



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över promemorian Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi, KN2024/02249, Svar senast 2025-02-14

Er beteckning: KN2024/02249

Länsstyrelsen i Skåne län (nedan länsstyrelsen) har i processen att ta fram detta yttrande samverkat med några av länets kommuner samt andra länsstyrelser. Under denna samverkan framkom det att våra myndigheter tolkar remissens förslag olika, främst om tillsynsansvar mellan kommun och länsstyrelse. Därför vill länsstyrelsen börja med att framföra att det är en stor brist att remissen medger tolkningsutrymme och önskar genomgående att förslag förtydligas och förklaras mer ingående för att länsstyrelsen ska kunna utföra en relevant konsekvensanalys.

Sammanfattning

Länsstyrelsen avstyrker en centralisering av tillsynsansvar enligt Miljöbalken 15 kap. och ser att detta kommer att få motsatt effekt i det syfte som remissen vill uppnå, däribland bättre tillsyn och minskad avfallsbrottslighet. Regeringen bör fokusera på att tillsätta medel till myndigheter med tillsynsuppdrag, samt att främja att tillsynen i högre grad finansierar sig självt med relevanta tillsynsavgifter.

Det ändrade tillsynsansvaret kommer att påverka länsstyrelsen i hög grad och vi vill därför påpeka att medel till att rekrytera personal måste erhållas i god tid innan förslagen träder i kraft för att det inte ska uppstå ett glapp i tillsynen.

Länsstyrelsen har sett god effekt och effektivisering av att Naturvårdsverket har infört fokusområde avfall inom tillsynsstrategin 2022-2025. God effekt har också uppnåtts via regeringsuppdragen "Förstärkta insatser mot brottslighet inom

avfallsområdet" och "Utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet". Dessa satsningar har ökat medvetenheten och kunskapen om de brister som finns inom avfallslagstiftningen och hur tillsynsmyndigheter kan arbeta för att stävja detta. Med en centraliserad tillsyn innebär det att redan upprättade arbetssätt och kompetens kan gå förlorade.

Vidare ser länsstyrelsen positivt på att öka återvinningsgrad och materialåtervinningsgrad som mål. Samtidigt riskerar hushållen en betydande ökning av avfallsavgiften, vilket kan komma som en chock då förslagen träder i kraft 1 januari 2026. Ska förslagen genomföras behövs en omfattande informationskampanj till hushåll, företag och organisationer i hela landet. Det ska vara enkelt att göra rätt.

Länsstyrelsen ser positivt på att producentansvaret ökar och hoppas att detta kan leda till att förpackningar utformas på ett sätt som främjar en hög grad av återanvändning eller återvinning. Därigenom kan även behovet av eftersortering i ett längre perspektiv minska och de stora resurser som krävs till detta.

Sist ser länsstyrelsen mycket positivt till förslaget om att avfallsverksamheten i kommuner ska särredovisas enligt god redovisningssed. Detta hoppas länsstyrelsen ska begränsa möjligheterna för illegala avfallsverksamheter att vinna kommunala upphandlingar genom att erbjuda avfallstjänster till mycket lägre priser än seriösa verksamheter.

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

15 kap. 3 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om definitioner i 15 kap. miljöbalken.

15 kap. 7-8 §§

Länsstyrelsen kan inte ta ställning till detta förslag då eventuella föreskrifter som kopplar till 8 § inte finns med i remissen. Länsstyrelsen inväntar besked om vad som begärs av dem vid framtagandet av en nationell avfallsplan.

15 kap. 9-10 §§

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget som tydliggör ansvaret för avfallsproducenten.

Detta kommer att underlätta för tillsynsmyndigheter att rikta beslut till rätt person, organisation eller företag. Det underlättar för avfallsproducenten att veta när dess skyldigheter upphör att gälla förutsatt att de aktuella kriterierna är uppfyllda för att ansvaret ska övergå till nästa led i kedjan.

15 kap. 11-12 §§

Länsstyrelsen tar inte ställning till detta förslag då det är svårt att se konsekvenserna av detta.

Länsstyrelsen ser positivt på att avfall genomgår fullständig behandling, att ansvarsfördelningen är tydlig och att servicegraden ökar gentemot privatpersoner. Det ska vara enkelt att göra rätt. Dock kan detta innebära en markant höjning av avfallsavgift för hushåll, speciellt i glesbygd.

15 kap. 15 §

Länsstyrelsen tillstyrker detta förslag i de två första punkterna.

Länsstyrelsen är medveten om att förbrukat matfett är en problematisk avfallsström som exporteras och används igen till produkter utanför Sverige. Detta förändras dock inte av att ansvaret lyfts från kommunen och till en privat aktör. Detta stävjas av en mer intensiv tillsyn och mer resurser till tillsynsmyndigheter oavsett vem som är ansvarig för tillsyn.

