

Klimat- och näringslivsdepartementet

Datum
2025-01-28

Kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kn.cks.remisser@regeringskansliet.se

Diarienummer KN2024/02249

Halmstads kommuns yttrande över promemorian Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Halmstads kommun ser positivt på att det görs en översyn och modernisering av avfallslagstiftningen. Att förebygga avfall och öka materialåtervinningen är viktigt för uppfyllandet av krav och mål på flera nivåer och ligger även i linje med kommunens styrande dokument på miljöområdet.

Promemorian är omfattande och vårt yttrande fokuserar på de föreslagna förändringar som påverkar kommunens verksamhet eller kommunens invånare. Nedan ges förslag till kompletteringar, vissa justeringar samt kommentarer på en del av förslagen.

Halmstads kommun efterfrågar ett stärkt fokus på avfallsförebyggande åtgärder

Vi konstaterar att avfallsförebyggande framhålls som ett viktigt syfte i förslaget, men det får trots det inte särskilt stort utrymme. Fokus ligger framför allt på att förbättra återvinning och resursutnyttjande, snarare än att aktivt minska uppkomsten av avfall. Förslaget skulle kunna stärkas genom fler konkreta insatser som riktar sig mot att minska avfallsmängden redan vid källan.

Jordmassor med invasiva arter

Hantering av utgrävd jord med invasiva arter från hushållen kan bli ett växande problem. Det vore önskvärt med förtydligande och vägledning kring ansvar och hantering av denna avfallsfraktion. Vi noterar att detta togs upp i Naturvårdsverkets redovisning "Ansvar för kommunalt avfall avseende vissa enskilda avfallsströmmar" (KN2023/00059) och saknar konkreta förslag i den nu föreliggande promemorian.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken, 1.1

Halmstads kommun anser inte att det bör göras något tillägg om ansvar för kostnader i paragraf 11, 15 kap. miljöbalken. Kostnaderna är en naturlig del i ansvaret och att uttryckligen ange det på detta sätt riskerar att skapa ett ifrågasättande av kommunens avfallstaxa och skapa konflikter mellan olika intressenter i avfallsdirektivet.

Kommunen är ansvarig för borttransport av avfall som kommunen ansvarar för. Idag regleras i 27 kap. 6 § andra stycket miljöbalken att det finns möjlighet att ta ut en särskild avgift utöver det som regleras i taxan. Halmstads kommun är kritiska till att ta bort "I taxan skall anges hur avgiften skall

bestämmas när taxan i övrigt saknar tillämplig bestämmelse om avgift. De grunder som anges i 5 § skall då beaktas”.

Skälet till detta är att det inte är möjligt för kommunen att i förväg förutse alla situationer och grunder för debitering. Den aktuella bestämmelsen är därför nödvändig för att säkerställa ett korrekt och heltäckande avgiftsuttag i enlighet med självkostnadsprincipen. Kommunen anser att bestämmelsen bör kvarstå för att upprätthålla en tydlig och rättvis avgiftshantering.

Utsorteringen av avfall måste öka så att mer avfall kan materialåtervinnas, 4.4

Förpackningsavfall från verksamheter

Det finns ett behov av att skapa bättre förutsättningar för utsortering av förpackningsavfall från verksamheter för att få till en minskad mängd förpackningar som lämnas med restavfallet och belastar den kommunala avfallshanteringen.

Incitamenten för framför allt små och medelstora verksamheter att sortera ut sitt förpackningsavfall är idag små. I de fall det rör sig om små mängder per verksamhet kan kostnaderna för att transportera avfallet till producenternas insamlingsplats för verksamhetsförpackningar bli stora och upplevas som alltför tillkrånglat.

Servicenivån gentemot verksamheterna behöver öka och det vore önskvärt med möjlighet att hänvisa även verksamheter med små mängder förpackningsavfall till närmaste återvinningsstation.

Nytt ansvar för vissa avfallsproducenter, 5.2

I utredningen anges att ”Ansvaret för avfall från detaljhandel med livsmedel, förbrukat matfett (ej fettavskiljarslam) och kontorspapper från yrkesmässig verksamhet, flyttas från kommunen till verksamheten som producerar avfallet.”

Halmstads kommun har inget att erinra mot förslaget om avreglering av nämnda flöden. Det finns förutsättningar för berörda verksamheter att hantera avfall på ett miljömässigt bra sätt på den fria marknaden. I vissa fall finns redan idag ett fungerande samarbete mellan kommunens avfallsbolag och exempelvis avfall från detaljhandel som kan fortsätta i de fall verksamheterna så önskar.

