



Regeringskansliet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Er beteckning: KN2024/02249

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Västra Götaland (Länsstyrelsen) ser överlag positivt på de föreslagna åtgärderna för att öka materialåtervinningen av avfall och förbättra förutsättningarna för att nå målen i EU:s avfallsdirektiv.

Vi instämmer i behovet av en bred översyn och utveckling av avfallslagstiftningen för att skapa förutsättningar att uppnå en cirkulär ekonomi. Ett systemskifte är nödvändigt för att vi ska nå både miljömålen och de globala hållbarhetsmålen.

Vi ser positivt på de föreslagna förändringarna av tillsynsansvaret, men vill samtidigt framhålla att dessa endast är genomförbara om tillräckliga resurser tilldelas för att hantera de utökade arbetsuppgifterna. Vi tillstyrker därför ändringarna under förutsättning att ett långsiktigt och utökat resurstillskott säkerställs, eftersom förslaget innebär en betydande utvidgning av länsstyrelsernas ansvar inom avfallsområdet. Detta är särskilt viktigt eftersom det redan i dag råder brist på resurser för den avfallstillsyn som länsstyrelsen ansvarar för. Ytterligare uppgifter skulle innebära att befintliga tillsynsuppgifter riskerar att behöva prioriteras ner ytterligare.

Inte minst i ljuset av den ökande brottsligheten inom avfallsområdet finns det en risk att detta kan få oönskade effekter. Vi anser därför att en mer grundlig utredning behövs av hur finansieringen ska ske för den tillsyn som föreslås läggas på länsstyrelserna. Det förslag som presenteras i remissen bedömer vi inte vara tillräckligt för att täcka kostnaderna för tillsynen.

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

15 kap. Avfall och förebyggande av avfall

Länsstyrelsen ställer sig positiv till föreslagen om förändring av kapitel 15 i miljöbalken.

Det är särskilt positivt att kapitlets syfte fokuserar på att främja avfallsförebyggande åtgärder och återvinning, liksom annan hushållning med material, råvaror och energi. Denna inriktning är central för att skapa en cirkulär ekonomi och utgör ett viktigt steg i Sveriges arbete för en grön omställning. Inriktningen bidrar inte bara till minskad miljöpåverkan utan stärker också resurseffektiviteten och långsiktig hållbarhet. Att inkludera hänvisningar till relevanta EU-förordningar bidrar dessutom till en harmonisering och tydlighet i tillämpningen av regelverket.

Länsstyrelsen vill dock framföra vissa förbättringsförslag för att tydliggöra ansvaret för att avfall behandlas korrekt.

§§ 8, 9, 10, 27 och 28

Det hade varit mer tydligt om §§ 9, 10, 27 och 28 placerades tillsammans, likt den nuvarande strukturen i 15 kapitlet.

Det är positivt att det klargörs vem som har ansvaret för en korrekt hantering av avfallet. Dock är det viktigt att någon fortsatt har helhetsansvaret för att avfallshierarkin följs. Med de föreslagna formuleringarna finns en risk att avfallshierarkin urholkas när ansvaret flyttas varje gång avfallet överläts till en annan aktör. Dessutom verkar den föreslagna 10 § strida mot avfallsdirektivets artikel 15.2, första stycket. Avfallsproducenter bör inte fräntas allt ansvar för avfallets fortsatta behandling så fort det överläts. För att ansvaret enligt 10 § ska kunna upphöra bör vissa förutsättningar vara uppfyllda. Dels att den som lämnar över avfallet har utfört de kontroller som krävs enligt 5 kap. 18 § avfallsförordningen, dels att den som tar emot avfallet har uppgett att hanteringen kommer att ske i enlighet med 15 kap. 27 och 28 §§ miljöbalken.

Det finns också ett behov av att säkerställa att formuleringarna i paragraferna harmoniserar bättre:

9 §: "...för att det avfall som den har producerat hanteras".

Formuleringen "hanteras" är otydlig och anger inte hur hanteringen ska ske. En förbättring kan vara att lägga till en hänvisning till 27 och

28 §§ eller att ändra "hanteras" till "blir behandlat". Detta för att det tydligare ska framgå att ansvaret inte överläts om avfallet enbart lagras för att sedan skickas vidare.

