



Datum

2024-12-06

Diarienummer

MN-2024-10772

Yttrande

Till

Kommunstyrelsen

**Yttrande över Remiss från Klimat- och
näringslivsdepartementet – Reformering av
avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning
och för mer cirkulär ekonomi
STK-2024-1580**

Miljönämnden har beslutat att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Miljönämnden förstår förslagets intentioner men anser att det finns flera otydligheter om tillsynsmyndigheternas roller, exempelvis oklarheter om hur lagstiftningen ska tolkas och huruvida den tilltänkta intensjonen med förslaget uppnås. Miljönämnden avstyrker därför promemorians förslag i dess nuvarande form.

Yttrande

Miljönämnden arbetar aktivt tillsammans med olika aktörer för en ökad materialåtervinning och för en mer cirkulär ekonomi. Detta är prioriterade frågor i Malmö. Exempelvis har Malmö infört en resurshub som skapar förutsättningar för företag att hitta nya cirkulära affärsmodeller, utbyta kunskap och få coaching i hur du blir mer resurseffektiv. Den 8 juni 2023 beslutade Europeiska kommissionen att utfärda en varning till Sverige för att det finns risk att målet om materialåtervinning av kommunalt avfall inte kommer att nås för 2025.

För att uppnå Sveriges mål behövs det hjälp till kommunerna för att kunna göra en förändring snabbare och bidra till att Sverige uppfyller målet om materialåtervinning.

Enligt förslaget tas kommunens generella tillsynsansvar avseende avfallshantering enligt 15 kap. bort.



Om förslaget går igenom innebär detta att Miljönämnden inte längre har tillsyn på avfallstransportörer/insamlare/avfallshandlare/mäklare. Dessa branscher är med utgångspunkt i Miljönämndens erfarenhet mycket utmanande att bedriva tillsyn på eftersom de inte har lokaler som vanliga tillsynsobjekt. Miljönämnden är positiv till att länsstyrelsen föreslås ha tillsynen framöver. I förslaget nämns att tillsynen av avfallsmäklare/handlare/transportörer/insamlare ska finansieras via avgifter. Det krävs enligt Miljönämndens erfarenhet att uppsökande tillsyn görs för att hitta avfallshandlarna/mäklarna/insamlarna. Den tillsynen går oftast inte att debitera via avgifter. För att samma nedprioritering inte ska göras hos länsstyrelsen som hos kommunerna behöver det därmed också kompletteras med skattemedel för att utföra tillsynen, så att resurserna ger rätt förutsättning att hitta verksamheterna och följa upp tillsynen. En nackdel för kommunerna är att det kan leda till att det blir svårare att hitta illegala avfallsverksamheter som bedriver otillåten anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Det är därför viktigt att tips förmedlas vidare av länsstyrelsen till kommunerna när misstänkta illegala verksamheter som kommunerna har tillsyn över påträffas vid exempelvis kontroller av avfallstransportörer.

Vidare föreslås att Naturvårdsverket ska ha tillsyn över att rapportering sker enligt avfallsförordningen till exempelvis farligt-avfallsregistret. Utifrån att kommunerna idag inte kommer in i registret är detta positivt. Miljönämnden är dock tveksam till att detta kommer att bidra till förslagets intentioner. Idag görs denna tillsyn integrerat med övrig miljötillsyn och det viktigt med tillsyn på plats för att säkerställa att lämnade uppgifter stämmer med verkligheten. Naturvårdsverket har inte kommunernas erfarenhet av att arbeta med operativ tillsyn.

Förslaget innehåller otydligheter. I syfte att bidra till det fortsatta arbetet med lagförslagen beskrivs miljönämndens synpunkter i detalj.

Ansvar när avfall överläts till någon annan s.10 - 15 kap. 9 § miljöbalken

Det anges under rubriken "Ansvar när avfall överläts till någon annan" att "Ansvaret för avfallsproducenten att ordna en fullständig behandling enligt 9 § upphör om



avfallet överlåts till någon annan. Ansvaret övergår till den som avfallet överlåts till när avfallet lämnas över till denne eller till en transportör som denne har anlitat.”

- Det är oklart hur ”överlåts” och ”lämnats över” definieras. Behöver avfallet ha flyttats fysiskt till annan plats för att det ska anses ha överlåts eller lämnats över? Eller kan avfallet anses ha överlåts eller lämnats över genom ett avtal som visar att någon annan äger avfallet?

