

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Charlotte Löfgren
Avdelningen för juridik
Anna Marcusson

Klimat- och näringslivsdepartementet

Promemoria Reformering av avfallslagstiftning för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

SKR:s sammanfattande ställningstaganden

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- anser att intentionen om att förbättra förutsättningarna för återvinning, återbruk och mer cirkulär ekonomi är goda och viktiga. Däremot anser SKR att utredningen borde ha genomförts inom ramen för en offentlig utredning eller i vart fall med dialog med kommuner och andra relevanta aktörer.
- anser att promemorian innehåller bra förslag men det finns flera grundläggande brister i så väl förslag som konsekvensanalys. Vilket resulterat i att SKR tillstyrker en del av förslagen och avstyrker andra.
- förordar tydligare krav på verksamheter för att öka materialåtervinning.
- har lämnat flera synpunkter på utformningen av enskilda författningsförslag, och avstyrker utformningen av definitionerna avfallsproducentens ansvar och kommunalt avfall.
- tillstyrker att kommunens ansvar för avfall från detaljhandel och kontorspapper upphör, men är tveksam till förbrukat matfett på grund av marknadsbrist och risk för brottslig verksamhet.
- tillstyrker att avfallsinnehavare av avfall som inte längre faller under kommunalt ansvar ska kunna vända sig till kommunen men avstyrker hur förslaget har utformats.
- tillstyrker inriktningen att länsstyrelsen får hantera dispenser från verksamheter, men anser att förslaget behöver förbättras.
- stödjer att Naturvårdsverket behåller och får förtydligat tillsynsansvar för producenter och producentansvarsorganisationer men menar att en fullständig genomgång behövs för att möjliggöra en effektiv tillsyn av de olika producentansvaren.

- tillstyrker inriktningen att länsstyrelsen får tillsynsansvar för 15 kap. för de verksamheter de redan har tillsynsansvar men anser att konsekvenserna för bland annat överlåten tillsyn behöver belysas ytterligare.
- avstyrker flytt av tillsyn över kommunal avfallshantering till länsstyrelser och att kommunens generella tillsynsansvar för avfallshantering inom kommunen avskaffas.
- avstyrker helt förslaget om att produkter lämpliga för återbruk ska skänkas bort. Förslaget är i sin helhet orimligt, särskilt när en allt större marknad byggs upp kring återbruk och genererar allt större ekonomiska värden, förslaget skulle slå sönder en second hand-marknad under uppbyggnad.
- SKR avstyrker förslaget om att Naturvårdsverket ska hantera dispensansökningar från enskilda om utsortering men tillstyrker att Naturvårdsverket hanterar dispenser från kravet på separat insamling.
- tillstyrker en enhetlig definition av fastighetsnära insamling men avstyrker en absolut gräns om 400 meter. Stödjer möjligheten till undantag från fastighetsnära insamling men anser att fler undantagsmöjligheter behövs.
- avstyrker generella krav på ytterligare sortering av insamlat avfall. SKR tillstyrker krav på producentansvarsorganisationer att eftersortera förpackningsmaterial för ökad återvinning.
- avstyrker förslaget att avskaffa kravet på kommunala avfallsplaner. Anser att avfallsplanen är ett viktigt kommunalt verktyg för att planera och utveckla avfallshanteringen.
- tillstyrker att begreppet "renhållningsavgift" ändras till "avfallsavgift" men avstyrker att föreskrifter om avgifter inkluderas i avfallsföreskrifterna och föreslår förenklingar för utställning av föreskrifter.
- ställer sig positivt till en översyn och modernisering av kapitel 15 i miljöbalken men anser att en mer allsidig genomgång hade behövts och avstyrker förslaget.
- avstyrker den föreslagna ikraftträdandetiden då den är för kort för kommunerna att anpassa sig till de nya kraven.

Allmänna synpunkter

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att intentionen om att förbättra förutsättningarna för återvinning, återbruk och mer cirkulär ekonomi är goda och viktiga.

Promemorian innehåller bra förslag men det finns flera grundläggande brister i så väl förslag som konsekvensanalys. Vilket resulterar i att SKR tillstyrker en del av förslagen och avstyrker andra.