Länsstyrelsen ser en problematik med att kommuner ska inneha ett andrahandsansvar för avfallsproducenter. För att uppnå de mål som finns kring avfall är detta bra, men detta kan vara svårt för kommunerna att leva upp till. För att transportera, ta emot, behandla och återvinna/bortskaffa avfall enligt avfallslagstiftningen krävs en gedigen infrastruktur, kompetens och fordonsflotta som är dyr att upprätthålla och tar lång tid att bygga upp. Om dessa ska stå i beredskap utan att fullt ut användas är detta en kostnad som drabbar hushållen.

15 kap. 17-18 §§

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen.

Länsstyrelsen ser positivt på att underlätta den administrativa börda som idag ligger på yrkesmässiga verksamheter som hanterar kommunalt avfall. Länsstyrelsen ser trender att ju svårare hantering och lagstiftning som finns inom avfall, desto mer florerar avfallsbrottsligheten. Det är inte skäl att begära av en yrkesmässig verksamhet som hanterar kommunalt avfall att söka dispens i varje kommun de är verksamma i, speciellt för verksamheter som verkar i hela landet.

Länsstyrelsen ser även en svårighet att säkerställa att avfallet behandlas på ett sätt som ger en materialåtervinning eller annan återvinning som är åtminstone likvärdig med den kommunala behandlingen. Länsstyrelsen önskar tydliggörande i denna bedömningsfråga och ifall länsstyrelsen ska utgå från respektive kommuns behandling eller någon form av medel- eller medianbehandling för hela länet av respektive fraktion.

Det är oklart vilken del av berörda kommuner som ska få yttra sig. Att det skulle vara till den kommunala tillsynsmyndigheten, som det i dagsläget är kutym att begära yttrande från, borde anses som irrelevant om all avfallstillsyn flyttas från kommun till länsstyrelse. En flytt av all avfallstillsyn från kommun till länsstyrelse kommer medföra att kommuner inte har någon kunskap eller kännedom i de frågorna, på längre sikt. Således vore det rimligt att en begäran om yttrande sker till den kommunala avfallshanteraren. Dock finns det en risk att den kommunala avfallshanteraren i sitt egenintresse inte vill se en yrkesmässig verksamhet hantera sitt eget kommunala avfall. Detta då infrastruktur, kompetens och fordonsflotta riskerar att bli överflödiga.

Länsstyrelsen ser positivt på att beslut kan tidsbegränsas och ser gärna att detta borde vara ett krav så som förslaget ser ut. I Skåne finns 33 kommuner och om en yrkesmässig verksamhet söker dispens för hela Skåne, innebär detta att beslutets förutsättningar ska vara aktuell för alla kommuner samtidigt. Detta blir mycket svårt för länsstyrelsen att tillgodose utan att tidsbegränsa besluten. Att tidsbegränsa besluten innebär dock en större administrativ börda.

Samprövning vid tillståndsansökan

I promemorian anges att om beslutet om undantag avser en verksamhet som samtidigt utgör en miljöfarlig verksamhet och som ska anmälas enligt 9 kap. Miljöbalken, bör handläggningen samordnas så långt som möjligt. Länsstyrelsen antar att det även är tillståndspliktiga verksamheter som avses. Vid länsstyrelserna är det

miljöprövningsdelegationerna som prövar ärenden om tillstånd enligt kap 9 Miljöbalken i enlighet med Förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer. I det fall att handläggningen av ärenden om undantag ska kunna samprövas med tillståndsansökning enligt 9 kap behöver 3 § Förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer uppdateras så miljöprövningsdelegationerna har möjlighet att ta in denna prövning.

26 kap. 3 §

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget med motivering under rubrik 1.7, 2 kap. 28, 30, 31 & 32 §§.

27 kap. 7 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen ser positivt på att införa detta lagförslag då ökad transparens kan leda till en ökad kontroll av upphandling av avfallstjänster inom kommunerna.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

7 kap. 8 a §

Avgiftsklass

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget om avgiftsklass 3 för begäran enligt punkt 3.

Begäran enligt punkt 3 motsvarar inte den handläggning som krävs för anmälningar enligt punkt 1 och 2. Det kommer att krävas längre handläggningstider för att hantera begäran enligt punkt 3 än vad som krävs för att handlägga anmälningar enligt punkt 1 och 2.

Länsstyrelsen ska ge alla berörda kommuner tillfälle att yttra sig över en begäran, vilket för Skåne Län kan innebära yttranden från 33 kommuner som tycker olika i samma ärende. Vidare ska länsstyrelsen pröva frågan om att avfallet ska behandlas på ett sätt som ger en materialåtervinning eller annan återvinning som är

åtminstone likvärdig med den kommunala behandling för varje kommun som ansökan gäller. Varje kommun har olika förutsättningar att hantera sitt avfall och länsstyrelsen måste ta hänsyn till detta i sin bedömning.

Årlig tillsynsavgift

Länsstyrelsen önskar ett förtydligande gällande årlig tillsynsavgift på 1000 kronor för sökande enligt de första två punkterna i paragrafen för att kunna ta ställning till förslaget. Länsstyrelsen anser att 1000 kronor/år är för lite för att bedriva tillsyn.

