

Kommunstyrelsen

2025-01-10

Dnr SBN 2025-90
BMN 2024-241
KS 2024-1016

Klimat- och näringslivsdepartementet

e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se
med kopia till kn.cks@regeringskansliet.se
Diarienummer KN2024/02249

Yttrande över - Remiss - Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi

Linköpings kommun välkomnar översynen av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och mer cirkulär ekonomi.

Sammanfattande synpunkter från Linköpings kommun:

- Nytt ansvar för vissa avfallsproducenter (5.2): Linköpings kommun motsätter sig att detaljhandel med livsmedel och yrkesmässig verksamhet ska ta över ansvaret för kommunalt avfall på grund av risker med oseriösa aktörer och försvårad tillsyn.
- Förändringar av tillsynsansvar (6.2): Linköpings kommun motsätter sig att länsstyrelsen blir ensam tillsynsmyndighet för avfallstransporter m.m. och förespråkar fortsatt kommunalt tillsynsansvar. Uppdelat ansvar riskerar att skapa gränsdragningsproblem i tillsynen och försvåra helhetsperspektivet.
- Tillsyn av rapporteringsskyldigheter (6.1): Linköpings kommun motsätter sig att Naturvårdsverket tar över tillsynsansvaret för rapportering till avfallsregistret.
- Dispens från krav på utsortering (8.6): Linköpings kommun stödjer att Naturvårdsverket får ge dispens, men anser att tillsynsmyndigheten ska ges möjlighet att yttra sig för att säkerställa att lokala förhållanden beaktas.
- Prövning av dispens för egen hantering av kommunalt avfall (5.4): Linköpings kommun ser både risker (bristande hänsyn till avfallstrappan) och möjligheter (samlad överblick), men betonar vikten av samråd och tydliga processer med berörda kommuner.
- Undantag från krav på att skilja förpackningar från innehåll (8.8): Linköpings kommun tillstyrker undantag för särskilda avfallsströmmar (t.ex. smittförande eller farligt avfall). Linköpings kommun motsätter sig

att kommunen ska ge dispens från detta krav, föreslår att det fortsatt ska vara respektive tillsynsmyndighetens ansvar.

- Naturvårdsverkets föreskrifter om rapportering (11): Linköpings kommun ser ingen vinst i att flytta rapporteringsföreskrifter till avfallsförordningen, förespråkar fortsatt reglering via föreskrifter för flexibilitet.
- Förbud mot deponering av restavfall (8.13): Linköpings kommun anser att de bestämmelser om utsortering som införts senaste åren är tillräckliga och motsätter sig generellt förbud mot deponering av restavfall.
- Kravet på kommunala avfallsplaner tas bort och istället ska Naturvårdsverket ta fram underlag till en nationell avfallsplan. Linköpings kommun är positiva till förslaget. Det förutsätts att den nationella avfallsplanen är tillräckligt skarp och tydlig så att det kan fungera som ett styrande underlag för kommuner att ta fram egna program eller handlingsplaner utifrån.

Specifika kommentarer till huvudförslagen

Nytt ansvar för vissa avfall producenter (avsnitt 5.2, s.99)

Utredningsförslaget

Förslaget innebär att den som bedriver en detaljhandel med livsmedel ska, i stället för kommunen, ansvara för det kommunala avfall som produceras i verksamheten. Även den som bedriver en yrkesmässig verksamhet ska, i stället för kommunen, ansvara för det kommunala avfall som produceras i verksamheten som består av förbrukat matfett eller förbrukat kontorspapper.

Behåll kommunala ansvaret för förbrukat matfett

Linköpings kommun motsätter sig att detaljhandel med livsmedel och yrkesmässig verksamhet ska, i stället för kommunen, ansvara för det kommunala avfall som produceras i verksamheten som består av förbrukat matfett.

