



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande över promemorian Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Information om dokumentet

Detta är en digitalt tillgänglighetsanpassad webbversion av yttrande som är daterat den 13 februari 2025. Det godkända originaldokumentet finns arkiverat i vårt digitala ärendesystem och har diarienummer 10170-2024.

Mottagare är Klimat- och näringslivsdepartementet.

Avsändare är Länsstyrelsen Västerbotten.

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västerbotten ser positivt på viljan att vidta åtgärder för att förebygga avfall och för att öka andelen avfall som förbereds för återanvändning och materialåtervinns.

Länsstyrelsen tror dock att Sverige skulle kunna nå en betydligt högre grad av cirkularitet och materialåtervinning med bättre efterlevnad av redan nu gällande krav. I svensk lagstiftning finns omfattande krav inom avfallsområdet, från den övergripande avfallshierarkin till mer specifika krav på utsortering av olika avfallsfraktioner.

→ Länsstyrelsen delar därför bedömningen att avfallsområdet kräver mer tillsyn, och tror att en stärkt och effektiviserad tillsyn inom avfallsområdet skulle kunna ha effekt på Sveriges uppfyllelse av de inom EU överenskomna målen på området.

En stärkt tillsyn är också en av förutsättningarna för att kunna möta och bekämpa avfallsbrottsligheten.

→ Länsstyrelsen vill trycka på vikten av att ett utökat tillsynsansvar för länsstyrelserna måste åtföljas med en tillräcklig finansiering för att kunna utöva tillsynen.

Kommunerna ansvarar sedan 1 januari 2024 för insamling av förpackningsavfall, och denna fastighetsnära insamling bedöms få positiva effekter på utsorteringsgraden och därmed också möjligheten till materialåtervinning av dessa avfall. De fulla effekterna av denna förändring har vi inte sett än.

→ Länsstyrelsen vill framhålla betydelsen av att tydliga krav också ställs på förpackningsproducenterna och materialåtervinnarna om att det utsorterade förpackningsavfallet verkligen ska kunna materialåtervinnas och ersätta jungfruligt material.

Omfattande krav på sortering av avfall är nödvändiga för att möjliggöra cirkularitet, men lagstiftarna behöver också styra så att det blir möjligt att faktiskt materialåtervinna det utsorterade avfallet och svårare att sätta produkter som inte är cirkulära på marknaden.

I promemorian framgår att produktrelaterade krav behöver regleras med harmoniserad lagstiftning på EU-nivå och att sådana förslag därför inte har tagits med i promemorian. Länsstyrelsen vill ändå trycka på vikten av åtgärder högt upp i avfallskedjan och understryka att återanvändning och materialåtervinning i sig inte är tillräckliga åtgärder för att nå hållbarhet. Inte ens avfallsförebyggande åtgärder är tillräckliga för att nå dit. Åtgärderna måste i grund och botten syfta till att minska nyproduktion och nyköp och därmed en minskning av energiförbrukning och uttag av jordens resurser.

Länsstyrelsens synpunkter

1. Författningsförslag

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att lagändringarna och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Länsstyrelsen tror att myndigheter och verksamheter behöver längre tid för att hinna ställa om.

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

- Länsstyrelsen ser positivt på promemorians skrivelser om att det behövs mer tillsyn inom avfallsområdet.

Länsstyrelsen tror dock inte att en tydligare ansvarsfördelning i sig leder till några större förändringar avseende omfattning på avfallstillsynens utförande.

Länsstyrelsen vill poängtera att vi framför allt ser andra orsaker än otydlig ansvarsfördelning till att tillsyn inom avfallsområdet inte utförs i den utsträckning som skulle behövas för att säkerställa lagefterlevnad.

Länsstyrelsen ser framför allt hur kommunerna i Västerbottens län kämpar med att utföra den obligatoriska tillsynen inom miljöbalkens område. Tillsyn inom avfallsområdet däremot, är i stor utsträckning inte obligatorisk utan sådan tillsyn som ska behövsbedömas och sedan prioriteras utifrån befintliga resurser. Även om kommunerna kan ta betalt med timtaxa för denna tillsyn i efterhand, är sådan egeninitierad tillsyn som efterhandsdebiteras svårare att planera och därmed också svårare att genomföra. Detta gör att den ofta prioriteras bort.

Risken finns att efterlevnaden av många krav fortsatt kommer att uppfattas som frivillig, på grund av att omfattningen på tillsynsbehovet för att säkerställa efterlevnad kommer att vara alltför stor.

