



Yttrande över remiss av Naturvårdsverkets redovisning Ansvar för kommunalt avfall för vissa avfallsströmmar

Er beteckning: M2022/01775

Allmänna synpunkter

Generellt anser länsstyrelsen att det är väldigt positivt att det sker en översyn av de juridiska och praktiska följderna av införandet av begreppen kommunalt avfall och avfall under kommunalt ansvar och om införandet av dem föranleder behov av justeringar av lagstiftningen. Liksom Naturvårdsverket också konstaterar har införandet av begreppen i svensk rätt dock ännu inte fått fullt genomslag i praktiken och en hel del avfallshantering sker fortfarande i enlighet med tidigare gällande praxis. Det är därför svårt att dra några tydliga slutsatser av vad begreppen egentligen kommer att få för långtgående konsekvenser när de väl implementerats fullt ut och därför också vilka eventuella justeringar som då kan komma att bli lämpliga. I redovisningen avgränsas också flera områden där Naturvårdsverket antingen valt att inte gå vidare inom ramarna för denna utredning eller konstaterat att ytterligare utredning krävs.

Utredningen visar på att det finns olika synpunkter från olika aktörer i avfallsströmmarna. En grov generalisering visar till exempel att de branscher där avfall uppkommer önskar en större frihet att välja avfallshanterare medan till exempel Avfall Sverige ser risker med en allt för fri avfallshantering.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att lagstiftningen är ett hjälpmedel för att styra mot en hållbar avfallshantering. Lagstiftningen ska inte vara ett hinder för cirkulära, hållbara affärsmodeller eller en ökad eller effektiviserad återanvändning eller återvinning av avfall- eller materialströmmar. Lagstiftningen ska dock sätta tydliga ramar för hur avfall ska hanteras och vara ett stöd i tillsyn och lagefterlevnad. Sett till att myndigheterna ser en ökad illegal avfallshantering med kostsamma efterverkningar som följd är det också viktigt att eventuella förändringar av lagstiftningen inte medför en ökad risk för att oseriösa aktörer får lättare att agera på marknaden.

Som följer av länsstyrelsen utvecklade talan nedan är det ibland svårt att av Naturvårdsverkets redovisning göra sig en tydlig bild av varför Naturvårdsverket valde att gå vidare med avfall från detaljhandeln samt använt matfett men inte med övriga avfallsströmmar. Motiven som

presenteras är i många fall de samma eller väldigt liknande och skälen till Naturvårdsverkets ställningstaganden i det specifika fallet är därför inte tydliga.

Av ovan nämnda skäl anser länsstyrelsen att implementeringen och de praktiska följderna av införandet av begreppen regelbundet bör följas upp och ses över. I den aktuella redovisningen saknar länsstyrelsen tillsynsperspektivet och framförallt en bedömning av om vilka effekter de föreslagna försändningarna skulle kunna medföra för möjligheten att utöva tillsyn eller kontroll av avfallsflödena. Det är möjligt att Naturvårdsverket bedömt att det ligger utanför ramarna för uppdraget eller att förändringarna inte medför någon egentlig skillnad för tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelsen saknar likväl ett resonemang kring den frågeställningen och kan därför utifrån utredningen inte göra någon bedömning.

Länsstyrelsen utvecklar nedan synpunkter kopplad till vissa delar av redovisningen.

Avfall från detaljhandeln

Naturvårdsverket föreslår att det ska införas en avgränsad valfrihet för butiker inom detaljhandeln, vilket innebär att de får möjlighet att välja om de vill hantera sitt avfall själva. Möjligheten till valfrihet innebär att kommunen fortsättningsvis har ett ansvar men att de aktörer som inte vill ta hand om sitt eget avfall inte heller behöver göra det.

Som tidigare framförts anser länsstyrelsen att det är viktigt att lagstiftningen inte är ett hinder för ett arbete mot cirkulärare flöden. Genom att medge viss frihet gällande hantering av avfall från detaljhandel öppnar lagstiftningen upp för just detta. Som framförs i utredningen betraktades avfall från detaljhandeln tidigare mestadels som verksamhetsavfall och ingick därför inte i begreppet hushållsavfall och därför inte heller i det kommunala ansvaret. Det torde i de flesta fall därför finnas upparbetade avfallshanteringssystem och förändringen skulle således i egentlig mening inte medföra några skillnader mot tidigare hantering. Däremot innebär Naturvårdsverkets förslag till de nya §§ 19-24 i kap. 5 i Avfallsförordningen en ökad möjlighet för kommunerna att följa upp avfallshanteringen jämfört med tidigare. Det är också bra att det kommunala ansvaret kvarstår så att avfallshanteringen säkerställs inom de områden där annan hantering av någon anledning inte är möjlig, till exempel praktiskt eller ekonomiskt. Länsstyrelsen ställer sig därför bakom förslagen i sin helhet. Dock skulle det vara önskvärt att utreda om valfriheten skulle kunna vara villkorad och om avsteg från villkor skulle kunna medföra att avfallsinnehavaren förlorar sin valfrihet och anvisas till kommunen.