Om denna avgift ska betalas till den länsstyrelse dit anmälan skickas kommer vissa länsstyrelser att få mer resurser till att bedriva tillsyn jämfört med andra. Anmälan ska skickas till den länsstyrelse där en majoritet av verksamheten bedrivs eller där verksamheten har sitt säte. Samtidigt gäller beslut enligt punkt 1 och 2 för hela Sverige och tillsyn ska bedrivas jämnt över landet. Länsstyrelsen önskar få svar på hur denna tillsynsavgift ska fördelas för att uppnå en god och jämlik tillsyn i hela landet.

Länsstyrelsen har en betydande andel anmälnings- och tillståndsärenden från utländska företag som transporterar avfall över gräns. Länsstyrelsen ser en svårighet att bedriva jämlik tillsyn över inhemska och utländska företag då avgiften är lika stor oavsett hur många avfallstransporter som sker. Länsstyrelsen möter motstånd bland verksamheter som känner att de inte får lika mycket tillsyn för samma avgift.

Utöver detta vill länsstyrelsen få svar på hur vi ska bedriva tillsyn på de handlare och mäklare av avfall som har sitt säte utomlands och inte kommer i fysisk kontakt med avfall i Sverige eller är baserat i Sverige men som aldrig hanterar avfall fysiskt.

Länsstyrelsen ser inte att vi har något lagstöd att bedriva tillsyn på detta, då lagstöd utgår från att avfall "hanteras" och undrar hur länsstyrelsen ska ta ut en avgift för en tillsyn som inte kan bedrivas.

7 kap. 15 §

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget om 800 kronor på en hel timmes handläggningstid.

I Skåne Län bedrivs tillsyn enligt Miljöbalken av 33 kommuner tillsammans med andra tillsynsmyndigheter. Varje kommun beslutar om sina timtaxor för att bedriva tillsyn enligt Miljöbalken. Denna

timtaxa höjs i stort sett varje år enligt nyckeltal i varje kommun. I skrivande stund har Skåne Läns 33 kommuner en medeltimtaxa på 1185 kronor och mediantimtaxa på 1194 kronor. Trots detta har kommuner svårt att finansiera sin tillsyn enligt Miljöbalken.

Utan tillräcklig finansiering kommer länsstyrelsen inte att kunna bedriva en tillräcklig och jämlik tillsyn. Dessutom föreslås en fast avgift, som inte höjs årligen enligt nyckeltal utan som kräver en ändring i förordning för att modifieras. Detta innebär stor administrativ börda för regeringen samt alla remissinstanser när taxan ska ändras för att motsvara dagens kostnader för att bedriva en god tillsyn. Länsstyrelsen efterfrågar information om ifall tillsyn ska finansieras med skattemedel via förvaltningsanslag.

Utöver det konstaterar länsstyrelsen att hela förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt Miljöbalken är i stort behov av uppgradering, då såväl avgiftsnivåerna generellt som upplägget i flera kapitel, inkl. 2 kap., är så bristfälligt upplagda i förhållande till dagens regelsystem att de idag inte på något sätt motsvarar tillsynsbehovet. Att genomföra de ändringar som föreslås i förslaget kommer ensamt inte att ge länsstyrelserna de medel som behövs för att genomföra den tillsyn som förslaget innebär ska läggas på länsstyrelserna.

Speciellt då det inte är medtagen någon form av övergångsperiod som medför möjligheten att inom tilldelade medel säkerställa att nödvändiga personella resurser finns tillgängliga i respektive berörd myndighet. Fram tills detta är på plats kommer det förekomma ett tillsynsglapp som är betydligt större än vad som framställs i bakgrundsbeskrivningen till premorian.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen.

Länsstyrelsen ser positivt på att restavfall inte får deponeras och ser även att begreppet "grovavfall" kommer att kunna tillgodose behovet av att deponera skrymmande restavfall.

Länsstyrelsen ser också en risk med att illegal export för bortskaffning av avfall kommer att öka och måste därför förstärka

upp med extra personal för tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter.

1.7 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

2 kap. 28, 30, 31 & 32 §§

Länsstyrelsen avstyrker förslagen.

Tillsynsansvar

Länsstyrelsen delar inte den bakgrundsbeskrivning som framställs i promemorian om att fördelningen av tillsynsansvar inom avfallsområdet är otydlig i dagens regelverk. Framför allt är det inte otydligt när det gäller merparten av avfallshanteringen, det vill säga den som sker på miljöfarliga verksamheter. Det finns möjligen en viss otydlighet beträffande avfallstransporter eftersom kommunerna har tillsyn över nationella avfallstransporter, men inte på gränsöverskridande avfallstransporten. Därtill även problemen med att verksamheter har sina tillstånd för avfallstransporter kopplade till ett geografiskt lokaliserat huvudkontor, men med spridd verksamhet över hela landet eller delar av landet. Men detta problem kommer att kvarstå även om tillsynen flyttas till länsstyrelserna.

