



kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Er beteckning: KN2024/02249

Sammanfattning

Länsstyrelsen Kalmar län ser generellt positivt på föreslagna åtgärder i promemorian för att åstadkomma ökad materialåtervinning av avfall.

Länsstyrelsen Kalmar län anser att det finns otydligheter avseende tillämpning av delar av föreslagen ny reglering. Dessa behöver förtydligas för att minska risk för feltolkning av lagstiftningen.

Länsstyrelsen Kalmar län är positiv till flertalet föreslagna ändringar avseende myndighetens tillsynsområden.

Länsstyrelsen Kalmar län avstyrker förslag om att länsstyrelsen ska vara ensam tillsynsmyndighet över nationella avfallstransporter. Länsstyrelsen anser att tillsynen på nationella avfallstransporter till merparten kan flyttas till länsstyrelsen men att vissa delar av tillsynen fortsatt bör utföras av den kommunala nämnden för tillsyn enligt miljöbalken.

Länsstyrelsen Kalmar län tillstyrker förslaget att länsstyrelsen, efter begäran, får besluta om eget omhändertagande av avfall för yrkesmässiga verksamheter. Dock anser länsstyrelsen att tid till införandet behöver förlängas.

Länsstyrelsen Kalmar län avstyrker förslag om att länsstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet över yrkesmässiga insamlare. Denna tillsyn bör fortsatt bedrivas av den kommunala nämnden för tillsyn enligt miljöbalken.

Länsstyrelsen Kalmar län anser att kravet på upprättande av kommunala avfallsplaner bör finnas kvar, men att det kan modifieras.

Förslaget att flytta tillsynsansvar för avfallstillsyn från kommun till länsstyrelse utan att tillse att tillsynen har en god finansiering kommer enligt länsstyrelsen Kalmar län sannolikt inte leda till att önskat mål om mer tillsyn på avfallsområdet uppfylls.

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Länsstyrelsen Kalmar län ser positivt på definitionsförteckningen i 15 kapitlet 3§. Länsstyrelsen hade dock gärna sett att förteckningen även omfattade definitioner av "Brännbart avfall" och "Restavfall" i stället för att definiera dessa avfallsslag i förordningen deponering av avfall respektive avfallsförordningen.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998;949) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Promemorian innehåller flera välmotiverade förslag som syftar till att effektivisera avfallstillsynen. Länsstyrelsen Kalmar län anser dock att föreslagna tillsynsavgifter behöver återföras till den länsstyrelse som utfört tillsynen. Detta så att länsstyrelsen kan planera sin verksamhet och säkerställa finansiering av personalresurser i enlighet med behovsutredningar. Länsstyrelsen anser även att föreslagna avgifter är för låga för att täcka de faktiska behoven av tillsynsinsatser.

Behov av återkoppling av tillsynsmedel till den länsstyrelse som tagit ut tillsynsavgifter

Naturvårdsverket tog 2022 fram en rapport "Redovisning av regeringsuppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken med mera." (ärendenummer NV-04185-20). I förslaget framfördes att de tillsynsavgifter som tas ut skulle öronmärkas för den tillsyn de betalade och att länsstyrelserna således skulle få del av avgiftsintäkterna direkt. På så sätt skulle kopplingen mellan resursbehovet för vissa tillsynsuppgifter och intäkter från tillsynsavgifter stämma bättre överens. Länsstyrelsen Kalmar län anser att det behöver göras en översyn av hela förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken i enlighet med

Naturvårdsverkets rapport för att nå en bättre finansiering av tillsynen och så att tillsynsavgifterna återförs till den myndighet som utfört tillsynen.

Prövning av yrkesmässiga verksamheters hantering av kommunalt avfall

I promemorian anges att prövning av ansökningar från yrkesmässiga verksamheter som önskar hantera sitt eget kommunala avfall bör bedöms vara likvärdiga i omfattning och svårighetsgrad som prövningen av anmälan om handlare, mäklare och insamling av avfall. Varvid avgiftsnivån för ansökan föreslås vara avgiftsklass 3.

Handläggning av ansökan omfattar bedömning av ansökans innehåll, remissförfarande och beslutsskrivning. Länsstyrelsen Kalmar län bedömer att detta är mer tidskrävande och komplicerat än handläggning av de i promemorian beskrivna anmälningarna. Länsstyrelsen Kalmar län anser därav att avgift för handläggning av ansökan bör tillskrivas avgiftsklass 5-6.

