



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: KN2024/02249

Beslut

Länsstyrelsen i Uppsala län lämnar följande synpunkter

Sammanfattning av länsstyrelsens synpunkter

- Avfallslagstiftningen har de senaste åren genomgått stora förändringar. Kommunerna har tagit över ansvaret för förpackningsinsamlingen och ansvar för fastighetsnära insamling. Effekterna av dessa förändringar har ännu inte kunnat ses och utvärderas. Länsstyrelsen anser därför att Regeringen bör avvakta med fler förändringar av lagstiftningen inom avfallsområdet.
- Länsstyrelsen ser positivt på en utökad tillsyn inom avfallsområdet.
- Länsstyrelsen bedömer att om förslaget att flytta över tillsynsansvaret avseende kommunernas avfallshantering till Länsstyrelsen genomförs är det att föredra att Länsstyrelsen får hela tillsynsansvaret, både över insamling och behandling. Länsstyrelsen behöver få de resurser som krävs för uppdraget.
- Länsstyrelsen bedömer att om tillsyn över avfallstransporter, tillståndspliktiga verksamheter, mäklare, handlare och yrkesmässiga insamlare enligt avfallsförordningen överförs till Länsstyrelsen behöver förtydligande göras i miljötillsynsförordningen kring tillsynsansvaret för just dessa

miljöfarliga verksamheter som oftast är anmälningspliktiga eller U-verksamheter.

- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Länsstyrelsen kan besluta att en yrkesmässig verksamhet får hantera avfall som kommunen ansvarar för. Länsstyrelsen anser dock att de föreslagna avgifterna är för låga för att handläggningen ska kunna finansieras.
- Förslaget om att avfall från detaljhandel med livsmedel och matfett från restauranger inte ska omfattas av kommunalt ansvar kommer att försvåra för den kommunala huvudmannen att bedriva effektiv insamling och behandling av avfallet samt främja avfallsbrottslighet. Förslaget kommer att motverka syftet med en öka materialåtervinning.
- Länsstyrelsen bedömer att förslagen gällande Länsstyrelsens tillsyn inte kommer att kunna genomföras om inte tillräckliga resurser ges. Avgifter för tillsynen över avfallstransporter nämns inte i promemorian.
- Länsstyrelsen vill att skrivningarna kring tillsynsansvar förtydligas.
- Länsstyrelsen bedömer att införandetiden är för kort för alla berörda parter och bör förlängas.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen anser att promemorian generellt är otydligt formulerad samt att konsekvenserna inte är tillräckligt utredda.

Syftet med ändringarna i lagstiftningen är i huvudsak att förbättra återbruk och återvinning av avfall i Sverige. Länsstyrelsen kan inte se att de nu föreslagna förändringarna i lagstiftning och tillsynsansvar kommer att leda till en ökad materialåtervinning.

Effekterna av redan genomförda förändringar av lagstiftningen, ex gällande fastighetsnära insamling borde inväntas innan ytterligare regeländringar genomförs. Regeländringarna har inneburit en börda för kommunerna och den kommunala tillsynsmyndigheten och därav bör det avvaktas med införande av fler lagändringar.

Länsstyrelsen bedömer att det finns åtgärdsförslag som kommissionen angivit som inte täcks upp av tidigare eller nu föreslagna regeländringar som troligen skulle ge en bättre

måluppfyllelse. Exempelvis kan länsstyrelsen inte se förslag till krav på informationsinsatser för att öka medvetenheten. Inte heller att kommunerna ska få stöd.

I promemorian står det att tillsynen över hanteringen av kommunalt avfall ska föras över till Länsstyrelsen. På flera ställen i promemorian är det otydligt om även tillsynen över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap miljöbalken omfattas.

I Uppsala län är tillsynen enligt miljöbalken för tillståndspliktiga (A och B) miljöfarliga verksamheter långtgående överlåtten till den kommunala nämnden för miljötillsyn, även för kommunala avfallsverksamheter. Vid Länsstyrelsens revisioner av den kommunala tillsynen granskas kommunens organisation för att avgöra om jävssituationer kan uppkomma. Länsstyrelsen har hittills bedömt att detta är tillräckligt och samtliga tillståndspliktiga avfallsanläggningar i Uppsala län har tillsyn av den kommunala nämnden för miljötillsyn.