Att viss tillsyn inte bedrivs beror dock enligt vår uppfattning inte på att tillsynsansvaret är otydligt, utan på helt andra orsaker - som exempelvis ren resursbrist samt den praktiska svårigheten i att bedriva tillsyn över transporter när den myndighet som har tillsynsansvaret inte samtidigt ges rätt att stoppa transporter på väg, eller ges någon rimlig möjlighet att veta vilka transporter som utgörs av avfallstransporter.

De svårigheterna kvarstår i det förslag som nu remitterats och arbetsuppgiften kommer därmed inte bli enklare eller erhålla en högre kvalitet bara för att ansvaret läggs på en annan myndighet.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att det förslag som nu remitterats medför en stor lucka i fördelningen av tillsynsansvar. I dagens fördelning av tillsyn ges länsstyrelserna tillsyn över "avfall, farligt avfall och producentansvar" för de miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen

(2013:251) (se 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Motsvarande typ av formulering finns inte i 2 kap. 31 § miljötillsynsförordningen, som i övrigt motsvarar 29 § fast för kommunernas tillsynsansvar.

Att motsvarande formulering inte finns där beror såklart på att kommunerna i dagsläget har ett grundläggande ansvar för tillsyn över 15 kap. Miljöbalken och därför behövs ingen motsvarande formulering. I det nu remitterade förslaget vänds det grundläggande tillsynsansvaret över 15 kap. Miljöbalken till det motsatta, men kommunerna ges ingen motsvarighet till det som idag finns för länsstyrelserna. Samtidigt har de fortfarande kvar tillsynsansvar enligt 9 kap. Miljöbalken, som fortfarande omfattar en stor del av den fysiska avfallshanteringen - både den hantering som sker hos de miljöfarliga verksamheter där avfall uppstår och den hantering som sker på anläggningar som är anmälningspliktiga enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251).

Merparten av den fysiska hanteringen av avfall är i praktiken tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 9 kap. Miljöbalken - inte enligt 15 kap. miljöbalken. Samtidigt finns det vissa detaljregler i 15 kap. Miljöbalken som är direkt tillämpbara på den hantering som i övrigt sker i enlighet med tillstånds- och anmälningsplikten enligt 9 kap. Miljöbalken.

Med nuvarande formulering i 2 kap. 29 och 31 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13) så utgör den otydligheten i regleringen av avfallshanteringen inget problem för tillsynsmyndigheterna, eftersom både kommuner och länsstyrelser ges tillsynsansvar över den avfallshandling som sker på anläggningar där respektive myndighet har ett tillsynsansvar över 9 kap. Miljöbalken. Så som förslaget är utformat så blir det däremot problematiskt.

Effekten av det remitterade förslaget

1. Länsstyrelserna ska ha tillsyn över all hantering av avfall enligt 15 kap. Miljöbalken.
2. Kommunerna ska ha tillsyn över miljöfarliga verksamheter som är anmälningspliktiga (och i förekommande fall delegerad tillsyn över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter enligt 1 kap. 18 § miljötillsynsförordningen (2011:13)). Detta ansvar gäller både miljöfarliga avfallshanterare som beskrivs i 29 kap.

miljöprövningsförfordningen (2013:251) och alla andra typer av miljöfarliga verksamheter. Hos dessa verksamheter hanteras avfall i den dagliga verksamheten, antingen som primärt producerat avfall, som hanterat avfall eller som sekundärt producerat avfall.

3. Kommunerna ges ingen möjlighet att bedriva tillsyn över de detaljregler kring fysisk hantering av avfall som framgår av 15 kap. Miljöbalken.
4. Samtliga miljöfarliga verksamheter kommer därmed ha dubbla tillsynsmyndigheter över sin dagliga verksamhet - länsstyrelsen för all hanteringen av avfall och kommunen för all övrig miljöfarlig verksamhet i de fall kommunen har tillsyn enligt 9 kap. Miljöbalken.
5. Länsstyrelserna sätts i en omöjlig situation där tillsyn ska bedrivas över den fysiska avfallshanteringen vid tusentals C- och U-verksamheter där kommunen bedriver tillsyn över resterande delar av den miljöfarliga verksamheten. Detta är en enorm utökning av de tillsynsobjekt som länsstyrelserna har i dagsläget. Länsstyrelserna ges samtidigt ingen möjlighet att ta in avgifter och ges därmed inte resurser för att bedriva tillsyn över den fysiska avfallshanteringen på de miljöfarliga verksamheter där kommunen har tillsyn enligt 9 kap. Miljöbalken.

Utöver detta är det oklart vilken roll lagstiftaren åsyftar att kommunen har eller ska ha. Kommunen har många roller, oavsett om det sker inom direkt styrd kommunal verksamhet eller genom bolagsform eller genom kommungränsövergripande samarbeten. Vissa roller medför lagstadgade skyldigheter men som får utföras i privat regi. Det är högst oklart ifall förslaget som sådant kan innebära en snedvriden konkurrens där det privata näringslivet tilldelas andra förutsättningar än de som drivs i kommunal regi.