Skälet till det är att det är ett område där vi redan idag har erfarenhet av problem med oseriösa aktörer som hanterar detta avfall (förbrukat matfett), det förekommer även stölder av förbrukat matfett. Förbrukat matfett är en resurs som kan återvinnas, men felaktig hantering kan leda till miljöskador, exempelvis genom illegal export, illegal dumpning eller otillåten förädling till produkter som inte uppfyller hygien- eller säkerhetskrav. En avreglering av det kommunala avfallet riskerar även försvåra tillsynen.

Linköpings kommun motsätter sig förslaget att detaljhandel med livsmedel ska, i stället för kommunen, ansvara för det kommunala avfall som produceras i verksamheten. Skälet till detta är att oseriösa aktörer kan utnyttja de föreslagna förändringarna. Samt att tillsynen försvåras på dessa verksamheter då det blir svårare att kontrollera verksamhetsutövarna och den verksamhet de bedriver.

Förändringar av länsstyrelsens och kommunens tillsynsansvar på avfallsområdet (avsnitt 6.2, s.116)

Utredningsförslaget

Förslaget innebär att länsstyrelsen ska vara ensam tillsynsmyndighet över tillståndspliktiga verksamheter, handlare, mäklare, yrkesmässiga insamlare och avfallstransporter enligt avfallsförordningen.

Kommunen ska behålla tillsynsansvaret för nationella avfallstransporter

Linköpings kommun motsätter sig förslaget att länsstyrelsen ska vara ensam tillsynsmyndighet över tillståndspliktiga verksamheter, handlare, mäklare, yrkesmässiga insamlare och avfallstransporter enligt avfallsförordningen. Skälen för detta är följande.

Lokal kännedom och faktisk tillsynsmyndighet

Linköpings kommun håller inte med om bedömningen att det är länsstyrelsen som har bäst kunskap att utföra tillsynen endast för att det är de som hanterar anmälan och tillstånden. Besluten som fattas är administrativ karaktär och innebär inte per automatik att länsstyrelserna skulle vara mera lämpade att utföra tillsyn inom detta område.

Många företag som bedriver avfallstransporter är lokalt förankrade och verkar inom en geografisk närhet, vilket gör kommunen till en mer lämpad myndighet att bedriva tillsynen på dessa transporter. Många verksamhetsutövare bedriver även både miljöfarlig verksamhet och transporter avfall. På dessa verksamheter ser bygg- och miljönämnden ett behov av ett samlat tillsynsansvar. Att dela upp ansvaret mellan kommun och länsstyrelse riskerar att skapa gränsdragningsproblem och försämra helhetsperspektivet i tillsynsarbetet.

Vidare hämtas avfall av transportörerna i många fall på verksamheter där kommunerna har tillsynsansvaret, och kommunen har därför bättre kännedom om var avfallet uppstår. Den kommunala tillsynsmyndigheten har därför bättre möjlighet att upptäcka illegala avfallstransporter. För effektiv tillsyn är det viktigt att kunna kontrollera hela avfallskedjan, vid tillsyn på verksamheter är det därför viktigt att kommunen även kan kontrollera transportörerna.

Om ansvaret för tillsyn övergår till Länsstyrelsen riskerar detta att leda till en mindre effektiv tillsyn. Länsstyrelsen, som är en regional myndighet med ett stort geografisk ansvarsområde, saknar den detaljkännedom och de resurser som krävs för att övervaka lokala aktörer på samma sätt som kommunen kan.

Motverka avfallsbrottslighet

Tillsynen på avfallstransporter är en del i kommunens arbete med att spåra och upptäcka illegal avfallshantering. Vid avfallsbrottslighet är det även viktigt att tillsynsmyndigheten har möjlighet att kontrollera hela avfallskedjan. Att flytta tillsynsansvaret till Länsstyrelsen skulle öka möjligheterna för avfallsbrottslighet och fusk inom avfallskedjan.

Delat tillsynsansvar

Linköpings kommun bedömer att ett delat tillsynsansvar på avfallstransporter, som det är idag, mellan kommunen (nationella) och länsstyrelsen (gränsöverskridande) inte krockar eller medför extra belastning på företagen. Detta då de transporter som kontrolleras av både kommunen och länsstyrelsen i de flesta fall inte överlappar.

