



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss, reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Er beteckning: KN2024/02249

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen ser positivt på att avfallslagstiftningen ses över i syfte att stödja ett ändrat förhållningssätt där avfall kan ses som en resurs. Utredningen fokuserar på åtgärder kopplade till kommunalt avfall men det behövs styrmedel även för andra avfallsflöden.

Förslaget innebär stora förändringar där konsekvenserna inte är tillräckligt beskrivna och konsekvenserna inte har tagits med i tillräcklig omfattning. Det är därför svårt att ta ställning till vilka konsekvenserna blir av denna remiss och om det ger ökade möjligheter för att nå de nationella miljökvalitetsmålen, etappmålen och hållbarhetsmålen Agenda 2030.

Förslaget om att ta bort kommunernas generella tillsynsansvar över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken är positivt i vissa delar, och negativt i vissa. Länsstyrelsen bedömer det vara skäligt att flytta tillsynen över kommunernas avfallshantering till Länsstyrelsen. Tillsynen över avfallstransporter bör däremot ligga kvar hos kommunerna. Länsstyrelsen vill samtidigt framhålla att det ökade tillsynsansvaret kommer att kräva resurser.

Länsstyrelsen anser att de kommunala avfallsplanerna ska vara kvar då det är ett viktigt styrdokument på lokal nivå som skapar förutsättningar för en hållbar avfallshantering.

Kap. 5 Förändringar och förtydliganden av olika aktörers ansvar för avfall

5.1 Avfallsproducentens ansvar förtydligas

Länsstyrelsen avstyrker förslaget till definition av avfallsproducent samt de förslag som utgår från denna definition av avfallsproducent.

Länsstyrelsen bedömer att tillsynen försvåras om ansvaret helt kan övergå mellan olika verksamhetsutövare. Om den ursprungliga avfallsproducentens ansvar kvarstår så ökar incitamenten för att avfallet hanteras korrekt. När avfallet överlämnas mellan aktörer så kan tillsynsansvaret också flytta mellan olika tillsynsmyndigheter vilket ytterligare försvårar tillsynen och ökar risken för att avfallet inte hanteras korrekt.

Länsstyrelsen avstyrker vidare en ändring av tillsynsansvaret för avfallstransporterna. Förslaget utgår till viss del från att ett otydligt ansvar skulle ligga till grund för att det inte bedrivs tillsyn i tillräcklig utsträckning. Länsstyrelsens bedömning är att detta otydliga ansvar har en mycket ringa betydelse i sammanhanget och att det snarare är tillsynsmyndigheternas knappa resurser i allmänhet som påverkar omfattningen av tillsynen.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget till definition av fullständig behandling (ny 15 kap. 3 §).

5.4 Utvidgade möjligheter att hantera avfall som kommunen ansvarar för

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att länsstyrelsen på begäran ska kunna besluta att en yrkesmässig verksamhet får hantera avfall som kommunen ansvarar för och som producerats inom den egna verksamheten. Som ytterligare förutsättning anger förslaget att avfallet behandlas på ett sätt som ger en materialåtervinning eller annan återvinning som är åtminstone likvärdig med den kommunala behandlingen. Ett beslut ska få avse avfallshantering i en kommun eller i flera kommuner inom ett län.

5.5 Fastighetsinnehavarens avfallshantering moderniseras

Länsstyrelsen ser positivt på att det förtydligas vilka avfallsslag som kan vara aktuella att omhänderta på den egna fastigheten. Utan ett förtydligande så öppnar det för frågor från kommunmedborgare om att få ta hand om andra typer av avfall som inte lämpar sig att omhänderta vilket endast leder till merarbete i onödan. Förslaget till definition av bioavfall bör dock enligt länsstyrelsens bedömning omfatta även latrinavfall. Det finns småhusfastigheter där det inte lämpar sig med utsläpp av (renat) avloppsvatten från wc, och där torrklosett i stället kan vara ett alternativ.

Länsstyrelsens tillstyrker förslaget under förutsättning att definitionen av bioavfall utvidgas till att omfatta latrinavfall.

Kap. 6 Förändringar i tillsynen på avfallsområdet

6.1 Förändringar av Naturvårdsverkets tillsynsansvar på avfallsområdet

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen.

Det är bra att det förtydligas att Naturvårdsverket har tillsynsansvar för producenter, producentansvarsorganisationer och marknadsdrivna system.”

6.2 Förändringar av länsstyrelsens och kommunens tillsynsansvar på avfallsområdet

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om tillsyn av nationella avfallstransporter.

Länsstyrelsen föreslås vara ensam tillsynsmyndighet över tillståndspliktiga verksamheter, handlare, mäklare, yrkesmässiga insamlare och avfallstransporter.

Länsstyrelserna utövar tillsyn över de gränsöverskridande transporter och kommunerna över de nationella transporter. Kunskapen om transportverksamheterna lokalt finns generellt sett inom kommunerna som har lokalkännedom. Dessutom har kommunerna tillsyn över de miljöfarliga verksamheter där avfallstransportörerna hämtar sitt avfall. Sammantaget talar detta för att tillsynen för

handlare, mäklare, yrkesmässiga insamlare bedrivs av kommunerna.

