



kn.remissvar@regeringskansliet.se med
kopia till
kn.cks@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi KN2024/02249 - svar senast 2025-02-14

Er beteckning: KN2024/02249

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Gävleborg konstaterar att en omfattande översyn och utveckling av avfallslagstiftningen behövs för att skapa förutsättningar för att nationella miljömål och globala hållbarhetsmål ska uppnås. Länsstyrelsen ser därför positivt på ambitionen att öka materialåtervinningen av avfall och därmed förutsättningarna för att nå målen i EU:s avfallsdirektiv. De huvuddelar där länsstyrelsen har synpunkter är:

- Ansvaret för tillsynen behöver utredas ytterligare samt säkerställa tillräcklig finansiering för god effekt.
- Att lagkrav på avfallsplaner tas bort bidrar inte till att vi kommer närmare att nå syftet med förändringen i lagstiftning.
- Det bör ges mer fokus åt konsumtion, avfallsförebyggande, cirkulära affärsmodeller och reparation i lagändringen om nationella och globala hållbarhetsmål ska kunna nås.

Detaljerade synpunkter finns under respektive rubrik i dokumentet nedan.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen Gävleborg ser behovet av att bygga upp återvinningsindustrier i landet. Staten behöver ta en tydligare roll. Nu lagstiftas om sortering, men i vissa fall finns ingen avsättning för

fraktionerna och det kan bli kostsamt att skicka lång väg för återvinning. Hela kedjan från insamling till behandling inklusive reparation behöver fungera i hela landet för att åtgärder i insamlingsledet ska ge effekt.

Länsstyrelsen Gävleborg avser att det idag är problematiskt att avfallsskollektivet betalar kollektivt för felsortering som innebär ökade kostnader för förbränning av avfall. Detta borde styras på ett tydligt sätt så att de som sorterar rätt får en lägre kostnad för sitt avfallsabonnemang. Att kommunen aktivare minskar kärлstorlek och kontrollerar felsortering kan vara möjliga insatser och införandet av fastighetsnära insamling av förpackningar kommer att bidra.

5.3 Förändringar i kommunens ansvar

Länsstyrelsen Gävleborg anser att en av kommunens viktigaste uppdrag är avfallshanteringen. Att flytta över ansvaret till privata aktörer försvårar bland annat vid en kris- eller krigssituation. Kommunen behöver ändå ha beredskap för att kunna fortsätta verksamheten trots kris eller krig.

Länsstyrelsen Gävleborg anser förslaget att kommunen ska ha ett tvingande andrahandsansvar för avfall från detaljhandel med livsmedel, för förbrukat matfett från verksamheter och förbrukat kontorspapper är utmanande. Förslag att Kommunen kan hämta dessa avfallsslag om kommunen har möjlighet och då som ett frivilligt åtagande, men det är inte rimligt att kommunen ska vara skyldig att hämta.

5.4 Utvidgade möjligheter att hantera avfall som kommunen ansvarar för

Länsstyrelsen prövar begäran från yrkesmässig verksamhet som vill hantera det avfall som produceras i verksamheten som kommunen annars ansvarar för.

Länsstyrelsen Gävleborg ser positivt på utrednings intention att skapa förutsättningar för en samordnad prövning inom respektive län. Det ger också länsstyrelsen en samlad bild av vilka verksamheter som har fått beslut om att själva hantera kommunalt avfall från sina verksamheter, på samma sätt som länsstyrelsen idag har en samlad bild över vilka transportörer i länet som har tillstånd att transportera avfall yrkesmässigt.

6.2 Förändringar av länsstyrelsens och kommunens tillsynsansvar på avfallsområdet

Ökad tillsyn på avfallsområdet

Länsstyrelsen Gävleborg välkomnar promemorians skrivningar om behovet av ökad tillsyn inom avfallsområdet och instämmer i att förtydligandena av ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheter kan leda till effektivisering. Dock anser Länsstyrelsen att det är ännu viktigare att tillsynen har en god finansiering. Länsstyrelsen Gävleborg bedömer att det finns risk för att de tillkommande tillsynsuppgifterna som föreslås kan bli svåra att hantera om inte tillräckliga resurser tillförs för arbetet. Länsstyrelsen konstaterar att de föreslagna förändringarna kommer att innebära stora behov av tillsynsvägledning, informationsinsatser samt arbete med att ta fram arbetsmetodik och rutiner. Detta kommer inte bara initialt att innebära ett ökat resursbehov utan även långsiktiga förstärkningar riktade mot denna tillsynsverksamhet. Länsstyrelsen anser därför att det behövs en grundlig utredning av omfattningen av den tillsyn som föreslås läggas på länsstyrelserna, så att förslaget inte blir underfinansierat och tillsynen inom hela miljötillsynsområdet blir lidande.