I kapitel 7, Författningskommentar” anges på s.205 att det med lämnas över menas att avfallet lämnats hos mottagaren, och inte medan det lagras hos den som överlåtit avfallet i väntan på transport. Det skulle bli tydligare om denna definition/förklaring kom med i lagtexten.

- En ytterligare oklarhet hittas på s.99, där det anges att ansvaret inte bör gå över om avfallet enbart lagras för att sedan skickas vidare. Hur ska detta hanteras i tillsynen? Miljönämnden har avfallsbolag som enbart tar in avfall med syftet att skicka det vidare, men även avfallsbolag som ibland sorterar/behandlar och ibland enbart skickar vidare. Den som lämnar avfallet kan inte ha rådighet över avfallet eller ej, beroende på vad avfallsmottagaren för tillfället avser att göra med avfallet.

Undantag från kommunens ansvar s.12 - 15 kap. 16 § miljöbalken

Det anges under rubriken ”Undantag från kommunens ansvar” att kommunen får besluta att någon annan än en yrkesmässig verksamhet får hantera avfall som kommunen ansvarar för.

- Begreppet ”hantering” är omfattande och inbegriper all lagring, transport, bearbetning och även icke-fysisk befattning med avfall såsom ägarbyte. Behandlingskoderna i miljöprövningsförordningen (90.29, 90.110 och 90.90) gäller bara yrkesmässig verksamhet.
- Tillsynen kan försvåras om kommunen beslutar att en icke-yrkesmässig verksamhet får förbereda avfall för återanvändning (90.29), mekanisk bearbetning (90.110) eller behandling av elavfall (90.90). Dessa verksamheter är



anmälningspliktiga, C-verksamheter, när de sker yrkesmässigt och har reglerad tillsyn. En icke yrkesmässig verksamhet kommer inte att kunna klassificeras enligt miljötillsynsförordningen och inte ha samma miljökrav som en yrkesmässig verksamhet.

Avfallshierarkin s.14–15 kap. 28 § miljöbalken

Enligt förslag till 9 § kommer ansvaret att överlåtas när avfallet överlåts. Tillsynen kommer att försvåras genom att det blir oklart vem som ansvarar för avfallet på den plats där det faktiskt förvaras eller behandlas. Det behöver tydliggöras vem tillsynsmyndigheten kan ställa krav på i de fall avfallet fysiskt befinner sig hos en avfallsproducent eller avfallsanläggning, men har överlåtit till någon annan.

26 kap. 3 § miljöbalken s.24

Enligt förslaget tas kommunens generella tillsynsansvar avseende avfallshantering enligt 15 kap. bort.

Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen s.41

Naturvårdsverket föreslås få utökat tillsynsansvar avseende producentansvar. Enligt tidigare lydelse i 2 kap. 24 § punkt 1a, så har Naturvårdsverket tillsynsansvar avseende producentansvar för exempelvis förpackningar, ”med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i den förordningen”. Undantaget finns även avseende elavfall, bilar med mera. Detta torde innebära att Naturvårdsverket får tillsynsansvaret hos verksamheter som samlar in avfall, enligt producentansvaret, men inte är anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen genom verksamhetskoderna 90.40 eller 90.60. Även tillsynen enligt miljöbalken avseende allt rapporteringsansvar enligt producentansvarsförordningarna och enligt avfallsförordningen.

- Det finns ett stort antal verksamheter som lokalt samlar in avfall enligt producentansvaret, exempelvis samlar försäljare av elektronikprodukter in elavfall. Tillsynsansvaret ligger idag hos kommunen. Det skulle innebära att Naturvårdsverket behöver ha resurser att bedriva tillsyn på alla dessa lokala verksamheter. Konsekvensen om det inte finns resurser kan bli ökad risk för



mark- och vattenföroreningar vid felaktig förvaring, samt en ökad risk för att den illegala avfallshanteringen av elektronikavfall ökar genom att elektronikavfall otillåtet exporteras.

- Tillsyn över att rapportering sker enligt avfallsförordningen, exempelvis till farligt avfall-registret, görs idag av kommunen integrerat med övrig miljötillsyn. Det innebär att Naturvårdsverket behöver ha resurser för att bedriva tillsynen på liknande sätt som sker idag. Istället riskerar tillsynen att bestå av skrivbordstillsyn över inlämnade uppgifter. Miljönämnden är tveksam till att detta kommer att bidra till förslagets intentioner. Istället bör utveckling ske så att kommunerna har tillgång till avfallsregistret.

I förslaget till 31 § punkt 7b (sidan 45) anges att kommunen har tillsynsansvar avseende 15 kap. miljöbalken när det gäller ”andra verksamheter än miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken”. Vad som avses med miljöfarlig verksamhet definieras i 1 § 9 kap miljöbalken.