Vi föreslår att det i miljöbalken tydligt anges att avfall från grossistverksamhet/partihandel är undantaget från begreppet kommunalt avfall, alternativt att det tydligt anges att det är undantaget från kommunens ansvar och ensamrätt att samla in avfall. Det är Naturvårdsverkets tolkning av avfallsdirektivet att så är fallet, och då bör det också framgå tydligt i svensk avfallslagstiftning. Det är ju tydligt att till exempel avfall från jord- och skogsbruk och från tillverkning är exkluderat.

Det är otydligt, även i nuvarande lagstiftning, om avfall från personalutrymmen i en tillverkande verksamhet omfattas av kommunalt ansvar eller inte. Med liggande förslag kommer det även att bli otydligt om avfall från personalutrymmen och kundtoaletter i detaljhandel med livsmedel omfattas av kommunalt ansvar eller inte.

Förändringar i kommunens ansvar, 5.3

I utredningen föreslås även ett andrahandsansvar för kommunen för kommunalt avfall från detaljhandel med livsmedel, samt för matfett och kontorspapper i 15 kap. 15 § andra stycket. Halmstads kommun anser att den föreslagna skrivningen kan bli problematisk och behöver ändras.

Dels kan det innebära höga kostnader för avfallshantering när man tvingas att ha en beredskap för att hantera ett avfall som sannolikt tas om hand av någon annan marknadsaktör. Det blir också svårt att dimensionera verksamheten så att denna kapacitet finns om det inte görs med någon slags planerbarhet, exempelvis efter en årlig begäran. Det är även orimligt att ålägga kommunerna att vart femte år utvärdera marknadsvillkoren på den fria avfallsmarknaden. Det finns inbyggda svårigheter att avgöra när de "särskilda förutsättningarna" föreligger som ska avgöra om kommunen ska avkrävas hämtning. Vi ser behov av att revidera det som föreslås i 15 kap. 15 § andra stycket miljöbalken och ställer oss bakom föreslagen formulering från Avfall Sverige: xx § Kommunen får efter begäran av verksamhetsutövaren för en sådan detaljhandel välja att åta sig ansvaret för verksamhetens kommunala avfall.

Utvidgade möjligheter att hantera avfall som kommunen ansvarar för, 5.4

Avseende de förändrade dispensreglerna för hantering av kommunalt avfall vill kommunen trycka på vikten av att tillsynsmyndigheten (som föreslås vara länsstyrelsen) i tillräcklig grad samråder med alla berörda instanser på kommunen. Kommunen har i övrigt inget att erinra mot förslaget.

Förändringar av länsstyrelsens och kommunens tillsynsansvar på avfallsområdet, 6.2

Halmstads kommun ser positivt på att det skapas förutsättningar för en samordnad prövning inom länet över kommunernas avfallshantering och vilka yrkesmässiga verksamheter som kan få beslut om att själva hantera kommunalt avfall från sina verksamheter.

Vi ser positivt på att Länsstyrelsen har tillsynsansvar över transportörer av avfall eftersom verksamheterna ofta verkar över kommungränserna.

Halmstads kommun anser att förslaget om att Länsstyrelsen ska ta över tillsynsansvaret över kommunernas skyldigheter att sköta avfallshanteringen enligt miljöbalken kan ge både fördelar och nackdelar. Det är möjligt att det finns kommuner där det finns risk för sämre tillsyn på grund av närheten mellan kommunens verksamhetsdrivande del och tillsynsutövande del. I Halmstads kommun har vi inga svårigheter med tillsyn inom kommunen. Dock kommer förslaget ge dubbla tillsynsmyndigheter för kommunens anmälningspliktiga återvinningsanläggningar; där Länsstyrelsen i Halland kontrollerar avfallinsamlaransvaret och den kommunala tillsynsmyndigheten kontrollerar lagar enligt miljöbalken.

Om tillsynen flyttas till Länsstyrelsen vill vi lyfta vikten av att tillräckliga resurser avsätts samt att det införs krav på att beslut kommuniceras till berörd kommun för att säkerställa tydlighet och möjlighet till samordning.