Om grundtanken med förslaget är att flytta tillsynen över kommunal avfallshantering till Länsstyrelsen bör även miljötillsynen över miljöfarliga, tillståndspliktiga verksamheter utföras av Länsstyrelsen. Om enbart tillsyn över hanteringen av rutiner för avfallshämtning etc bedrivs av Länsstyrelsen erhålls ingen helhetssyn över det kommunala avfallsområdet. I Uppsala finns återvinningscentraler, deponier, avfallsanläggningar, biogasanläggning mm som är tillståndspliktiga enligt 9 kap. MB och som behandlar eller utgör en del i insamlandet av kommunalt avfall. Om tanken är att Länsstyrelsen ska ha tillsynen över dessa borde det beskrivas i promemorian.

Länsstyrelsen bedömer dock att tillsynen som utförs av de kommunala tillsynsmyndigheterna fungerar väl i dagsläget.

Tiden för när ändringarna blir gällande är alldeles för snäv. Länsstyrelsen kommer inte att hinna skaffa de resurser eller kompetens som krävs för att hantera de ärenden som inkommer till den 1 januari 2026.

En viktig fråga är bekämpningen av avfallsbrottslighet. Länsstyrelsen ser dock att flera av förslagen i remissen troligen kommer att främja avfallsbrottsligheten.

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

Länsstyrelsen bedömer att det krävs mer tillsyn inom avfallsområdet för att öka materialåtervinningen och minska avfallsbrottsligheten. Förslaget att öka tillsynen är positivt.

Tillsynen enligt miljöbalken inom avfallsområdet är främst inriktad på tillsyn på de ordinarie tillsynsobjekt (miljöfarliga verksamheter) som Länsstyrelsen eller den kommunala nämnden för miljötillsyn har tillsyn över. Avfallsområdet utgör ett av flera områden som tillsynas.

Ett tydligt regelverk kring tillsynsansvaret är önskvärt men det förslag som lagts gör ansvarsfördelningen mer komplicerad, exempelvis då Länsstyrelsen föreslås få tillsyn över handlare, mäklare och insamlare av avfall som oftast utgörs av C- och U-verksamheter.

En anledning till avfallsbrottsligheten är att avfallets väg är svår att följa och att det är svårt för tillsynsmyndigheten att följa upp vad som slutligen sker med avfallet. Länsstyrelsen önskar ett regelverk som underlättar denna tillsyn.

Enligt promemorian tycker kommunerna att det är svårt att prioritera uppsökande tillsyn av avfallshantering utöver den ordinarie tillsynen på grund av att det kräver mycket resurser. En överföring av tillsynsansvaret till Länsstyrelsen skulle också innebära utökade resurser av Länsstyrelsen. Länsstyrelsen skulle ha ett större geografiskt område att bevaka.

I promemorian står det att Svenskt Näringsliv och Återvinningsindustrierna anser att det finns anledning att för ökad samverkan centralisera till exempel kommunernas tillsyn inom avfallsområdet till åtminstone länsstyrelsenivå. Skrivningen är otydlig och Länsstyrelsen undrar vilken tillsyn inom avfallsområdet som avses, den enligt avfallsförordningen eller enligt 9 kap miljöbalken.

Avsnitt 5.2 Nytt ansvar för vissa avfallsproducenter

Länsstyrelsen bedömer att uttrycket kommunalt avfall är otydligt och bör förenklas, innebörden bör dock vara densamma.

Enligt promemorian önskar flera kommuner att ansvaret för förbrukat matfett övergår till avfallsproducenten så att privata aktörer har möjlighet att hantera avfallet.