Det behöver därför i lagförslagen eller förarbetet förtydligas vilken del av kommunens uppdrag som lagstiftaren menar. Länsstyrelsen ser också att det i förslaget inte tydliggjorts de andra roller en kommun kan ha, men då som avfallsproducent. Kommunen har skolor, vårdlokaler med mera i direkt regi som avfallsproducent, där det också ställs krav och skyldigheter på att följa avfallslagstiftning enligt 15 kap. Miljöbalken. Även detta hamnar under länsstyrelsernas tillsyn. Det behöver därför tydliggöras ifall det är den kommunala verksamheten som ska särskiljas från kommunal tillsyn eller ifall det

är verksamhetens art som ska avgöra om det är kommunal tillsyn eller länsstyrelsens tillsyn.

Länsstyrelsen utgår från att det inte är de här effekterna som lagstiftaren är ute efter men konstaterar att det är de effekterna som i praktiken uppstår så som förslaget är formulerat.

Länsstyrelsen vill också påpeka att tillsyn på handlare och mäklare av avfall är mycket svår att bedriva då dessa verksamheter ofta står på en hemadress där själva verksamheten inte bedrivs. Exempelvis en handlare som har en kontorslokal i Stockholm men inga anställda, det är bara ett skalbolag där de anställda ligger i ett annat bolag i Danmark. Länsstyrelsen ser också en generell brist på lagstöd för att kunna bedriva tillsyn på handlare och mäklare och kan enbart använda sig av farligt avfall-registret och den miljöstraffavgift som är kopplad till farligt avfall rapporteringen. Länsstyrelsen önskar en utvecklad lagstiftning som tillåter att tillsyn bedrivs på ett effektivt sätt på dessa verksamheter.

Det 1 januari 2023 infördes lagstiftning om att kommuner kan besluta att en mindre avfallsverksamhet ska ansöka hos länsstyrelsen om att prövas för ekonomisk säkerhet. Länsstyrelsen Skåne har mottagit 4 ärenden sedan lagen trädde i kraft. Därav har inte Länsstyrelsen ännu kunnat utvärdera effekten av denna lagstiftning utifrån perspektivet avfallsbrottslighet. Om tillsynsansvaret ändras enligt förslaget måste denna prövningsmöjlighet skrivas om.

Samarbetet med kommunerna vid tillsyn enligt Miljöbalken

Länsstyrelsen har de senaste åren arbetat upp ett gott samarbete med länets kommuner, mycket tack vare regeringsuppdragen "Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet" och "Utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet". Länsstyrelsen ser att flera kommuner inom länet arbetat upp kompetens, rutiner och mallar för att bedriva en effektiv tillsyn själva eller tillsammans med andra myndigheter. Dessa kommuner sprider detta vidare till kommuner som inte har samma resurser att tillgå. Detta är ett viktigt och pågående arbete som med detta förslag underminerar det som regeringsuppdragen har arbetat fram. Förslaget underminerar även delvis det arbete som redan gjorts kopplat till tillsynsstrategi som Naturvårdsverket har tagit fram med fokusområde på avfall 2022-2025.

Länsstyrelsen ser att kommuner har olika förutsättningar och att det inte går att generalisera kommunernas tillsynsförmåga. Speciellt när detta gäller punkt 3 i paragrafen.

Sist kan nämnas att länsstyrelsen fortfarande står bakom skrivelsen 2022-03-07 med ärendenummer NV-02193-21 från regeringsuppdraget "Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet". I detta sammanhang kan nämnas ett delat tillsynsansvar över nationella avfallstransporter.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter

11 kap. 8 a §

Länsstyrelsen tar inte ställning till förslaget.

I förslaget framgår det inte vilken myndighet det är som har mandat att fatta beslut om miljöskaktionsavgift.

Länsstyrelsen ser en effektiviseringspotential utifrån att miljöskaktionsavgiften är kopplad direkt till försenad inrapportering till Naturvårdsverket. Genom att det aktuella inrapporteringssystemet möjliggör till datadriven handläggning av dessa miljöskaktionsavgifter bör manuell handläggning av varje miljöskaktionsavgift kunna undvikas. Både gällande beslut om miljöskaktionsavgift, beslut om utdömande av vite samt fakturering.

Detta skulle medföra en effektivare resurshushållning. Därmed borde det åligga Naturvårdsverket att genom ägande av IT-plattform och system administrera aktuell miljöskaktionsavgift. Detta behöver dock säkerställas genom att Naturvårdsverket ges rätt befogenhet för ett sådant arbetssätt. När det kommer till tillsyn över vilka uppgifter som rapporteras in i registret bör det vara samma tillsynsmyndighet som har övrig tillsyn på verksamheten. Verksamhetens tillsynsmyndighet har bättre kännedom över vilket avfall som verksamheten producerar eller hanterar.

11 kap 8 c §

Länsstyrelsen finner det ytterst oklart vilket syftet är med paragrafen då 7 kap. 17 § inte finns i dagens avfallsförordning och inte heller med i premorian som ett förslag till författning.

1.10 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

1 kap. 4 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslag på definitioner.