Tillsynsavgift avfallshandlare och avfallsmäklare

Länsstyrelsen Kalmar län bedömer att tillsynsbehovet av avfallshandlare och avfallsmäklare kan skilja sig åt mellan olika verksamheter. Länsstyrelsen anser därav att det vore mer skäligt att tillsynsavgiften baseras på timtaxa för varje timmes handläggningstid istället för en fast tillsynsavgift om inte särskilda sakanslag tilldelas länsstyrelserna för denna tillsyn.

Tillsynsavgift avfallstransporter

Länsstyrelsen Kalmar län anser att tillsynsavgift bör tas ut för tillsyn av nationella avfallstransporter per kontroll alternativt som timtaxa för varje timmes handläggningstid om inte särskilda sakanslag tilldelas länsstyrelserna för denna tillsyn.

I nuläget, när tillsyn av nationella avfallstransporter utförs av den kommunala nämnden för miljöbalkstillsyn, kan tillsynsavgifter tas ut för den tillsyn som genomförs. Länsstyrelsen Kalmar län bedömer att det finns risk att målet med ökad tillsyn inte uppnås om detta tillsynsområde inte erhåller en bättre finansiering.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall

Länsstyrelsen Kalmar län anser att det behövs ett förtydligande avseende förbudet att deponera restavfall. Vi ser att visst restavfall som inte innehåller organiskt material kan vara lämpligt att deponera. Konsekvenserna av kravet som föreslås bör utredas i större omfattning innan det införs.

1.7 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Länsstyrelsen Kalmar län anser att paragraferna 28-32 §§ behöver ses över. Så som paragraferna är skrivna i förslaget kan det uppfattas som att Länsstyrelsen ska ha ansvar för tillsynen över ej tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter samt andra typer av anmälningspliktiga verksamheter.

Det behöver tydligare framgå att dessa paragrafer enbart avser tillsynsansvar för tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamheter enligt avfallsförordningen.

Kap 4.3 Mer tillsyn på avfallsområdet nödvändig för rättvis konkurrens och bekämpning av illegal hantering

Länsstyrelsen Kalmar län ser positivt på promemorians skrivelser att det behövs mer tillsyn inom avfallsområdet. Länsstyrelsen instämmer i att föreslagna förtydligande av ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheter kan medföra effektivisering av tillsynen.

Länsstyrelsen Kalmar län instämmer i att mer tillsyn kan motverka illegal avfallshantering och att sådan tillsyn är viktig. I Kalmar län finns många mindre och glesbefolkade kommuner. Vad länsstyrelsen erfar kan just sådana kommuner vara attraktiva platser för illegala avfallshanterare som tar vara på de mindre kommunernas bristande tillsynsresurser.

För att kunna bekämpa den illegala avfallshanteringen behöver de regionala lägesbilderna utvecklas. Länsstyrelsen Kalmar län bedömer att myndigheten sannolikt kommer att kunna göra bättre regional lägesbild av den illegala hanteringen i länet med en vidare tillsyn av

avfallshandlare, avfallsmäklare och nationella avfallstransporter i enlighet med promemorians förslag.

Kap 5.4 Dagens dispensregler för hantering av kommunalt avfall bör förändras

Länsstyrelsen Kalmar län tillstyrker förslaget om att länsstyrelsen, på begäran, ska få besluta om eget omhändertagande av avfall som kommunen ansvarar för vid yrkesmässiga verksamheter.

Länsstyrelsen Kalmar län anser att prövningen av dessa ärenden lämpligen kan göras hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsen anser dock att lagförslaget bör omfatta beskrivning av vad för hänsyn som ska tas avseende sådana negativa konsekvenser som ett eget omhändertagande har för en effektiv insamling hos den kommunala huvudmannen.

Vidare anser Länsstyrelsen Kalmar län att det behövs en längre införandetid av regleringen så att länsstyrelserna och Naturvårdsverket hinner samverka samt ta fram vägledning och rutiner kopplat till denna nya arbetsuppgift.

6.2 Förändringar av länsstyrelsens och kommunen tillsynsansvar på avfallsområdet

Länsstyrelsens ansvar enligt avfallsförordningen - yrkesmässiga insamlare

Länsstyrelsen Kalmar län avstyrker promemorians förslag om att länsstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet över yrkesmässiga insamlare. Länsstyrelsen anser att denna tillsyn även i fortsättningen bör utföras av den kommunala nämnden för tillsyn enligt miljöbalken.