§8, Bilskrotare

Benämningen "Bilskrotare" i bland annat § 8 borde ersättas med bildemontering eller bilåtervinning. Detta kräver förstås ändring i många olika förordningar men skrota är ett förlegat begrepp som för många är förknippat med att kassera.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:949) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FATP)

Promemorian innehåller flera välmotiverade förslag som syftar till att effektivisera och tydliggöra ansvaret för tillsynen över avfallshantering. Dock bedömer Länsstyrelsen att de föreslagna avgifterna riskerar att vara för låga för att täcka de faktiska behoven av tillsynsinsatser, särskilt med tanke på länsstyrelsens utökade ansvar och arbetsuppgifter. För att säkerställa en hög kvalitet i tillsynsarbetet är det avgörande att avgifterna inte bara är rätt dimensionerade utan tydligt riktade till den avsedda tillsynen. Detta skulle stärka möjligheten att uppnå de miljömässiga mål som reformen syftar till.

Länsstyrelsen anser generellt att de avgifter för statens tillsyn som idag finns i förordningen om avgifter är för låga. De täcker inte tillsynsbehovet utifrån givna uppdrag. Naturvårdsverket tog 2022 fram en rapport "Redovisning av regeringsuppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken m.m." (ärendenummer NV-04185-20) som svar på ett regeringsuppdrag. I Naturvårdsverkets rapport föreslogs t ex en generell höjning i FATP av de fasta avgifterna med 11 %. Likaså föreslogs att den nuvarande nivån på timavgiften på 800 kronor borde ändras och beräknas mer efter den verkliga kostnaden, på ett liknande sätt som kommunerna beräknar sin timavgift utifrån en modell från SKR. Det föreslogs också bli möjligt att ta ut extra timavgift i de fall som den ordinarie årsavgiften inte täckte tillsynsbehovet pga. extra behov av tillsynsinsatser t ex för att åtgärda brister.

Naturvårdsverket föreslog även att avgifterna skulle öronmärkas för den tillsyn de betalade och att länsstyrelserna således skulle få del

av avgiftsintäkterna direkt. På så sätt skulle kopplingen mellan resursbehovet för vissa tillsynsuppgifter och intäkter från tillsynsavgifter stämma bättre överens.

Även Statskontoret gjorde 2020 på uppdrag av regeringen en översyn av systemet för avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Statskontoret konstaterade då att avgiftssystemen i FAPT inte stämmer överens med principerna för avgiftsuttag (Statskontorets rapport 202:23).

I promemorian föreslås en timavgift om 800 kronor. Avgiften är alldeles för låg, vilket alltså redan fastslagits i flera utredningar. En timavgift på 800 kronor innebär att statens tillsynsavgift blir betydligt lägre jämfört med om kommunerna sköter tillsynen. Kommunernas tillsynsavgifter ligger oftast på 1 100–1 300 kronor per timme vilket är mer rimligt.

Konsekvensen för staten är framför allt att tillsynen riskerar att bli kraftigt underfinansierad. Risken är mycket stor att den tillsyn som behöver genomföras uteblir. Detta ses som ett stort problem idag av verksamhetsutövarna, inte minst inom avfallsbranschen, där man vill att tillsynsmyndigheten ska bedriva tillräcklig tillsyn för att stoppa oseriös verksamhet och motverka osund konkurrens.

En fast avgift på 1 000 kronor per år för tillsyn av avfallstransportörer etc. kan även den vara för lågt satt jämfört med kostnaderna. Det kan också bli problem med en fast avgift per verksamhet som ansökt om, eller anmält avfallstransporter då ett företag kan var alltifrån en mindre enskild firma med enstaka fordon till ett större bolag med hundratals fordon. Samma tillsynsavgift för dessa olika verksamhetsutövare gynnar stora aktörer då det större bolaget inte alls betalar för den tillsyn som behöver utföras hos dem. Det är också en stor brist om det inte blir möjligt att ta ut extra timavgift vid behov.

Länsstyrelsen anser att det behöver göras en fullständig översyn av förordningen om avgifter. Avgifterna bör då ändras så att kostnadstäckningen för tillsynen ökar och avgifterna öronmärks för den tillsyn den ska bekosta.

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

I § 2 i förslaget hänvisas definitionen av ”deponera avfall” och ”deponi” till avfallsförordningen. Detta bör korrigeras till att hänvisa till 15 kap. miljöbalken.

