

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Yttrande

Handläggare:
Mattias Hogvall

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

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet, dnr. KN2024/02249 Remisstid: 14 februari 2025.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (nämnden) har synpunkter bland annat områdena tillsynsfördelningen, aktörers ansvar för avfall, sanktioner, flyttad beslutanderätt, avfall under kommunens ansvar och dispenser från utsortering av bioavfall i promemorian. Nämnden utvecklar synpunkterna nedan.

Förändringar i tillsynen på avfallsområdet

Avfallstransportörer

I närtid har utvecklingen av avfallstillsynen gått fort, flera regeringsuppdrag samt projekt inom olika miljösamverkan har skyndat på detta.

Vissa kommuner och länsstyrelser har även fått ökat fokus på problematiken på grund av lokal avfallsbrottslighet. Detta har också lett till ekonomiska satsningar för att stärka tillsynen, vilket har resulterat i att delar av Sverige idag har en fungerande tillsyn med samverkan med en rad andra myndigheter. Rutiner och arbetssätt har utvecklats inom denna samverkan. Som exempel utförde 18 kommuner med länsstyrelsen och andra myndigheter i Stockholmsområdet en insats hösten 2024 mot illegala avfallstransporter. Denna insats och exempel på samverkan skulle inte vara möjlig om kommunerna framtogs ansvaret för tillsynen av avfallstransporter.

Avfall är mest ett lokalt problem även om transporter sker mellan kommuner, men uppkomsten är alltid i en kommun. Det är vid källan som det är viktigast att bedriva rätt och bra tillsyn. Kommunerna har en lokalkännedom som är viktig för att bedriva tillsyn på dessa verksamheter. Det är också viktigt att kommunerna har ansvaret för att kunna bedriva tillsyn på transportörerna.

Det finns risk att det uppkommer ett glapp i informationsutbytet mellan olika myndigheters tillsyn om kommunen har tillsyn på producenten, länsstyrelsen har tillsyn på transporterna och kommunen har tillsyn på mottagaren. Nämnden anser att en sådan uppdelning av tillsynsansvaret skulle vara olycklig och kunna möjliggöra för verksamheter att utnyttja systemen.

För att kunna genomföra en bra och likvärdig tillsyn utifrån lokala förutsättningar och kunskap om lokala förhållanden är samverkan som beskrivs ovan mellan olika myndigheter mycket viktig. Nämnden anser vidare att om tillsynsansvaret ligger kvar hos kommunerna kan länsstyrelserna i samverkan med kommunerna göra fler, större och samordnade tillsynsinsatser till nytta för avfallssverige.

Nämnden anser att mer tillsynsvägledning och fler tillsynsinsatser i samverkan är viktigt för alla kommuner oavsett storlek på kommunen. Nämnden önskar även att länsstyrelserna får en tydligare och mer utpekad samordningsroll i arbetet kring avfallstransporter för att säkerställa ett bra stöd och vägledning till alla kommuner.

Enligt den nationella tillsynsstrategin har dock länsstyrelserna redan en utpekad samordningsroll för tillsyn enligt miljöbalken och i fokusområdet avfall finns preciseringen illegal avfallshantering. Som åtgärd där anges att länsstyrelser anordnar myndighetsgemensam tillsyn där den aktuella kommunen för tillsynsinsatsen bjuds in. Nämndens uppfattning är att alla länsstyrelser i dagsläget inte driver en myndighetsgemensam tillsyn som motsvarar behovet och efterfrågan från kommunerna.

Nämnden anser att ingen förändring ska ske vad gäller ansvaret över att bedriva tillsyn över avfallstransportörer.

