken.

Enligt 45 § avfallsförordningen (2011:927) ska den som äger en fastighet där avfall finns och avser att på fastigheten kompostera eller på annat sätt återvinna eller bortskaffa annat hushållsavfall än trädgårdsavfall, anmäla detta till kommunen. Kompostering av matavfall på fastigheten ska ske i skadedjurssäker behållare och på sådant sätt att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppstår. Fastigheten skall ge utrymme för användning av den erhållna kompostjorden.

Kompostering av visst hushållsavfall på fastigheten befriar inte kommunen från sitt ansvar för fastighetens övriga hushållsavfall.

Om det egna omhändertagandet av visst hushållsavfall på fastigheten inte kan ske utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljö har den nämnd som svarar för miljötillsynen skyldighet att förelägga fastighetsinnehavaren att åstadkomma rättelse.

En anmälan om hemkompostering innebär inte i sig en dispens från hämtning av komposterbart hushållsavfall/avfall som lämpar sig för biologisk återvinning i de kommuner där separat matavfallsinsamling erbjuds. Detta innebär att en anmälan om hemkompostering inte innebär att kommunen automatiskt ska hämta hem kärl för matavfallsinsamling när kommunen har ett system med obligatoriskt insamling av matavfall i separat kärl eller kärldel.

För att beviljas dispens från hämtning av sådant avfall måste sådan dispens från hämtning beviljas av kommunen efter ansökan av fastighetsinnehavares eller nyttjanderättshavaren (se avsnitt 3.2).

⁶ Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg: Miljöbalken En kommentar, version den 1 januari 2012.

15 kap. 25 § [15 kap. 18 § tredje stycket] utgör grunden för olika former av dispenser från den kommunala renhållningsskyldigheten, dispenser som kommunen kan välja att närmare reglera förutsättningarna för i avfallsföreskrifterna.

Vid en prövning av förutsättningarna för dispens kan det mycket väl vara så att kommunen inte anser att det av miljö- och hälsoskyddsskäl finns grund för eget omhändertagande av vissa typer av matavfall (kanske t ex kött- och fiskrester) och att dispens därför endast meddelas för vissa typer av matavfall.

Enligt 15 kap. 25 § [15 kap. 18 § 4 st] miljöbalken kan en fastighetsinnehavare ansöka om tillstånd hos kommunen, även om tillstånd inte krävs, för sådan verksamhet eller sådana åtgärder som avses i andra stycket. Bestämmelsen tar sikte på sådant avfall som fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren tar hand om på fastigheten. Det kan, framförallt i gränsfallssituationer, finnas ett intresse hos den enskilde att få det egna omhändertagandet prövat trots att krav på tillstånd kanske inte föreligger.

Förutsättningar

- Att omhändertagande sker på fastigheten.
- Att fastighetsinnehavaren anmäler till kommunen att denne avser att på fastigheten kompostera eller på annat sätt återvinna eller bortskaffa annat hushållsavfall än trädgårdsavfall.
- Att ingen olägenhet för människors hälsa eller miljön uppkommer
- Gäller främst kompostering. Annat avfall än trädgårdsavfall för kompostering omfattas av anmälningsskyldighet.
- Tillstånd brukar krävas för kompostering av latrin.

Avgiftsuttag

Eget omhändertagande av allt eller delar av hushållsavfall befriar inte automatiskt fastighetsinnehavaren från skyldigheten att betala avfallsavgift. Om eget omhändertagande av hushållsavfall på den egna fastigheten ska medge reduktion av avfallsavgiften måste detta anges i kommunens avfallstaxa. Grundavgift kan debiteras.

Handläggning av anmälan

Anmälan om kompostering eller annat omhändertagande av hushållsavfall på den egna fastigheten ska ske till ansvarig nämnd/förvaltning, till exempel den avfallsansvariga nämnden.

3.2 Dispens från hämtning

Enligt 15 kap. 25 § [15 kap. 18 § 3 st.] miljöbalken kan en kommun i enskilda fall tillåta fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem och som annars ska 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.

Vid dispens från hämtning bor eller vistas fastighetsinnehavaren eller någon annan i fastigheten, men kan hantera avfallet på annat sätt än genom att kommunen hämtar vid fastighet, se förutsättningar nedan.