Länsstyrelsen bedömer att de fem länsstyrelser som har ansvar för att utöva tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter har bra förutsättningar att sköta tillsyn över avfallstransporter nationellt. Däremot kommer de återstående 16 länsstyrelserna att ha en lång uppstartssträcka för att bedriva denna typ av tillsyn. Att flytta tillsynen till alla länsstyrelser enkom med argumentet att länsstyrelsen hanterar tillstånds- och anmälningsskyldighet och därmed har kunskap om aktörerna är ett svagt argument. Tillstånds- och anmälningsskyldighet är en egen administrativ process som ofta utförs av en handläggare med administrativ kompetens utan miljö- och tillsynskompetens. Om någon vill veta om en aktör har tillstånd går det lätt att söka via webbplatsen som framgår nedan, oavsett om man är myndighet eller verksamhetsutövare. Bäst kunskap om vilka aktörer som verkar och bedriver avfallstransporter i en kommun har kommunerna utifrån hur deras tillsynsuppdrag ser ut idag. Länsstyrelsen bedömer att kombinationen delat tillsynsansvar mellan kommunerna och de länsstyrelser som har gränsöverskridande transporter har förutsättningar att ge bäst resultat. Det sker i så fall på bekostnad av tydligheten i tillsynsansvaret.

Om det trots allt blir aktuellt att lägga tillsynen för nationella avfallstransporter på alla länsstyrelser kommer det att kräva tillskott av resurser.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att tillgängliggöra information om vilka verksamhetsutövare som har tillstånd eller har anmält att de hanterar avfall.

Länsstyrelsen noterar att det redan finns en nationell webbplats www.kontrolleraavfallstransportorer.se som innehåller de uppgifter och ger de möjligheter som efterfrågas i utredningen.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Länsstyrelsen ska granska kommunernas avfallshantering. Länsstyrelsen anser att det i grunden är bra att kommunerna inte granskar sig själva. Det utökade tillsynsansvaret för kommunens avfallshantering till Länsstyrelsen innebär att mer resurser krävs till Länsstyrelsen.

6.3 Nya tillsyns- och provningsavgifter på avfallsområdet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att den nya provningen av yrkesmässiga verksamheter som önskar hantera sitt eget avfall ska jämföras med ansökan om tillstånd för transport av icke farligt avfall eller farligt avfall. (Inte en anmälan om insamling av avfall som har avgiftsklass 1.) För ansökningar om tillstånd för transport varierar avgiftsklassen beroende på om det avser icke farligt avfall (avgiftsklass 3) eller farligt avfall (avgiftsklass 4) som hanteras. För avgiftsklass 3 är nivån 1660 kronor och avgiftsklass 4 är den 2900 kr. Det framgår inte varför utredaren förespråkar avgiftsklass 3 framför avgiftsklass 4.

Kap. 8 Ökad återanvändning och materialåtervinning

8.1 Insamlingssystem för återanvändning

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i nuvarande utformning.

Länsstyrelsen anser att kommunen bör fokusera på insamling av avfall och låta andra aktörer samla in produkter för återanvändning. Däremot kan kommunen underlätta insamlingen av återanvändbara produkter genom att bedöma om det avfall som kommit in har möjlighet till ett andra liv. Om de har det bör kommunerna kanalisera dessa produkter till de aktörer som redan bedriver verksamhet med återanvändbara produkter. Det finns en fungerande andrahandsmarknad och om varorna skänks bort riskerar man att punktera den marknadslösning som finns.

8.2 Utsortering av avfall

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Länsstyrelsen har i yttrande till Naturvårdsverkets skrivelse; Åtgärder för att öka materialåtervinningen av avfall (KN2023/02730), framfört synpunkter om begreppet brännbart avfall och vad det signalerar. Länsstyrelsen ser positivt på att en större del av det kommunala avfallet omfattas av krav på utsortering, och att brännbart avfall som

begrepp ersätts. Länsstyrelsen anser att det är ett viktigt förslag till modernisering av avfallslagstiftningen.

Länsstyrelsen anser att förslaget till utsortering av avfall bör utredas med hänsyn till möjligheten att samordna utsortering av papper, plast, glas och metall med den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall. Kraven på utsortering av förpackningsavfall har funnits i många år och ändå är andelen felsorterat avfall i den brännbara fraktionen från hushåll hög. Det kan inte vara en fungerande lösning att införa utsortering av ytterligare avfallsfraktioner för hushållen att hantera, på i princip samma sätt som de nu förväntas utsortera förpackningsavfall.

8.4 Enhetliga undantag från krav på fastighetsnära insamling

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att det är bra med enhetliga undantag och att det finns möjlighet för glest befolkade områden i en kommun att få undantag. Det innebär att kommunen kan få tillstånd en separat insamling av restavfall, köks- och livsmedelsavfall och förpackningsavfall på ett annat sätt än fastighetsnära.