En del av bristerna beror gissningsvis på att utredningen har bedrivits i en så kallad bokstavsutredning på Regeringskansliet, utan vare sig referensgrupp eller närmare kontakter med de kommunala organisationer eller kommunala bolag som berörs av förslagen. De omfattande ändringar som föreslås hade enligt SKR behövt genomföras som en offentlig utredning, eller i vart fall i samverkan med kommuner, dess avfallsorganisationer och andra aktörer. Promemorian uttrycker i flera fall kritik mot dagens regelverk och framhåller att den stora förändringshastigheten i sig har lett till flera problem samt skapat ett svårtillgängligt och svårtillämpat regelverk. Det är mot den bakgrunden särskilt olyckligt att det nu aktuella underlaget, med omfattande ändringar av grundläggande avfallslagstiftning, tagits fram utan särskilda kontakter med de som ska tillämpa regelverket. Remisstiden är också kort med hänsyn tagen till jul- och nyårsledigheten.

Den föreslagna ikraftträdandetiden den 1 januari 2026, med vissa undantag, är alltför kort för att kommunerna ska hinna anpassa sin verksamhet till de nya kraven. Detta inkluderar både att införa nya tjänster och avveckla befintliga.

4.1. Resurseffektiviteten måste öka genom cirkulära affärsmodeller för minskad belastning på miljön

Förslagen riktar sig främst till kommunerna vilka har rådighet över en begränsad del av problemet med Sveriges brister i förhållande till EU:s återvinningsmål. Förändringar genom krav på exempelvis högre servicegrad för insamling av verksamheters förpackningsavfall, bedöms ge stora effekter på materialåtervinningsmålen. SKR ställer sig frågande till att promemorian helt saknar förslag som adresserar den frågan.

4.2 Bättre planeringsförutsättningar skapar drivkrafter för företag och kommuner

Precis som framhålls i promemorian behöver kommunerna långsiktiga planeringsförutsättningar för sitt avfallsuppdrag. Genomarbetade författningsförslag minskar riskerna för otydligheter, osäkerheter och svårigheter i genomförandet.

Det är särskilt viktigt när det gäller förändringar som innebär krav på nyinvesteringar och infrastrukturförändringar. Förändringar i tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga verksamheter behöver ytterligare tid.

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

SKR håller med om att mer tillsyn på avfallsområdet till viss del kan bidra till ökad följsamhet till regelverket, större möjligheter att nå materialåtervinningsmål och även motverka illegal hantering. Antalet tillsynsobjekt inom området är dock gigantiskt och det finns inte praktiska möjligheter att genom operativ tillsyn driva regelverket framåt i förhållande till alla enskilda aktörer; verksamheter och privatpersoner. Regelverket måste i sig minska riskerna för illegal hantering. Tillsynen kan inte, oavsett utformning, lösa hela det problemet. SKR anser att konsekvenser för den illegala hanteringen av förändringarna borde ha beskrivits bättre. Det gäller särskilt överförande av ansvar för förbrukat matfett till enskilda aktörer, avsnitt 5.3 och det förändrade tillsynsansvaret, avsnitt 6.2.

SKR delar promemorians uppfattning att lagstiftningen behöver förenklas och moderniseras men anser inte att promemorians förslag bidrar tillräcklig till detta.

4.4 Utsorteringen av avfall måste öka så att mer avfall kan materialåtervinnas

Utsorteringskraven, liksom kommunens insamlingsansvar, regleras i dag genom nationella författningar. Några särskilda regler som underlättar utbyggnaden av insamlingssystemet har inte införts och den frågan problematiseras inte heller i promemorian. SKR vill uppmärksamma att utmaningar med att etablera fastighetsnära insamling i flerfamiljshus och för samfälligheter beskrevs redan i SOU 2005:77 Får jag lov? Om planering och byggande. I promemorian kunde Regeringskansliet lämpligen ha sett över vilka förändringar som kan behövas för att etablera effektiva insamlingssystem och kommit med förtydliganden avseende anvisning av plats och uttag av sanktioner i de fallen avfall inte sorteras i enlighet med gällande författningskrav.