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

Länsstyrelsen anser att 28-32 §§ behöver ses över. Som paragraferna är formulerade i förslaget kan det uppfattas som att länsstyrelsen ska ansvara för tillsynen över ej tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter samt andra typer av anmälningspliktiga verksamheter. Detta gäller särskilt formuleringarna i 28 § punkt 3 och 31 § punkt 7b. Den föreslagna skrivningen i 28 § punkt 3 kan tolkas som att Länsstyrelsen får tillsynsansvar för alla verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan enligt 5 kap. avfallsförordningen – även i fall där det rör miljöfarliga verksamheter eller andra verksamheter som normalt skulle omfattas av kommunal tillsyn. Detta förefaller dock inte vara utredarens avsikt, och en sådan lösning bedöms inte vara ändamålsenlig.

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

Länsstyrelsen är positiva till en förändring i avfallsförordningen som innebär att länsstyrelsen ensam eller tillsammans med andra myndigheter ska föra register över verksamheter som har tillstånd eller är anmälda enligt 5 kap avfallsförordningen (16§).

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 instämmer i att föreslagna förtydligande av ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheter kan medföra effektivisering. Av störst betydelse för att uppnå syftet med förslaget är dock att säkerställa att tillsynen har en tillräcklig finansiering. Att enbart flytta ett tillsynsansvar mellan kommun och länsstyrelse utan att samtidigt tillse att

tillsynen framgent har en tillräcklig finansiering kommer att leda till att målet inte uppnås.

6.2 Förändringar av länsstyrelsens och kommunens tillsynsansvar på avfallsområdet

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att vara tillsynsmyndighet över tillståndspliktiga verksamheter, handlare, mäklare och avfallstransporter enligt avfallsförordningen.

Länsstyrelsen ser positivt på de föreslagna förändringarna av tillsynsansvaret, men vill samtidigt framhålla att dessa endast är genomförbara om tillräckliga resurser tilldelas för att hantera de utökade arbetsuppgifterna. Länsstyrelsen tillstyrker därför ändringarna under förutsättning att ett långsiktigt och utökat resurstillskott säkerställs, eftersom förslaget innebär en betydande utvidgning av länsstyrelsernas ansvar inom avfallsområdet. Detta är särskilt viktigt eftersom det redan i dag råder brist på resurser för den avfallstillsyn som länsstyrelsen ansvarar för. Ytterligare uppgifter skulle innebära att befintliga tillsynsuppgifter riskerar att behöva prioriteras ner ytterligare.

Inte minst i ljuset av den ökande brottsligheten inom avfallsområdet finns det en risk att detta kan få oönskade effekter. Länsstyrelsen anser därför att en mer grundlig utredning behövs av hur finansieringen ska ske för den tillsyn som föreslås läggas på länsstyrelserna. Det förslag som presenteras i remissen bedömer Länsstyrelsen inte vara tillräckligt för att täcka kostnaderna för tillsynen.

Det bör även övervägas om tillsynsansvaret kan samordnas inom ett fåtal länsstyrelser, till exempel GRÖT-länen. Detta för att kunna samla resurser och effektivisera tillsynen.

Länsstyrelsen vill även påpeka att den föreslagna skrivningen gör det oklart om enbart länsstyrelsen i det aktuella länet ska vara tillsynsmyndighet för en avfallstransport. Orsaken är att länsstyrelserna har även tillsynsansvar för gränsöverskridande avfallstransporter, men det är endast fem länsstyrelser som bedriver tillsyn på dessa. Dessa länsstyrelser har tillsynsansvar inom flera län. Vid tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter upptäcks ofta även behov av tillsyn över nationella avfallstransporter. Därför bör de fem länsstyrelserna som ansvarar för tillsyn över

gränsöverskridande avfallstransporter även ha tillsynsansvar för nationella avfallstransporter i de län där de utför tillsyn.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att länsstyrelsen ensam ska utöva tillsyn över avfallstransporter.

Utredarens bedömning är att ett dubbelt eller parallellt tillsynsansvar med kommunen skulle medföra en otydlighet. Länsstyrelsen anser att fördelarna med ett delat tillsynsansvar, trots en viss otydlighet, överväger. Ett delat tillsynsansvar ger bättre förutsättningar att upptäcka bristande avfallshantering men förutsätter naturligtvis en samordning mellan kommun och länsstyrelse. En väl fungerande samordning kommer därmed att leda till en effektivare tillsyn.