Länsstyrelsen ser alltså positivt på ett förtydligande av tillsynsansvar inom avfallsområdet, men befarar också att det finns en risk att de förtydliganden och förändringar som föreslås inte får de avsedda effekterna om inte tillsynen har en god och tydlig finansiering. (Mer om detta nedan i 6.3 Nya tillsyns- och prövningsavgifter på avfallsområdet.)

För att bedriva uppsökande tillsyn för att upptäcka avfallsbrottslighet krävs viss utbildning och många av de kommunala tillsynsmyndigheterna ser detta som en stor utmaning då den alltmer juridiskt och tekniskt komplicerade avfalls- och miljölagstiftningen ställer krav på specialistkompetens. Länsstyrelsen Västerbotten vill därför också understryka behovet av att förbättra tillsynsmyndigheternas kompetens.

5.1 Avfallsproducentens ansvar förtydligas

- Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om ny definition av avfallsproducent.
- Länsstyrelsen är också positiv till ett förtydligande av dennes ansvar och definitionen av fullständig behandling, men anser att förslagen behöver förtydligas.

Förslaget till definition av fullständig behandling i 15 kap 3 § miljöbalken är otydlig. Vad innebär "återvunnits" i definitionen? Definitionen av att återvinna avfall i förslaget till 15 kap 3 § innebär att också en förbehandling i form av exempelvis sortering kan vara återvinning, även om fortsatt behandling krävs. Avfall kan alltså ha genomgått en återvinning utan att ha upphört att vara avfall, hur görs bedömningen om återvinningen är en fullständig behandling? Detta bör förtydligas.

I 15 kap 10 § miljöbalken framgår att "ansvaret för avfallsproducenten att ordna en fullständig behandling enligt 9 § upphör om avfallet överläts till någon annan". Om denna "någon annan" endast avser en mottagare som tar emot avfallet för behandling bör detta förtydligas. På sid 99 anges att denna reglering "stämmer också överens med kravet på att man bara får överlämna avfallet till den som har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för den planerade behandlingen (5 kap 18 § avfallsförordningen). 5 kap 18 § i nu gällande avfallsförordning lyder dock:

"Den som i yrkesmässig verksamhet producerar eller hanterar avfall får lämna avfallet till någon annan endast om den som tar emot avfallet har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen."

I promemorian framgår inget förslag på omformulering av 5 kap 18 § avfallsförordningen. Med *hantera avfall* avses enligt miljöbalken även samla in och transportera avfall, utöver behandling av avfall. Detta gör, som Länsstyrelsen förstår det, att förslaget till 15 kap 10 § blir otydligt och riskerar att få en annan innebörd än den avsedda.

Länsstyrelsen anser också att skrivningen om att ansvaret inte bör gå över om avfallet enbart lagras för att sedan skickas vidare är otydlig (sid 99). Det går inte att utläsa detta ur föreslagna författningsändringar.

5.3 Förändringar i kommunens ansvar

- Länsstyrelsen delar remissens skrivelser om att det bör finnas ett kommunalt andrahandsansvar som innebär att kommunen i vissa fall, efter begäran av verksamhetsutövaren, får tillbaka ansvaret för sådant avfall som annars är undantaget från det kommunala ansvaret.

Länsstyrelsen anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur och att avfallshanteringen ska ge god och behovsanpassad service för medborgare och verksamheter. Som nämns i promemorian kan det finnas ett bristande utbud av tjänster för att samla in och behandla avfallet eller orimligt långa transporttillstånd etcetera särskilt i glesbygd. Därav delar Länsstyrelsen promemorians slutsatser om att det bör finnas ett kommunalt andrahandsansvar.

- Länsstyrelsen avstyrker dock förslaget om att kommunen vart femte år ska göra en utvärdering av om förutsättningarna förändrats eller om tjänsten till avfallsproducenten att samla in och behandla avfall fortsatt ska erbjudas.

5.4 Utvidgade möjligheter att hantera avfall som kommunen ansvarar för

- Länsstyrelsen anser att konsekvenserna av de utvidgade möjligheterna för yrkesmässiga verksamheter att hantera kommunalt avfall som kommunen ansvarar för inte är tillräckligt utredda.

I promemorian framgår att de föreslagna utvidgade möjligheterna att hantera avfall som kommunen ansvarar för (15 kap 17 § miljöbalken) kan få konsekvenser för kommunens avfallsbudget och att kollektivet som betalar avfallsavgift kan minska. Länsstyrelsen ser att det kan finnas en risk att denna förändring innebär större nackdelar för små kommuner med stora avstånd och mindre avfallsvolymer och att konsekvenserna av detta bör utredas vidare.