Länsstyrelsen anser att ansvaret för ”kommunalt avfall” från detaljhandeln med livsmedel bör kvarstå hos kommunen. Att undanta dessa branscher kommer troligen att minska mängden bioavfall som går till biogasframställning och därmed går energin i avfallet förlorad. Samma sak gäller ansvaret för kommunalt avfall som utgörs av förbrukat matfett. Framställning av biodrivmedel som biogas och biodiesel bör gynnas framför annan återvinning.

Förslaget kan komma att främja avfallsbrottsligheten. Det finns energi i bioavfallet och därmed även ett värde. Det är sannolikt att verksamheterna kommer avyttra sitt avfall på det mest lönsamma sättet, vilket inte nödvändigtvis är det miljömässigt bästa.

Avsnitt 5.3 Förändringar i kommunens ansvar

Kommunen föreslås ha ett andrahandsansvar för det avfall som motsvarar kommunalt avfall där annars ansvaret förts över till avfallsproducenten. Länsstyrelsen bedömer att det kan vara svårt för kommunerna att tillhandahålla behandlingsmöjligheter för de verksamheter som begär det. Underlaget för de kommunala insamlings- och behandlingsanläggningarna urholkas.

Avsnitt 5.4 Utvidgade möjligheter att hantera avfall som kommunen har ansvar för

Länsstyrelsen bedömer att handläggningen av ärenden gällande yrkesmässiga verksamheter som ansöker om att få hantera avfall som kommunen ansvarar för och som produceras i verksamheten kan bli komplicerade. Bedömningen av om behandlingen utförs på ett sätt som ger en materialåtervinning eller annan återvinning som är likvärdig med den kommunala behandlingen är svår att göra. Den kompetensen behöver byggas upp på Länsstyrelsen. Den föreslagna avgiften, 1660 kr är alldeles för låg. En utredning av om behandlingen är likvärdig med den kommunala behandlingen kan ta många timmar i anspråk samt kompletteringar av ärendet.

6.1 Förändringar av Naturvårdsverkets tillsynsansvar på avfallsområdet

Länsstyrelsen bedömer att det inte kommer att gynna tillsynen på producenter och producentansvarsorganisationer att ansvaret centraliseras. Tillsynsbesök kommer att bli svåra att utföra.

Ansvaret för att granska all rapportering, exempelvis rapportering till registret för farligt avfall kommer att bli betungande.

6.2 Förändringar av länsstyrelsens och kommunens tillsynsansvar på avfallsområdet

Länsstyrelsen anser att det är otydligt i förslaget vilken tillsyn som kommer att tillfalla Länsstyrelsen. Det är otydligt om förslaget exempelvis handlar om att granska hantering och rutiner för hämtning och behandling av avfall samt klagomål vid utebliven hämtning.

Avfallstillsynen utgör en del av den tillsyn som i övrigt bedrivs på en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Tillsynen över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter (A och B) är i Uppsala i stor utsträckning överläten till den kommunala nämnden för miljötillsyn. Detta alternativ nämns inte i utredningen. Det är därför otydligt om utredningen förutsätter att Länsstyrelsen redan har den tillsynen.

Om tillsynen för verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 9 kap MB skulle återtas till Länsstyrelsen för de verksamheter som hanterar kommunalt avfall skulle Länsstyrelsen i Uppsala få ca 9-10 nya tillsynsobjekt och kommunen förlora dessa. Konsekvenserna för både kommunerna och Länsstyrelsen skulle vara ganska stora.

Länsstyrelsen i Uppsala genomför i dagsläget regelbundet granskning av kommunernas organisation för att tillgodose att inte jävssituationer kan uppstå mellan den kommunala nämnden för miljötillsyn och den huvudman för exempelvis avfallshanteringen som finns i kommunen.

Om Länsstyrelsen enbart får tillsynen över den kommunala hanteringen av hämtning av avfall och inte tillsyn över de tillståndspliktiga anläggningarna kommer konsekvenserna vara mindre men också innebära att Länsstyrelsen inte får en helhetssyn över kommunal avfallshantering.