Tillsyn på avfallsregistret (farligt avfall)

Nämnden anser att det är otydligt vem som har ansvaret för att bedriva tillsyn över inrapporteringen i avfallsregistret för farligt avfall (kap. 6 11 § avfallsförordningen). Nämnden tolkar promemorians förslag att Naturvårdsverket ska vara ansvarig tillsynsmyndighet för all inrapportering. Nämnden ser utmaningar med det eftersom tillsyn av all inrapportering även skulle behöva innebära platsbesök på verksamheter för att kunna säkerställa att all inrapportering görs och att den görs på rätt sätt. Det räcker inte att enbart bedriva tillsyn på det inrapporterade materialet för att upptäcka avvikelser utan tillsyn behövs även på verksamheterna för att kontrollera vad som borde ha rapporterats in.

Tillsyn på den kommunala avfallshanteringen

Promemorians förslag att länsstyrelsen tar över tillsynsansvaret för den kommunala avfallshanteringen, måste förtydligas. Nämnden tolkar förslaget att det innebär att kommunens tillsynsansvar för avfallshantering enligt 15 kap. miljöbalken vid verksamhet som kommunen själv bedriver tas över av länsstyrelsen.

Det är inte ovanligt att kommuner bedriver avfallshanteringsanläggningar som delvis hanterar avfall under kommunens ansvar samt avfall som inte kommunen har ansvar för. Nämnden anser att det skulle kunna uppstå gränsdragningsproblem vad gäller tillsynen på dessa anläggningar om två myndigheter ska ha tillsyn på samma anläggning men olika delar. Annan fördelning av tillsynsansvaret bör föregås av en väl genomarbetad konsekvensutredning.

Nämnden anser att detta inte speglar syftet med promemorian. Nämnden anser att det är enklare och tydligare för verksamhetsutövaren (oavsett om den är kommunal eller inte) när en tillsynsmyndighet bedriver all tillsyn på verksamheten.

Det är inte enbart inom avfallsområdet som en del av kommunen har tillsyn på andra delar av kommunen utan detta förekommer även inom andra verksamheter som till exempel skolor, förskolor, dricksvattenanläggningar eller vid förorenade områden.

Förändringar och förtydliganden av olika aktörers ansvar för avfall

Promemorians förslag att införa en ny definition av vad som avses med fullständig behandling är ett bra förslag. Då denna definition påverkar när ansvaret för avfallsproducenten upphör är det viktigt att tillsynsmyndigheten får vägledning i frågan. Nämnden anser att en vägledning behöver vara tillgänglig innan lagstiftningen träder i kraft.

Promemorians förslag att producenten och mottagaren av avfallet kan i olika scenarion bära ansvaret för avfallet under transporten kan skapa förvirring vid tillsynen. Förslaget beskriver att i situationer där en avfallsproducent anlitar en transportör att lämna avfallet till en mottagare för behandling övergå ansvaret till mottagaren först när avfallet har lämnats hos den som avser att behandla avfallet. I det omvända fallet, att mottagaren anlitar en transportör för att hämta avfallet hos avfallsproducenten, övergå ansvaret till mottagaren när transportören tar emot avfallet. Det som avgör vem som har ansvaret för avfallet är vem som anlitar transportören.

I vilket fall är inte transportören ansvarig i något scenario, detta kan möjliggöra möjligheter att fusk. Då transportören inte har ansvaret blir det svårare för tillsynsmyndigheten att ställa direkta krav på den som hanterar avfallet utan måste gå via producenten eller mottagaren. Det måste finnas bra möjligheter att säkerställa att inget avfall försvinner under transporten och möjligheter att ställa krav på inventering av avfallet vid producenten och mottagaren för att säkerställa hela avfallsflödet. Alternativt kan ansvaret för avfallet under transport läggas på transportören vilket skulle kunna underlätta för tillsynsmyndigheterna att ställa relevanta krav på den som faktiskt utför transporten av avfallet.

Nämnden delar inte bilden av att detaljhandel har en fungerande avfallshantering utanför kommunens system. Innan de nya lagändringarna var avfallssorteringen i många av dessa verksamheter bristfällig med avseende på bland annat sortering. Promemorian redovisar inte något resultat av redan genomförda lagändringar.