5.1 Avfallsproducentens ansvar förtydligas

SKR delar uppfattningen att det är viktigt att använda begrepp som är tydliga för att effektiv tillsyn ska kunna bedrivas. SKR avstyrker förslaget om avfallsproducentens ansvar. Den föreslagna utformningen ger inte tillräckligt tydlighet avseende att ansvaret för fullständig behandling i förhållande till myndigheterna inte kan avtalas bort.

5.2 Nytt ansvar för vissa producenter

SKR avstyrker sättet på vilket definitionen av kommunalt ansvar förtydligas. SKR anser att uppräkningsen i bestämmelsen inte innebär efterfrågad tydlighet. Utvecklade förarbetsuttalanden om metoden för att bestämma ansvar är ett bättre stöd än exemplifiering som bara tydliggör ett begränsat antal situationer.

SKR tillstyrker att kommunalt ansvar upphör för vissa avfallsströmmar. Det framstår, jämfört med tidigare förslaget frival som lämpligt med en ändring för avfall från detaljhandeln för livsmedel och för kontorspapper. Vad gäller förbrukat matfett är SKR mer tveksamt till att det kommunala ansvaret upphör. Både för att marknad tycks saknas i delar av landet och för att avfallströmmarna framstår som särskilt intressanta för kriminell verksamhet.

5.3 Förändringar i kommunens ansvar

Det är oklart varför författningstexten (15 kap. 11 §) försetts med tillägg att kommunen ska ansvara för kostnaderna för behandlingen. Det bör vara utgångspunkten redan i dag. Den kostnaden täcks av vad kommunerna kan ta betalt för genom avgifter, något som behöver förtydligas.

SKR tillstyrker att avfallsproducenten kan begära att kommunen hanterar det kommunala avfall som avfallsproducenten har ansvar för. Kommunen måste för uppfyllande av andrahandsansvaret ha rätt att ta ut faktiska kostnader som uppstår för att utföra hämtning som avviker från det ordinarie uppdraget. Det måste också fastställas att kommunen har rätt att bestämma när tjänsten tidigast kan tas i anspråk och när den tidigast får avslutas. Det behövs för att kommunen ska kunna upphandla tjänsten, till exempel om det skulle gälla avfall som omfattas av ABP-reglerna.

SKR förstår lagstiftarens intentioner med att ha en tröskel för när det kommunala andrahandsansvaret uppstår men avstyrker förslaget som innebär en stor administrativ pålaga på kommunerna och dessutom inte framstår som praktiskt möjlig att tillämpa (15 kap. 15 §).

5.4 Utvidgade möjligheter att hantera avfall som kommunen ansvarar för

SKR tillstyrker inriktningen att länsstyrelsen får hantera dispenser för eget omhändertagande från verksamheter då en regional hantering skulle underlätta för vissa verksamhetsutövare. Förslaget behöver dock förbättras. Det är en förutsättning att information om verksamhetsutövarna och dess avfallshantering är tillgänglig på ett smidigt sätt för tillsynsmyndigheten men även för kommunen så som ansvarig för avfallshantering. Eftersom

den kommunala tillsynsmyndigheten genom samrådet bara blir remissinstans kan den som utgångspunkt inte ta betalt för sitt arbete trots att länsstyrelsen kan ha stort behov av uppgifter från kommunen för att hantera sitt ärende. Tillsynsmyndigheterna behöver kompenseras för den uppgiften.

I promemorian föreslås en bestämmelse om att beslut ska kunna återkallas om det inte längre finns förutsättningar för beslutet (15 kap. 18 § 2 st). SKR anser att det är klokt att behovet av sådana bestämmelser övervägs inom lagstiftningsuppdrag (se HFD 2021 ref. 12). De föreslagna reglerna kommer innebära att många olika typer av beslut behöver upphävas eller ändras och att det i flera fall är en annan myndighet som tar över ansvaret. De frågorna tycks inte alls adresseras i promemorian.

Att dispenser för eget omhändertagande från enskilda föreslås fortsatt hanteras av kommunen är klokt. De nu gällande dispensreglerna har i många fall använts av enskilda som inte anser sig ha behov av kommunal avfallshantering, trots att det inte uttryckligen framgår av formuleringen. Behov av kommunal avfallshantering förutsätts enligt praxis föreligga i de absolut övervägande situationerna. SKR anser det fortsatta lagstiftningsarbetet bör sammanfatta praxis och tydliggöra presumptionen för kommunal avfallshantering som är en förutsättning för ökad materialåtervinning.