Länsstyrelsen anser vidare att sista stycket under *Inskränkningar i beslutet* (sid 112) måste förtydligas. Där framgår följande:

”Om beslutet om undantag avser en verksamhet som samtidigt utgör en miljöfarlig verksamhet som ska anmälas enligt 9 kap. miljöbalken, bör handläggningen samordnas så långt som möjligt. Domstolarna har möjlighet att lägga samman mål och ärenden (21 kap. 3 § miljö-

balken). Den möjligheten gäller även länsstyrelsen (19 kap. 3 § miljöbalken). Det saknas därför behov av en särskild regel för dessa ärenden.”

Länsstyrelsen undrar om skrivningen innebär att länsstyrelsen samtidigt som en prövning av dispens (för en yrkesmässig verksamhet att få hantera avfall som kommunen ansvarar för och som produceras i verksamheten), ska kunna handlägga en anmälan om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kapitlet miljöbalken. Om så är fallet anser Länsstyrelsen inte att handläggningen bör samordnas så långt som möjligt, utan att anmälan om miljöfarlig verksamhet ska handläggas av kommunen som också kommer att vara tillsynsmyndighet för den miljöfarliga verksamheten.

Länsstyrelsen uppfattar också att hänvisningen om samprövning i 19 kap 3 § miljöbalken enligt nuvarande skrivning endast gäller länsstyrelse ”som handlägger ett tillståndsärende eller handlägger ett anmälningsärende enligt 11 kap 9 a § första stycket, om ärendet annars skulle ha prövats av en kommun” och att denna paragraf därmed inte tydligt kan användas som stöd för att Länsstyrelsen skulle sampröva en dispensansökan och en anmälan om miljöfarlig verksamhet.

6.1 Förändringar av Naturvårdsverkets tillsynsansvar på avfallsområdet

- Länsstyrelsen reserverar sig mot förslaget om Naturvårdsverkets ansvar för tillsynen enligt miljöbalken i fråga om rapportering enligt avfallsförordningen (2 kap 24 b § 2. miljötillsynsförordningen), för den del som avser rapportering enligt 6 kapitlet avfallsförordningen.

Enligt förslaget ska Naturvårdsverket ansvara för kontroll av uppgifternas tillförlitlighet samt att de är fullständiga och korrekta. Länsstyrelsen har svårt att se hur detta ska fungera. Länsstyrelsen ser också risk för att det blir ett överlappande tillsynsansvar mellan tillsynsmyndighet för den miljöfarliga verksamheten och Naturvårdsverket med risk för otydlighet och att verksamhetsutövarna behöver förhålla sig till dubbla tillsynsmyndigheter. Att kontrollera att uppgifterna är fullständiga och korrekta kräver sannolikt att tillsynen breddas utanför själva rapporteringen.

Länsstyrelsen anser vidare att tillsynsmyndigheten för respektive miljöfarlig verksamhet (A-, B- C- och U-) som ska rapportera enligt

6 kapitlet avfallsförordningen fortsatt bör ges möjlighet att efter begäran ta del av de uppgifter som rapporteras av verksamheten/bolaget för att kunna använda dessa uppgifter i tillsynen.

6.2 Förändringar i länsstyrelsens och kommunens tillsynsansvar på avfallsområdet

- Länsstyrelsen avstyrker promemorians förslag om att kommunens generella ansvar att utöva tillsyn över avfallshanteringen inom kommunen ska tas bort i 26 kap 3 § miljöbalken.

Länsstyrelsen anser vidare att förslaget om kommunens ansvar för avfallstillsyn i promemorian är inkonsekvent och tror att det finns något felaktigt i förslaget till förändring i 2 kap 31 § 7. miljötillsynsförordningen. Där framgår att den kommunala nämnden ska ansvara för tillsynen i fråga om ”7. 15 kap miljöbalken när det gäller [...] b) andra verksamheter än miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap miljöbalken”. Utifrån vad som går att utläsa i andra delar i promemorian får förstås att denna formulering är felaktig.

Länsstyrelsen är i grunden positiv till ett förtydligande av tillsynsansvar inom avfallsområdet och delar uppfattningen att utgångspunkten för fördelningen av tillsynsansvaret på avfallsområdet bör vara att tillsynen så långt som möjligt bör integreras med tillsynen över den verksamhet där avfallet produceras.

