



Regeringen, Klimat- och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:
kn.cks@regeringskansliet.se

Länsstyrelsen i Kronobergs yttrande över promemorian Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Er beteckning: KN2024/02249

Sammanfattning

Länsstyrelsen ser positivt på att avfallslagstiftningen ses över och att nya lagförslag för att öka materialåtervinningen har tagits fram. Flera av de förslag som lagts fram anser Länsstyrelsen skulle kunna innebära miljönytta och resultera i att avfall hanteras högre upp i avfallshierarkin. Förtydligande av vissa bestämmelser avfallslagstiftningen bedöms också förenkla för verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelsen anser dock att konsekvensutredningarna i promemorian inte är tillräckligt utförliga för att kunna ge en bild av vad de föreslagna lagändringarna gällande Länsstyrelsernas nya tillsynsansvar kan komma att medföra.

Länsstyrelsen ser generellt positivt på utökade uppdrag inom miljötillsynen men det är viktigt att bibehålla lokalkännedom och verksamhetskompetens som finns hos kommunerna. Länsstyrelsen avstyrker därför det förslag som gäller att tillsynsansvaret för nationella avfallstransporter ensamt skulle ligga på Länsstyrelsen och ser hellre att ett delat tillsynsansvar mellan kommun och Länsstyrelsen införs. För att få en så effektiv tillsyn som möjligt samt undvika dubbel tillsyn anser Länsstyrelsen att tillsynsansvaret för yrkesmässiga insamlare av avfall bör ligga kvar på kommunen och avstyrker därför förslaget om att Länsstyrelsen skulle bli ny tillsynsmyndighet för dessa verksamheter.

Länsstyrelsen är tveksamma till om den finansiering som föreslås för länsstyrelsernas ökade tillsynsansvar kommer att täcka kostnaderna för tillsynen. Länsstyrelsen anser därför att det behöver utredas vidare hur finansieringen ska ske av den tillsyn som föreslås läggas på länsstyrelserna.

Länsstyrelsen bedömer också att myndigheter och verksamhetsutövare troligtvis skulle behöva längre tid för att ställa om än det föreslagna ikraftträdandedatumet 1 januari 2026. Detta eftersom vissa av ändringarna är omfattande.

5.1 Avfallsproducentens ansvar förtydligas

Länsstyrelsen anser att det är sällan som avfallsproducenten genomför en fullständig behandling av det avfallet som uppkommer i den egna verksamheten. Då avfallet överlämnas till mottagaren saknar avfallsproducenten rådighet över hur avfallet fortsatt hanteras och det kan uppfattas som att man som avfallsproducent inte kan påverka vart i avfallshierarkin som avfallet hamnar och därmed inte har ett ansvar för att jobba mot en ökad materialåtervinning och cirkularitet.

I det fall förslaget om att införa bestämmelsen går igenom, anser Länsstyrelsen att bestämmelsen bör formuleras enligt nedan för att bli ännu tydligare:

Avfallsproducentens ansvar för att fullständigt behandla avfallet ska övergå till den som avfallet överlåtits till när avfallet lämnats över till denne eller till en transportör som har anlåtats av den som avfallet överlåtits till. Då avfallsproducenten anlitar transportören har avfallsproducenten ansvar till dess att avfallet lämnas till den som avfallet överlåtits till.

Länsstyrelsen anser att bestämmelsen då blir tydligare gällande att mottagaren/den som avfallet överlåtits till har ansvaret redan då deras anlitate transportör hämtar avfallet. Det bör dock bli tydligare att avfallsproducenten fortfarande har kvar ansvaret för en fullständig behandling till dess att avfallet lämnats till mottagaren/den som avfallet överlåtits till.

5.2 Nytt ansvar för vissa avfallsproducenter

Förslaget att den som bedriver en yrkesmässig verksamhet ska, i stället för kommunen, ansvara för det kommunala avfall som produceras i verksamheten som består av bland annat förbrukat

matfett. Länsstyrelsen har inga synpunkter på förslaget men vill bara uppmärksamma att det har förekommit stölder av förbrukat matfett som förs ut ur landet och säljs till högst budade verksamheter i andra länder. Dock är det oklart hur detta kan påverkas av att låta privata aktörer hantera avfallet

5.4 Utvidgade möjligheter att hantera avfall som kommunen ansvarar för

Länsstyrelsen anser att det utifrån förslaget till bestämmelsen är oklart vilka skäl som är giltiga för att inte medge en hantering av annan aktör än kommunen. Bestämmelsen anger att kommunen ska höras i frågan, men inte hur tungt deras åsikt väger.