6.1 Förändringar av Naturvårdsverkets tillsyn på avfallsområdet

SKR tillstyrker inriktningen att Naturvårdsverket bibehåller tillsynsansvaret mot producenter, producentansvarsorganisationer och marknadsdrivna system och att det tillsynsansvaret förtydligas. Det är viktigt att Naturvårdsverket bedriver en aktiv tillsyn mot producenter och producentansvarsorganisationer, något som hittills tycks ha skett i väldigt begränsad omfattning.

För att tydliggöra producentansvaret och stärka tillsynens effekt behövs en genomgång av vilka bestämmelser i producentansvarsförordningarna som kräver uppföljning. Bestämmelserna ser olika ut och vissa, som kräver platsbesök, är svåra för Naturvårdsverket att följa upp. Utan en sådan översyn framstår den föreslagna ändringen (2 kap. 24 a § MTSF) som förenklad och kan inte tillstyrkas. Exempelvis ansvarar kommunen för tillsyn av butiksinsamling enligt förordningen om el-utrustning (2022:1276). För våtservetter, där Naturvårdsverket har tillsynsansvaret, kan däremot brister i märkning endast upptäckas av kommunens vid butikstillsyn.

Om tanken är att de kommunala tillsynsmyndigheterna ska rapportera vad som påträffas inom kommunens närliggande tillsyn till exempel i butiker till Naturvårdsverket behöver kommunerna kompenseras för rapporteringen.

6.2 Förändringar i länsstyrelsens och kommunernas tillsyn på avfallsområdet

SKR tillstyrker att det specifika tillsynsansvar som regleras i miljötillsynsförordningen 2 kap. 30 resp. 31 §§ uttrycks så att det tar sikte på hela 15 kap miljöbalken för att bättre fånga alla relevanta frågor.

SKR tillstyrker vidare inriktningen att länsstyrelsen bör ha tillsynen över 15 kap. miljöbalken vid verksamheter som länsstyrelsen redan har tillsynsansvar för (2 kap. 31 § MTSF).

SKR vill framhålla att länsstyrelsens tillsynsansvar över större miljöfarliga verksamheter i stor utsträckning är överlåten till den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden, något som inte alls berörs i underlaget.

Konsekvenserna för den överlåtna tillsynen vid genomförande av förslagen behöver belysas inom det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Det är viktigt att tillsyn över avfallshanteringen är heltäckande och SKR ser av den anledningen risker med att kommunernas generella tillsynsansvar över avfallshanteringen i kommunen tas bort. Förslaget kan inte tillstyrkas. Det generella tillsynsansvaret för avfallshanteringen i kommunen är av stor vikt för att fånga upp de situationer där inget särskilt tillsynsansvar föreskrivits men där avfallsrelaterade frågor uppkommer. Även om det kan uppkomma situationer där det finns ett parallellt tillsynsansvar anser SKR att de flesta sådana situationer kan lösas genom sedvanlig lagtolkning där specialregleringar går före helt generella bestämmelser. I Mark- och miljööverdomstolen 24 oktober 2023 i M 11982-22 innebar kommunens generella ansvar för avfallshantering inte en begränsning för länsstyrelsens befogenheter enligt avfallstransportförordningen.

Promemorians försök att utforma ett tydligt definierat tillsynsansvar kan inte tillstyrkas. En kategori som inte träffas av tillsyn enligt den föreslagna formuleringen i 2 kap. 31 § miljötillsynsförordningen är fastighetsägare som varken är folkbokförda i eller vistas i kommunen (sommarstugeägare utanför säsong). Det är viktigt att de omfattas av tillsynsansvar, även om frågorna inte rör nedskräpning. Därutöver ser de så kallade u-verksamheter som är miljöfarliga verksamheter ut att falla utanför regleringen. Det är oklart varför de som är folkbokförda i kommunen särskilt nämns då förutsättningen folkbokföring aldrig varit av intresse för tillsynsansvaret. Gränsdragningen mellan nedskräpning, som läggs till i förordningstexten,

och kommunens tillsyn enligt lagen om gaturenhållning och skyltning nämns inte i promemorian. Något om gränsdragningsfrågorna till den lagen bör uppmärksammas inom fortsatt lagstiftningsarbete då det för en viss nedskräpning kan vara svårt att se vilket regelverk som ska användas om förslaget genomförs.

