

PM

Kontantbetalning på ÅVC m.m.

Rättslig analys kring frågan om det är möjligt att inte ta emot kontant betalning för tjänster på återvinningscentralerna

Sammanfattning

Kommunerna och dess entreprenörer är skyldiga att ta emot kontantbetalning för renhållningstjänster (exempelvis avgift vid återvinningscentral) som faller under den kommunala ensamrätten enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken ("den kommunala ensamrätten"). Detta eftersom de som lämnar avfallet, enligt huvudregeln, inte får vända sig till någon annan aktör med andra alternativ. Men för sådana tjänster där kommunen frivilligt tillhandahåller renhållningstjänster som inte omfattas av kommunens ensamrätt så kan kommunen själv reglera hur betalning ska ske, exempelvis om man väljer att ha mottagning av annat avfall än avfall under kommunalt avfallsansvar. Försäljning av produkter där kommunen har förädlat sitt avfall, till exempel försäljning av kompostjord eller försäljning av produkter och komponenter för återanvändning är frivilliga och där råder avtalsfrihet och kommunen kan välja att inte tillhandahålla kontantbetalning. I dessa fall har avfallslämnaren möjligheter att göra egna val och välja var de vill lämna avfall eller köpa produkter.

Det finns inte heller någon praktisk betydelsefull förändring i sikte för kommunerna mot bakgrund av det förslag som Betalningsutredningen avgett i sitt slutbetänkande.

1. Lagliga betalningsmedel och dess betydelse

Enligt 4 kap. 12 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) är sedlar och mynt (och beredskapspengar) lagliga betalningsmedel. I förarbetena till lagen anges att detta, innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64 och prop. 2021/22:41 s. 122). I förarbetena till lagen (2011:755) om elektroniska pengar finns ett uttalande med liknande innebörd. I de förarbetena anges att sedlar och mynt utgivna av Riksbanken är det enda betalningsmedel som någon enligt lag är skyldig att acceptera (prop. 2001/02:85 s. 60). Lagtextens lydelse i förening med förarbetsuttalandena visar tydligt att det som huvudregel inte är möjligt att vägra acceptera betalningar som görs med lagliga betalningsmedel. Finns det författningsbestämmelser som anvisar något visst sätt för betalning gäller emellertid dessa bestämmelser. Ett exempel är regleringen i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen enligt vilken en skatteskuld ska erläggas genom kontobetalning, dvs. med banktillgodohavanden, till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar.

Inom det civilrättsliga området är parterna emellertid fria att träffa avtal om att betalning ska fullgöras på ett visst sätt, utan hinder av regleringen i 4 kap. 12 § riksbankslagen. Har parterna avtalat om att betalning ska fullgöras på ett visst sätt är det överenskomna betalningssättet det gällande. Har parterna kommit överens om att betalning ska ske t.ex. genom girering (dvs. en form av betalning med banktillgodohavanden genom exempelvis bankgiro eller plusgiro) är den överenskommelsen bindande för parterna oaktat att kontanter har status som lagliga betalningsmedel. En gäldenär (den som har en skuld) kan i ett sådant fall inte kräva att få betala kontant.

Är det fråga om avgifter som är offentligrättsligt reglerade finns det, enligt rättspraxis, dock en skyldighet för borgenären (betalningsmottagaren) att acceptera kontant betalning, under förutsättning att rättsförhållandet mellan parterna i allt väsentligt inte har en civilrättslig karaktär och därmed bör bedömas enligt civilrättsliga regler.

I praxis har det fastslagits att en gäldenär har rätt att betala sjukvårdsavgifter kontant. Det har inte heller ansetts acceptabelt att kontantbetalning bara kunde ske på vissa särskilt anvisade vårdenheter (HFD 2015 ref. 49 och Kammarrätten i Sundsvall dom den 5 juni 2013 i mål nr 852-12 samt Kammarrätten i Göteborg dom den 3 december 2015 i mål nr 343-15). I samtliga fall konstaterades att rättsförhållandet mellan landstinget, i dess egenskap av vårdgivare, och vårdtagarna var offentligrättsliga tjänster som inte ansågs ha sådan civilrättslig karaktär att de borde bedömas enligt civilrättsliga regler. Anledningen till detta ställningstagande var att ett landsting (numera region) enligt dåvarande 3 § hälso- och sjukvårdslagen (numera 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)) ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Med ett sådant krav saknas utrymme för ett landsting att ställa som villkor för vård att patienten betalar sin vårdavgift på visst sätt.