8.5 Insamling av annat avfall som kommunen ansvarar för

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att det är bra att förslaget medger flexibilitet då kommuner har olika förutsättningar.

Kap. 9 Förändringar av avfallsplaneringen

9.3 Kraven på att kommunal avfallsplan tas bort

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att kravet på att kommunerna ska upprätta avfallsplaner ska tas bort. Den administrativa hanteringen av kommunala avfallsplaner bör i stället förenklas och minskas. Den kommunala avfallsplanen är ett viktigt styrdokument som skapar förutsättningar för en hållbar avfallshantering.

Den nationella avfallsplanen kan inte ersätta det lokala perspektivet. Det avfallsförebyggande arbetet riskerar också att försvinna. Om Sverige ska kunna nå EU kommissionens mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall behöver avfallshanteringen genomsyra avfallsarbetet från nationell till regional nivå. De kommunala avfallsplanerna ska även utgå från mål och åtgärder ska utgå från de nationella miljökvalitetsmålen, etappmålen samt andra relevanta mål, strategier och planer något som nu riskerar att tappas bort.

Kap. 10 Mål på avfallsområdet

Kap 10.4 Uppföljning av målen

Länsstyrelsen tillstyrker att Naturvårdsverket årligen ska tillgängliggöra information på sin webbplats. Uppföljningen bör dock inte enbart inkludera de mål som anges i avfallsförordningen utan övriga mål som berör avfall nämligen de nationella miljömålen och etappmålen. Det är ett viktigt underlag för uppföljningen av miljömålen, främst God bebyggd miljö på regional och nationell nivå.

Kap 13. Naturvårdsverkets ansvar på avfallsområdet

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att det tydliggörs att Naturvårdsverket ska ansvara för uppföljning, utvärdering och rapportering enligt avfallslagstiftningen samt att detta tydliggörs i förordningen med instruktion för Naturvårdsverket. Länsstyrelsen framför att rapporteringen bör sammanfalla med annan rapportering för att minska den administrativa bördan för aktörerna. Rapporteringen är ett viktigt underlag för uppföljningen av etappmålen och miljömålen, främst God bebyggd miljö på regional och nationell nivå.

Kap. 15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen bedömer att det är alldeles för kort tid för författningsändringarna att träda i kraft den 1 januari 2026. Länsstyrelsen bedömer att det finns behov av att utreda vidare

en del av förslagen såväl som justeringar av författningsförslagen som är nödvändiga.

Kap. 16 Konsekvensutredning

Länsstyrelsen bedömer att det saknas underlag för att beskriva konsekvenserna av det ändrade tillsynsansvaret för respektive tillsynsmyndighet, vilken kostnadstäckning som kan förväntas och hur det påverkar möjligheten att utföra övriga tillsynsuppgifter.

Bristerna i konsekvensutredningen gäller även förslaget att ta bort dom kommunala avfallsplanerna. Det är därför svårt att ta ställning till vilka konsekvenserna blir av denna remiss och om det ger ökade möjligheter för att nå de nationella miljökvalitetsmålen, etappmålen och hållbarhetsmålen Agenda 2030.

Allmänna synpunkter

Samhället behöver minska sin resursanvändning och miljöpåverkan från den. Länsstyrelsen bedömer att vägen dit går via producentansvar för en produkts hela livscykel och strävan efter cirkulära flöden. För att skapa förutsättningar för ökad materialåtervinning behövs, utöver åtgärder i avfallsledet, åtgärder högre upp i avfallstrappan. Produkterna ska tillverkas utifrån perspektivet att de ska vara möjliga att återvinna.

För att förebygga uppkomsten av avfall måste producenten från början ha tänkt igenom hur produkten ska hanteras när den är uttjänt. Om en uttjänt produkt är svår eller dyr att återvinna ger det ekonomiska signaler till producenten och incitament att söka andra alternativ i form av andra material, förändrad design, andra kemikalier etcetera. Det kan i sin förlängning leda till att det blir företagsekonomiskt gynnsamt med en cirkulär affärsmodell.

Om någon annan än producenten måste ta ansvaret och kostnaderna för att ta hand om produkten när den blivit ett avfall, uteblir återkopplingen till producenten. Det blir lönsamt för producenten att fortsätta att tillverka på samma sätt.

Utredningens förslag till en reformerad och moderniserad avfallslagstiftning för att förebygga avfall och öka materialåtervinningen riktar huvudsakligen in sig på avfallsproducenten.

Länsstyrelsen anser därför att förslagen i utredningen därmed inte gör någon verklig skillnad för det övergripande målet att minska samhällets resursanvändning och miljöpåverkan från den, men att de kan leda till vissa positiva effekter i avfallsledet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Britt-Marie Benzler med miljöskyddshandläggare Robert Karlsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har avdelningschef Emma Willaredt, miljöskyddshandläggare Jennie Malm samt miljösamordnare Elisabeth Johansson medverkat.