Det finns vidare en risk att kommunerna i och med förslaget förlorar tillsyn över hela kedjan från avfallsproducenten till mottagningsanläggningen om mellanleden med avfallstransporter inte längre till någon del faller under kommunens tillsynsansvar. Förslaget kan innebära begränsningar för kommunernas arbete mot illegal avfallshantering som inte kommenteras särskilt.

SKR avstyrker att ansvaret för tillsynen över kommunens skyldigheter enligt 15 kap. miljöbalken flyttas till länsstyrelsen. Att det är fråga om tillsyn mot en annan del av kommunen är i sig inte ett skäl att ändra tillsynsansvaret. Miljönämnden har tillsynsansvar över flera olika kommunala verksamheter och kommunerna har en god erfarenhet av att navigera i den typen av frågor med bibehållen respekt för myndighetsuppdraget. Kommunallagen innehåller tillräckliga regler för att säkerställa opartiskhet.

De frågor som uppkommer vid genomförandet av den fastighetsnära insamlingen kommer att ha beröringspunkter med flertal kommunala frågor så som användande av kommunal mark, till exempel allmän platsmark, bygglov och detaljplanering liksom frågor om fastighetsbildning. Frågor inom ramen för tillsynen över den kommunala avfallshanteringen kan i relativt stor utsträckning förväntas uppkomma genom att fastighetsägare initierar klagomålsärenden. Hur den typen av händelsestyrd tillsyn ska tas om hand av länsstyrelserna utvecklas inte närmare i promemorian som inte heller beskriver närmare hur tillsynen över kommunens skyldigheter enligt 15 kap. miljöbalken ska bedrivas.

SKR anser sammantaget att tillsynen över kommunens avfallshantering bör ligga kvar på den kommunala tillsynsmyndigheten som har erfarenhet av de regelverk som är relevanta och vana av att hantera enskilda klagomålsärenden. Vägledning om hur tillsynen ska bedrivas välkomnas.

8.1 Insamlingssystem för återanvändning

SKR avstyrker förslaget helt. Förslaget innebär en omfattande utvidgning av det kommunala uppdraget som kommer att bli helt orimlig. SKR ifrågasätter satt denna typ av hantering ska ingå i det kommunala uppdraget. Förslaget att insamlade produkter ska skänkas bort, avstyrks helt.

SKR anser att kommunernas olika förutsättningar att samla in, lagra och tillgängliggöra produkter för återanvändning inte har beaktats. Sådana insatser kräver både utrymme och kompetens att kunna bedöma vilka produkter som är lämpliga för återanvändning. Bedömningen kräver både specialkunskap inom flera områden och skulle vara personalintensiv.

Att bygga upp ett system för insamling och hantering enligt förslaget kommer kraftigt öka kommunernas kostnader för avfallshantering. En stor del av de insamlade produkterna kommer ändå hanteras som avfall, enbart med viss fördröjning. Erfarenhet inom andrahandsmarknaden visar tydligt att inflödet av produkter är betydligt större än utflödet, vilket innebär att kommunerna får omfattande kostnader för hantering, bedömning, lagring, utlämning, borttransport och slutligen behandlingskostnader för kvarvarande produkter. Minskade kvittblivningskostnader för den andel som undviks hanteras som avfall kan inte kompensera för detta. Kostnaderna som detta förslag medför är inte i paritet med värdet av det som uppnås med regleringen.

Det finns idag väl fungerande kommunala lösningar för insamlade produkter och det finns ingen anledning att reglera hur detta förfarande ska ske. SKR föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att stötta kommunerna i hur de ska arbeta med avfallsförebyggande åtgärder.

