



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.cks@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: KN2024/02249

Sammanfattning av Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen Östergötland vill understryka att grunden för avfallshanteringen bör vara att skydda människors hälsa och miljön och främja en hållbar utveckling, inte något annat syfte. Detta framgår av EU-direktivets portalartikel och av miljöbalkens portalparagraf.

Länsstyrelsen Östergötland ser positivt på att lagstiftningen kring avfallshanteringen utvecklas och stärks. Det är relevant utifrån den utveckling som skett de senaste årtiondena. Den positiva utvecklingen kring materialutveckling är viktig att behålla medan den negativa utvecklingen kring avfallsbrottslighet behöver bromsas. För att stävja viss avfallsbrottslighet är det viktigt att reglerna skärps upp och blir tydligare utifrån vem som är ansvarig för ett avfall. Vidare instämmer Länsstyrelsen Östergötland också i att det krävs förenklingar som bidrar till ett resurseffektivt samhälle och en cirkulär ekonomi.

Det är förstås viktigt att EU gemensamt strävar efter en så god materialåtervinning som möjligt. Därav är det positivt att EU övervakar nationernas viktiga arbete för att öka graden för materialåtervinning och stävja tendenser till avfallsbrottslighet. Övervakningen får dock inte gå ut över och strida mot EU-direktivets inledande artikel som anger att människors hälsa och miljön ska skyddas. De föreslagna ändringarna syftar till att öka återvinningsgraden inte till att skydda människors hälsa och miljön.

Utsläppen från växthusgaser från de svenska avfallsförbränningarna måste minska för att vi som land och län ska kunna nå nationella och

regionala energi-och klimatmål. Länsstyrelsen ser dock att det saknas förslag i promemorian om hur avfall ska minska totalt samt hur sorteringen kan bli bättre vid källan. Avfallsförebyggande är inte det samma som återanvändning och det övergripande målet i avfallshierarkin är att minska den totala mängden avfall i samhället.

Sammanfattningsvis framför Länsstyrelsen Östergötland följande:

- Grunden för avfallshanteringen bör vara att skydda människors hälsa och miljön och främja en hållbar utveckling.
- Det är positivt att lagstiftningen kring avfallshanteringen utvecklas och stärks.
- Det saknas förslag i promemorian om hur avfall ska minska totalt samt hur sorteringen kan bli bättre vid källan.
- Det saknas en definition av dumpning och vad det innebär.
- Begreppet avfallsproducent har både positiva och negativa konsekvenser.
- Motsätter sig att kommunen ska kunna göra undantag från kravet på fastighetsnära insamling i glesbefolkade områden eller isolerade fastigheter.
- Avgifters storlek bör ses över och justeras.
- Det är viktigt att koppla 29 och 30 kap. miljöbalken till reglerna kring avfallshantering.
- Det är viktigt att lagstiftaren skapar möjligheter till materialåtervinning för att uttag av primära resurser ska minska.
- Det bör ställas krav på vilka material som får ingå i förpackningar och hur de får blandas i en sammansatt förpackning för att materialåtervinning ska kunna ske på ett resurseffektivt sätt utan att det blir oanvändbara fraktioner kvar för förbränning.
- Avstyrker förslaget att ta bort kommunala avfallsplaner då en kommunal avfallsplan är ett viktigt politiskt styrdokument.
- Det är motsägelsefullt att avskaffa de kommunala avfallsplanerna men ändra i författningen så att kommunen måste ta fram mål för att förebygga och begränsa nedskräpning.
- Avstyrker formuleringen i andra stycket i 2 a kap. 1 § avfallsförordningen om att kommunen ska ge privatpersoner, företag och sammanslutningar tillfälle att kostnadsfritt hämta produkter.
- Det är olyckligt att frånta kommunerna tillsynsansvar för avfallstransporter då det är kommunerna som har

lokalkännedom, som är en förutsättning för att förebygga och förhindra avfallsbrottslighet.

- Det saknas förslag på krav att livsmedels- eller köksavfall ska hanteras oåtkomligt för både vilt och skadedjur för att förhindra smittspridning.
- Det saknas ett helhetsgrepp kring avfallshantering och lagstiftning som reglerar tillåtlighet för processer vid återvinning av avfall.
- Det är viktigt att stävja och förhindra avfallsbrottslighet då stora pengar är i omsättning kring masshanteringen och en stor andel brott förekommer.
- Det är viktigt att massor hanteras på ett miljömässigt tillfredsställande sätt för att förhindra spridning av föroreningar såsom PFAS men också för att förebygga avfallsbrottslighet och osund konkurrens.
- Översyn över alla verksamhetskoder i 29 kap. vore mycket reformerande och skulle i många fall kunna förebygga avfallsbrottslighet.