Gränsöverskridande avfallstransporter

Länsstyrelsen Gävleborg ser positivt på att även ha möjlighet att kontrollera de nationella avfallstransporterna. Länsstyrelsen Gävleborg har genom arbetet med gränsöverskridande avfallstransporter redan kunskapen om hur man genomför trafiktillsyn samt kontroll av relevant dokumentation. Det finns även en framarbetad samverkan med andra berörda myndigheter. Det är dock viktigt att påpeka att denna kunskap endast finns hos fem länsstyrelser. Skulle förslaget gå igenom innebär det att 16 länsstyrelser skulle behöva utveckla nya rutiner och arbetssätt för att genomföra denna typ av tillsyn. Kommunerna har genom sin lokalkännedom en kunskap om de verksamheter som transporterar avfall och genomför tillsyn av dessa. Länsstyrelsen får inte kännedom om dessa verksamheter om de inte självmant anmäler eller ansöker om tillstånd hos länsstyrelsen. Vi står därför fast vid förslaget att kommunerna tillsammans med de fem länsstyrelser som har tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter ska ha tillsynsansvaret för de nationella avfallstransporterna, enligt förslag i redovisningen av regeringsuppdraget Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (Naturvårdsverket med flera). I

promemorian anger man att bland annat tillsynen av verksamheter som transporterar avfall ska finansieras av tillsynsavgiften för den tillsyn som bedrivs gentemot tillståndspliktiga verksamheter. Det framkommer inte någonstans i promemorian att den årliga tillsynsavgiften av de tillståndspliktiga verksamheterna ska höjas. Uppfattningen är således att det ökade behovet av resurser vad gäller det utvidgade tillsynsansvaret inte innebär en ökad finansiering och riskerar därför att utebli.

Länsstyrelsen ska vara ensam tillsynsmyndighet över tillståndspliktiga verksamheter, handlare, mäklare, yrkesmässiga insamlare och avfallstransporter enligt avfallsförordningen.

Länsstyrelsen avstyrker lagförslaget om att länsstyrelsen ska vara ensam tillsynsmyndighet över handlare, mäklare, yrkesmässiga insamlare av avfall och nationella avfallstransporter, och anser att tillsynsansvaret bör ligga kvar på kommunen. Kommunala tillsynsmyndigheter besitter ovärderlig lokalkännedom och kunskap om kommunens verksamheter, aktörer och geografiska förhållanden. Denna kompetens är avgörande för att bedriva en effektiv tillsyn och bör inte underskattas. Det är de kommunala tillsynsmyndigheterna som har tillsyn över anmälningsskyldiga verksamheter och verksamheter som varken är anmälningsskyldiga eller tillståndspliktiga, så kallade u-verksamheter. Exempel på u-verksamheter är avfallshandlare och mäklare, yrkesmässiga insamlare av avfall och företag som transporterar avfall. Dessa verksamheter är oftast små men vanligt förekommande i alla kommuner. Idag är det kommunerna, genom sin lokalkännedom och kunskap, som upptäcker och utför tillsyn av dessa verksamheter. Således är det kommunerna som kan upptäcka om dessa verksamheter bör anmäla eller ansöka om tillstånd som handlare, mäklare, yrkesmässig insamlare eller avfallstransporter, och följa upp att så sker. Om dessa verksamheter inte självmant anmäler eller ansöker om tillstånd hos länsstyrelsen, skulle länsstyrelsen inte upptäcka dessa verksamheter. Detta kan leda till att verksamheter som bör anmäla eller ansöka om tillstånd inte kommer att upptäckas av länsstyrelsen som tillsynsmyndighet.

Länsstyrelsen ska ta över tillsynsansvaret över kommunernas skyldigheter att sköta avfallshanteringen enligt miljöbalken.

Länsstyrelsen bedömer att en övergripande systemtillsyn över kommunens avfallshantering lämpligen kan utföras av länsstyrelsen. Länsstyrelsen upplever dock att tillsynsbehovet i promemorian är

undermåligt beskrivet och att det är svårt att få en uppfattning om vilket resursbehov som tillsynen skulle medföra.

8.1 Insamlingssystem för återanvändning

Länsstyrelsen anser att ambitionen är lovvärd, men ser stora utmaningar att implementera detta hos kommunernas insamlingsverksamheter. Främst på grund av det utrymme som krävs. Detta kommer bli en stor kostnad för avfallskollektivet och riskerar att produkterna blir en utmaning i andra länder.

8.4 Enhetliga undantag från krav på fastighetsnära insamling

Länsstyrelsen Gävleborg anser att det behövs fler möjligheter till undantag från fastighetsnära insamling av förpackningar än enbart i glest befolkade områden eller från isolerade fastigheter. Möjlighet till undantag behöver även finnas för förpackningar av glas och metall från småhus och för förpackningar från fritidshus. För att resurseffektivt kunna ta hand om avfallet.