8.2 Utsortering av avfall

SKR avstyrker förslaget och anser att det behöver omformuleras. Förslaget innebär att det omfattar allt restavfall som uppstår, vilket inte är rimligt. Förslaget bör omformuleras så att det tar sikte på grovavfall och det restavfall där utsortering leder till återvinning snarare än energiåtervinning. För att underlätta rationell insamling bör det utredas om åtminstone icke-skrymmande plast- och metallavfall kan tillåtas samsorteras med respektive förpackningsslag. Det är en möjlig lösning då promemorian föreslår krav på eftersortering av förpackningsmaterial.

8.3 Fastighetsnära insamling

SKR tillstyrker att det införs en enhetlig definition av fastighetsnära insamling i avfallsförordningen. SKR utgår från att bestämmelsen innebär att olika avfall inte behöver hämtas på exakt samma plats.

SKR förutsätter att de föreslagna bestämmelserna möjliggör att förpackningsavfall kan hämtas på andra platser än där rest- och matavfall hämtas beroende på fastighetens utformning.

SKR avstyrker att det i definitionen införs en absolut gräns om 400 meter för att det ska räknas som fastighetsnära då det kommer uppstå situationer

som inte faller under de föreslagna undantagsförutsättningarna. För att möta behovet om gränsdragning för ersättningsnivå för förpackningsinsamling föreslår SKR att ett sådant avstånd i stället regleras i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

8.4 Enhetliga undantag från krav på fastighetsnära insamling

SKR anser det positivt att undantag föreslås från kraven på fastighetsnära hämtning men undantagen är för begränsade och motsvarar inte det behov av undantag som finns i exempelvis i täta städer och äldre stadskärnor.

Promemorian argumenterar för att om det är rimligt att hämta restavfall från en fastighet så bör det även vara rimligt att hämta förpackningsavfall och livsmedel- och köksavfall. Så är inte alltid fallet då det finns områden där restavfall inte kan hämtas med kärl utan i stället hämtas i säck. Detta är anledningen till att SVOA investerat i en eftersorteringsanläggning för att möjliggöra hämtning av matavfall i färgad påse som hanteras tillsammans med restavfallet i säck. Hämtning av exempelvis glasförpackningar i säck är ytterst olämpligt ur arbetsmiljöhänseende och är därför inte tillåtet. Med anledning av detta måste det finnas utrymme för ytterligare undantagsmöjligheter från fastighetsnära insamling för enskilda avfallsslag när så är nödvändigt.

8.6 Dispens från krav på utsortering och separat insamling

SKR ifrågasätter om Naturvårdsverket har möjlighet att ta ställning till dispensansökningar från enskilda om utsortering och avstyrker förslaget i den delen. Naturvårdsverket behov av information för att hantera ärendena måste hanteras utan att det belastar remissinstanser i för stor utsträckning. SKR tillstyrker att Naturvårdsverket hanterar dispenser från kravet på separat insamling.

8.9 Krav på ytterligare sortering för att möjliggöra materialåtervinning

SKR avstyrker det generella kravet på ytterligare sortering, vilket är alltför långtgående. Det är oklart när kravet blir aktuellt.

Det bör redan i dag finnas en möjlighet för tillsynsmyndighet att ställa krav på att den som ansvarar för avfallet blir fullständigt behandlat flyttar avfallet högre upp i avfallshierarkin, till exempel eftersortering. Tillsynsvägledning om för vilka materialströmmar och avfallsfraktioner detta kan vara särskilt aktuellt är ett bättre sätt att nå målen.

SKR tillstyrker krav på producentansvarsorganisationer att ytterligare sortera insamlat förpackningsmaterial för att öka materialåtervinningen. Det förslaget är relevant och kan bidra till ökad materialåtervinning genom att ställa krav på eftersortering av förpackningsmaterial som är felaktigt sorterat vid källan. Förändringen blir särskilt betydelsefullt när bestämmelserna om insamling på vissa populära platser börjar gälla, eftersom insamlat förpackningsmaterial förväntas vara felaktigt sorterat och riskera att gå direkt till förbränning.

8.10 Mer förpackningsavfall från restavfallet ska materialåtervinnas

SKR välkomnar möjligheten att kunna eftersortera restavfall för att öka materialåtervinning, men förslaget sammantaget med förslaget om ytterligare sortering (avsnitt 8.9) riskerar uppfattas som ett absolut krav på att restavfall ska eftersorteras. Regleringen måste tydliggöras så att det framgår att det är en möjlighet och inte ett krav.