Insamlingssystem för återanvändning, 8.1

Syfte med förslaget "Kommunen ska senast 2027 tillhandahålla insamlingssystem för återanvändning av produkter från hushåll. Kommunen ska ge privatpersoner, företag och sammanslutningar tillfälle att kostnadsfritt hämta produkterna på en plats som kommunen anvisar", att öka återanvändning av produkter är bra men det finns risk för negativa konsekvenser.

Vi ställer oss bakom den del av förslaget som handlar om att kommuner ska tillhandahålla insamlingssystem av återanvändbara produkter i någon form. Hur detta görs bör vara upp till kommunen beroende på lokala förutsättningar. Likaså vad som görs med de insamlade produkterna, det ska vara upp till kommunerna om produkterna ska säljas, skänkas till organisationer eller skänkas till företag/privatpersoner.

Halmstads kommun motsätter sig förslaget om att alla ska kunna hämta återanvändbara produkter kostnadsfritt. Detta riskerar att slå hårt mot befintliga second hand aktörer, både ideella och kommersiella. På flera håll finns redan idag ett väl uppbyggt samarbete mellan kommunens avfallsbolag och second hand aktörer som riskerar att slås ut med detta förslag. Incitamentet för att handla återbrukat minskar ju om det blir en gratisprodukt, fri för alla att hämta. För att öka återanvändningen av produkter behövs en utveckling av en starkare marknad. Det fås inte genom gratis bortskänkning.

Ytterligare problem med förslaget rör arbetsmiljö för den personal som ska hantera inlämning och utlämning av produkter, kvalitetssäkring av det som lämnas in för återbruk, en osund konkurrens samt bristande utrymmeskapacitet på återvinningscentraler.

Den största svårigheten för att öka återanvändning av produkter handlar om att öka inköpet av begagnade produkter. Här behövs insatser som gäller både det offentliga, näringslivet och hushållen.

Utsortering av avfall, 8.2

Halmstads kommun anser att när en utökad utsortering införs så behöver det göras på ett sätt som inte krånglar till det för invånare och verksamheter. Som förslaget är utformat så tolkas det som att man inte kan slänga en tandborste av plast eller en tops av plast i restavfallet utan att detta ska sorteras ut. Det är inte rimligt att hushåll och verksamheter ska tvingas att ta sådant till återvinningscentralen, lika lite som det är rimligt utan närmare utredning, konsekvensbeskrivning eller genomförandetid att kommunerna ska införa fyra olika fraktioner för fastighetsnära hämtning för hushåll som inte kan ta dessa fraktioner till återvinningscentralen.

När det gäller fraktioner av papper, plast, glas och metall som inte samtidigt är förpackningsavfall eller bygg- och rivningsavfall som inte heller utgör grovavfall är det i stället lämpligt att överväga om sådana fraktioner kan samlas in i materialströmmar tillsammans med förpackningsavfall. Möjligheten att sortera plast, papper, glas och metall, som inte är förpackningar, i den fastighetsnära insamlingen skulle underlätta för de boende, eftersom man inte behöver hålla reda på vad som är en förpackning eller inte. Det skulle minska felsorteringen som sker idag och man undviker även en del transporter av detta avfall till ÄVC.

Utsorteringen av papper, plast, glas och metall bör framför allt avse sådant avfall som samtidigt utgör grovavfall och som därmed lämpligtvis samlas in vid kommunernas återvinningscentraler (när det gäller sådant avfall som utgör kommunalt avfall).

Halmstads kommun avstyrker förslaget så som det är formulerat.

Fastighetsnära insamling, 8.3

Undantag

Det är positivt med enhetliga krav på och undantag från fastighetsnära insamling av restavfall, livsmedels- eller köksavfall och förpackningsavfall.

Halmstads kommun välkomnar möjligheten till undantag från krav på fastighetsnära insamling i glest befolkade områden och för isolerade fastigheter. Sådana undantag skapar flexibilitet och gör det möjligt för kommunerna att anpassa insamlingssystemet efter lokala förhållanden.

Kommunen bör också kunna anvisa alternativa insamlingsplatser där fastighetsnära insamling inte är praktiskt genomförbart. Detta bidrar till en mer effektiv avfallshantering och minskar administrativa och praktiska hinder för kommunerna.

Definition

Förslaget på ny definition avseende fastighetsnära insamling är bra i kombination med "Möjligheternas byggregler". Den nya definitionen medför även en möjlighet till insamling utanför fastigheten (inom 400 meter från fastighetsgränsen) när det inte går att lösa inom fastigheten. Det gör det enklare att samlokalisera sortering av rest-, mat- och förpackningsavfall, vilket bidrar till en enklare sortering för de boende och därmed ökad sorteringsgrad.