Linköpings kommun ser en risk med att om samtliga förslag genomförs så skulle detta innebära att det är tre myndigheter som har tillsyn på avfallet i en verksamhet:

- Kommunen (eller den som är tillsynsmyndighet på verksamheten) på avfallet när det är inom verksamheten
- Länsstyrelsen på transporten av avfallet
- Naturvårdsverket att rapportering av avfallet sker till Naturvårdsverket

Detta skulle försvåra tillsynen på verksamheter då förslaget skulle innebära parallell tillsyn på många verksamheter.

Naturvårdsverket ska ha tillsynsansvar över samtliga rapporteringsskyldigheter på avfallsområdet (avsnitt 6.1, s.113)

Utredningsförslaget

Förslaget innebär att Naturvårdsverket ska ha tillsynsansvar över samtliga rapporteringsskyldigheter på avfallsområdet: att samtliga uppgifter som ska rapporteras enligt avfallsförordningen, förordningen om deponering, förordningen 1013/2006 (avfallstransportförordningen), förordningen om utvinningsavfall och förordningar om producentansvar. Kontrollen ska avse tillförlitligheten av uppgifterna och att uppgifterna är fullständiga och korrekta.

Tillsynsmyndigheten ska ha tillsyn på rapportering till avfallsregistret
Linköpings kommun motsätter sig att Naturvårdsverket tar över tillsynsansvaret för rapportering till avfallsregistret. Tillsynsansvaret bör fortsätta ligga på tillsynsmyndigheten. Skälen för detta är följande. Det är framför allt den kommunala tillsynsmyndigheten eller länsstyrelsen, som i sin tillsyn över miljöfarliga verksamheter och över avfallstransporter, kan upptäcka en utebliven rapportering. Granskning av rapportering till avfallsregistret är en viktig del i tillsynen av miljöfarliga verksamheter och framförallt vid arbete mot illegala avfallshanterare och oseriösa aktörer.

Dispens från krav på utsortering och separat insamling (avsnitt 8.6, s. 135)

Utredningsförslaget

Förslaget innebär att Naturvårdsverket ska under vissa förutsättningar få ge dispens till den som är ansvarig för att se till att utsortering och separat insamling sker, förutom för bygg- och rivningsavfall.

Tillsynsmyndigheten bör få möjlighet att yttra sig

Linköpings kommun tillstyrker förslaget med följande förbehåll. Linköpings kommun ser en risk med att Naturvårdsverket möjlighet att ta ställning till dispensansökningar utan att ha kännedom om de lokala förhållandena. Linköpings kommun anser det är lämpligt att reglera att tillsynsmyndigheten alltid har möjlighet att yttra sig innan beslut om dispens fattas av Naturvårdsverket.

Dispensprövning för en yrkesmässig verksamhets egna hantering av kommunalt avfall ska överlåtas från kommunen till Länsstyrelsen (avsnitt 5.4, s.110)

Utredningsförslaget

Förslaget innebär att Länsstyrelsen ska vara den myndighet som prövar om yrkesmässiga verksamheter själva ska få hantera kommunalt avfall. Utredningens motivering är att det skulle förenkla näringslivets omställningsarbete för en mer resurseffektiv hantering av material och bidra till att skapa de mer cirkulära affärsmodeller som enskilda verksamheter önskar genomföra. I motiveringen hänvisas främst till att kommuner har olika bevekelsegrunder för prövning av dispensansökningar och att prövning på länsstyrelsenivå skulle förenkla arbetet med dispensansökningar för större kedjor. I sammanhanget nämns att dessa verksamheter kommer att utgöra en mycket liten andel av prövade ärenden.

Tillsynsmyndigheten ser risker med prövning av dispensansökan för eget omhändertagande av kommunalt avfall på länsstyrelsenivå

Linköpings kommun ser både risker och möjligheter med att beslut om hantering av kommunalt avfall flyttas från kommunen till Länsstyrelsen. En stor risk kan vara att hänsyn till avfallstrappan åsidosätts exempelvis i de fall ett beslut meddelas till företag som har verksamhet i många kommuner med vitt skilda tekniker för avfallshantering.