SKR anser också att det ska utgå särskild ersättning för sådant utsorterat förpackningsmaterial som lämnas till producenternas mottagningsplatser. Producenterna bör kunna kompensera sig genom att höja förpackningsavgifterna eller ansluta fler producenter. Naturvårdsverket måste bli mer aktiva i sin tillsyn för att identifiera producenter som ännu inte har anslutit sig till en producentansvarsorganisation.

Som bestämmelsen är formulerad uppfattas det är som ett krav på eftersortering av restavfall redan från 2026. Det är orimligt då det saknas tillräcklig sorteringskapacitet och infrastruktur. Transporterna till de fåtal befintliga sorteringsanläggningarna kommer bli orimligt långa, vilket fördyrar hanteringen och minskar de miljömässiga fördelarna.

I nuvarande reglering saknas effektiva styrmedel för att säkerställa att verksamheter sorterar ut förpackningsmaterial och lämnar det till producenternas insamlingssystem. Ett annat sätt som kan leda till förändringar är om producenternas ansvar för de förpackningar som inte sorteras ut säkerställs genom ett finansiellt ansvar. Detta är särskilt viktigt då det saknas tillräckliga styrmedel riktad mot verksamheter för att säkerställa en hög utsorteringsgrad av deras förpackningar.

Det är önskvärt med statligt investeringsstöd för att påskynda utvecklingen av sorteringsanläggningar och infrastruktur, vilket skulle göra det lättare att bidra till måluppfyllnad. Ett sådant tillvägagångs-sätt skulle säkerställa att eftersortering implementeras på ett sätt som är både ekonomiskt och praktiskt genomförbart, utan att äventyra målet om ökad återvinning och cirkulär ekonomi.

9.3 Kraven på en kommunal avfallsplan tas bort

SKR avstyrker förslaget och anser att kravet på kommunala avfallsplan ska kvarstå. SKR anser i stället att innehållskraven bör revideras och moderniseras för att fokusera på åtgärder som främjar ökad återanvändning och materialåtervinning.

Avfallsplanen fungerar som ett centralt planeringsverktyg som hjälper kommunen att analysera och kartlägga sina resurser, identifiera utvecklingsområden och fastställa strategier för att utveckla avfallshanteringen. I de fall driften av avfallshanteringen överlämnats till kommunala avfallsbolag, kvarstår kommunens juridiska ansvar. Detta innebär att kommunen måste säkerställa att avfallshanteringen följer lagstiftning och bidrar till att uppfylla de nationella målen för materialåtervinning och cirkulär ekonomi. Genom att uppdatera och använda avfallsplanen kontinuerligt kan kommunen formulera tydliga mål och åtgärder för att öka återvinning, minska avfallsmängderna och säkerställa en hållbar hantering av resurser.

Om kravet på obligatorisk avfallsplan avskaffas finns en risk att diskussion uppstår om hur stor del av kostnaderna för planen som kan täckas av avfallsavgifter. Även för de kommuner som vill fortsätta med avfallsplaner riskerar förutsättningarna att ändras (jfr 27 kap. 5 §).

12.1 Kommunens bemyndigande om avfallsavgift

Förslagen innebär att ordet taxa ut regelverket men tycks även innebära att de föreskrifter om avgifter som kommunen får besluta om ska ingå i kommunens avfallsföreskrifter. Det skulle innebära att två olika regleringar med olika syften och normalt sett helt olika behov av uppdatering skulle beslutas i samma dokument. Bakgrunden till förändringen kommenteras inte närmare i promemorian. Det är svårt att se några fördelar med den föreslagna regleringen som skulle kunna vara ett resultat av en missuppfattning.

SKR tillstyrker att begreppet renhållning byts ut mot avfall. SKR avstyrker att föreskrifter om avgifter ska meddelas i avfallsföreskrifterna. Ett genomförande av den förändringen skulle innebära ett krav på utställning av underlaget till taxan på ett sätt som inte är aktuellt inom andra områden med kommunala avgifter och inte heller framstår som motiverat.