För flerbostadshus finns ibland utmaningar med att få tillräcklig plats för att sortera alla avfallsfraktioner nära bostaden. Bör-kravet om sortering av hushållsavfall max 50 meter från byggnadens entré, som finns som ett Allmänt råd i BBR fram till 30 juni 2025, gör det svårplanerat vid nyproduktion av flerbostadshus. Kravet har medfört att restavfall, matavfall och förpackningsavfall ibland behövs sorteras på olika platser inom fastigheten.

Bygg- och rivningsavfall, 8.7

Halmstads kommun avstyrker förslaget om att "Undantag från kravet att sortera ut bygg- och rivningsavfall ska gälla om det avfallet utgörs av konstruktioner eller är förorenade och ska tas in i avfallsförordningen".

Information om lagar och regler är i dag så lättillgängliga att det inte utgör något större problem med undantag i form av föreskrifter. Föreskrifter kan enklare och snabbare ändras när behov finns. Dessutom är begreppet "förorenade" svårt att använda utan tydliga definitioner.

Undantag från kravet på att skilja förpackningar från sitt innehåll, 8.8

Halmstads kommun avstyrker förslaget om att "Regler om undantag från kravet att skilja matavfall från sin förpackning ska meddelas av regeringen i avfallsförordningen, inte av Naturvårdsverket i föreskrift." Det kommer att fördröja införande av de undantag som behövs. Information om lagar och regler är i dag så lättillgängliga att det inte utgör något större problem med undantag i form av föreskrifter.

Vi ställer oss positiva till förslaget om att "En ansökan om dispens ska innehålla en plan som beskriver på vilket sätt verksamheten avser att vidta åtgärder för att förebygga uppkomsten av detta avfall och den tid som krävs för att ta fram nödvändiga tekniska lösningar."

Krav på ytterligare sortering för att möjliggöra materialåtervinning, 8.9

Halmstads kommun delar synen på att det är viktigt att öka andelen avfall som materialåtervinns, men avstyrker förslaget så som det är utformat.

Det är inte rimligt med ett generellt krav på att allt avfall ska sorteras ytterligare utan en konsekvensutredning av vad kravet skulle innebära i praktiken och vilka kostnader det medför.

Halmstads kommun anser att ju mer avfallet kan sorteras ut nära källan desto bättre blir förutsättningarna för högkvalitativ materialåtervinning av avfallet. Av den anledningen kan inte ytterligare sortering av avfall ersätta utsortering vid källan, men däremot utgöra ett komplement. Sådan eftersortering bör få ske på frivillig grund när så är befogat i syfte att möjliggöra ytterligare materialåtervinning.

Vi ser även svårigheter att uppfylla kraven med hänsyn till dagens hantering av avfall från offentliga avfallsbehållare avsedda för allmän användning. Idag lämnas avfallet från offentliga miljöer som brännbart avfall (restavfall) där exempelvis förpackningsavfall inte sorteras ut. Den föreslagna förändringen skulle kunna innebära ett krav på ytterligare eftersortering för att ersätta utsortering vid källan och således innebära ökade kostnader för kommunen.

Mottagningskriterier för avfallsförbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar, 8.12

Halmstads kommun ser positivt på att den som bedriver förbränningsanläggningar ska kunna kontrollera att avfallet som kommer, inte förbränns i strid med förbränningsförbudet. Men vi anser även att förslagen om mottagningskriterier och kontroll av uppgifter innan förbränning av avfall behöver kompletteras med en rimlighetsavvägning när det gäller avfallet från offentliga miljöer.

Kraven bör utformas på så sätt att inte varje försändelse av avfall från offentliga behållare ska behöva intygas som lämpligt för förbränning eftersom innehållet oftast är blandat, inte känt för verksamheten, och sannolikt till stor del består av förpackningsavfall.

Upplysningsbestämmelser, 8.14

Halmstads kommun ser positivt på förslaget om införande av upplysningsbestämmelser om var det finns ytterligare bestämmelser om hantering av avfall från elektriska och elektroniska produkter, uttjänta fiskeredskap och läkemedelsavfall i avfallsförordningen eftersom lagtexten blir tydligare.

Den nationella avfallsplanen, 9.1

Halmstads kommun anser att det är bra att beslut om nationell avfallsplan ska fattas av regeringen (eller den myndighet som regeringen beslutar).