8.12 Mottagningskriterier för avfallsförbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar

Länsstyrelsen anser att i dessa kriterier bör det framgå hur stor andel som är fossil råvara för att säkerställa att rätt avgifter för fossila utsläpp debiteras.

9.1 Den nationella avfallsplanen

Det saknas tydliga skrivningar om genomförandet av nationella avfallsplanen. För att nå ett effektivt genomförande av nationella avfallsplanen krävs formell myndighetssamordning där länsstyrelsen kan ha en roll som koordinerande mellan Naturvårdsverket, kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten samt Trafikverket.

Arbetet behöver också säkerställas på kommunalnivå genom lagkrav på genomförande av avfallsplaner som bidrar till genomförandet av den nationella avfallsplanen.

9.3 Kraven på en kommunal avfallsplan tas bort

Länsstyrelsen Gävleborg anser att kommunerna bör fortsatt ansvara för avfallsplaner som stödjer genomförandet av den nationella avfallsplanen.

Länsstyrelsen anser att Avfallsplaner är ett sätt att utveckla samverkan och genomförandet av åtgärder kopplat till avfallsarbetet i kommunerna och länet. Att ta bort lagkravet är inte troligt att det bidrar till uppsatta mål inom området. Ett tydligt och lagstadgat uppdrag att kommunen behöver mål och åtgärder för ökad cirkularitet behövs.

Önskvärt vore att minska administrationen för kommunerna kring lagkraven på avfallsplaner genom att ta bort sådant som inte är värdeskapande. Mål och åtgärder behöver finnas kvar som lagkrav. För att arbetet ska falla in i kommunernas ordinarie styrning för effektivt genomförande bör kommunerna få välja var i den kommunala styrningen och planeringen som dessa mål och åtgärder ska finnas, i hållbarhetsprogram, miljöprogram eller annat.

Länsstyrelsen vill här påpeka att denna lagstiftning troligen är en viktig anledning till att många kommuner idag arbetar aktivt med avfallsförebyggande, cirkulär ekonomi och hållbar konsumtion och till att länsstyrelsens ofta är med i samverkan med kommunerna i detta arbete och att det finns regional samverkan. Utan denna lag kan en följd bli att kommuner av olika skäl, inte minst ekonomiska, minskar och avvecklar sådana insatser. Det finns då en risk att arbete för viktiga miljömål minskar lokalt och regionalt.

Att ta bort kravet på länsstyrelserna att sammanställa de kommunala planerna är positivt. Det har inte funnits någon efterfrågan på materialet därför inget behov av uppdrag. Kravet har dock tillsammans med miljömålsuppdraget varit en anledning att medverka i samverkan kring kommunal avfallsplanering och avfallsförebyggande arbete i länet.

10.2 Kommunala mål om nedskräpning

Länsstyrelsen anser att de mål som finns inom området riskerar att bli för smalt och missa viktiga avfallsflöden. Även om ytterligare mål beskrivs i 10.3. Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att ta fram en nationell uppföljningsmall som innehåller fler

mål och lägga till dessa till miljömålssystemet. Ett nationellt mål med gränsvärde för nedskräpning kan skapa större likvärdighet.

10.4 Uppföljning av målen

Länsstyrelsen Gävleborg anser att det är positivt att Naturvårdsverket årligen ska tillgängliggöra uppföljningsinformation på sin hemsida årligen för uppföljning av målen. Länsstyrelsen ser att Miljömålssystemet kan utvecklas och inkludera de frågor som rör cirkulär ekonomi, konsumtion och avfall på ett tydligare sätt. Detta för att använda det ramverk och strukturer som byggts upp för miljömålen för effektiv uppföljning.

14 Ett nytt 15 kapitel i miljöbalken

Länsstyrelsen ser det positivt att avfallslagstiftningen reformeras med ambitionen att nå en mer cirkulär ekonomi. Det bör ges mer fokus åt konsumtion, avfallsförebyggande, cirkulära affärsmodeller och reparation i lagändringen. Det ska gynnas att använda produkter länge och möjlighet att reparera till rimlig kostnad. Lägre moms och stöd är möjliga verktyg. Minskar inte konsumtionen kommer vi inte nå nationella miljömål och globala hållbarhetsmål som är politiskt beslutade.

16.6 Tidpunkt för ikraftträdande

Länsstyrelsen ser att ikraftträdandet redan 1 jan 2026 kan vara utmanande för kommunerna i länet och även för länsstyrelsen.

16.7 Behov av speciella informationsinsatser

Det sker en stor förändring inom avfallsområdet. Nationellt stöd i kommunikationen kommer att krävas. Detta kräver myndighetssamordning och strukturer inom miljömålssystemet kan effektivisera arbetet.

16.9 Utvärdering av förslagen

Saknas konsekvensutredning för hur stor påverkan detta förslag kommer att ha för de 4.6 miljoner hushåll som kommer påverkas.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av vikarierande landshövding Veronica Lauritzsen med miljömålssamordnare Ola Nyberg som föredragande.