Länsstyrelsen anser att länsstyrelsen kan göra bedömningar om miljömässiga konsekvenser av en annan hantering. Omhändertagande av en annan aktör kan dock ha betydelse för ekonomin för både kommunen men även för avfallsproducenten. Länsstyrelsen anser sig inte vara lämplig att göra bedömningar gällande de ekonomiska konsekvenserna som en annan hantering kan medföra för kommunen eller avfallsproducenten. Länsstyrelsens inställning är att ekonomi ofta är motivet till varför avfall önskas att omhändertas av verksamheten själv. Det är mer sällan som avfallsproducenten önskar att omhänderta sitt avfall av miljömässiga skäl. Om Länsstyrelsen ska behöva göra ekonomiska rimlighetsbedömningar skulle kommunen också behöva redovisa sina kostnader samt inkomstbortfall då avfallet omhändertas av verksamheten själv.

Olika kommuner kan ha olika förutsättningar att omhänderta en viss avfallsfraktion och kan därför ha olika inställningar till huruvida hanteringen bäst löses av kommunen själv eller en annan aktör. Att en samlad prövning sker av Länsstyrelsen betyder därför inte per automatik att utgången skulle bli annorlunda än när prövningen skulle ska av kommunen. Kommunen har oftast bäst kunskap om möjligheterna att omhänderta en viss fraktion och Länsstyrelsen ställer sig därför tveksam till om Länsstyrelsen är rätt myndighet att besluta i en sådan fråga.

Kopplat till frågan vill Länsstyrelsen också framföra att om återvinningen ska öka behöver flödena i största möjliga mån samlas. För att öka återvinningen krävs renare flöden. Större och samlade flöden ger större möjligheter att investera i den teknik som krävs för

att öka återvinningen.

6.2 Förändringar av länsstyrelsens och kommunens tillsynsansvar på avfallsområdet

Länsstyrelsen anser att det i konsekvensutredningen inte beskrivits tillräckligt väl vad Länsstyrelsens tillsyn förväntas omfatta och på vilken detaljeringsnivå den ska genomföras. Det är även oklart hur Länsstyrelserna ska få resurser som räcker för det tillkommande tillsynsarbetet. Länsstyrelsen anser också att det hade varit bra om de stora förändringar gällande Länsstyrelsen och kommunens tillsynsansvar för miljöfarliga verksamheter som föreslås i betänkandet i Miljötillståndsutredningen KN 2023:02 hade vägts in i konsekvensutredningen denna promemoria.

Tillsyn över kommunens avfallshantering

Länsstyrelsen ser en möjlig risk för en motsatt effekt vid en centralisering av kommunernas tillsyn till länsstyrelsenivå. Tillsynen riskerar att bli mer standardiserad då lokal kunskap och kännedom är lägre. Länsstyrelsen anser att samma miljöskydd bör kunna åstadkommas om kommunerna i stället får bättre verktyg för att kunna effektivisera sitt arbete inom avfallsområdet, exempelvis genom tydlig vägledning från Naturvårdsverket.

Tillsyn över nationella avfallstransporter

Länsstyrelsen i Kronobergs län avstyrker lagförslag om att Länsstyrelsen ska vara ensam tillsynsmyndighet över avfallstransporter. Länsstyrelsen anser att ett delat tillsynsansvar med kommunerna i länet är att föredra. Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att Länsstyrelserna med tillsynsansvar för gränsöverskridande transporter även får möjlighet att bedriva tillsyn av nationella avfallstransporter. Illegala avfallstransporter är ofta både nationella och gränsöverskridande.