Den stora merparten av yrkesmässiga insamlare av avfall utgörs av detaljhandelsbutiker som samlar in kasserad småelektronik från konsumenter. Sådan insamling sker så väl vid specialiserade elektronikbutiker som vid detaljhandel med livsmedel. Den tillsyn som bedrivs vid dessa tillsynsobjekt är av sådan karaktär som vanligtvis utförs av den kommunala nämnden för tillsyn enligt miljöbalken. Den kommunala nämnden har även annan anmälningspliktig och icke anmälningspliktig tillsyn vid dessa tillsynsobjekt, varvid det finns samordningsvinster om all tillsyn kan utföras av samma tillsynsmyndighet. Om länsstyrelsen tar över

tillsynen över insamlingen finns inga sådana samordningsvinster. Även ur ett avståndsperspektiv finns skäl att tillsyn även i fortsättningen bör utföras av den kommunala nämnden. Antalet tillsynsobjekt med yrkesmässig insamling är stort och verksamheterna finns fördelade inom hela länet. Handläggare vid länsstyrelsen skulle få mycket längre körväg till dessa tillsynsobjekt än handläggare vid den kommunala nämnden. Länsstyrelsen Kalmar län anser att denna ändring av tillsynsansvaret medför en oproportionerligt hög kostnad för såväl verksamheterna som samhället.

Länsstyrelsens ansvar enligt avfallsförordningen - avfallstransporter

Länsstyrelsen Kalmar län avstyrker lagförslag om att länsstyrelsen ska vara ensam tillsynsmyndighet över avfallstransporter.

Länsstyrelsen Kalmar län anser att det huvudsakliga tillsynsansvaret över nationella avfallstransporter bör flyttas från kommun till länsstyrelsen. Det är vanligt att en enskild avfallstransport idag har flera olika kommunala tillsynsmyndigheter när avfallet transporteras över en kommungräns. Detta försvårar tillsynen. Tillsynen försvåras även av att polismyndigheten behöver vara behjälplig med att stoppa avfallstransporter vid väg, vilket medför ett stort samverkansbehov med dagens stora antal kommunala tillsynsmyndigheter. Av dessa skäl anser Länsstyrelsen Kalmar län det lämpligt att den huvudsakliga tillsynen av nationella avfallstransporter utförs av länsstyrelsen. Dock bör den kommunala nämnden fortsatt ha ett tillsynsansvar för avfallstransporter som lastas/lossas och som uppehåller sig inom eller i direkt anslutning till ett verksamhetsområde för en miljöfarlig verksamhet som den kommunala nämnden har ett tillsynsansvar för.

Med föreslagen lagtext anser Länsstyrelsen Kalmar län att det är oklart om enbart länsstyrelsen i det län där transporten sker är att betrakta som tillsynsmyndighet. Länsstyrelserna är tillsynsmyndighet för gränsöverskridande avfallstransporter. Denna tillsyn är samlokaliserad till fem län. Dessa fem Länsstyrelser utför tillsyn i ett flertal närliggande län. Vid dagens tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter uppmärksammas ofta även nationella avfallstransporter där det finns ett tillsynsbehov. Därför är det viktigt att de fem länsstyrelser som har tillsynsansvar över gränsöverskridande avfallstransporter även ges ett tillsynsmandat

för nationella avfallstransporter i alla de län respektive länsstyrelse utför tillsyn.

Ansvaret för tillsynen över kommunens avfallshantering bör flyttas

Länsstyrelsen Kalmar län ställer sig positiv till att överta tillsynsansvaret över kommunernas skyldigheter att sköta avfallshanteringen enligt miljöbalken. Det är vanligt att den kommunala avfallshanteringen sker inom förbund med flera anslutna kommuner. Sådana kommunalförbund har därför i nuläget olika kommunala tillsynsmyndigheter för respektive kommun som ingår i förbundet. Genom att flytta tillsynsansvaret till länsstyrelsen kan kommunalförbunden få en tillsynsmyndighet för hela dess verksamhet vilket ger en effektivare tillsyn.

8.8 Smittförande avfall

Länsstyrelsen Kalmar län anser att det är oklart ifall begreppet smittförande avfall i förslagen lydelse: "[Kravet på att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet ska inte gälla förpackningar med smittförande avfall...]" gäller allt avfall som utgör animaliska biprodukter inklusive före detta livsmedel eller om smittförande avfall i denna kontext enbart avser sådana animaliska biprodukter som tillhör kategori 1 och 2 enligt SJVFS 2006:84 2 kap. 30§ där särskilda bestämmelser finns för förpackningarnas omhändertagande.

Om allt före detta livsmedel som också utgörs av animaliska biprodukter skulle fräntas krav på att förpackningen skiljs från innehållet skulle en stor del av det bioavfall som utsorteras för biogasproduktion falla bort, vilket länsstyrelsen Kalmar län ser som olyckligt ur ett resurshushållningsperspektiv.