- Ska detta tolkas som att kommunen har tillsynsansvaret avseende 15 kap. miljöbalken avseende alla verksamheter som inte är miljöfarliga verksamheter?

I förslaget till 32 § anges att kommunen har tillsynsansvar avseende 15 kap. miljöbalken när det gäller C-verksamheter samt överlåtna A- och B-verksamheter.

- Ska förslagen i 31 § och 32 § tolkas som att Naturvårdsverket eller Länsstyrelsen har tillsynsansvaret avseende 15 kap. hos miljöfarliga verksamheter som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen, så kallade U-verksamheter? En konsekvens av detta blir i så fall att om till exempel en fordonsverkstad demonterar bilar, i strid med bilskrotningsförordningen (som är meddelad med stöd av 15 kap.) så är det inte kommunens tillsynsansvar. Är det rätt tolkning? Det kommer i så fall att försvåra tillsynen avseende illegala bilskrotare och försvåra den uppsökande tillsynen.



- Enligt förslaget ska tillsynen avseende producentansvar och rapporteringsskyldigheter enligt 24, 24a och 24b §§. Som nämnts ovan sker tillsynen över rapporteringen enligt avfallsförordningen idag integrerat med övrig miljötillsyn hos verksamheterna. När tillsynsansvaret istället läggs hos Naturvårdsverket riskerar tillsynen att bli skrivbordstillsyn, det vill säga endast en kontroll avseende inlämnade uppgifter. Miljönämnden ser en risk att avfallsströmmar som inte rapporteras inte heller upptäcks i tillsynen. Det finns en risk att uppgifterna är svåra att jämföra med de faktiska förhållandena som miljöinspektörerna ser på plats vid tillsynsbesök.

3 kap. 16 § avfallsförordningen s.61

Det anges i 16 § att vissa sammansatta konstruktioner inte behöver materialsorteras - det vill säga ett undantag från sorteringskraven enligt punkt 1 till 6.

3 kap. 27 § avfallsförordningen s.63

I rubriken används begreppet undantag. Men 27 § handlar om dispenser, vilket är någonting annat än undantag. Jämför till exempel med 16 § där vissa sammansatta material är undantagna redan i paragrafens lydelse. En dispens innebär ett avsteg, och kan lämnas till någon under vissa förutsättningar.

- Det behöver tydliggöras att 27 § gäller dispens, inte undantag.

Det kan konstateras att dispenser avseende att sortera ut bioavfall från annat avfall, att sortera ut förpackningsmaterial från annat avfall samt sortera annat avfall, som inte är bygg- och rivningsavfall, enligt 17 § får ges av Naturvårdsverket, medan dispens enligt 29 § avseende utsortering av bygg- och rivningsavfall enligt 16 § får ges av kommunen.

- Verksamheter som samlar in och behandlar avfall tenderar att kategorisera avfallsslag och inte avfallstyp, det vill säga att avfallet sorteras efter materialslag oavsett om det är bygg- och rivningsavfall eller annat avfall. Dessa verksamheter marknadsför att de sorterar avfall i efterhand på sin anläggning. Det kommer att bli en tillsynsmässig utmaning, i tillsynen på avfallsproducenten, att förklara att det kan behövas dispenser från antingen Naturvårdsverket och/eller kommunen beroende på avfallets ursprung.



Naturvårdsverkets tillsynsansvar s.115–116

Det anges att den granskning som Naturvårdsverket gör ”bör utökas till att kontrollera tillförlitligheten av lämnade uppgifter och att uppgifterna är fullständiga och korrekta”.

- Det framgår inte hur Naturvårdsverket ska kunna genomföra en sådan tillsyn. Vad är det som ska kontrolleras och hur? Det är omöjligt att genom kontroll av inlämnade uppgifter kontrollera om uppgifterna är fullständiga och korrekta, eftersom det inte finns uppgifter om vad som inte har rapporterats. För att tillsynen ska vara ändamålsenlig behöver en bedömning göras genom en jämförelse med verkliga förhållanden det vill säga på plats hos verksamheten.

Skälen för förslaget - Länsstyrelsens tillsynsansvar s.117

Det anges i texten att det bör finnas en webbplats där information om vilka som har tillstånd eller fullgjort anmälan avseende avfallstransport, -handel, -förmedling eller -insamling. En sådan webbplats finns redan, [Hem - Kontrollera avfallstransportörer](#). Den faktiska kunskapen om vilka aktörer som har tillstånd, eller är anmälda är redan allmänt tillgänglig, för såväl kommuner som verksamhetsutövare. Dessutom skickar länsstyrelsen inkomna ansökningar och anmälningar på remiss till kommunerna innan de fattar beslut.