1 kap. 8 §

Länsstyrelsen tar inte ställning till förslaget om fastighetsnära insamling då det är mycket svårt att överskåda dess konsekvenser.

Det är ytterst oklart varför det på nationell nivå behöver fastställas exakt avstånd från fastighetsgränsen fastighetsnära insamling bör ske. Lokala förutsättningar och befintlig infrastruktur måste beaktas. Det är även oklart om kravet kommer medföra att många detaljplaner behöver ses över för att säkerställa att insamlingsplatser blir tillgängliga inom avståndet som föreslås.

Länsstyrelsen vill påpeka att det avstånd på 50 m i detaljplaner till utrymme för källsortering i Plan- och bygglagen tas bort till sommaren 2025. Detta ska regleras i 11 kap. 1 § BFS 2024:8. Länsstyrelsen ser en risk i att 400 m för fastighetsnära insamling kan komma att bli norm för ”i anslutning till en byggnad” enligt BFS 2024:8.

Om detta sker blir det längre till avfallsutrymmen inom detaljplanelagda områden. Tillsammans med andra förslag i denna remiss kommer även detta utrymme att behöva bli större på grund av fler fraktioner som ska sorteras. Detta arbete med detaljplaner kan bli problematiskt och nedskräpning riskerar att öka. Länsstyrelsen önskar en synkning av denna remiss och BFS 2024:8.

Länsstyrelsen ser även att genom remissens förslag får länsstyrelsen tillsyn på fastighetsnära insamling.

1 a kap. 6 §

Länsstyrelsen ser positivt på nationella mål för att öka återanvändning och materialåtervinning men tar inte ställning till förslaget.

Länsstyrelsen noterar att målen gäller kommunalt avfall och därav faller tillsynen över uppfyllandet på länsstyrelsen eftersom detta blir

en kommunal skyldighet. Länsstyrelsen förstår dock inte hur tillsyn ska bedrivas på viktprocenten som föreslås. Det framgår inte av förslaget om dessa viktprocent ska uppnås i varje kommun eller om dessa viktprocent ska gälla för hela Sverige eller respektive län.

Utöver detta vill länsstyrelsen uppmärksamma regeringen på att det förekommer en betydande export av plast till t.ex. Tyskland som återvinns där. Länsstyrelsen undrar hur denna export ska redovisas enligt målen i förslaget.

2 a kap. 1 §

Länsstyrelsen tar inte ställning till förslaget då länsstyrelsen inte undersökt huruvida detta förslag är inom ramen enligt annan lagstiftning, såsom Kommunallagen.

Det som länsstyrelsen dock ser är att många anmälningspliktiga och tillståndspliktiga avfallsanläggningar i länet redan infört ett liknande system för återbruk.

3 kap. 2 §

Länsstyrelsen tar inte ställning till förslaget.

Länsstyrelsen ser generellt positivt på utökad sortering. Dock innebär detta förslag en svårighet för avfallsinnehavaren, om det så är en privatperson eller ett företag, att hålla isär punkt 2 och 4 i förslaget. Det skulle krävas omfattande informationsinsatser för att få avfallsinnehavare att sortera både förpackningar och det avfall som utgörs av plast, metall, glas och papper separat.

Det skulle även försvåra fastighetsnära insamling som ofta bygger på förpackningar och inte materialströmmar, såsom plast, restavfall, glas, papper och metall. De system för fastighetsnära insamling som redan är på plats skulle behöva byggas om, vilket inte gynnar de kommuner som redan anammat fastighetsnära insamling.

3 kap. 33 §

Länsstyrelsen tar inte ställning till förslaget.

Länsstyrelsen ser positivt på undantag för fastighetsnära insamling i glesbygd och där det finns mycket stora fastigheter, t.ex. skogsfastigheter. Undantagen fattar kommunen beslut om men det är länsstyrelsen som ska bedriva tillsyn på undantagen. Detta kräver

uppbyggnad av en ny och stor samverkan mellan länsstyrelserna och renhållningsbolagen.

4 kap. 1 §

Länsstyrelsen tar inte ställning till förslaget.

Det viktiga är att särregleringen följer med utvecklingen av behandlingsmöjligheter som uppkommer och inte låser fast valet av behandlingsmetod utifrån tillåtlighet enligt äldre miljötillstånd.

4 kap. 3 §

Länsstyrelsen tar inte ställning till förslaget.

Länsstyrelsen ser positivt på att avfall genomgår fullständig behandling och förstår att detta förutsätter en god sortering.

Det har genomgripande funnits problem med att osorterade schaktmassor (exempelvis ÅVC-schakt) använts som anläggningsmaterial, bland annat i samband med sluttäckning av deponier eller på jordbruksmark i produktion. Hög kvalitet på det återvunna materialet innebär att tillräcklig kvalitet inte längre är acceptabel, vilket kan öka utsorteringen och resurshushållningen bättre.