Även JO har i beslut den 7 februari 2022 dnr 9340-2020 prövat frågan om kontantbetalning för offentligrättsliga tjänster. Ärendet avsåg ett klagomål till JO rörande Bolagsverkets rutin att inte acceptera kontanter för kopior av allmänna handlingar. JO anförde att rättsförhållandet mellan en utlämnande myndighet och en enskild som önskar betala en avgift för kopior av allmänna handlingar inte är av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler. Riksbankslagen är således tillämplig på ett sådant förhållande, vilket innebär att Bolagsverket har en skyldighet att ta emot kontanter för betalning av kopior av allmänna handlingar.

Det ska särskilt poängteras att domstolarnas bedömning inte påverkades av vårdgivarnas invändningar om att kontanthantering innebär säkerhetsrisker, att kostnaderna för verksamheten ökar, samt att det finns risk för köbildning vid kassafunktionerna.

2. Offentligrättsliga tjänster inom avfallsområdet

Kommunen är enligt 15 kap. 20 a § miljöbalken skyldig att borttransportera det avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken. Den kommunala renhållningsskyldigheten omfattar enligt 15 kap. 20 §:

- kommunalt avfall,
- avloppsfraktioner och filtermaterial från enskilda avloppsanläggningar, som är dimensionerade för högst 25 personekvivalenter, om anläggningen endast används för
 - hushållspillvatten, eller
 - spillvatten som till sin art och sammansättning liknar hushållspillvatten,
- latrin från torrtoaletter och jämförliga lösningar, och
- bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet.

Med kommunalt avfall avses i denna balk, enligt 15 kap. 3 § miljöbalken, avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll, dock inte

1. avfall från tillverkning,
2. avfall från jord- och skogsbruk,
3. avfall från fiske,
4. avfall från septiktankar, avloppsnät och avloppsrening,
5. bygg- och rivningsavfall, och
6. uttjänta bilar.

Avfall från tillverkning, jord- och skogsbruk, fiske, septiktankar, avloppsnät och avloppsrening, samt uttjänta bilar, omfattas inte av begreppet kommunalt avfall.

Även om avfall från septiktankar och avloppsrening inte är kommunalt avfall har kommunen enligt 15 kap 20 § miljöbalken ansvar för att behandla och borttransportera vissa avloppsfraktioner. Detsamma gäller för bygg- och rivningsavfall som inte producerats i en yrkesmässig verksamhet.

Enligt 15 kap. 24 § miljöbalken är det förbjudet för annan än kommunen eller den kommunen anlitar att hantera det avfall som faller inom den kommunala renhållningen. Kommunen har således en kommunal ensamrätt avseende det avfall som kommunen är skyldig att borttransportera och behandla.

Den kommunala avfallshanteringen inom den kommunala ensamrätten är att betrakta som uteslutande offentligt. Kommunens avfallshantering grundar sig dels på offentliga regler och det är dels ett offentligt monopol i så mening att kommunen har såväl en skyldighet som en ensamrätt att hantera detta avfall. Den enskilde har således inte något val utan har att rätta sig efter kommunens anvisningar avseende hantering av sitt avfall i de fallen avfallet omfattas av den kommunala ensamrätten. Det finns inte heller någon särskild reglering kring att avfalls- eller renhållningsavgifter ska betalas på visst angivet sätt.

Regleringen kring avfall är således, med avseende dess offentliga karaktär, fullt ut jämförbar med regleringen kring den offentliga sjukvården. Den s.k. Betalningsutredningen tar också upp just renhållningsavgifter som ett exempel på offentliga avgifter som inte till övervägande del är av civilrättslig karaktär. Renhållningsavgifter inom ramen för den kommunala ensamrätten är avgifter för sådana renhållningstjänster som tillhandahålls och där avgiftsuttag sker oberoende av den enskildes önskemål om att erhålla tjänsten (SOU 2023:16 s. 983 f.).