Rättspraxis ställer höga krav för att dispens från avfallshantering ska medges. Exempelvis krävs miljömässigt godtagbart omhändertagande på fastigheten eller att fastighetsinnehavaren vistas mycket kort tid på fastigheten. För normalt fritidsboende finns inte skäl till dispens. Dispens har

gjorts för fritidsfastigheter som använts i endast mycket begränsad omfattning och där vistelserna uteslutande rört sig om kortvariga tillsynsbesök. Miljööverdomstolen (mål nummer M 5444-08) har bland annat vad gäller det avfall som genereras på fastighet påpekat att det förutom komposterbart och återvinningsbart avfall i regel uppkommer brännbart avfall och en så kallad restfraktion, samt att elda upp brännbart avfall inte är tillåtet för en enskild fastighetsinnehavare. Det är inte heller är tillåtet för denne att transportera bort vare sig brännbart avfall eller så kallade restfraktioner.

Ansökan om dispens från enskild kan inte beviljas på grundval av att fastighetsinnehavaren inte förmår att uppfylla de föreskrifter som uppställts för avfallshanteringen i kommunen.

Förutsättningar

Det ställs stränga krav för att få dispens från sophämtning vid fastighet. Enligt rättspraxis angående fritidshus har dispens medgivits vid nedanstående förhållanden:

- vid tillsynsbesök utan övernattnings. Det innebär max tio gånger per år och inte mer än en dag åt gången.
- vid svårigheter att utnyttja den kommunala sophämtningen i kombination med kortare vistelser på fastigheten
- när den enskilde kunnat visa att endast ringa mängd avfall uppkommer som inte är brännbart, komposterbart eller återvinningsbart.

Ovanstående utesluter dock inte behovet av att avfallet omhändertas genom kommunal avfallshantering på annan plats, exempelvis på en återvinningscentral eller annan insamlingsplats eller att avfallet tas med till permanentbostad i samma kommun. Det bör normalt inte vara möjligt att lämna avfallet till annan än den renhållare som anlitats av kommunen och inte heller till annan kommun.

Det finns fastighetsinnehavare som använder sin fastighet väldigt lite – kanske bara en vecka på sommaren. Detta räknas som ett nyttjande och inte som ett tillsynsbesök. I en sådan situation uppkommer, objektivt sett, hushållsavfall som ingen annan än kommunen får ta hand om.

För en korrekt bedömning av om mängden avfall som uppstår är obetydlig eller inte ska producentansvarsavfall räknas bort. Däremot bör bedömningen göras över en längre tidsperiod för att även omfatta det avfall som någon gång uppstår i en fastighet. Här avses exempelvis grovavfall, som möbler eller annan inredning, avfall från mindre underhålls- och reparationsarbeten av fastighet och annat skrymmande avfall som uttjänta kyl- och frysskåp. Av naturliga skäl uppkommer sådant avfall endast sporadiskt i varje hushåll. Att medge undantag från denna hantering med hänsyn till att ett enskilt hushåll inte ger upphov till annat än obetydlig mängd avfall vore inte i enlighet med de miljöskyddsregler som är grunden för all avfallshantering.

Följande har inte varit skäl för dispens:

- Att fastighetsinnehavaren inte kan ordna körbar farväg till fastigheten (se Miljööverdomstolens dom i mål nummer M 7725-05). Det är fastighetsinnehavarens skyldighet att se till att vägen till fastigheten är framkomlig så att sophämtning kan ske.
- Att el- och vattenanslutning saknas. Även enklare fritidsfastigheter kan användas för boende och genererar därmed hushållsavfall.
- Det är inte tillåtet för enskild fastighetsinnehavare att själv elda upp det brännbara avfallet och det är, i normalfallet, inte tillåtet att själv transportera bort vare sig brännbart avfall eller restfraktion.

Avgiftsuttag

Dispens från hämtning medför att den enskilde inte behöver betala den del av avgiften som utgör hämtningsavgift. Däremot får kommunen ta ut grundavgift av kund som är befriad från hämtning men som har avfall som ska tas hand om, exempelvis genom återvinningscentralen. Fastigheten utgör fortfarande en del av den kommunala avfallshanteringen.

Om en fastighetsinnehavare kan styrka att avfallstjänsten, inkl återvinningscentraler, budad hämtning etc., inte tas i anspråk eller att han på objektiva grunder saknar behov av detta kan kommunen inte debitera några avgifter överhuvudtaget.

Praxis

För rättspraxis rörande dispens från hämtning se bilaga till Guide # 3.