Förslaget skapar dock möjlighet till en samlad bild över vilka verksamheter som själva omhändertar sitt kommunala avfall. Lämpligen publiceras också uppgifter om den tillstyrkta begäran på länsstyrelsens samlingssida, jämför www.kontrolleraavfallstransportorer.se. Det är också viktigt att dispenser tidsbegränsas, att prövningar remitteras till berörda kommuner och att det skapas effektiva kanaler för vidareförmedling av de begäranden som har beviljats till respektive kommun inom länet, så att kommunen kontinuerligt kan anpassa och planera sin hantering av avfall.

Undantag från kravet på att skilja förpackningar från sitt innehåll (avsnitt 8.8, s.137)

Utredningsförslaget

I promemorian ges förslag om fler undantag än vad nuvarande lagstiftning medger. Kravet på att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet föreslås undanta förpackningar med smittförande avfall samt om det finns ett beslut om förverkande eller förstörande som har meddelats av brottsbekämpande myndighet eller domstol.

Kommunen ska medge undantag endast i de fall kommunen har tillsynsansvar och Naturvårdsverkets möjlighet att meddela föreskrifter ska bestå.

Det är välkommet att generella undantag anges i förordningen. Linköpings kommun tillstyrker undantaget för avfall som omfattas av brottsbekämpande domstols- eller myndighetsförverkande- eller förstörandebeslut. Miljöbalkens tillsynsmyndigheter ska dock inte förväxlas med brottsbekämpande myndigheter, även om det finns en anmälningsplikt vid misstanke om brott. Vi förutsätter att de brottsbekämpande myndigheterna i rimlig mån ändå följer avfallshierarkin.

Sådant avfall som är smittförande så till den grad att det är farligt avfall, är redan undantaget från avskiljandekravet. Av den anledningen bedöms inte ytterligare undantag avseende smittförande avfall eftersom det finns en risk att undantaget kan missbrukas.

Linköpings kommun tillstyrker att det görs ett undantag även för förpackat avfall, där förpackningen enligt annan lagstiftning behöver hanteras (exempelvis transporteras) eller destrueras tillsammans med eller på samma sätt som innehållet. Så är fallet med ABP klass 1 eller 2 enligt regelverket om animaliska biprodukter och farligt gods (även om det inte klassas som farligt avfall) och det gäller sannolikt även för riskavfall i sjukvården.

För ABP-avfall som utgörs av kategori 1- eller 2-material, ska förpackningen förbrännas enligt samma villkor som innehållet. För detta avfall behövs alltså undantag från avskiljandekravet.

Dagligvaruhandelns förpackningar som innehållit livsmedel med animaliskt ursprung kallas före detta livsmedel och är nästan alltid klass 3 enligt ABP-förordningen 1069/2009/EG och får generellt "hanteras enligt avfallslagstiftningen" och är alltså undantagna från ABP-regelverkets krav och ska inte anses vara "smittförande".

Promemorians förslag att bibehålla undantaget från krav på att skilja förpackningar från sitt innehåll när det gäller förpackningar med läkemedelsavfall eller farligt avfall är positivt. Det är likaså positivt att förpackningar med farligt avfall ska undantas från kravet på avskiljande endast om förpackningen underlättar den praktiska hanteringen av avfallet.

Linköpings kommun ser förslaget om att Naturvårdsverkets möjlighet att meddela föreskrifter om undantag tas bort som kontraproduktivt. Det är nödvändigt att behålla Naturvårdsverkets bemyndigande för att möjliggöra framtida generella föreskrifter om kravet på skiljande av förpackningar från sitt innehåll. Exempelvis sådana undantag där det inte finns något skäl att skilja förpackningarna från sitt innehåll när innehållet kan hanteras tillsammans med förpackningarna vid återvinning.

Kommunen ska få ge dispens från kravet på att förpackningen skiljs (avsnitt 8.8, s.137)

Utredningsförslaget

Förslaget innebär att kommunen blir den myndighet som får ge dispens från kravet på att skilja förpackningar från innehållet.