Länsstyrelsen anser att det är svårt att utifrån vad som anges i promemorian ta ställning till vilka resurser som kommer att tillsättas gällande tillsyn av avfallstransporter. Det är därför svårt att ta ställning till om förslaget om att Länsstyrelsen som ensam tillsynsmyndighet skulle ha den effekt som önskas av förändringen. Det finns flera kommuner som är mycket kunniga inom området och som har tillsatt pengar för att prioritera tillsynen av avfallstransporter men flera mindre kommuner har också svårt att få tid och ekonomi att utföra någon tillsyn av avfallstransporter

överhuvudtaget. Inte sällan väljer de som sysslar med organiserad avfallsbrottslighet mindre kommuner då det i många fall inte finns samma resurser att utföra tillsyn som i en större kommun.

Vissa av länen har en mycket stor yta och därmed också tillsynsansvar för ett stort geografiskt område. Det finns olika sätt att bedriva tillsyn av avfallstransporter. Tillsyn kan ske i samband med den ordinarie tillsynen av miljöfarliga verksamheter. Man granskar då vilka transportörer som verksamheten anlitar och kontrollerar att de har tillstånd för transporten. Tillsyn kan också ske vid mottagningsanläggningar för avfall. Tillstånd, kontroll av att avfallet som transporteras är klassificerat och stämmer överens med vad avfallsproducenten angett samt eventuella transportdokument och anteckningar kan då kontrolleras och eventuella lagöverträdelser kan då upptäckas. Denna typ av tillsyn görs mest effektivt av den eller de tillsynsmyndigheter som enligt miljötillsynsförordningen har tillsyn över avfallsproducentens anläggning och mottagningsanläggningen.

Om syftet är att upptäcka allvarigare avfallsbrottslighet i form av exempelvis export av avfall så är Länsstyrelsens bedömning att detta mest effektivt görs vid vägkontroller eller i samband med tullkontroller. Verksamheterna som exporterar avfall illegalt är sällan anmälda som en miljöfarlig verksamhet och mottagningsanläggningen är då som tidigare nämnt inte inom Sveriges gränser. De är därför svåra att upptäcka och går ofta över kommungränser. Det är heller inte ovanligt att transporter sker kvällar, nätter eller tidiga morgnar för att inte upptäckas, alltså inte under normala arbetstider för tillsynsmyndigheter. En sådan tillsyn skulle vara lämpligt att de länsstyrelser som utför tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter får tillsynsansvar för i hela det geografiska området som de ansvarar för.

För att upptäcka anläggningarna där avfallet som avses exporteras illegalt lagras och lastas innan transporten krävs dock lokal kännedom. Dessa anläggningar upptäcks inte sällan av kommunen i andra ärenden eller via information från närboende eller intilliggande verksamheter. Ur den aspekten finns det fördelar att kommunen har kvar tillsyn över nationella avfallstransporter.

Tillsyn över avfallstransporter är ett stort område som kräver olika arbetssätt. Länsstyrelsen är inte övertygad om att endast låta Länsstyrelserna ensamt ha tillsynsansvar för nationella avfallstransporter får den effekt som önskas. Fördelarna med ett

delat tillsynsansvar mellan Länsstyrelser och kommuner överväger nackdelarna.

Tillsyn över yrkesmässiga insamlare av avfall och handlare/mäklare

De yrkesmässiga insamlarna är även U-verksamheter med mindre miljöpåverkan och som kommunen redan har generell tillsyn över. I denna tillsyn ingår avfallshantering och lagring av avfall. Att Länsstyrelsen också skulle få tillsyn över en del av verksamheten bedömer Länsstyrelsen inte vara rimligt men det riskerar också att bli otydligt för verksamhetsutövaren. Ett exempel är butiker där uttjänta vitvaror tas emot i enlighet med en-mot-en-principen. Det är då oklart om kommunen som tillsynsmyndighet över U-anläggningen eller Länsstyrelsen i rollen som tillsynsmyndighet över insamlingsverksamheten i enlighet med förslagen om ändring i miljötillsynsförordningens 2 kap. 28 § p. 3 ska kontrollera att bestämmelserna följs. I promemorians avsnitt 4.3 anges även att man vill undvika sådana situationer där flera myndigheter utövar tillsyn över samma verksamhet i syfte att kontrollera samma regler.

Kronobergs län har endast två registrerade handlare/mäklare i länet. Länsstyrelsen bedömer dock att tillsynen av handlare och mäklare många gånger bör bli skrivbordstillsyn och kan därför vara mer lämpligt för Länsstyrelsen att ha tillsynsansvaret för än för yrkesmässiga insamlare.

Det framgår inte hur de tillståndspliktiga verksamheter som kommuner övertagit tillsynen på kommer att påverkas, vilket är något som behöver förtydligas.

6.3 Nya tillsyns- och prövningsavgifter på avfallsområdet

Länsstyrelsen avstyrker de föreslagna avgifterna:

- 1 000 kr för tillsyn av de nya verksamheter som länsstyrelsen enligt förslagen i denna promemoria ska utöva tillsyn över
- en avgift för länsstyrelsens tillsyn över kommunernas skyldigheter enligt 15 kap. miljöbalken bör betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen och utgå med 800 kronor för varje hel timmes handläggningstid

Länsstyrelsen bedömer att storleken på avgifterna långt ifrån kommer täcka kostnaderna för denna tillsyn. Man bör också ha i åtanke att fakturering av tillsynsavgifter löpande och inte vid ett tillfälle per år är tidskrävande och är normalt sätt inte så som man har arbetat med avgifter för miljötillsyn. I dagsläget sker fakturering av avgifter för tillsyn och provning en gång per år och anmälnings- och ansökningsavgifter sker via kort eller betalning till bankgiro vid ansöknings-/anmälningstillfället.

Avsnitt 8.1 Insamlingssystem för återanvändning

Kommunerna har redan idag möjlighet att på återvinningsanläggningar ha en mindre "station" för saker som kan återanvändas. Då en del av dessa anläggningar samarbetar med välgörenhetsorganisationer bedömer Länsstyrelsen att alla saker som tas emot på anläggningarna inte nödvändighetvis behöver bedömas som avfall utifrån 15 kap. 1§ miljöbalken. Om sakerna lämnas till välgörenhet så behöver det nödvändigtvis inte finnas ett kvittblivningsbehov hos den som lämnar saken på dessa återbruksstationer, utan det kan också ses som en donation av en fullt fungerande sak. Det kan vara svårt för den som bemannar återbruksdelen av återvinningsanläggningen att direkt bedöma om saken bör anses vara en produkt eller ett avfall, det kan kräva testning eller annan kontroll, vilket också försvårar invägning/registrering. Samma bevisbörda gällande funktionsduglighet för den privatperson som lämnar en begagnad produkt kan inte rimligtvis ställas som för den som exporterar en produkt. Det har blivit personalen på återvinningscentralens återbruksdels ansvar att göra de bedömningarna, vilket många gånger kan kräva mycket kunskap och tar tid.

Länsstyrelsen anser att det finns flera nackdelar med att varje kommun ska tillhandahålla ett insamlingssystem där privatpersoner, företag och sammanslutningar kostnadsfritt ska kunna hämta produkter som lämnats dit av hushållen. Insamlingssystemet riskerar att bli dyrt för kommunen att tillhandahålla då platsen alltid bör vara bemannad men även att kommunen kommer att få kostnader för hantering av de föremål som lämnas in som inte kan återanvändas utan blir avfall. Det finns en risk att ett sådant insamlingssystem kan komma att användas för illegal avfallshantering, vilket kan innebära hotfulla situationer och en riskfylld arbetsmiljö. På minst en återvinningscentral i Kronoberg

har arbetssituationen för de anställda på återbruksdelen av återvinningscentralen blivit så hotfull att möjligheten för privatpersoner att hämta saker inte längre kunnat hållas öppen. Numera kan endast välgörenhetsorganisationer hämta på återbruket.

Om förslaget blir aktuellt vill Länsstyrelsen framföra följande. När det gäller produkterna som lämnas in för återbruk är det viktigt att de kontrolleras noggrant, både avseende funktion och att de inte innehåller ämnen som inte är tillåtna på marknaden. Dagens produkter blir mer tekniskt avancerade samt att många produkter är tillverkade för att ha en kort livslängd och inte går att reparera. Den personal som ska kontrollera de inlämnade produkterna för återanvändning bör därför ha kunskap eller hjälpmedel för att kunna bedöma om produkterna kan återanvändas eller inte. Det finns behov av vägledning och verktyg för hur kontrollerna ska gå till.