Länsstyrelsens ansvar enligt avfallsförordningen

Handlare, mäklare och yrkesmässiga insamlare av avfall

- Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om att länsstyrelsen ska ha tillsynsansvar över handlare och mäklare av avfall, 2 kap 28 § 2. miljötillsynsförordningen.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att länsstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet över yrkesmässiga insamlare av avfall, 2 kap 28 § 2. miljötillsynsförordningen.

Länsstyrelsen tror att kommunerna har bättre kännedom om dessa aktörer och att kommunernas närhet till dessa verksamheter gör att de kommunala nämnderna är mer lämpliga att bedriva tillsyn på dessa verksamheter. Yrkesmässiga insamlare är ofta små verksamheter med begränsade avfallsflöden, och Länsstyrelsen tror

att möjligheterna till en effektiv tillsyn på dessa verksamheter är större om tillsynsansvaret ligger på de kommunala nämnderna.

Avfallstransporter

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att länsstyrelsen ska vara ensam tillsynsmyndighet över avfallstransporter.

Länsstyrelsen kan dock se fördelar med att länsstyrelsen skulle ha det huvudsakliga tillsynsansvaret över nationella avfallstransporter och ansvar för ett samverkande mellan olika myndigheter (polis, kommun och länsstyrelse) inom detta tillsynsområde. Vidare anser Länsstyrelsen att de fem länsstyrelser som ansvarar för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter också bör ha tillsynsansvar för nationella avfallstransporter i de län där de utför tillsyn.

Utredarens bedömning är att ett dubbelt eller parallellt tillsynsansvar med kommunen skulle medföra en otydlighet. Länsstyrelsen anser dock att fördelarna med ett delat tillsynsansvar inom detta område överväger nackdelarna som otydligheten skulle kunna medföra. De kommunala nämnderna bör fortsatt ges tillsynsansvar för avfallstransporter, alternativt möjlighet att bedriva tillsyn på avfallstransporter, som utförs av verksamhetsutövare där kommunen har tillsyn. Kommunerna är också viktiga i denna tillsyn då de har bättre lokalkännedom och kunskap om kommunens verksamheter, aktörer och geografiska förhållanden än vad länsstyrelserna har.

Länsstyrelsen ser möjligheterna till samordning av tillsynsinsatser som det främsta argumentet för att lyfta detta tillsynsansvar till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen tror att detta tillsynsområde generellt är eftersatt. Resursfrågan är central vad gäller förutsättningarna för att faktiskt bedriva tillsyn på denna typ av verksamheter. I promemorian framgår inte i vilken utsträckning länsstyrelserna skulle få ta del av de avgifter som föreslås för tillsyn av dessa verksamheter. Länsstyrelsen befarar att om inte tillsynsansvaret följer med ett specifikt anslag för utförande av tillsyn så kan denna tillsyn komma att prioriteras bort (mer om detta i 6.3 Nya tillsyns- och prövningsavgifter på avfallsområdet).

Ansvar för tillsynen över kommunens avfallshantering

- Länsstyrelsen anser att förslaget om att länsstyrelsen ska ta över tillsynen över kommunernas skyldigheter att sköta avfallshanteringen enligt miljöbalken måste förtydligas.

Tillsynens omfattning är inte tillräckligt beskriven i promemorian. I tillsynen över kommunens skyldighet att sköta avfallshanteringen, ingår till exempel tillsyn över faktisk avfallshantering som exempelvis återvinningscentraler och slamhantering?

6.3 Nya tillsyns- och prövningsavgifter på avfallsområdet

- Länsstyrelsens generella uppfattning om de föreslagna förändringarna avseende avgifter i promemorian är att de riskerar att vara för låga för att täcka de faktiska behoven av tillsynsinsatser som följer av det förändrade tillsynsansvar som föreslås.

För att säkerställa en hög kvalitet i tillsynsarbetet och att tillsyn faktiskt utförs bedömer Länsstyrelsen att det är avgörande att avgifterna inte bara är tillräckligt höga för kostnadstäckning, utan att de också öronmärks för att användas specifikt till den avsedda tillsynen.

Ett effektivt tillsynsarbete mot organiserad avfallsbrottslighet kräver också insatser på strategisk nivå som innefattar övergripande planering, kartläggning samt samverkan, vilket är sådant arbete som inte alltid fullt ut kan avgiftsfinansieras.

Prövning av yrkesmässiga verksamheters hantering av kommunalt avfall

- Länsstyrelsen anser att denna prövning bör beläggas med en högre avgiftsklass.