Använt matfett

Naturvårdsverket föreslår att använt matfett helt undantas från det kommunala ansvaret genom en förordningsförändring. Som motivering nämns i huvudsak att det redan idag finns en etablerad privat hantering och att endast en minoritet av kommunerna idag tillhandahåller tjänsten. Vidare framförs att använt matfett idag i stor utsträckning används som råvara för produkter inklusive biodiesel. En förändrad hantering skulle bli kostsam och miljökonsekvenserna bedöms riskera bli negativa. Avfall Sverige är dock av annan mening och menar att en avreglering som inte samtidigt garanterar att det finns en insamling och återvinning av allt avfall från fraktionen i fråga är inte hållbar eftersom det då inte garanteras med stöd i lagstiftningen att allt avfall i fråga kommer att tas om hand på ett miljö- och hälsoskyddsmässigt godtagbart sätt.

Länsstyrelsen delar till delar Avfall Sveriges oro och anser att det kan finnas risk att avfallet ”faller mellan stolarna”, både ur ett praktiskt hanteringsperspektiv men också ur ett tillsynsperspektiv. Till skillnad från avfall från detaljhandeln presenteras inte heller några kompletterande lagförändringsförslag som ger tillsynsmyndigheten och kommunen möjlighet att ha kontroll över avfallsströmmen. Däremot införs en möjlighet, för till exempel mindre verksamheter på glesbygd där det kanske inte finns marknadsmissigt underlag för privata aktörer att samla in använt matfett, att söka dispens från kravet på utsortering av använt matfett och därmed hantera det via kommunens försorg. Länsstyrelsen anser att det är positivt och i teorin kan säkerställa en hållbar avfallshantering. Dock flyttas den administrativa bördan därmed till de mindre aktörerna på marknaden som aktivt själva måste söka dispens för att ej sortera ut använt matfett. Frågan är om det är rätt väg att gå att belasta just de aktörerna med ytterligare administration eller om det finns andra vägar att gå. Till exempel gräns för hur mycket använd matfett som kan hanteras som kommunalt avfall innan dispens krävs. Dessa aspekter anser länsstyrelsen inte är tillräckligt utredda.

Utgrävd jord med invasiva arter

Avfall som innehåller invasiva arter är ett relativt nytt begrepp som på kort tid har påverkat och kommer att påverka hushållen i allt större utsträckning. Det är därför bra att ansvaret på avfall med IAS från hushåll tydliggörs. På kort sikt är det bra att krav ställs på kommunen att hantera avfallet så att det inte hamnar på fel plats. Att sätta avfallet under kommunalt ansvar enligt § 20 kap 15 Miljöbalken omöjliggör dock hantering av andra aktörer än kommunen. Länsstyrelsen anser att hanteringen bör följas upp så att det säkerställs att klassningen av avfallet inte på längre sikt medför onödiga begränsningar.

Matavfall från restauranger och storkök

Länsstyrelsen har inga synpunkter på Naturvårdsverkets förslag att även fortsättningsvis hantera matavfall från restauranger och storkök som kommunalt avfall. I vissa fall kan det dock vara viktigt att det finns en tydlig gränsdragning för vilket avfall som ska klassas som matavfall från restauranger och storkök och vilka avfall som faller under Naturvårdsverkets förslag till begränsat frival för avfall från detaljhandeln.

Fett från fettavskiljare

Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets uppfattning om att det finns betydande samhällsmässiga vinster av att även fortsättningsvis hantera fett från fettavskiljare som kommunalt avfall.

Kontorspapper

Naturvårdsverkets utredning visar att hanteringen av kontorspapper inte förändrats sedan införandet av begreppet kommunalt avfall. Man kan såvitt länsstyrelsen kan bedöma inte heller se några direkta risker eller problem med hanteringen som den fungerar idag. Naturvårdsverket föreslår ändå att kontorspapper ska hanteras som kommunalt avfall och föreslår inga förändringar av lagstiftningen, vilket i praktiken innebär en förändrad hantering. Utifrån redovisningen har länsstyrelsen svårt att göra någon bedömning av Naturvårdsverkets ställningstagande. Man ser inga problem, men vill ändå i praktiken införa en förändring utan att presentera några egentliga motiv. Vidare finns det tillfällen då det kan diskuteras om kontorspapper ska klassas som kommunalt avfall.

Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverkets ställningstagande är otydligt och kan leda till flera olika tolkningar. Länsstyrelsen befävar därför att Naturvårdsverkets ställningstagande i onödan kan leda till ökad administrativ börda för kommunen och en otydlighet för såväl tillsynsmyndigheter som för verksamhetsutövare utan någon egentlig miljövinst.