Länsstyrelsens inställning är att det huvudsakliga tillsynsansvaret över nationella avfallstransporter bör flyttas från kommun till länsstyrelse. Huvudskälet är att avfallstransporterna ofta sker över kommungränser med olika kommunala tillsynsmyndigheter, vilket försvårar tillsynen. Tillsynen försvåras även av att polismyndigheten behöver vara behjälpliga med att stoppa avfallstransporter vid väg, vilket medför ett stort samverkansbehov mellan många kommunala tillsynsmyndigheter och polismyndigheten. Länsstyrelsen anser det därför lämpligt att den huvudsakliga tillsynen av avfallstransporter utförs av länsstyrelsen.

Kommunen bör dock parallellt ha möjlighet att utöva tillsyn. Tillsyn behöver också kunna ske i ett större område och inte enbart inom en specifikt verksamhetsutövares fastighet. Detta, eftersom det kan finnas en mer lämplig kontrollplats där det ändå är tydligt att transporterna är kopplade till den aktuella verksamheten. Den verksamhet som omfattas av kommunens tillsyn kan vara miljöfarlig, men det kan också handla om t ex verksamheter som omfattas av hälsoskyddsregler, så som hygienisk verksamhet. Det är därför viktigt och effektivt att kommunen kan bedriva denna tillsyn i samband med annan tillsyn.

Eftersom avfallslämnare ofta har lokal förankring kan tillsyn av transporter avslöja om lokala verksamheter hanterar sitt avfall felaktigt, oavsiktligt eller avsiktligt. Exempelvis kan en avfallslämnare utge sig för att vara privatperson eller felaktigt klassa farligt avfall som icke farligt, trots att det är fråga om farligt avfall.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att få tillsynsansvaret över kommunernas generella skyldigheter att sköta avfallshanteringen enligt miljöbalken.

16.5 Konsekvenser av förslagen

16.5.3 Konsekvenser för länsstyrelsen

Även om ambitionen har varit att skapa en tydlighet i regleringen kommer föreslagna förändringar innebära ett stort behov av tillsynsvägledning och informationsinsatser. Vidare kommer länsstyrelsernas ansvarsområden inom tillsynen utökas väsentligt. Detta kommer inte bara initialt innebära ett utökat resursbehov utan ett behov av långsiktiga budgetförstärkningar specifikt för denna tillsyn.

Det råder redan idag ett underskott på resurser för att genomföra den tillsyn som länsstyrelserna har ansvar för inom avfallsområdet, bl a tillsyn över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter. Med ytterligare tillsynsuppgifter så finns en risk att det kommer bli ännu svårare att hinna med befintliga tillsynsuppdrag om inte tillräckliga resurser tillförs länsstyrelserna. Det skulle ytterligare försvåra arbetet då det finns ett stort behov av utökad tillsyn inom dessa områden, vilket också efterfrågas av branschen som ser risker med oseriösa aktörer och osund konkurrens.

16.5.6 Konsekvenser för statsbudgeten

Risken är stor att staten som helhet, inklusive länsstyrelserna, inte får täckning för sina tillsynsinsatser om tillsynsavgifterna sätts på de nivåer som föreslås i promemorian eftersom dessa inte bedöms täcka myndigheternas kostnader. Tillsynen kommer således ske i mindre omfattning än vad som var avsett och vad verksamhetsutövarna förväntar sig.

Risken är även stor att staten inte får in de avgifter som är möjliga. Om tillsynsavgifterna inte öronmärks för länsstyrelsernas specifika tillsyn riskerar det att bli svårt för länsstyrelserna att finansiera de nya tillsynsuppgifterna. Faktureringen i sig innebär en administration som det också är viktigt att tillsynsavgifterna täcker, vilket det finns risk för inte blir fallet med den i utredningen föreslagna nivån på 800 kronor.

Sammanfattningsvis finns det en betydande risk att staten inte får kostnadstäckning för avfallstillsynen.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med länsmiljöingenjören Therese Byström som föredragande. Miljöskyddsavdelningens chef Monique Wannding har medverkat i den slutliga handläggningen av yttrandet.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.