Med ovanstående taget i beaktande får rättsläget sägas vara tydligt med avseende på att den enskilde alltid ska ha möjlighet att betala kontant i enlighet med den fasta praxis som utvecklats kring dessa frågor.

3. Möjligheter inom den kommunala föreskriftsrätten m.m.

Inom renhållningsområdet har kommunen omfattande föreskriftsrätt. Av 15 kap. 39 § miljöbalken följer att regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Regeringen har utnyttjat detta bemyndigande genom att i 9 kap. 1 och 2 §§ avfallsförordningen

(2020:614) ge kommunen föreskriftsrätt. Enligt 9 kap. 1 § nämnda förordning har kommunen fått viss specificerad föreskriftsrätt i frågor som inte är aktuella här. Därutöver anges i 9 kap. 2 § samma förordning att kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om hanteringen av det avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken.

Regeringen har enligt 1 kap. 1 § avfallsförordningen meddelat ovan nämnda bestämmelser i avfallsförordningen om kommunens föreskriftsrätt med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken. Även om bestämmelsen i 9 kap. 2 § avfallsförordningen ger ett omfattande utrymme för kommunala föreskrifter så är bestämmelsen begränsad till sådana föreskrifter om hur avfall ska hanteras som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön. Kommunens föreskrifter kan nämligen inte gå utanför omfattningen av bemyndigandebestämmelsen i 15 kap. 39 § miljöbalken. Det är således inte möjligt att föreskriva att betalning ska ske på annat sätt än med kontanter, exempelvis mot faktura eller med Swish, för att på så sätt skapa författningsstöd för anvisning av visst betalningsstöd.

Inte heller taxebestämmelserna i 27 kap. miljöbalken innehåller något stöd för att kommunen inom ramen för renhållningstaxan kan anvisa specifikt betalningssätt.

4. Civilrättsliga tjänster inom avfallsområdet

För civilrättsliga tjänster (tjänster där det huvudsakliga inslaget är civilrättsligt) inom avfallsområdet finns det inget som hindrar att kommunen anvisar specifikt betalsätt. Området för civilrättsliga tjänster är sådana tjänster där kommunen inte har någon legal skyldighet såsom t.ex. mottagning och behandling av annat avfall än sådant avfall som faller under kommunens ansvar enligt 15 kap. 20 § miljöbalken.

5. Betalningsutredningen

Betalningsutredningen föreslår i sitt slutbetänkande att den som utövar myndighet eller tillhandahåller offentligt finansierade tjänster, om inte annat är föreskrivet i lag eller annan författning, är skyldig att som betalning för avgifter i dess verksamhet ta emot lagliga betalningsmedel (dvs. fysiska betalningsmedel utgivna av Riksbanken) till ett belopp om högst 0,25 prisbasbelopp. En sådan betalning får, enligt förslaget, dessutom innehålla högst 50 mynt. Den här skyldigheten gäller dock inte om rättsförhållandet mellan parterna är av övervägande civilrättslig karaktär (se 6 § förslag till lag (2024:000) om betalningsmedel, SOU 2023:16 s. 77).

Bestämmelsen omfattar, förutom myndigheter, sådana privata aktörer som på uppdrag av det allmänna bedriver myndighet eller tillhandahåller sådana tjänster som finansieras av offentliga medel. Privata aktörer som bedriver myndighetsutövning omfattas således av bestämmelsen. Bestämmelsen

omfattar även privata utförare av verksamhet som är offentligrättsligt reglerad utan inslag av myndighetsutövning (SOU 2023:16 s. 982).

Det kan således konstateras att kravet på att ta emot kontanter som betalning i avgiftsfinansierade offentligrättsligt reglerade verksamheten som inte är av övervägande civilrättslig karaktär även i framtiden föreslås upprätthållas dock med begränsningen upp till 0,25 prisbasbelopp dvs. 13 125 kr vid nu gällande basbelopp (52 500 kr x 0,25).

Promemorian har tagits fram av jur. kand Christer Hjert, Kommunakuten AB i september 2023.