Frågan om krav på utställning av renhållningsordningen adresserades i prop. 2016/17:147. Tvingande krav på utställning för att säkerställa allmänhetens deltagande kopplas till förekomsten av en avfallsplan och gör sig inte gällande på samma sätt när det är fråga om bara avfallsföreskrifter, se s.165. Omfattande ändringar i nationell reglering har medfört krav på

flertalet ändringar av avfallsföreskrifterna med utmanande och i vissa fall omöjliga tidskrav. Kravet på utställning av föreskrifterna innebär en tidsfördröjning.

SKR anser att kraven på särskild utställning av avfallsföreskrifterna kan tas bort. Det räcker med att kommunen ska ge de som har ett väsentligt intresse av föreskrifterna tillfälle att yttra sig. Det finns möjlighet att i förarbeten uttala vad som kan vara ett lämpligt sätt.

12.2 Krav på redovisning om kommunens avfallshantering

SKR tillstyrker att krav på tydligare särredovisning införs i miljöbalken men anser att bestämmelserna bör arbetas igenom på ett bättre sätt innan de införs. De inledande bestämmelserna överensstämmer i stort med vad som i dag gäller på va-området men SKR vill särskilt påpeka att ändrade bestämmelser nyligen har föreslagit på det området (SOU 2024:82) Promemorian hänvisar vidare felaktigt till den äldre lagen om kommunal redovisning (s.226). Det kan noteras att den särskilt specificerade självkostnaden i miljöbalken bestämmelser om avfallsavgifter endast tar sikte på kostnaderna enligt 27 kap. 4 § 1 punkten MB, något som kan behöva utvecklas.

SKR anser att en bestämmelse som anger vad som gäller de fall som inte angetts vid taxans antagande, fyller en viktig funktion i kommunens taxor och om avsikten är utmönstra regeln för att den ligger inom vad kommunen ändå får besluta om i sina föreskrifter bör det förtydligas. Denna bestämmelse utgår nu utan närmare förklaring.

SKR tillstyrker att kommunen får bestämma hur avgiften ska betalas för att ge utrymme att föreskriva förbud mot kontant betalning av avfallsavgifterna.

SKR anser att det inom ramen för departementets arbete hade varit ett utmärkt tillfälle att se över att bestämmelserna i kommunens föreskriftsrätt matchar vad som behövs för ett effektivt genomförande av den fastighetsnära insamlingen.

13.1 Naturvårdsverket ansvar avfallsområdet behöver förstärkas och förtydligas

SKR vill särskilt framföra att Naturvårdsverkets arbete på området är viktigt och att myndigheten tillförs adekvata resurser kommer vara en förutsättning för det arbete som behöver göras.

14. Ett nytt 15 kapitel i miljöbalken

SKR delar promemorians slutsats om att regleringen behöver ses över för att bättre möta dagens syn på avfall, både som potentiell resurs och förenad med risker. Inte minst riskerna för organiserad illegal avfallshantering behöver beaktas på ett annat sätt än tidigare. Kapitlet ändrades nyligen genom prop. 2015/16:166, då Lagrådet påpekade många brister. Förslaget avstyrks.

SKR kommenterar inte alla förslagen på författningsnivå men lämnar kommentarer till några bestämmelsen.

SKR tillstyrker att kapitlet förenats med en inledande bestämmelse om reglernas syfte. SKR ställer sig tveksamt till om en särskild hänvisning till EU-förordningar utan att de nämns särskilt bidrar till något förtydligande.

Förändringen av definitionen av biprodukt och dess konsekvenser behöver motiveras tydligare.

SKR har tidigare kommenterat definitionen av kommunalt avfall, avsnitt 5.1, och anser att den bör förbättras.

15. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

SKR anser att ikraftträdandetiden är alldeles för kort och förslaget avstyrks. Beroende på vilka förslag som genomförs behöver tiderna anpassas. För kort tid för ikraftträdande riskerar att genomförandet av till exempel nya typer av insamling behöver hastas fram och bidrar inte till medborgarnas förtroende för avfallshanteringen eller bidrar till att nå återvinningsmålen. Flera olika typer av beslut om dispenser kommer att påverkas och hur det ska hanteras behöver förtydligas.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande