

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Dnr 2018/00485/L5

Malmö den 5 april 2018

SKRIVELSE: Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2)

Avfall Sverige är branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, ett hundratal tillverkare, konsulter och privata utförare aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges årsmöte har fastställt ett antal ståndpunkter som är vägledande för Avfall Sveriges ställningstaganden och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen och kommunernas roller.

En av ståndpunkterna innebär att personal, kunder och allmänhet ska ha en trygg och säker miljö att arbeta och vistas i. Utredningens förslag sammanfaller generellt med denna ståndpunkt.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige välkomnar utredningens förslag att en ny straffskärpningsgrund förs in i 29 kap. 2 § brottsbalken där domstolen ska se särskilt allvarligt på fall där den tilltalade med våld eller hot har angripit någon i eller med anledning av dennes yrkesutövning.
- Avfall Sverige anser dock att regeringen bör överväga *skärpta straffsätser särskilt för hot och våld mot renhållningspersonal* som verkställer den kommunala renhållningsskyldigheten i

15 kap. 20 § miljöbalken eftersom sådan verksamhet lyder under en tvingande skyldighet och att det därmed inte finns något utrymme att avstå från att verkställa åtgärderna.

3. Generella synpunkter

3.1 Bakgrund

Själva utvecklingen av avfallshanteringen som sådan med ökade krav på källsortering och hanteringskrav har i sig inneburit att risken för hot och våld mot renhållningspersonal har ökat. De ökade kraven i sig innebär potentiellt fler som inte finner sig i till exempel detaljerade sorteringskrav (som är beslutade för att uppnå en hög miljö- och samhällsnytta när det gäller avfallshanteringen).

Historiskt hade samhället möjligtvis synpunkter på var medborgarna slängde sitt avfall, men inte hur detta gjordes. Av och till ledde detta till övergående kontroverser, som när till exempel landsbygden försågs med soptunnor. Nuförtiden finns det miljömål och nämnda sorteringskrav. Dessa uppställer långtgående krav på den enskilde att sortera avfallet och att göra det noggrant och dessutom kan drabbas av felsorteringsavgifter eller förelägganden om denne gör fel. I takt med att avfallshanteringen fortsätter att utvecklas kommer samhället sannolikt ha ännu mer synpunkter och som en följd av det finns en fortsatt risk för hot och våld mot renhållningspersonal. Renhållningspersonalen representerar samhället och förtjänar därför dess skydd.

3.2 Lagstiftning och ansvar

Kommunen har ett lagstadgat ansvar för insamling, återvinning och bortskaftande av hushållsavfall (jfr 15 kap. 20 § miljöbalken). Kommunen har ålagts denna ensamrätt att hantera hushållsavfall av miljö- och hälsoskyddsskäl i syfte att det ska säkerställas att hushållsavfall tas om hand. För denna avfallshantering får kommunen ta ut avgifter (jfr 27 kap. 4 § miljöbalken). Detta avgiftsuttag ska förhålla sig till självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

Hushållsavfall inom kommunen ska transporteras till en behandlingsanläggning i den utsträckning som det behövs av miljö- och hälsoskyddsskäl. Lagstiftningen innebär dock inte att varje kommun ska ha egna resurser för insamling, återvinning och bortskaftande. Sådana resurser kan vara en gemensam kommunal angelägenhet för flera kommuner och kan organiseras i bolagsform. De kan också ägas och drivas av någon juridisk person som är fristående från kommunen. För kommunen gäller dock skyldigheten att avfallet antingen ska återvinnas eller bortskaftas. Förberedelse för återanvändning inkluderas i definitionen av återvinning och kommunerna verkar på olika sätt för att förebygga uppkomsten av avfall. 15 kap. 20 § miljöbalken är en rambestämmelse som ger kommunen stor frihet att utforma sin avfallshantering efter lokala förhållanden med iakttagande av miljöbalkens mål och andra föreskrifter.¹ Det är exempelvis relativt vanligt att kommuner på olika sätt samverkar inom hela eller delar av sitt ansvarsområde.

¹ Bengtsson, Bjällås, Rubenson, Strömberg: *Miljöbalken En kommentar*, Norstedts juridik s. 15:19.