9.3 Kraven på en kommunal avfallsplan tas bort

Länsstyrelsen Kalmar län anser det olyckligt att kravet på kommunerna att upprätta kommunala avfallsplaner avses att tas bort.

Länsstyrelsen bedömer att de kommunala avfallsplanerna är ett viktigt styrdokument för den kommunala avfallsplaneringen. Så väl avseende de breda idéprocesser och kartläggningar som görs vid planernas upprättande som det verksamhetsbreda genomförande av avfallsplanen.

Med ett slopat krav på upprättande av kommunala avfallsplaner finns risk att sådana kunskapssammanställningar som tas fram vid uppförandet av kommunala avfallsplaner försvinner. Detta skulle ge en sämre kunskapsbas i samhället kring de kommunspecifika förutsättningarna kring avfallshanteringen. Det skulle också ge en sämre kunskapsbas för länsstyrelsens tillsyn av kommunernas avfallshantering enligt kapitel 6.2, vilket kan leda till en mindre effektiv tillsyn. Omfattningen av avfallsplanerna kan vara mer flexibel innehållsmässigt och i högre grad kunna anpassas utifrån faktiska förutsättningar. En genomgång av behovet av information till kommuninvånare för att styra utvecklingen i en viss riktning är också en väsentlig del av det lokala avfallsarbetet som kan belysas i planen.

16.5.3 Konsekvenser för länsstyrelsen

Länsstyrelsen Kalmar län kan konstatera att föreslagna förändringar i promemorian medför att länsstyrelsens ansvarsområden utökas. Tillsynsbehovet för den tillsynen som länsstyrelsen föreslås få ansvar för är mycket knapphändigt beskrivit i promemorian. Av detta skäl är det svårt för länsstyrelsen att ta ställning till vilket resursbehov tillsynen har och vilka konsekvenser de nya ansvarsområdena kan få för länsstyrelsens verksamhet.

Länsstyrelsen Kalmar län bedömer att tillsynen av nationella avfallstransporter kommer att vara den mest resurskrävande tillkommande tillsynsområdet. Det uppkommer avfall vid samtliga hushåll och verksamheter i länet. Enligt länsstyrelsens erfarenhet anländer och avgår dagligen flera hundra avfallstransporter dagligen vid de större avfallsanläggningarna i länet. Utöver dessa finns ett stort antal anmälningspliktiga avfallsanläggningar med dagliga avfallstransporter. Utöver dessa sker egen transport av avfall som uppkommer i den egna verksamheten av exempelvis hantverkare och servicefirmor. Länsstyrelsen Kalmar län uppskattar det samlade antalet avfallstransporter i länet till flera tusen per dag. Även en begränsad tillsyn av 1-2 procent av transportererna medför ett tillsynsbehov om 20-50 transporter per dag.

De kommuner som har utfört aktiv egeninitierad tillsyn av nationella avfallstransporter har redovisat stora avvikelser. Brister har identifierat vid upp emot 80 procent av transportererna. Så varje tillsynskontroll bedöms generera ett omfattande efterarbete med administrativ uppföljning, förelägganden och polisanmälningar.

Med anledning av ovan uppskattar Länsstyrelsen Kalmar län att tillsynsbehovet enbart inom Kalmar län uppgår till flera årsarbetskrafter.

Konsekvenser av tillsynsansvar utan tillräcklig finansiering

Länsstyrelsen tillsynsverksamhet enligt miljöbalken är bred och omfattar ett flertal verksamhetsområden. Finansieringsformen för tillsynen varierar och så gör också tillsynens uppfylla i förhållande till tillsynsbehov. En flytt av tillsynsansvar för avfall enligt promemorian från kommun till länsstyrelse utan att tillse att tillsynen har en god finansiering kommer enligt länsstyrelsen Kalmar län sannolikt inte leda till önskat mål om mer tillsyn på avfallsområdet enligt kap 4.3. En underfinansierad tillsyn kommer inte kunna prioriteras då dess finansiering genom förvaltningsanslaget konkurrerar med andra arbetsuppgifter inom myndigheten. Tillsynen kommer under sådana förutsättningar sannolikt behöva begränsas till händelsestyrd tillsyn.

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta Länsstyrelsen för frågor på telefon 010-223 80 00 eller via e-post kalmar@lansstyrelsen.se. Ange ärendets diarienummer 9705-2024 i ämnesraden för e-post.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Allan Widman med miljöskyddshandläggare Mikael Anjar Ödegården som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Maria Edmundsson och miljöskyddshandläggare Lotta Bohman medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.