Utveckling av Länsstyrelsens synpunkter

1.1 Dumpning

Det saknas en definition av dumpning och vad det innebär i förslaget för 15 kap. 3 § miljöbalken. Det är ett relevant begrepp som bör lyftas in med en tydlig definition. Dumpning är nära sammanbundet med masshantering vilket är problematiskt med avseende på avfallsbrottslighet. Tydlighet kring dumpning är mycket önskvärt.

Av förslagen i 15 kap. 30 § som handlar om dumpning anges områdena Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Det är önskvärt om områdena förtydligas med laghänvisning.

5.1 Avfallsproducent

Länsstyrelsen Östergötland anser att den föreslagna definitionen av avfallsproducent i 15 kap. 3 § miljöbalken är ett förtydligande av ansvarsfrågan kring hantering av avfall. Det är dock viktigt att någon har ett helhetsansvar för att avfallshierarkin följs. Lagstiftningen får inte försvagas genom att exempelvis tillsyn försvåras då ansvaret för avfallet flyttas varje gång avfallet byter ägare.

Det positiva med förslaget är att även den som hanterar avfall kan bli avfallsproducent om avfallets egenskaper och sammansättning

ändras vid blandning och förbehandling av avfall. Det positiva ligger i att det i praktiken bör innebära att spåda och blanda avfall inte kan betraktas varken som förberedelse för återvinning eller återvinning av avfall, det blir i stället en process som ger upphov till ett nytt avfall. Förfarandet bör inbegripa blandning av två avfallsfraktioner av samma typ men med olika inneboende egenskaper exempelvis föroreningsinnehåll. Detta är väldigt viktigt vid masshanteringen där vi som tillsynsmyndighet upplever en väldig gråzon som i dagsläget medger en tvivelaktig hantering genom spridning av föroreningar vilket inte främjar människors hälsa eller miljön utan snarare är att definiera som avfallsbrottslighet.

5.3 Glesbygd

Länsstyrelsen Östergötland motsätter sig att kommunen ska kunna göra undantag från kravet på fastighetsnära insamling i glesbefolkade områden eller isolerade fastigheter. Förslaget bidrar till en diskriminering av personer som bor på landsbygden eller i glesbebyggda områden samt ökade växthusgasutsläpp på grund av ett ökat bilberoende. Om dispens ska vara möjlig, bör sådan sökas hos länsstyrelserna och endast i undantagsfall. En ansökan om dispens bör motiveras väl.

6.3 Avgifter

Förslag om avgifter i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken är inte rimliga i storlek. Av 7 kap. 8 a § punkten 3 framgår att den verksamhetsutövare som avses ska betala en tillsynsavgift på 1000 kronor till länsstyrelsen varje kalenderår. Det är en avgift som är knapp i dagsläget och en stor del kommuner tar ut högre timavgifter redan idag för sin tillsyn. Om länsstyrelserna ska genomföra tillsyn räcker inte den avgiften utan tillsynen måste finansieras på andra sätt, genom förvaltningsanslag vilket i förlängningen blir skattefinansiering. Viss förståelse kan dock finnas i att ha en lågt satt avgift som möjliggör att fler anmäler sig som handlare eller mäklare vilket medger en överblick och kontroll och inte gynnar den svarta arbetsmarknaden och avfallsbrottsligheten.

Även i 7 kap. 15 § föreslås en avgift på 800 kronor som ska betalas för varje hel timmes handläggningstid. Det är en lågt satt timavgift men den begränsas inte av ett tak. Dock blir det svårt att få kostnadstäckning för nedlagt arbete av en för lågt satt avgift. För att få en hållbar lagstiftning som inte behöver justeras vore det önskvärt

om sådana avgifter som baseras på timmar kan indexuppräknas för att följa med exempelvis inflation.

7. Straffbestämmelser och sanktioner

Länsstyrelsen Östergötland anser att det är viktigt att koppla 29 och 30 kap. miljöbalken till reglerna kring avfallshantering. Att få till regelefterlevnad gör inte av sig självt. Det är en nödvändighet för tillsynsmyndigheterna att ha flera verktyg för att kunna trycka på för att uppnå lagefterlevnad. Miljöbrott är en del, medan miljöstraffsavgifter och vite är andra delar. För att underlätta för företag är det viktigt att reglerna är tydliga. Det ska inte vara billigare att göra fel och acceptera en sanktionsavgift. Det kan vara idé att titta på de förslag som ligger i de förslag till författningsändringar till följd av EU:s reviderade förordningar om fluorerande växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen (KN 2024/08191) där det föreslås förändringar i förordning om 30 kap. 1 § miljöstraffsavgifter där avgiftens storlek ska beräknas utifrån särskilda kriterier så som överträdelsens art och allvarlighetsgrad, överträdelsens påverkan på den befolkning eller miljön som påverkas av den, eventuella tidigare överträdelser samt företagets ekonomiska situation.