Sättet att organisera ansvar och utförandet varierar. Det förhåller sig bland annat så att en betydande majoritet, cirka 75 procent, av kommunerna använder en privat utförare för insamling. När det gäller återvinning och bortskaffande är bilden något annorlunda. Materialåtervinningen är starkt knuten till industrins råvaruförsörjning, vilket avspeglar sig i hur ägandet för sådana resurser gestaltar sig. Kommunerna äger majoriteten av kapaciteten för avfallsbehandling i Sverige. Det handlar om allt från anläggningar för energiåtervinning, anläggningar för biologisk återvinning (såsom rötningsanläggningar där biogas produceras) till avfallsbehandlingsanläggningar med deponier. I den utsträckning som denna kapacitet inte behövs för hushållsavfall erbjuder kommunerna återvinningstjänster till marknaden. Att kommunerna skulle ha en roll för återvinning och bortskaffande av annat avfall än hushållsavfall förutsattes av lagstiftaren i samband med införandet av förbud mot deponering av organiskt och brännbart avfall i början av 2000-talet. Det förutsattes vidare när möjligheten för kommunerna att utvidga sitt ansvar för annat avfall än hushållsavfall respektive farligt avfall togs bort år 2000 respektive år 2007. Vidare har kommunernas erbjudande av tjänster till marknaden varit förutsatt när olika producentansvar för avfall har införts, exempelvis för förpackningar och elavfall. När det gäller återvinning och bortskaffande av annat avfall än hushållsavfall är näringslivets verksamheter i dagsläget beroende av tillgång till den kapacitet som de kommunägda anläggningarna erbjuder.

3.3 Renhållningspersonal

Renhållningspersonal kommer i direkt kontakt med fastighetsägare och allmänhet vid borttransport av hushållsavfall i kärl och säck (restavfall och matavfall och förpackningar och returpapper i de kommuner som har infört så kallad fastighetsnära insamling av de två sistnämnda fraktionerna) från fastigheter i alla kommuner över hela landet. I många kommuner sker också fastighetsnära hämtning av trädgårdsavfall, grovavfall och farligt avfall (inklusive el-avfall) som ett led i att verkställa den kommunala renhållningsskyldigheten.

Vid landets 580 återvinningscentraler verkställer kommunerna sin skyldighet att samla in det hushållsavfall som utgör grovavfall och farligt avfall. Sveriges återvinningscentraler har årligen 27 miljoner besök. Grovavfall samlas in vid återvinningscentralerna av både praktiska skäl (det är skrymmande och därmed inte lämpligt att generellt planera för hämtning vid alla fastigheter i kommunen) och av miljö- och hälsoskyddsskäl. Insamlingen av grovavfall vid återvinningscentralerna möjliggör en utsortering i cirka 18-20 fraktioner. Insamling av farligt avfall och el-avfall utgör en central del av återvinningscentralernas verksamhet. Sverige har till exempel några av Europas högsta insamlingsnivåer av el-avfall, 13,3 kg per person och år. Av allt insamlat el-avfall i Sverige står kommunernas insamling via återvinningscentralerna för en klar majoritet av flödet.

I en del kommuner använder sig kommunerna av bomsystem med eller utan nummerskyllsavläsning alternativt att bommen kan öppnas med hjälp av personnummer eller körkort. En del kommuner har också begränsat antalet kostnadsfria besök (kostnadsfria sätillvida att kostnaden ingår i den kostnad

som hushållet erlägger via avfallstaxans grundavgift). En del kommuner har inte några bomsystem och tillåter fria besök.

I den kommunala avfallshanteringen är det framför allt vid borttransport av kärll- och säckavfall från fastigheter samt vid landets återvinningscentraler som risken för hot och våld finns och där det också förekommer.

Angående hot och våld vid borttransport av kärll- och säckavfall:

1. I samband med att kommunen eller kommunens privata utförare verkställer skyldigheten att borttransportera hushållsavfall förekommer hot och våld dels från fastighetsägare som av olika anledningar inte är nöjda med de tjänster som utförs. Även hot och våld som inte direkt är riktat mot renhållningsarbetarna direkt förekommer. Det kan handla om när borttransport ska utföras i särskilt utsatta områden med en pågående vålds- och hotproblematik.

Det finns två huvudsakliga orsaker till hot och våld vid landets återvinningscentraler:

2. I både kommuner som har bomsystem och kommuner som inte har bomsystem uppstår den situationen att verksamhetsutövare (ofta hantverkare) kör in på återvinningscentralen och vill lämna avfall kostnadsfritt. (Bygg- och rivningsavfall från verksamheter utgör annat avfall än hushållsavfall och innefattas därmed inte i den genom avfallstaxan finansierade kommunala renhållningsskyldigheten. Däremot erbjuder många kommuner och kommunala bolag verksamhetsutövare att lämna bygg- och rivningsavfall efter att ha betalat för ett företagskort).

Det är tämligen vanligt att det i nämnda situationer när verksamhetsutövare vill lämna bygg- och rivningsavfall kostnadsfritt uppstår situationer med hot om våld eller till och med våldshandlingar.

3. Den andra situationen handlar om stölder från återvinningscentralerna. El-avfall och blybatterier är det som är särskilt stöldbegärligt vid återvinningscentraler, eftersom avfallet innehåller värdefulla metaller. Stölder sker både nattetid genom inbrott och dagtid under återvinningscentralernas öppettider. Det har då även förekommit att stölder sker framför ögonen på personalen med hot om våld om de inte låter bedragarna lasta det de vill ha.