Att överföra tillsyn över tillståndspliktiga transportörer av avfall till Länsstyrelsen har både positiva och negativa effekter. Ett skäl till att tillsynen skulle överföras till Länsstyrelsen är att tillstånd för avfallstransporter handläggs av Länsstyrelsen. Transporterna sker också ofta över flera kommuner vilket är en fördel för Länsstyrelsen.

Kommunerna har dock arbetat fram strategier för arbetet och har en närmare kontakt med lokal polis som kan behöva medverka vid tillsynen.

Länsstyrelsen i Uppsala län är tveksamma tillförslaget om att länsstyrelsen ska bli tillsynsmyndighet över yrkesmässiga insamlare av avfall. Dessa är av olika karaktär, exempelvis insamlare av småelektronik, läkemedelsavfall, frisöravfall etc. De motsvarar U-verksamheter som den kommunala tillsynsmyndigheten normalt har tillsyn över.

Även handlare och mäklare av avfall utgörs av U eller C-verksamheter som den kommunala tillsynsmyndigheten enligt miljötillsynsförordningen ska vara tillsynsmyndighet över.

Det behöver tydliggöras vilken tillsyn som kvarstår hos kommunen och vilken som ska övergå till Länsstyrelsen. I konsekvensutredningen bör det ingå exempel.

Länsstyrelsen har inget emot förslaget att tillgängliggöra information om vilka verksamhetsutövare som har tillstånd för transport av avfall och publicera det på en webbplats. Detta sker redan idag via Länsstyrelsernas websida.

6.3 Nya tillsyns-och prövningsavgifter på avfallsområdet

Den föreslagna avgiften för yrkesmässiga verksamheters ansökan om att få hantera kommunalt avfall är enligt avgiftsklass 3, 1660 kr. Länsstyrelsen bedömer att handläggningen kommer att bli mer omfattande och komplicerad än den för ansökan om tillstånd av handlare, mäklare och insamlare av avfall.

Om Länsstyrelsen ska få den arbetsuppgiften behöver det även tillskjutas medel för arbetsuppgiften. Länsstyrelsen anser att avgiften behöver vara högre om den ska motsvara arbetsinsatsen.

I utredningen står det att den tillsynsavgift som betalas för Länsstyrelsens tillsyn enligt miljöbalken även ska täcka tillsynen

över avfallshanteringen. Utredaren har här utgått ifrån att Länsstyrelsen har tillsyn över de miljöfarliga verksamheter som hanterar kommunalt avfall vilket inte är fallet i Uppsala län. Vid de miljöfarliga verksamheter som Länsstyrelsen har tillsyn över ingår självklart tillsyn över avfallshanteringen. Länsstyrelsen i Uppsala län har dock inte tillsyn över någon avfallsanläggning.

För den tillsynsavgift, 1000 kr/år, som anges för tillsyn över yrkesmässiga insamlare av avfall, handlare, mäklare och yrkesmässiga verksamheter som beviljats att hantera kommunalt avfall så bedömer Länsstyrelsen att det är en låg avgift om inte tillsynsintervallet ska vara långt.

Tillsynsavgift för avfallstransporter nämns inte i promemorian. Länsstyrelsen kommer att behöva utökade resurser om det ska finnas möjlighet att arbeta aktivt med tillsyn över avfallstransporter.

Den timavgift som anges för Länsstyrelsens tillsyn över kommunens avfallshantering, 800 kr/h bedöms vara för låg. Om Länsstyrelsen ska kunna bedriva egeninitierad tillsyn behöver den timavgiften höjas.

Länsstyrelsen bedömer att avgifternas storlek borde anpassas bättre till det faktiska arbete som kommer att krävas. Länsstyrelsen behöver få de resurser som faktiskt krävs för det ökade ansvar som föreslås i promemorian. Länsstyrelsen kommer att behöva bygga upp kompetensen för de aktuella avfallsfrågorna.