Handläggning av ansökan

Ansökan om dispens från kommunal hämtning enligt 15 kap 18 § 3 st miljöbalken prövas av den nämnd som fullmäktige bestämt, till exempel avfallsansvarig nämnd. Beslut om dispens från kommunal avfallshantering bör vara tidsbegränsat och kopplat till person.

3.3 Uppehåll i hämtning

En kommun kan i avfallsföreskrifterna ange att fastighetsinnehavare kan ansöka om uppehåll i hämtning. Uppehåll i hämtning är att likställa med en kortare dispens om hämtning enligt 15 kap 18 § 3 st miljöbalken. I föreskrifterna kan kommunen ange vilka förutsättningar som gäller för att uppehåll i hämtning ska medges. Uppehåll i hämtning kan variera i tid och det är vanligt att uppehåll vid permanentbostäder ska avse minst sex månader. Uppehåll i hämtning vid fritidsbostäder avser ofta hela hämtningsperioden/säsongen.

Förutsättningar

- att människor inte vistas i fastigheten under den tid som uppehåll medges
- att inget avfall uppstår som måste hämtas av kommunen under den tid som uppehåll medges.

Exempel på orsaker till uppehåll i hämtning:

- Vistelse utomlands.
- Annat boende.
- Fritidshuset nyttjas inte.
- Fastigheten är till försäljning och nyttjas inte för bostadsändamål.
- Dödsbo.
- Renovering. Om renoveringen inte utgörs av mindre underhålls- och reparationsarbeten (till exempel ommålning, omslipning av golv, tapetsering, utbyte av förslitningsdetaljer eller reparation av enstaka fönster, utgör hushållsavfall). I sådana fall anses avfallet utgöra hushållsavfall. Fastighetsinnehavaren måste dessutom kunna visa att det under renovering inte uppkommer hushållsavfall som behöver tas om hand av kommunen, som till exempel avfall från mat som intas eller bereds under renoveringen.

Avgiftsuttag

Fastigheter som beviljats uppehåll i hämtning under en viss tidsperiod debiteras inte för den rörliga avgiften i avfallstaxan under uppehållet om avfallstaxan består av en fast och en rörlig del.

Även om fastighetsinnehavaren har uppehåll i hämtningen kan grundavgift debiteras.

Grundavgiften ska erläggas för att täcka kommunens fasta kostnader för avfallshanteringen, såsom återvinningscentraler, hantering av farligt avfall, administration, planering och information.

Kommunen har dessa kostnader oberoende om fastighetsinnehavaren inte ger upphov till hushållsavfall vid fastigheten under en viss tidsperiod.

Kommunen har ansvar för att samla in, transportera och behandla allt hushållsavfall, förutom det som omfattas av producentansvar, som uppstår inom kommunen. Denna service ska erbjudas alla fastighetsinnehavare hela tiden. Fastighetsinnehavare som inte ger upphov till vissa slag av hushållsavfall, till exempel kärl- och säckavfall, under en viss tidsperiod eller av andra orsaker inte utnyttjar de tjänster som kommunen erbjuder har ändå en skyldighet att betala en del av de kostnader som uppstår för att upprätthålla en god avfallshantering inom kommunen.

Handläggning av ansökan

Handläggningen görs av den nämnd som fullmäktige beslutat. Det kan till exempel vara den avfallsansvariga nämnden.

Det är viktigt att reglerna för beviljande av uppehåll i hämtning tillämpas lika för alla i kommunen.

3.4 Total dispens från kommunal avfallshantering

Förutsättningar

För att kommunen ska kunna bevilja total befrielse från kommunal renhållning krävs att den enskilde kan visa att det överhuvudtaget inte finns något behov av att ta kommunens renhållningstjänster i anspråk och att det inte uppkommer något avfall som behöver tas om hand av kommunen.

Avgiftsuttag

Vid total befrielse från kommunal renhållning finns det inte någon grund att ta ut avgifter eftersom det inte utförs några tjänster med stöd av 15 kap. 20 § [15 kap. 8 §] miljöbalken.

Handläggning av ansökan

Ansökan om total befrielse från kommunal hämtning prövas av den som fullmäktige bestämt, till exempel avfallsansvarig nämnd. Beslut om total befrielse från kommunal renhållning bör vara tidsbegränsat och kopplat till person.

4. Undantag som grundar sig på renhållningsordningen

I renhållningsordningen kan kommunen erbjuda andra variationer på avfallshanteringen som inte innebär en avvikelse från huvudprincipen att kommunen ska svara för bortforsling av hushållsavfall. Det kan exempelvis vara utsträckt tömningsintervall eller gemensam avfallsbehållare.