Länsstyrelsen ser dock problem med att förslagen träder i kraft relativt snart och att det krävs tid att bygga upp den infrastruktur som krävs för att utföra ytterligare sortering. Sortering av avfall är dyrt och, som nämnt tidigare, blir det hushållen som får betala för den ytterligare sortering som krävs.

Tillsammans med förslaget i 15 kap. 17 § Miljöbalken har inte kommunerna någon möjlighet att först se över behovet som finns i kommunen innan nya anläggningar måste byggas eller befintliga byggas ut samt göra de anmälningar eller söka de tillstånd som krävs enligt Miljöbalken.

4 kap. 4 §

Länsstyrelsen tar inte ställning till förslaget.

Det är otydligt i förslaget vem som ska ha rätt att göra bedömningen över vad som anses vara orimliga ekonomiska konsekvenser.

Länsstyrelsen tolkar förslaget, utifrån resonemanget i kap. 8.10, att det är producentansvarsorganisationen som avgör ifall det är

orimliga ekonomiska konsekvenser med att separera avfall som inte utgörs av förpackningsavfall från förpackningsavfall. Samtidigt gäller inte producentansvaret för den del av avfallet som inte är förpackningsavfall. Det behövs en klarhet i vem som bedömer ifall det inte går att separera avfallet för att rätt tillsynsmyndighet ska kunna bedriva tillsyn i syfte att säkerställa att lagar och regler efterföljs.

5 kap. 16 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen behöver mer personal för att underhålla och uppdatera register.

5 kap. 19 & 20 §§

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen.

Länsstyrelsen ser positivt på möjligheten att bedriva tillsyn av avfallskedjan uppströms förbrännings- eller samförbränningsanläggningens insamlare alternativt transportörer som lämnat avfall till anläggningen såsom förslaget innebär.

I dagsläget kan detta vara förhindrat utifrån att det kan röra sig om affärshemligheter, såsom kundregister. Detta medför att spårning och korrigering uppströms avfallsflödet förhindras och att de olika tillsynsmyndigheterna för respektive del i avfallskedjan inte kan dela med sig av information för effektiv tillsyn.

En rimlig konsekvens av dessa förslag är att importen av brännbart avfall ökar eftersom en betydande del av dagens infrastruktur är uppbyggd till att förbränna avfall. Möjligtvis kan även export av det avfall som nekas av avfallsförbränningsanläggningar göra att export ökar. Länsstyrelsen ser att mängden avfallstransporter kommer att öka i Skåne län av förslagen. Vi behöver därför mer personal till att kontrollera avfallstransporter, både inhemska och gränsöverskridande.

7 kap. 1 §

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Länsstyrelsen ser det som positivt att uppgifter om avfall samlas in, sammanställs och redovisas för att kunna mäta resultat och mål över tid.

Dock ser länsstyrelsen att det kan bli problematiskt för kommuner att lämna uppgifter om produkter för återanvändning. Länsstyrelsen önskar att regeringen håller isär lagstiftning om avfall respektive produkter för att detta inte ska leda till missförstånd om vilken lagstiftning som ska tillämpas. Dessutom ser länsstyrelsen stora praktiska hinder i att kommuner ska väga eller beräkna mängd på alla de produkter som lämnas in på mottagningsplatserna.

7 kap. 1 a §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Dock hade länsstyrelsen sett en förbättringspotential om dessa uppgifter görs tillgängliga för länsstyrelserna. Detta då länsstyrelsen fattar beslut enligt förslagets Miljöbalken 15 kap. 17 § och ska tillse att yrkesmässiga verksamheter som hanterar kommunalt avfall ska motsvara den återvinning som kommunen har.

7 kap. 2 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget och önskar framföra samma förbättringspotential som till 7 kap. 1 a § ovan. Detta eftersom spårning av avfallstransporter skulle underlätta för tillsynsmyndigheterna.

7 kap. 2 a §

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget.

Detta på grund av samma anledning enligt 7 kap. 1 § ovan. Länsstyrelsen ser att det kan bli problematiskt att blanda in begreppet produkt i avfallslagstiftningen.

Länsstyrelsen ställer sig frågande till syftet med att väga, kontrollera ursprung och sammansättning på alla produkter som lämnas in till mottagningsplatserna samt hur detta ska fungera rent praktiskt. Länsstyrelsen ser att detta kan leda till stora arbetsmiljöproblem om det inkommer produkter som är direkt olämpliga att hantera och kan leda till att giftiga ämnen eller produkter sprids i samhället.

Länsstyrelsen hade önskat att kommunen erhållit en möjlighet att, på plats, besluta att en produkt är ett avfall direkt och utan att en viss tid förflutit enligt förslag 2 a kap. 1 § avfallsförordningen.

7 kap. 2 b §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen ser positivt på att uppgifter om avfall samlas in, sammanställs och redovisas för att kunna mäta resultat och mål över tid.

7 kap. 9 a §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Rapporteringen hade blivit svår utan att kunna rapportera in uppgifter digitalt.

7 kap. 10 a §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med samma motivering som 7 kap. 9 a § ovan.

7 kap. 16 §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med samma motivering som 7 kap. 9 a § ovan.