Kommunen kan ur utredningen inte utläsa vad kravet på kommunerna att bidra med statistik och uppgifter till nationella avfallsplanen innebär i omfattning.

Det vore önskvärt med förtydligande kring vilken typ av uppgifter samt tidshorisont det handlar om för att kommunerna ska kunna bedöma arbetsinsatsen som krävs. Kommunen förutsätter att det inte är fråga om något nytt krav på rapporteringsinsats utan uppgifter som till större delen enkelt kan hämtas ur befintliga rapporteringssystem eller från de kommunala avfallsplanerna (som fortsatt bör finnas kvar). Vi föreslår också att man använder sig av möjligheten att få in uppgifter via den regionala miljömålsuppföljningen som ger en samlad bild av det arbete som görs i länen inklusive kommunerna.

Kraven på en kommunal avfallsplan tas bort, 9.3

Den kommunala avfallsplanen är ett viktigt politiskt styrdokument och vi avstyrker förslaget om att kravet på att kommunerna ska upprätta avfallsplaner ska tas bort. Istället för att ta bort kravet på avfallsplan bör den förenklas och en översyn göras av vad som ska ingå. Kommunernas arbete bör

också underlättas genom mer nationellt stöd, till exempel i form av nationella mål och förslag på åtgärder.

Med en frivillig kommunal avfallsplan försvinner förutsättningarna för att den kommunala avfallsplanen ska fortsätta vara ett viktigt politiskt styrdokument i alla kommuner. Den kommunala avfallsplanen är inte i första hand en plan för att verkställa den kommunala avfallshanteringen utan en plan för förebyggande av avfall i hela kommunen och hantering av det avfall som uppstår.

Genom att det finns ett formellt krav på framtagande, på samråd och att planen ska beslutas av kommunfullmäktige ges förutsättningar för ett brett deltagande i både framtagandeprocess och genomförande. Arbetet med kommunala avfallsplaner är en viktig förutsättning för att nå de avfallspolitiska målen och de nationella miljömålen.

I utredningen anges att kommunerna fortsatt ska besluta om mål för nedskräpning. Detta är ett exempel på underlag som är lämpligt att samla i en kommunal avfallsplan tillsammans med andra mål inom området. Man kan ifrågasätta om det verkligen blir en förenkling att ta bort kravet på kommunala avfallsplaner eller om det bara innebär en ökad otydlighet var olika mål ska beslutas och hur man ska styra i en miljömässigt hållbar riktning. Det är en styrka i det strategiska arbetet att ha en gemensam grund med krav på framtagande och innehåll när man tar fram strategiska planer som en kommunal avfallsplan.

Kommunens bemyndigande om avfallsavgift, 12.1

Halmstads kommun avstyrker att begreppet taxa ska ersättas med begreppet föreskrifter. Taxa är väletablerat och används även inom VA-området. Att införa olika begrepp för liknande ändamål riskerar att skapa förvirring och försvåra kommunikationen.

Vi avstyrker också förslaget om att avfallsföreskrifter och avfallstaxa ska regleras i samma föreskrift. Om avfallsavgifterna skulle inkluderas i avfallsföreskrifterna skulle det innebära att avfallsföreskrifterna skulle behöva beslutas av kommunfullmäktige varje år, vilket skulle innebära ett merarbete för kommunerna.

Vi tillstyrker att utredningen föreslår att kommunen ska få besluta om hur avfallsavgifterna ska betalas.

Krav på redovisning om kommunens avfallshantering, 12.2

Halmstads kommun tillstyrker förslaget om särredovisning i enlighet med god redovisningssed så som det är formulerat.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser, 15

Förslaget att utredningens förslag (med undantag för något förslag) ska träda i kraft den 1 januari 2026 innebär en alltför kort övergångstid.

Bland annat med utgångspunkt i det ansvar för kommunalt avfall från verksamheter som kommunen har idag och i relation till de flöden som föreslås avregleras från kommunens ansvar. När kommunen har upphandlat borttransport och behandling av avfall finns det gällande avtal där det kan få ekonomiska konsekvenser för kommunerna om dessa avtal måste avslutas i förtid. Även för kommuner som verkställer borttransport och behandling i egen regi får en kort övergångstid konsekvenser för verksamheten.

För Halmstads kommun



Stefan Pålsson, kommunstyrelsens ordförande



Mattias Rossköld, kommundirektör