4.1 Utsträckt tömningsintervall

En kommun kan i sina avfallsföreskrifter erbjuda kommunmedlemmarna olika tömningsintervaller för hushållsavfall. Beroende på hur kommunen organiserar sin avfallshantering kan kommunen skapa möjligheter till viss valfrihet i tömningsintervallen. Hämtning sker med de intervaller som anges i kommunens föreskrifter om avfallshantering och avfallstaxa. Det är viktigt att kommunen ställer upp kriterier för utsträckt tömningsintervall.

Behovet av kontroll bedöms som relativt stort, särskilt för fritidshus. Det är viktigt att reglerna för beviljande av utsträckt tömningsintervall tillämpas lika för alla i kommunen.

Förutsättningar

- Kommunen kan fastställa att kravet för utsträckt tömningsintervall förutsätter att fastighetsinnehavaren själv komposterar sitt matavfall eller att kommunen har separat insamling av matavfall. Förlängt hämtningsintervall bör således bara ges för brännbart avfall och inte för matavfall.
- Att ingen olägenhet för människors hälsa eller miljön uppkommer.
- Att det avfall som uppkommer ryms i det minsta kärlet som finns tillgängligt i kommunen.

Avgiftsuttag

Avgifter tas ut enligt kommunens fastställda avfallstaxa. Kommunen har rätt att ta ut full grundavgift och en differentierad hämtningsavgift.

Handläggning av anmälan eller ansökan

Beroende på hur kommunen organiserar sin avfallshantering kan kommunen välja om en fastighetsinnehavare ska ansöka om utsträckt hämtningsintervall eller anmäla att denne önskar utsträckt hämtningsintervall. Ärendet ska handläggas av den nämnd som fullmäktige beslutat. Det kan till exempel vara den avfallsansvariga nämnden. Om kommunen beslutar att fastighetsinnehavare kan anmäla att de önskar utsträckt hämtningsintervall kan anmälan ske till kommunens entreprenör.

4.2 Gemensam avfallsbehållare

En kommun kan i sina avfallsföreskrifter erbjuda kommunmedlemmarna en möjlighet till gemensam avfallsbehållare. Med gemensam avfallsbehållare avses att två eller eventuellt fler fastighetsinnehavare delar en gemensam avfallsbehållare. En förutsättning för att medge användande av gemensam avfallsbehållare är att fastigheterna ska ligga intill varandra eller på ett visst längst avstånd från varandra. Det är bara fastigheter som är belägna i nära anslutning till varandra som kan ha något praktiskt intresse av att ha gemensam avfallsbehållare. Mängden avfall är självklart också avgörande för bedömningen, däremot inte sammansättningen. Gemensam avfallsbehållare är inte att jämföras med dispens enligt 15 kap 18 § 3 st, eftersom kommunens svarar för borttransport av hushållsavfallet. Se Miljööverdomstolen, MÖD 2010:36.

Vid beviljande av gemensam avfallsbehållare är det viktigt att reglerna tillämpas lika för alla i kommunen.

Förutsättningar

- Att två, eller eventuellt fler, närboende grannar kan dela sophämtning.
- Att berörda fastighetsinnehavare ansöker om gemensam avfallsbehållare.
- Att ingen olägenhet för människors hälsa eller miljön uppkommer.
- Att avfallet ryms i behållaren.

Avgiftsuttag

Avgifter tas ut enligt kommunens fastställda avfallstaxa. Avfall Sverige föreslår att båda fastighetsägarna debiteras varsin grundavgift. Den ena fastighetsinnehavaren kan debiteras den rörliga avgiften, till exempel hämtningsavgift. Det går också att fördela ut hämtningsavgiften med lika delar för respektive fastighetsinnehavare.

Handläggning av ansökan

Ärendet ska handläggas av den nämnd som fullmäktige beslutat. Det kan till exempel vara den avfallsansvariga nämnden.

5. Sammanfattning

Undantag och bevisbördan

- Bevisbördan för undantag från avfallsföreskrifterna ligger på den enskilde. Det är den enskilde som ska styrka att förutsättningar för undantag från föreskrifterna föreligger
- Alla dispenser måste bedömas individuellt och utifrån de lokala förhållandena och utifrån förutsättningarna för respektive fastighetsinnehavare.
- Beslut om undantag från föreskrifterna utgör myndighetsutövning och sådana beslut kan inte överlåtas till en entreprenör eller bolag att besluta om. Entreprenör eller bolag får endast tillämpa kommunens bestämmelser för respektive kundtyp och abonnemang.