Länsstyrelsen anser inte att prövning av yrkesmässiga verksamheters hantering av kommunalt avfall är att jämföra med den enklare hanteringen av anmälan från handlare, mäklare och yrkesmässiga insamlare såsom den ser ut idag. Prövningen kräver en annan typ av handläggning med remissförfarande, bedömning och beslutsskrivning.

Tillsynsavgift avfallstransportörer

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att en tillsynsavgift om 1 000 kronor ska tas ut av avfallstransportörer.

Länsstyrelsen anser att tillsynsavgift bör tas ut för tillsyn av avfallstransportörer, men att en fast tillsynsavgift på 1 000 kronor per år kan slå väldigt orättvist. Detta då storleken på transportörer varierar väldigt mycket, från väldigt små, lokala transportörer med kanske ett par transporter per år till nationella bolag med hundratals fordon över hela Sverige.

Timavgift för länsstyrelsens tillsyn över kommunernas skyldigheter för avfallshantering

Länsstyrelsen noterar att den timavgift som föreslås i promemorian, på 800 kronor för varje hel timmes handläggningstid, är låg i jämförelse med kommunernas timavgifter för miljöbalkstillsyn som ofta ligger kring 1 100 – 1 200 kronor.

Länsstyrelsen Västerbotten föreslår att det görs en total genomgång av förordningen om avgifter. Avgifterna bör då ändras så att kostnadstäckningen för tillsynen ökar och avgifterna öronmärks för den tillsyn den ska bekosta.

8.9 Krav på ytterligare sortering för att möjliggöra materialåtervinning

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget såsom det är utformat.

Kravet på ytterligare sortering för att möjliggöra materialåtervinning kan vara positivt om detta syftar på att öka kvaliteten på ett redan utsorterat avfall. I förslaget till 4 kap 3 § avfallsförordningen görs dock ingen tydlig skillnad på om kravet gäller för insamlade fraktioner inom exempelvis förpackningsavfall eller om detta krav också avser kommunens insamling av kommunalt avfall, det så kallade restavfallet/brännbara restavfallet ("soppåsen").

Kravet ska också, enligt förslaget, endast gälla om det behövs för att nå materialåtervinningsmålen i 1 a kap 6-8 och 12 §§. Detta gör kravet otydligt och svårt att tillsyna.

Ytterligare sortering av insamlat kommunalt restavfall för att få ut exempelvis förpackningsavfall för materialåtervinning är resurskrävande och vad Länsstyrelsen förstår så är inte heller detta någon effektiv metod för att få rena och ökade flöden för materialåtervinning. Sådana åtgärder bör ske på frivillig grund när det är befogat för att möjliggöra ytterligare materialåtervinning. Kravet bör omformuleras om det ska kvarstå, och bör inte omfatta kommunens ansvar för det kommunala avfallet.

Länsstyrelsen vill också påpeka att hänvisningen till 1 kap 6-8 och 12 §§ måste vara felaktig, då materialåtervinningsmålen framgår i 1 a kap 6-8 §§ och att förslaget till förändring i avfallsförordningen inte innehåller någon 1 a kap 12 §.

Utsortering av avfall av plast, metall, glas och papper

Länsstyrelsen vill med anledning av förslaget till 3 kap 17 § avfallsförordningen, om sortering av avfall som inte är bygg- och rivningsavfall eller som omfattas av förordningen om producentansvar för förpackningar, trycka på vikten av producentansvar och krav på tillverkare av produkter att faktiskt möjliggöra materialåtervinning. Kommunens insamling av avfall i separata fraktioner som i slutändan endast kan förbrännas eller läggas på deponi bidrar inte till miljönytta och ökad cirkularitet.

9.3 Kraven på en kommunal avfallsplan tas bort

- Länsstyrelsen Västerbotten avstyrker förslaget om att kravet på kommunerna att upprätta kommunala avfallsplaner tas bort.

Länsstyrelsen uppfattar de kommunala avfallsplanerna som ett viktigt styrdokument i det kommunala arbetet med förbyggande och hantering av avfall.

Kontaktuppgifter till Länsstyrelsen

Kontakta oss via e-post vasterbotten@lansstyrelsen.se, postadress Länsstyrelsen Västerbotten, 901 86 Umeå, eller ring vår växel 010-225 40 00.

Vår webbadress är lansstyrelsen.se/vasterbotten.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef Magnus Langendoen med miljöhandläggare Anna Rudolfsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också biträdande enhetschef Johanna Melin medverkat.

Kopia: kn.cks@regeringskansliet.se