En särskild problematik med återvinningscentraler är att de är öppna platser. Sannolikt är det inte möjligt att hindra fastighetsägare från att komma in på en återvinningscentral när den är öppen för allmänheten. Återvinningscentralen är upplåten för allmänheten. Det krävs i allmänhet inte att man betalar en avgift varje gång för att komma in på återvinningscentralen. Det finns inget avtal/inträdesavgift mellan kommunen och fastighetsägaren.

Det innebär att personalen måste köra bort personer varje gång som de bryter mot ordningsreglerna. Att lämna avfall på återvinningscentralen är grundat på en offentligrättslig skyldighet för kommunen och en motsvarande skyldighet för den enskilde.

Det finns ett JO-beslut som gäller en kommun som portade en stökig besökare för ett år framåt att besöka stadsbiblioteket. Det var inte tillåtet. Visserligen hade besökaren brutit mot ordningsregler

flera gånger, spräckt en dörr och betett sig hotfullt några gånger mot bibliotekspersonalen. Det viktiga för JO vara att biblioteket som lokal är upplåtet för allmänheten, vem som helst får komma in där och det ska vara tillgängligt för allmänheten när det är öppet. Den som bryter mot ordningsreglerna som gäller i lokalen får däremot köras ut därifrån, om nödvändigt med polis.

Kommunen kan förstås låta den enskilde få reda på att han/hon blir bortkörd om han/hon bryter mot ordningsreglerna för återvinningscentralen, men det hindrar inte att hot och våld ändå förekommer.

I många kommuner används kameraövervakning som en metod för att försöka minska riskerna för stölder. Länsstyrelserna är dock restriktiva med att bevilja tillstånd till kameraövervakning under öppettiderna för återvinningscentraler och kameraövervakning är därmed inte en gångbar metod för att försöka minska hot och våld mot renhållningspersonal på återvinningscentralerna.

I ett mål från Kammarrätten i Jönköping (målnummer 1198-16) angående kameraövervakning argumenterade KSRR (Kommunalförbundet Kalmarsundsregionens renhållare) KSRR uttalade KSRR följande:

Syfte för övervakningen är att förebygga, avslöja och utreda brott samt förhindra olyckor. KSRR ansåg att en liknelse borde göras med bensinstationer där kameraövervakning enligt flera kammarättsavgöranden (bl a Kammarrättens i Göteborg dom den 21 november 2016 i mål nr 6051-15 och Kammarrättens i Stockholm dom den 18 december 2012 i mål nr 5176-12) har tillåtits när det gäller pumpar och betalterminaler även om det saknas brottsstatistik avseende den aktuella bensinstationen. KSRR anförde också att det generellt finns en stor risk för brott på en återvinningscentral.

I sin dom uttalar Kammarrätten bland annat följande:

Kammarrätten konstaterar att det finns ett övervakningsintresse i framför allt brottsförebyggande syfte och att integritetsintresset är litet. Kammarrätten anser också att det finns skäl att göra samma bedömning för återvinningscentraler som för bensinstationer (det vill säga att tillstånd till övervakning bör kunna beviljas även för nyöppnade återvinningscentraler utan brottsstatistik). KSRR har dessutom vidtagit andra och mindre ingripande åtgärder i brottsförebyggande syfte utan att uppnå önskad effekt. Mot denna bakgrund anser kammarrätten att övervakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset och att KSRR därför ska beviljas tillstånd till kameraövervakning enligt sitt förstahandsyrkande.

Det kan således konstateras att Kammarrätten bekräftar att det finns ett skyddsintresse för återvinningscentraler och att det generellt föreligger en risk för brott.

I en bilaga redovisar Avfall Sverige statistik avseende bland annat hot vid Sydsvenska avfallsaktiebolaget (Sysav) för år 2017 fram till och med den 11 oktober 2017, se [bilaga 1](#).

4. Motivering till Avfall Sveriges ståndpunkt om en särskild straffbestämmelse för renhållningspersonal

Mot bakgrund av vad som har anförts ovan anser Avfall Sverige att det föreligger ett motsvarande skyddsintresse för renhållningspersonal som för blåjuspersonal. Renhållningspersonalen är den yttersta länken i att verkställa den offentlighetsrättsliga förpliktelse som den i 15 kap. 20 § miljöbalken lagreglerade kommunala renhållningsskyldigheten innebär. Kommunen har inte något val att inte borttransportera och samla in hushållsavfall. Det finns inte någon valmöjlighet att upphöra med verkställandet av de ålagda skyldigheterna. Borttransporten och insamlingen kräver dessutom personal för att kunna verkställas och det är därmed ofrånkomligt att hot och våld uppstår i kontakten med fastighetsägare och verksamhetsutövare.

Avfall Sverige anser därför att det är rimligt att regeringen överväger skärpta straffsatser särskilt avseende hot och våld mot renhållningspersonal som verkställer den kommunala renhållningsskyldigheten.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår jurist
Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Weine Wiqvist
VD

Bilaga 1

Händelser under 2017 fram till idag