Nämnden anser att hanteringen av matfett faller in i samma problematik, det är ett känt problem att oseriösa aktörer samlar in gammalt matfett för att sedan transportera det utanför Sverige för att sedan göra drivmedel.

För att motverka dessa problem behövs effektiv tillsyn. Kommunen bedriver tillsyn på detaljhandel men om ansvaret för att kontrollerna avfallstransportörer skulle flyttas från kommunerna skulle det försvåra kommunens möjligheter att bedriva en bra tillsyn. Nämnden anser att konsekvensanalysen av förslaget är bristfällig och anser att risken för ökad brottslighet som en konsekvens av förändringen behöver analyseras ytterligare.

Straffsanktioner och miljöstraffsavgifter

Nämnden anser att straffsanktioner och miljöstraffsavgifter behöver ses över och skärpas för gynna och stärka de företag och verksamheter som vill göra rätt.

Det är viktigt att tillsynen fungerar, då det är tillsynsmyndigheten för just den avvikelser som ansvarar för att besluta om de straffsanktionsavgifter som finns.

Ändrad benämning för dispens från det kommunala ansvaret

Bestämmelserna kring dispensmöjligheter från det kommunala ansvaret har skrivits om. Benämningen dispens har ersatts med att kommunen eller länsstyrelsen efter begäran får besluta om att någon annan får hantera avfallet som kommunen har ansvaret över. Ett beslut om att frånga de generella bestämmelserna är exakt vad en dispens syftar på. Nämnden anser att väletablerade benämningar ska användas för att skapa mer tydligheter i lagstiftningen.

Beslutanderätt för verksamheter flyttas till länsstyrelsen

Promemorian föreslår att flytta beslutanderätten till länsstyrelsen för yrkesmässiga verksamheter som vill att avfall under kommunalt ansvar ska hanteras av någon annan än kommunen. Anledningen är att verksamheter kan vara verksamma över kommungränser och att de inte ska behöva ansöka om flera undantag. Dock kan det innebära att verksamheter istället måste ansöka om dispens/undantag både hos kommunen och hos länsstyrelsen för samma avfallshantering, t.ex. om de inte kan separera innehållet från förpackningen och innehållet är avfall under det kommunala ansvaret. Nämnden anser att då blir det svårt att göra en samlad bedömning och det kommer förmodligen krävas mer resurser än om prövningen enbart skulle ske på en myndighet.

Nämnden anser också att det saknas en tydlig utredning och bedömning av vilka konsekvenser det får att flytta beslutanderätten från kommunen till länsstyrelsen för yrkesmässiga verksamheter men inte för privatpersoner. Nämnden ser en risk med att sådana ärenden kan innefatta en stor bredd av verksamheter och avfallstyper där det krävs väldigt olika bedömningar beroende på situationen. Det är också ottydligt hur stor andel av verksamheterna som idag behöver söka dispens i flera kommuner och om det utgör en så betydande del att det är värdefullt att flytta beslutanderätten till länsstyrelsen.

Flyttad beslutanderätt till länsstyrelsen påverkar spridning av eget slam på åkermark

För vissa verksamheter anser nämnden att det försvårar både för länsstyrelsen, kommunerna och verksamheter att flytta beslutanderätten till länsstyrelsen. T.ex. behöver lantbruk idag ansöka om dispens från den kommunala ensamrätten för att sprida eget avloppsslam på sin egen åkermark. En dispens som idag hanteras av kommunerna. Eftersom kommunerna redan bedriver tillsyn på lantbruken och deras gödselhantering i övrigt är det praktiskt att även dispenserna hanteras av kommunen. Lantbruken betalar idag en årlig tillsynsavgift till kommunen. Som nämnden förstår promemorian ska lantbruken nu betala en årlig tillsynsavgift till länsstyrelsen om de har ansökt om dispens. Nämnden ser inte fördelarna för verksamheten med detta. Nämnden ser också att det då skulle bli olika hantering av spridning av slam baserat på om det gäller privatpersoner eller verksamheter. Spridning av slam på egen tomtmark för privatpersoner skulle hanteras av kommunen medan spridning av slam på åkermark som utförs av verksamheter hanteras av länsstyrelsen.