8.1 Insamlingssystem för återanvändning

Det är positivt att kommunens ansvar att tillhandahålla ett insamlingssystem för återanvändning av produkter tydliggörs. Flera kommuner har dock fungerande system som bygger på att deras personal rensar, rengör och utför mindre reparationer av produkter innan de säljs, precis som det förordas i förslaget. Om det blir ett kostnadsfritt system kommer det inte finnas utrymme för kommunerna att genomföra den uppfräschningen av produkterna samt att ha personal vid anläggningarna. Det kan dessutom främja illegal hantering och göra konkurrensen skev för andra aktörer inom återbruk.

Länsstyrelsen vill även påpeka att återbrukade produkter inte vägs in på en återvinningscentral och det kan därför vara svårt att följa upp mål kring återbruk.

8.5 Insamling av annat avfall som kommunen ansvarar för

Länsstyrelsen bedömer att det är positivt att öka servicegraden för insamling av det avfall som inte samlas in fastighetsnära. Det bör även införas minimikrav på öppettider hos återvinningscentraler för att öka tillgängligheten.

9.3 Kraven på en kommunal avfallsplan tas bort

Länsstyrelsen bedömer att förslaget att ta bort kravet på kommunal avfallsplan kommer att leda till ett minskat engagemang för avfallshantering, återvinning och återbruk inom kommunerna. Avfallsplanens framtagande är en process som involverar medborgare, politiker, näringsliv, högsolor m.fl. Inom den processen lyfts alla delar inom avfallshanteringen och granskas. Mål som ska främja att avfall hanteras högre upp i avfallshierarkin ansätts. Denna process kommer att gå förlorad om inte avfallsplanen utgör ett krav. Länsstyrelsen bedömer att åtgärden kommer att motverka de mål som finns kring ökad materialåtervinning och återbruk.

Att avfallsplanerna omfattar all hantering av avfall, inte bara det kommunala utgör en styrka då det ger en helhetsbild av avfallshanteringen i kommunen.

14 Ett nytt 15 kapitel i miljöbalken

Länsstyrelsen bedömer att det kan bli kostsamt för mindre kommuner att tillhandahålla ett ansvar för behandling av det kommunala avfallet där avfallsproducenter kan välja andra aktörer. Enligt 15 § i förslaget till 15 kap miljöbalken ska kommunen ha kvar ett andrahandsansvar för avfallet och om avfallsproducenten begär det ansvara för insamling och behandling. Detta kan undergräva underlaget för vissa behandlingsmetoder, exempelvis biogasproduktion.

Länsstyrelsen är positiv till att definition av fler begrepp införts i 15 kapitlet miljöbalken.

15 Ikraftträdande

Tiden för ikraftträdande, den 1 januari 2026 är alldeles för kort tid för Länsstyrelsen att planera och skaffa rätt resurser för de utökade

uppgifterna. Det är även för kort tid för Naturvårdsverket och kommunerna att anpassa sin verksamhet.

16.1 Problemet och vilka konsekvenser som eftersträvas

Den övergripande förändring som eftersträvas är att mängden kommunalt avfall minskar och mer avfall förbereds för återanvändning och materialåtervinns. Det framgår inte hur förslaget ska leda till att minska det kommunala avfallet.

De synpunkter som kommissionen hade 2021 rörde till viss del stöd och informationsinsatser. Länsstyrelsen saknar åtgärder i förslaget i dessa frågor.

6.5.2 Konsekvenser för kommunen

I kapitlet konstateras att kostnader för transport och behandling av avfall kan minska för kommunen men även minskade intäkter i det fall avfallsflödena genererade en intäkt. Detta kan innebära konsekvenser för behandlingsanläggningar för avfall, att underlaget kommer att minska, exempelvis för biogasanläggningar som tidigare nämnts i detta yttrande. Styrningen mot miljömässigt bästa möjliga hantering av avfallet kommer att gå förlorad. Samtidigt behöver kommunen fortsätta tillhandahålla behandlingsanläggningar då de har ett andrahandsansvar.

Kravet på kommunerna att tillhandahålla insamlingssystem för återanvändning av produkter är positivt. Däremot bedömer Länsstyrelsen att det inte behöver vara kostnadsfri tillgång till de insamlade produkterna.

Länsstyrelsen bedömer att det är positivt med enhetliga förslag för undantag från fastighetsnära insamling.

Länsstyrelsen bedömer att kommunens tillsyn främst kommer att påverkas gällande tillsynen av avfallstransporter, vilket utgör en liten del av deras tillsyn. Om tillsynen av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som hanterar kommunalt avfall återgår till Länsstyrelsen i Uppsala län kommer konsekvenserna vara stora, se nedan under "Allmänna synpunkter".

De negativa konsekvenserna av att ta bort avfallsplanerna saknas.

Om den kommunala nämnden för miljötillsyn får begränsad tillsyn på avfallsområdet kan kompetensen hos miljöinspektörerna för avfallsområdet sjunka vilket leder till en sämre kvalitet på tillsynen på andra miljöfarliga verksamheter.

16.5.3 Konsekvenser för länsstyrelsen

Länsstyrelsen bedömer att konsekvenserna inte är tillräckligt utredda och beskrivna.

Länsstyrelsen ska enligt förslaget ha tillsyn över kommunernas skyldigheter när det gäller avfallshantering vilket innebär att Länsstyrelsen behöver sätta sig in i varje kommuns rutiner och regler kring hämtning av avfall hos medborgarna, följa avfallets väg, hur det behandlas etc. Länsstyrelsen kommer att behöva utökade resurser.

Om Länsstyrelsen i Uppsala län även tar tillbaka tillsynen över A-och B-verksamheter som hanterar kommunalt avfall för att få ett helhetsgrepp över tillsynen över det kommunala avfallet kommer länsstyrelsen att få ett stort antal nya tillsynsobjekt.

Förslaget att länsstyrelsen får allt tillsynsansvar för verksamheter som transporterar avfall, yrkesmässig insamling av avfall och för handlare och mäklare av avfall innebär att Länsstyrelsen kommer att behöva mer kompetens och resurser. Fördelningen av tillsyn enligt miljötillsynsförordningen kommer inte att stämma om Länsstyrelsen ska ta över tillsyn över ett antal C-och U-verksamheter inom avfallsbranschen.

Ansökningar om yrkesmässiga tillstånd för transport av avfall lär öka om det införs möjlighet till frivillig för kommunalt avfall för vissa verksamheter.

Länsstyrelsen bedömer att de förslagna avgifterna för verksamheters ansökan om egen hantering av kommunalt avfall är alldeles för låga. För tillsyn över avfallstransporter nämns ingen avgift vilket kommer att innebära att egeninitierad tillsyn inte kommer att kunna bedrivas.

16.5.8 Miljömässiga konsekvenser

Det framgår inte i konsekvensanalysen vilka mängder av bioavfall som skulle omfattas av undantaget för kommunalt ansvar för behandling. Det är troligt att den billigaste lösningen för

detaljhandeln och restauranger kommer att nyttjas och det öppnar upp för ökad avfallsbrottslighet

Det står att förbränning av avfall i Sverige kommer att minska och vi kommer importera avfall för förbränning från andra länder som annars skulle ha deponerats. Detta kommer att generera utsläpp på grund av transporterna. Samtliga Sveriges förbränningsanläggningar har heller inte lika bra rening. I Uppsala sker utsläpp av kväveoxider från Vattenfalls förbränningsanläggning. Om Sverige i högre grad ska importera blandat avfall för avfallsförbränning behöver vår rening i förbränningsanläggningarna bli bättre för att minska påverkan via utsläppen.

Att Länsstyrelsen blir ensam tillsynsmyndighet över avfallstransporter kan vara en fördel om transporterna sträcker sig över flera kommuner men generellt har kommunerna en bättre lokalkännedom och har arbetat upp en kompetens för tillsynen.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Cecilia Magnusson med miljöskyddshandläggare Camilla Ek som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Ida Lindén och avdelningschef miljöavdelningen Lennart Nordvarg medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia

- kn.cks@regeringskansliet.se