Bilaga 4 Innehållet i den nationella avfallsplanen

Länsstyrelsen tar inte ställning till förslaget.

Länsstyrelsen inser att arbetet med den nationella avfallsplanen blir mycket omfattande och ser fram emot att avfallsplaneringen får ett större perspektiv än i de kommunala avfallsplanerna samtidigt som det lokala perspektivet inte försvinner.

Länsstyrelsen har i yttrande till kommunala avfallsplaner framhållit följande:

Länsstyrelsen tog 2023 fram Materialförsörjningsplan Skåne med syfte att säkerställa en långsiktig tillgång till ballastmaterial för framtida infrastruktur och bostadsbyggande på ett hållbart vis i Skåne. Kommunen uppmuntras därför till att ha god framförhållning när det gäller uppkomst av massor från planlagda områden och infrastrukturprojekt. Det bör finnas beredskap för att kunna hantera och lagra de avfallsmassor som beräknas uppkomma lokalt i syfte att minska avfallstransporter och att detta avfall omhändertas enligt gällande lagstiftning. Det bör även framgå om det skulle kunna finnas en lämplig avsättning för sådana avfallsmassor i lokala eller större

regionala projekt. Redovisa gärna kommande projekt i avfallsplanen och hur kommunen planerar att hantera uppkomsten av massor.

Med en nationell avfallsplan kan arbetet med att minska transporter av avfallsmassor utökas över länets gränser och lagringsplatser anpassas utan hänsyn till länsgränser.

Länsstyrelsen noterar även att jämfört med kommunala avfallsplaner finns inget avsnitt med i den nationella avfallsplanen om att riskklassa, bedöma risker och redovisa planerade åtgärder gällande nedlagda deponier. Dessa deponier kan vara mycket gamla och innehålla allt från farligt avfall från industrier till blandat hushållsavfall utan något skydd mot läckage. Vi ser en risk med att dessa frågor inte hanteras i samma utsträckning hos kommuner när kravet på de kommunala avfallsplanerna tas bort i förslaget. Vi arbetar aktivt med att informera om nedlagda deponier till kommuner i länet.

Dock ser länsstyrelsen även en stark koppling till läckage av PFAS och nedlagda deponier som, framgent, kommer att utredas mer. Uppmärksamheten kring PFAS ökar incitamenten för att arbeta med nedlagda deponier.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

7 kap. 1 a §

Länsstyrelsen tar inte ställning till förslaget.

Länsstyrelsen önskar en tydligare formulering av ”övervägande del”. Detta kan öppna upp för 51 procent sorterat avfall blandat med 49 procent icke sorterat avfall eller liknande blandningar. Denna vaghet i formuleringen kommer ge konsekvenser på mottagningsplatserna och kan leda till en ökad hotbild mot personalen.

Länsstyrelsen anser att utredaren landar fel i sin slutsats att fastighetsnära insamling är central för att få källsorteringen att fungera. Det centrala är avfallsproducentens kunskapsnivå och intresse av att göra rätt. Därefter kommer de tekniska förutsättningar till att kunna göra rätt. Det behövs en större satsning på kunskapshöjning och beteendepåverkan.

14 Ett nytt 15 kapitel i miljöbalken

Syftet med Miljöbalken 15 kap.

Länsstyrelsen ser en problematik att begreppet avfall ersätts med begreppet resurs. Resurs är ett vidare begrepp och kan syfta till ekonomiska och personella resurser. Avfall är ett väl etablerat begrepp och lagstiftningen är utformad utefter avfallsbegreppet. Den mest grundläggande frågan vid tillsyn är just ifall något är ett avfall eller inte.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen ser positivt till att förändringar kommer i kraft inom kort. Men ser samtidigt ett problem utifrån ett förändrat ansvar av tillsynen mellan kommun och länsstyrelse. Utifrån förslagen som helhet flyttas ett större ansvar över till länsstyrelsen.

För att säkerställa detta ansvar behövs personalförstärkning och även upprättande av nya arbetssätt och rutiner hos länsstyrelsen. Det är därför oklart om länsstyrelsen får rätt förutsättningar att förbereda sig inför det utökade ansvaret. En mer löpande utrullning kan vara att föredra där vissa förslag får olika tidpunkter. Alternativt att tydliga budgetförstärkningar redan nu genomförs så att rekryteringsprocesser kan påbörjas i god tid.

16 Konsekvensutredning

Länsstyrelsens synpunkter är att konsekvensutredningen är mycket kort och inte tar hänsyn till respektive förslag eller summan av förslagen i tillräcklig utsträckning. Det är mycket svårt för länsstyrelsen att utföra en egen konsekvensanalys av remissens förslag i sin helhet.

17 Författningskommentar

Länsstyrelsen Skåne noterar att det saknas författningskommentarer till rubrik 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.9, 1.10 samt 1.11. Lagförslagets intention för dessa rubriker framgår inte i remissen.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med miljöhandläggare Susann Söderberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Rima Dauod och enhetschef Henriette Bonde Nordström medverkat.