Förtydligt undantag från avfall under kommunens ansvar

Nämnden tycker att det är positivt att det blir tydligare vilket avfall som undantas från kommunens ansvar i 15 kap. 14 § miljöbalken. Det är bra att det förtydligas att undantaget både gäller fastighetsägare och nyttjanderättshavare och att det endast avser bioavfall. Idag är det ottydligt när undantaget gäller.

5 kap. 15 § avfallsförordningen

Nämnden tycker också att det är positivt att 5 kap. 15 § i avfallsförordningen förtydligas så att det framgår att anmälningsplikten enbart avser livsmedels- och köksavfall. Det blir tydligare då att kompostering av livsmedels- och köksavfall kräver en anmälan enligt avfallsförordningen. Idag verkar det vara olika bedömningar kring om det krävs dispens enligt kommunala ensamrätten eller en anmälan enligt avfallsförordningen samtidigt som flera kommuner också skrivit in en anmälningsplikt i sina lokala avfallsföreskrifter.

Idag hänvisar flera kommuner till 5 kap. 15 § när man ska anmäla eldning av en byggnad. Det är bra att det tydliggörs att en sådan anmälan inte kan sökas enligt den paragrafen.

Smittförande avfall undantaget från kravet på att avskilja förpackningar från dess innehåll

I promemorian föreslås att smittförande avfall ska undantas från kravet på att avskilja förpackningar från sitt innehåll. Anledningen till detta är bl.a. att det enligt Jordbruksverket är omöjligt att skilja en förpackning helt och hållet från sitt innehåll om innehållet består av animaliska biprodukter. Nämnden anser att detta är positivt i de fall det avser avfall som t.ex. måste förbrännas p.g.a. reglerna för animaliska biprodukter.

Nämnden saknar däremot en definition kring smittförande avfall. Det är otydligt för nämnden om det avser att innefatta alla animaliska biprodukter, oavsett kategori. Enligt nämndens uppfattning har Jordbruksverket tidigare bedömt att animaliska biprodukter i kategori 3 och bearbetat kategori 1 och kategori 2 material i de allra flesta fall kan hanteras enligt avfallslagstiftningen och alltså inte ska undantas kravet på att avskilja innehållet från förpackningen.

Nämnden anser att det även fortsättningsvis ska krävas dispens från att avskilja avfall från förpackningen om det inte bedöms utgöra en stor smittrisk utifrån vägledning från Jordbruksverket.

Dispenser från utsortering av bioavfall

I promemorian föreslås att dispens från utsortering av bioavfall ska sökas hos Naturvårdsverket istället för hos kommunen. Nämnden anser att konsekvenserna av detta inte är tillräckligt beskrivna.

Eftersom dispens från att avskilja förpackningar från dess innehåll fortsatt ska sökas hos kommunen känns det logiskt att även dispens från utsorteringskravet för bioavfall ska sökas hos kommunen. Om t.ex. en livsmedelsbutik ansöker om dispens från att avskilja innehåll från förpackning behöver den samtidigt en dispens från att sortera ut det bioavfall som inte kan avskiljas. Nämndens uppfattning är att det skulle kunna försvåra för butiken om den behöver ansöka om dispens hos två olika myndigheter. Nämnden anser vidare att det rimligtvis bör vara enklare för kommunen att bedöma ansökningarna då de har mer lokal kunskap om butiker och andra verksamheter i kommunen. Kommunerna kan även genom tillsynen få uppgifter om verksamheternas möjligheter att sortera ut avfallet.

Nämnden anser slutligen att vad gäller insamling av bioavfall, är det mer logiskt att Naturvårdsverket handlägger dispenser eftersom det är kommunerna som ansöker om dessa.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Klara Ellström
ordförande

Susanna Nordström
nämndsekreterare