8. Materialåtervinning

Att mängden avfall minskar är av allra största vikt, det verkar alla vara överens om. Därför är det viktigt att lagstiftaren skapar möjligheter till materialåtervinning för att uttag av primära resurser ska minska, inte för att nå en viss materialåtervinningsgrad. Krav på vilka material som får ingå i förpackningar och hur de får blandas i en sammansatt förpackning för att materialåtervinning ska kunna ske på ett resurseffektivt sätt utan att det blir oanvändbara fraktioner kvar för förbränning bör därför ställas. Sådana krav finns inte i denna reformerande promemoria som i stället fokuserar på att ta hand om den ökade mängd förpackningsmaterial som inte sorteras.

Länsstyrelsen Östergötlands anser att materialåtervinningen måste öka. Redan nu har stora förändringar skett genom att införa fastighetsnära insamling. Resultaten av dessa förändringar har vi inte sett ännu. Många kommuner har inte infört den fastighetsnära insamlingen och kommer inte göra det förrän under 2026. Systemen måste vara införda till den 31 december 2026. Någon riktig utvärdering av hur återvinningsgraden har förändrats, och

förhoppningsvis ökat, bör därför inte ha kunnat gjorts. Att då så drastiskt koppla förändringar i avfallslagstiftningen till återvinningstakten och särskilt förpackningsavfall är inte motiverat. Det finns betydligt viktigare förändringar att göra kring avfallslagstiftningen som nu inte är gjorda. En översyn av avfallskoder för att förtydliga kring livsmedels- och bioavfall vore fördelaktigt.

För att privatpersoner och verksamhetsutövare ska kunna sortera på ett effektivt sätt bör krav ställas även kring förpackningarnas utformning. Det är även viktigt ur ett återvinningsperspektiv att materialen är så rena som möjligt vilket gynnar de företag som redan nu står i stratgroprana för att återvinna förpackningsmaterial.

9. Kommunal avfallsplaner

Länsstyrelsen Östergötland anser att förslaget om att ta bort kommunala avfallsplaner är förkastligt. En kommunal avfallsplan är ett viktigt politiskt styrdokument. Tas den bort riskerar avfallsfrågan legitimitet minska i kommunens olika verksamheter. Exempelvis används den kommunal avfallsplanen inom arbetet med översiktsplaner och detaljplaner, skola och omsorg. Att ta bort kommunala avfallsplaner bidrar till en försvagning av avfallsplaneringen på lokal nivå. Att enbart ha en nationell avfallsplan bidrar till ett top-down styrning vilket inte är önskvärt.

Kraven kring vad en avfallsplan ska innehålla bör dock förenklas. Planerna bör endast omfatta det avfall kommunen har rådighet över vilket innebär att krav på redovisningar av verksamhetsavfall bör tas bort. Det är viktigt att avfallsplanerna kan leva kvar och användas som styrdokument på längre sikt så som det idag fungerar att planen ska uppdateras vart fjärde år. Tillägg om uppdatering vid behov skulle kunna läggas till. Kraven kring statistikinsamling bör dock slopas med motiveringen att planen bör uppdateras vart fjärde år och då kan inte statistik samlas in varje år vilket ger en tvingande ordning om uppdateringar varje år.

Det är också motsägelsefullt att avskaffa de kommunala avfallsplanerna men ändra i författningen så att kommunen måste ta fram mål för att förebygga och begränsa nedskräpning. Sådana mål är lämpliga att integrera i det större avfallsarbetet som omfattas av de styrande kommunala avfallsplanerna. Det är i sig inte fel att kommunerna ska ta fram mål för att förebygga och begränsa nedskräpning, snarare positivt. Det är utformningen som

Länsstyrelsen Östergötland motsätter sig ska ligga utanför den kommunal avfallsplanen.

16.3 Insamlingssystem för återanvändning

Länsstyrelsen Östergötland instämmer delvis till förslag till 2 a kap. 1 § avfallsförordningen. Det första stycket om att kommunerna ska tillhandahålla insamlingssystem för återanvändning av produkter är positivt och främjar förebyggande av avfall i avfallshierarkin på ett konkret sätt.

Länsstyrelsen Östergötland avstyrker formuleringen i andra stycket i 2 a kap. 1 § avfallsförordningen om att kommunen ska ge privatpersoner, företag och sammanslutningar tillfälle att kostnadsfritt hämta produkter. Det finns en risk att förslaget som det är skrivet kan påverka andrahandsmarknaden negativt då det kan konkurrera med redan befintliga ideella och kommersiella verksamheter. Vidare bör det inte ligga i kommunernas ansvar att bedriva ideell verksamhet och gynna en viss typ av bransch genom att skänka saker. Det är inte att främja för företag och skapa en sund konkurrens.

Ett sådant system riskerar också att sprida produkter med av tvivelaktig kvalitet, exempelvis gamla leksaker med giftigt innehåll så som bly, kadmium och mjukgörare eller köksartiklar med giftiga innehåll så som PFAS och ftalater, kläder behandlade med perfluorerande ämnen (PFAS) och tryck med förbjudna mjukgörare. Det är viktigt att produkter som bidrar negativt till Sveriges miljökvalitetsmål inte återanvänds. Det bör förebyggas av någon form av kontrollsystem på insamlingsplatsen.

16.3 Tillsyn av transporter

Av hur Länsstyrelsen Östergötland tolkar förslagen om förändringar av tillsyn på avfallstransporter kommer tillsynsansvaret att hamna på länsstyrelserna. Det är till största delen olyckligt då det är kommunerna som har lokalkännedom om speditörer, pågående verksamheter och åtgärder samt vägnät som företrädesvis föredras av speditörer. Lokalkännedom är en förutsättning för att förebygga och förhindra avfallsbrottslighet.

Det är inte klargjort hur stor arbetsbelastning som kan komma att läggas över på länsstyrelserna. Många kommuner arbetar hårt med tillsyn på avfallstransporter medan andra inte har tillräckliga resurser. Det är därför svårt att uppskatta vilket tillsynsbehov som

finns och därmed vilka konsekvenser en förändring skulle medföra för länsstyrelserna och kommunerna. Det vore olyckligt om kommunerna fräntas en möjlighet att göra stor nytta på lokal nivå för människors hälsa men framför allt för miljön genom att förhindra olagliga dumpningar eller att förhindra avfallbrottslighet genom tvivelaktiga transporter och kontroll av hela kedjan. Länsstyrelsen har dock en viktig roll i tillsynen genom adekvat tillsynsvägledning. Det är också utifrån ett finansieringsperspektiv oklart hur en ökad bemanning på länsstyrelserna skulle finansieras. Länsstyrelsen Östergötland anser att konsekvenserna av förflyttning av tillsynsansvar för transporter inte är tillräckligt utredda.

Reformeringar som saknas

Avsaknad av smittskyddsförebyggande åtgärder

Länsstyrelsen Östergötland vill understryka allvaret i att avfallsanläggningar ofta brister i smittskyddsförebyggande åtgärder, såsom att förhindra åtkomst till livsmedels- eller köksavfall för vilda djur och skadedjur. I den reformerande promemorian saknas förslag på införande av krav på att sådant livsmedels- eller köksavfall ska hanteras oåtkomligt för både vilt, såsom vildsvin, och skadedjur såsom gnagare och fåglar, för att förhindra smittspridning. Stängsling är att föredra för att förhindra att skadedjur får åtkomst till livsmedels- eller köksavfall.

Utbrottet av afrikansk svinpest i Fagersta 2023 där en närliggande avfallsanläggning misstänks kunna vara platsen för introduktion av smittan till Sverige bör fortfarande vara i färskt minne. För att det ska bli det enda utbrottet i landet är det viktigt att stärka upp lagstiftningen kring hanteringen av livsmedels- eller köksavfall då utbrott påverkar inte bara den berörda avfallsanläggningen utan även närboendes hälsa och miljön då stora restriktioner krävs för att förhindra spridning. Restriktioner kan komma att påverka produktionen av livsmedel och därmed få stora ekonomiska följder både för den enskilde och för verksamheter och andra berörda men även för Sveriges arbete med beredskap.

Författningar som omfattar stängsling av avfallsanläggningar kan verka preventivt i andra hänseenden som förebyggande av brottslig verksamhet i form av stölder, men även användas för att hålla marklevande vilt ute. Fåglar behöver hanteras på annat sätt med förslagsvis täckta behållare. Stängsling medför ökad kostnad för aktören vilket kan ställas mot statens kostnad för att bekämpa

utbrott av epizootiska sjukdomar, där avfallsanläggningen kan bli smittkälla för utbrott. Att förbygga är både bättre och billigare än att bekämpa.

Avsaknad av helhetsgrepp kring processer för återvinning av avfall

Bland de förändringar som föreslås i promemorian saknas ett helhetsgrepp kring avfallshantering och lagstiftning som reglerar tillåtlighet för processer vid återvinning av avfall. De förändringar som föreslogs i Miljöprövningsförordningen efter det regeringsuppdrag som tilldelades Naturvårdsverket den 28 januari 2021 om att utreda hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material hade varit fördelaktiga om de hade hanterades samlat med denna promemoria. Det hade enligt Länsstyrelsen Östergötland varit fördelaktigt om regeringsuppdragen hade kunnat samvärderas då det finns stora behov av att se över 29 kap. i miljöprövningsförordningen. En översyn behöver ske för att de olika regelverken ska bli tydliga och enkla att förstå för alla parter. Det ligger också i tiden för att kunna stävja och förhindra avfallsbrottslighet då stora pengar är i omsättning kring masshanteringen och en stor andel brott förekommer. Det är av yttersta vikt i likhet med både EU-direktivets portalartikel och miljöbalkens portalparagraf om människors hälsa och miljön samt hållbar utveckling att se över masshanteringen. Det är en enorm och växande bransch där stora mängder förorenade massor hanteras på mer eller mindre tvivelaktiga sätt genom så kallad återvinning eller behandling av avfall.

Mycket av det arbete som pågår för att förtydliga krav och tillåtlighet kopplat till masshanteringen handlar om att titta på möjligheten att använda andra begrepp än avfall på massorna, massor som tidigare bedömts vara av avfall enligt den definition av avfall som fortsatt föreslås gälla enligt promemorian. Det är viktigt att massor hanteras på ett miljömässigt tillfredsställande sätt för att förhindra spridning av föroreningar såsom PFAS men också för att förebygga avfallsbrottslighet och osund konkurrens.

Masshanteringsbranschen är en bransch som redan präglas av en snedvriden konkurrens, där bolag med tveksam hantering är de som sätter standarden och tvingar de företag med lite högre svansföring i miljöfrågan att verka i den gråzon som nu skapats i brist på ett funderande regelverk. Bland annat kan det ses i det arbete som branschorganisationen nu har påbörjat tillsammans med konsult,

där arbetet går ut på att ändra definitioner och begrepp för att inte omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt kopplat till avfallshantering. Återvinningen av avfall kommer inte att öka bara för att det ges andra definitioner och begrepp, det kan inte heller ses som ett sätt att minska uppkomsten av avfall, möjligen som ett sätt att manipulera statistik. Att inte hantera dessa frågor går inte i linje med det av regeringen uttalade målet att avfallsbrottsligheten ska minska. Det öppnar i stället upp för en ännu större gråzon och otydliga krav och regler.

Masshanteringsbranschens huvudsakliga syfte med översynen av begrepp är dock att titta på möjligheten att bedriva återvinningen som är tillståndspliktig avfallsverksamhet, utan att behöva ansökan om tillstånd genom att använda andra begrepp och definitioner än avfall. Miljöeffekterna kommer att vara de samma oavsett vilket epitet som sätts på verksamheten och de massor som ska hanteras. Hanteringen kommer att påverka bakgrundhalterna i miljön negativt, inte minst sprids och exponeras naturfrämmande, persistenta, bioackumulerande och cancerogena ämnen i vår omgivning och detta sker oavsett definition och benämning på avfallet i form av massor.

Miljöprövningsförordningen

Förändringar kring verksamhetkoder i 29 kap. miljöprövningsförordningen vore mycket önskvärda för att tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare ska få en tydlighet kring vad som gäller. Det ska vara lätt att göra rätt för verksamhetsutövare och inte en tolkningsfråga om en verksamhetkod ska appliceras eller inte. En översyn över alla verksamhetskoder i 29 kap. vore mycket reformerande och skulle i många fall kunna förebygga avfallsbrottslighet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tjänsteförrättande länsråd Jenny Knuthammar med handläggare Karin Wiklund som föredragande. I den slutliga handläggningen har också energi- och klimatstrateg Maja Kling Ek, länsveterinär Pernilla Stridh, miljöskyddshandläggare Otto Strid, samhällsbyggnadsdirektör Jan Persson och avdelningschef Jonas Källming medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.