Tillsynsmyndigheten ska få ge dispens från kravet på att förpackningen skiljs

Linköpings kommun motsätter sig att kommunen ska få ge dispens från kravet på att förpackningen skiljs och anser att det fortsatt bör vara tillsynsmyndigheten som får ge denna dispens. Linköpings kommun anser att tillsynsmyndigheten har bättre förutsättningar att göra denna bedömning på verksamheten än kommunen, i de fall där länsstyrelsen eller försvarsinspektören är tillsynsmyndighet. Detta är en del i tillsynen på

avfallshanteringen på dessa verksamheter och beslut om dispensen bör därför rimligen kunna fattas av tillsynsmyndigheten.

Linköpings kommun ser positivt på promemorians förslag om att en ansökan om dispens ska innehålla en plan som beskriver på vilket sätt verksamheten avser att vidta åtgärder för att förebygga uppkomsten av detta avfall och den tid som krävs för att ta fram nödvändiga tekniska lösningar.

Naturvårdsverket tar över tillsynsansvaret för all rapportering som sker till Naturvårdsverket (avsnitt 11, s.160)

Utredningsförslaget

Naturvårdsverkets föreskrifter för kommunerna att rapportera uppgifter om mängder kommunalt avfall och hur det har behandlats föreslås flyttas till avfallsförordningen. Skyldigheten att rapportera uppgifter till Naturvårdsverket om det kommunala avfall som hanterats under föregående kalenderår ska omfatta de aktörer som samlat in avfall, det vill säga kommunerna och yrkesmässiga insamlare som samlat in avfall (förbrukat matfett och kontorspapper) med stöd av länsstyrelsers tillstånd.

Linköpings kommun ser ingen vinst i att flytta föreskrifter om rapportering till avfallsförordningen. Det bedöms mer lämpligt att reglera formerna för rapportering och vilka uppgifter som ska ingå i rapporterna till Naturvårdsverket i föreskrifter då det är lättare att göra nödvändiga justeringar avseende rapporteringsskyldigheten i föreskrift jämfört med i förordning.

Förbud att deponera restavfall (avsnitt 8.13, s.148)

Utredningsförslaget

Det ska vara förbjudet att deponera restavfall. I avfallsförordningen och deponiförordningen finns krav på utsortering av brännbart avfall och förbud mot att deponera brännbart avfall. Med brännbart avfall avses avfall som brinner utan energitillskott efter det att förbränningsprocessen har startat. En rad åtgärder har vidtagits sedan förbudet infördes och ett flertal andra avfallsströmmar regleras särskilt. Följdändringar har dock inte gjorts av uttrycket brännbart avfall, trots att flera av de andra avfallsströmmarna också kan anses vara brännbara. Utredaren anser att förbudet att deponera brännbart avfall bör kvarstå och även gälla för restavfall. Deponering ska kunna medges trots förbudet i de fall deponering är den lämpligaste behandlingen av avfallet (10 § deponiförordningen).

Restavfall ska fortsatt kunna deponeras utan krav på dispens

Linköpings kommun motsätter sig förslaget om ett generellt förbud mot deponering av restavfall. Den icke brännbara sorteringsresten består ofta av komplext sammansatta blandningar eller sammansatta byggmaterial som inte

kan återvinnas. Det kan handla om blandningar av krossat glas, keramik och porslin, eller isoleringsmaterial som inte kan återvinnas, jordmassor när växtlighet sorterats bort eller massor med rester av invasiva arter samt sammansatta byggmaterial som vare sig kan separeras eller återanvändas. Den icke brännbara sorteringsresten från sortering av blandat avfall är idag en deponifraktion, då det inte är möjligt att göra något annat med det. Ett deponeringsförbud riskerar komplicera lagstiftningen och behövs inte heller mot bakgrund av de nya utsorterings- och eftersorteringskrav som införs i övrigt.

För Linköpings kommun

Kristina Edlund
Kommunstyrelsens ordförande