Avgiftsuttag

- För att avgift ska kunna debiteras en enskild fastighetsinnehavare krävs att kommunen fullgör eller tillhandahåller en avfallstjänst i förhållande till den enskilde.
- Kommunen tillhandahåller avfallshantering genom att fastigheten har tillgång till avfallshantering för vilket det, med ett objektivi synsätt, finns behov av.

Eget omhändertagande

- Individuella undantag handläggs av angiven myndighet. Det kan vara tillsynsansvarig nämnd eller den avfallsansvariga nämnden.
- Eget omhändertagande befriar inte kommunen från sitt ansvar över fastighetens övriga hushållsavfall. Den enskilde har en skyldighet att betala avfallsavgift för det övriga hushållsavfallet. Grundavgift kan debiteras.

Uppehåll i hämtning

- En förutsättning är att inga människor vistas i fastigheten och inget hushållsavfall uppkommer under den tid som uppehållet gäller.
- Hushåll med uppehåll i hämtning befrias från den rörliga delen av avfallstaxan under den aktuella tidsperioden. Däremot kan grundavgift debiteras.

Dispens från hämtning

- Dispens har godtagits vid enstaka tillsynsbesök utan övernattning eller vid svårigheter att utnyttja den kommunala sophämtningen i kombination med kortare vistelser på fastigheten.
- Vid normalt nyttjande av fastigheten kan dispens inte erhållas. Avsaknad av el- och vattenanslutning behöver inte innebära att en fastighet inte kan användas för boende.
- Dispens från hämtning innebär att den enskilde inte debiteras för den rörliga delen av avfallstaxan som utgör hämningsavgift. Däremot får kommunen debitera grundavgift för kund som är befriad från hämtning, men som har avfall som ska tas om hand, exempelvis genom återvinningscentralen. Fastigheten utgör fortfarande en del av den kommunala avfallshanteringen.

Total dispens från kommunal avfallshantering

- Innebär dispens från det kommunala huvudansvaret
- För beviljande av total dispens från kommunal avfallshantering krävs att den enskilde kan visa att det inte finns något behov av att ta kommunens avfallstjänster i anspråk och att det inte uppkommer något avfall som behöver tas om hand av kommunen.
- Vid total dispens från kommunal avfallshantering finns det inte någon grund att ta ut avgifter överhuvudtaget eftersom det inte utförs några tjänster med stöd av 15 kap. 20 § [15 kap. 8 §] miljöbalken.

Utsträckt hämningsintervall, gemensam avfallsbehållare m m

- Vid beviljande av dessa undantag är det viktigt att reglerna tillämpas lika för alla i kommunen.
- Grundavgiften påverkas inte, däremot kan den rörliga avgiften bli lägre.

Avfall Sveriges guider

En viktig uppgift för Avfall Sverige är att ta fram vägledningar och riktlinjer för hur branschen ska hantera och tolka olika begrepp, definitioner och företeelser inom avfallsområdet. Avfall Sveriges guider kan bidra till en samsyn på tolkningar, vilket kan ge bättre beslutsunderlag.

Denna guide utgår från de förutsättningar som ges enligt gällande lagstiftning och rättspraxis den 24 oktober 2011. Till följd av ändrad lagstiftning och ny rättspraxis kan förutsättningarna naturligtvis förändras, vilket är viktigt att ha i åtanke när guiden används som vägledningsdokument. Guiden har granskats juridiskt av Fredrik Cederblom, Kommunakuten AB, som har mångårig erfarenhet av juridiska frågeställningar inom kommunens kompetensområden.

Kontaktpersoner för denna guide:

Sven Lundgren, rådgivare juridik

Telefon: 04035 66 09

Mobil: 070835 66 55

sven.lundgren@avfallsverige.se

Jenny Westin, rådgivare avfallstaxor, upphandling och statistik

Telefon: 04035 66 15

Mobil: 070518 40 45

jenny.westin@avfallsverige.se

De råd som Avfall Sverige publicerar i dessa guider utgör endast generell rådgivning och ska inte ses som juridiskt bindande råd i det enskilda fallet.



Avfall Sverige AB

Adress Baltzarsgatan 25, 211 36 Malmö

Telefon 040-35 66 00

E-post info@avfallsverige.se

Hemsida www.avfallsverige.se