- Miljönämnden är delvis positiva till att tillsynsansvaret för nationella avfallstransporter/handlare/mäklare omfördelas till länsstyrelsen. Att länsstyrelsen som exempelvis utfärdar tillstånden för avfallstransportörer även tar tillsynen kan bidra till en effektivare tillsyn då de kan bedriva tillsyn över kommungränserna och därmed agera direkt om en transport från en annan kommun stoppas.

En nackdel för kommunen att förlora tillsynen på avfallstransportörer/insamlare/avfallshandlare/mäklare är att den tillsynen kan leda till att det blir svårare att hitta illegala avfallsverksamheter som bedriver otillåten anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Det är därför viktigt att tips förmedlas vidare av länsstyrelsen till kommunerna när misstänkta illegala verksamheter som kommunerna har tillsyn över påträffas vid exempelvis kontroller av avfallstransportörer.



- I förslaget nämns att tillsynen av avfallsmäklare/handlare/transportörer/insamlare ska finansieras via avgifter. Det krävs enligt Miljönämndens erfarenhet att uppsökande tillsyn görs för att hitta avfallshandlarna/mäklarna/insamlarna. Den tillsynen går oftast inte att debitera via avgifter. Uppsökande tillsyn krävs vid tillsynen av dessa verksamheter eftersom de flesta inte anmäler sig frivilligt som avfallshandlare/mäklare eller frivilligt söker tillstånd för att transportera avfall. Ofta är de även svåra att hitta vid den uppsökande tillsynen eftersom det nästa alltid saknas adress för vart de bedriver sin verksamhet, enbart hemadressen brukar stå registrerad på bolaget och inte adressen där själva verksamheten bedrivs. Det saknas ofta även kontaktuppgifter så som mejladress och telefonnummer till verksamhetsutövarna. För att samma nedprioritering inte ska göras hos länsstyrelsen som hos kommunerna behöver det därmed ges skattemedel för att utföra tillsynen så att resurserna finns för att hitta verksamheterna.
- Om det enbart är skrivbordstillsyn som ska bedrivas finns risk att man missar de aktörer som inte har tillstånd eller gjort den anmälan som krävs. Enligt förslaget kommer kommunen inte längre kunna bedriva uppsökande avfallstillsyn genom att kontrollera in- och utgående transporter vid tillsyn på de verksamheter som tar emot och behandlar avfall. Idag kan denna tillsyn göras integrerat med tillsyn hos avfallsbolagen.
- Avseende tillsyn ”på gatan”, det vill säga att stoppa transportfordon är det däremot mer effektivt att tillsynsansvaret helt ligger på länsstyrelsen då de transporter som kontrolleras i de flesta fall sker kommungräns- eller landsgränsöverskridande.
- Flera U-verksamheter som bedriver exempelvis fordonsverkstäder omfattas även av kraven på anmälan som handlare/mäklare/anmälan eller anmälan/tillstånd för transport. Miljönämnden anser att det behöver förtydligas hur ansvaret mellan kommun och länsstyrelsen ska fördelas i dessa typer av verksamheter.



Bygg- och rivningsavfall s.136

Skillnaden mellan undantag och dispens behöver förtydligas:

- Undantag finns för visst sammansatt eller förorenat avfall. Om villkoren för undantag är uppfyllda behövs ingen dispens. Däremot behövs dispens för att slippa sortera sådant avfall som inte omfattas av undantag.

Ett förtydligande behövs om att eftersortering kan krävas för en fullständig behandling s.141

Det föreslås att varje avfallsproducent ska ansvara för att avfallet genomgår en fullständig behandling i enlighet med avfallshierarkin.

- Miljönämnden är tveksam till att detta stämmer. Tvärtom så föreslås att ansvaret övergår från avfallsproducenten när det överläts till den som transporterar eller tar emot avfallet. Avfallsproducentens ansvar sträcker sig, enligt förslaget, endast till att lämna det till någon som får ta emot det.

Val av behandlingsmetod s.144

Här står att ansvaret för att avfallet behandlas korrekt enligt avfallshierarkin följer med till den nya mottagaren vid överlåtelse av avfallet. Detta säger emot texten på s. 141, se ovan.

Ordförande

Sofia Hedén

Sekreterare

Emelie Andersson