Trädgårds- och parkavfall

Länsstyrelsen bedömer inte att redovisningen på ett tydligt sätt redogör för motiven för att trädgårds- och parkavfall från verksamhetsutövare lämpligast ska klassas kommunalt avfall. Det konstateras att avfallsströmmens karaktär gör att det inte finns miljö- och hälsoskyddsskäl för att avfallet ska lyda under kommunalt ansvar. Det konstateras också att kommunerna i enlighet med det så kallade Tiptapp-målet i de lokala föreskrifterna bör kunna möjliggöra för enskilda att hantera eget trädgårds- och parkavfall. Det kan tolkas så att föreskrifterna också anses innebära en rätt för enskilda att överlåta

transporten till någon annan, inklusive privata aktörer som utför transporten mot betalning. Naturvårdsverket framför vidare att det därmed kan vara lämpligt att kommunerna själva reglerar ansvaret för insamling och borttransport i de kommunala avfallsföreskrifterna och att man på så vis kan god service erbjudas och den praxis som har gällt tidigare följas.

Som skäl till varför avfallet även fortsättningsvis ska klassas som kommunalt avfall nämns införandet av artikel 22 i svensk lagstiftning, som kommer att ge ökade möjligheter till materialåtervinning vid källan. Dessutom finns förslag till allmänna regler för kompostering, vilka skulle underlätta behandling. Det konstateras dock att regeringen har ännu inte tagit ställning till dessa förslag.

Sammantaget konstaterar Naturvårdsverket att det inte finns miljömässiga skäl att begränsa hanteringen av park- och trädgårdsavfall, men att det inte heller finns skäl att göra förändringar i lagstiftningen då den redan via rättspraxis ger möjlighet för kommunen att öppna upp hanteringen. Länsstyrelsen befarar att Naturvårdsverkets ställningstagande kan medföra otydligheter för såväl aktörer i avfallsströmmen som för kommuner och tillsynsmyndigheter. Vidare kan konstateras att vi fortfarande avvaktar regeringens ställningstagande. Länsstyrelsen anser därför att det är önskvärt att Naturvårdsverket när ställningstagandet är klart arbetar fram vägledning kopplat till hanteringen av park- och trädgårdsavfall.

Grovavfall

Naturvårdsverkets redovisning visat på flera fall av definitionsproblematik och andra otydligheter. Det är inte heller klarlagt vilka konsekvenser eventuella förändringar av lagstiftningen skulle kunna få för hushållen. Naturvårdsverket har därför i dagsläget inte förslagit någon förändring av ansvaret för hanteringen av grovavfall. Länsstyrelsen anser att begreppet grovavfall i sig är svårdefinierat och riskerar leda till flera olika frågeställningar, framförallt gällande gränsdragningen mellan vad som ska klassas som avfall från verksamheter respektive avfall från hushåll. Vidare ser länsstyrelsen att avfallsströmmar inom grovavfall kan innehålla flera olika fraktioner. Länsstyrelsen anser därför att det skulle vara lämpligt att ytterligare utreda hanteringen av grovavfall. I den utredningen bör ingå att utreda om kommunen är bäst lämpad att ha ansvar för samtliga fraktioner eller om det finns andra alternativ.

Kommunalt avfall från sjukhus

Resonemanget liknar resonemanget gällande avfall från detaljhandeln, men slutsatsen skiljer sig åt. Såväl detaljhandel som regioner framför att samordningen av de interna avfallsflödena bättre kan effektiviseras om

de själva får hantera avfallet. Gällande avfall från sjukhus ser dock Naturvårdsverket att det redan idag finns möjlighet för regionsjukhusen att söka dispens för att hantera sitt eget avfall. Kommunen kan också genom auktorisation eller annat avtal eller överenskommelse med sjukhusen tillåta att någon annan än kommunen transporterar bort och behandlar avfallet. Däremot framför Naturvårdsverket att det kan vara värt att titta närmare på i andra sammanhang är möjligheten att underlätta insamling av olika typer av avfall tillsammans för att få samordningsvinster där det är möjligt.

Länsstyrelsen är inte tillräckligt insatt i avfallshanteringen på sjukhus för att kunna ta ställning i sakfrågan. Dock anser länsstyrelsen som tidigare nämnt att lagstiftningen inte i onödan bör begränsa avfallshanteringen på ett sådant sätt att bättre och mer effektiv hantering hindras.

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta mig, Simon Åkerman, för frågor på telefon 010-2251277 eller via e-post simon.akerman@lansstyrelsen.se. Ange ärendets diarienummer 9062-2022 i ämnesraden för e-post.

Det går även bra att ringa till Länsstyrelsens växel, telefon 010 - 225 10 00.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Per Bill med miljötillsynshandläggare Simon Åkerman som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Joakim Hellgren, chef över avdelningen för miljö, medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Kopia till:

m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se.