9.3 Kraven på en kommunal avfallsplan tas bort

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att kravet på kommunerna att upprätta kommunala avfallsplaner ska tas bort. Länsstyrelsen bedömer att de kommunala avfallsplanerna är ett viktigt styrdokument för den kommunala avfallsplaneringen. Kraven på vad en avfallsplan ska innehålla bör dock förenklas och bara omfatta det avfall som kommunen har rådighet över. Då länsstyrelsen nu även föreslås få tillsyn över kommunens avfallshantering så bedömer Länsstyrelsen att avfallsplanen är ett mycket viktigt verktyg för att kunna granska hur kommunerna arbetar exempelvis med implementering av nya bestämmelser gällande fastighetsnära insamling. Avfallsplanerna är också viktiga för att kommunen då arbetar över olika enheter, då många enheter har en roll i avfallsplaneringen. Avfallsplanen ska till exempel också innehålla uppgifter om hur kommunerna arbetar med sina nedlagda deponier. Detta är enligt Länsstyrelsen ett bra sätt att påminna och följa upp kommunernas arbete då det finns många äldre deponier som har undermålig sluttäckning och ingen rening av lakvatten.

Länsstyrelsen är medvetna om att samtliga uppgifter kan begäras in separat i tillsynen, men för att det ska bli tydligt och tidseffektivt så anser Länsstyrelsen att man bör ha kvar kravet på avfallsplaner. Om förslaget om att Länsstyrelsen ska få tillsynsansvar för kommunernas avfallshantering går igenom, skulle detta vara ny en ny arbetsuppgift för Länsstyrelsen. Förslagsvis bör Naturvårdsverket då även fortsatt få möjlighet att genom föreskrifter reglera vad de

anser att en avfallsplan ska innehålla för att effektivisera länsstyrelsens tillsyn av kommunens avfallshantering. Avfall är även en viktig fråga ur ett beredskapsperspektiv. Länsstyrelsen ser också därför gärna att krav i föreskrifterna om avfallsplaner gällande att övergripande uppgifter om kommunernas beredskap gällande avfallshantering vid kris och krig ska redovisas. Då avfallsplanen inte bör omfattas av sekretess så bör uppgifterna inte vara sådana att säkerheten riskeras.

8.13 Förbud mot deponering av restavfall

Det bör förtydligas i bestämmelsen att avfall från eftersortering av restavfall inte omfattas av förbudet. Det finns anläggningar som investerat i anläggningar som vidare sorterar avfall som avfallsproducenten klassat som restavfall, för att både öka materialåtervinningen men för att också förhindra att oönskat avfall hamnar i förbränningsanläggningen. Det finns också fraktioner av avfall som efter sorteringen kan behöva deponeras och därför inte bör omfattas av förbudet. Vid sorteringen borde avfallet rimligtvis klassas om till en avfallskod som börjar på 19 och därmed inte längre vara ett restavfall, dock är det viktigt att bestämmelsen är tydlig och inte ger utrymme för tolkning.

Konsekvenser för en hållbar utveckling i länet

Miljömässiga konsekvenser

Länsstyrelsen bedömer att förslaget i vissa delar skulle kunna medföra positiva konsekvenser för miljön. Det förutsätter dock att länsstyrelserna får medel och vägledning för att kunna utföra arbetsuppgifterna.

Ekonomiska konsekvenser

Om förslagen går igenom skulle det kunna få ekonomiska konsekvenser för Länsstyrelsen och för kommunen som ansvarar för renhållning, men också miljönämnderna som får färre tillsynsobjekt.

Konsekvenser för social hållbarhet

I det fall tillräckliga resurser för tillsyn av avfallstransporter ges skulle arbetet mot avfallsbrottslighet kunna ske i större utsträckning. Det framgår dock inte tillräckligt tydligt i promemorian vilket tillskott av resurser som planeras.

De som medverkat i beslutet

Beslut om yttrande har fattats av landshövding Maria Arnholm med miljöskyddshandläggarna Olivia Emanuelsson som föredragande. I handläggningen har också miljöskyddshandläggare Ulrica Nymberg, enhetschef Rune Liljenberg och avdelningschef Maria Levin medverkat.