Datum
2021-09-28

Beteckning
101-42132-2021

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2021:24)

Er beteckning: M2021/00950

Sammanfattning av Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om att införa frival då det kommer att leda till ökat behov av resurser för tillsyn och administration för kommunerna. Länsstyrelsen är även tveksam till om förslagen kommer att leda till förbättrad cirkulär ekonomi och utveckling av nya metoder på området. Länsstyrelsen är positiv till förslaget att underlätta möjligheten till dispens för en yrkesmässig verksamhet att lämna sitt kommunala avfall till annan än kommunen under förutsättning att det gäller specifika utsorterade avfallsfraktioner.

Länsstyrelsen synpunkter på förslaget

Förslaget om frival

Länsstyrelsen bedömer att frival riskerar att leda till kraftigt ökat behov av resurser hos tillsynsmyndigheterna. Om hanteringen fördelas på ett större antal aktörer finns också en risk att det leder till ett större tillsynsbehov i resurser räknat. Särskilt i jämförelse med dagens system där kommunen tar hand om det kommunala avfallet och tillsynsbehovet är relativt litet eftersom det, enligt Länsstyrelsens bedömning, innebär få och seriösa aktörer. Länsstyrelsen ser en risk att det i praktiken blir tillsynsmyndigheterna som kan komma att stå som garant för att frivalssystemet fungerar och att det kan behövas byggas upp en ny tillsynsfunktion på myndigheterna.

En slutsats i utredningen är att kommunernas tillsyn kommer att stärkas inom avfallsområdet eftersom de kommer att kunna ta ut tillsynsavgifter av de som anmäler frival. Länsstyrelsen delar inte denna slutsats. Dels eftersom vi bedömer att frivalet i sig kommer att leda till ett ökat tillsynsbehov, dels är det troligen de aktörer som tar emot avfallet som kommer att stå för ökat tillsynsbehov. Det är alltså inte den verksamhet som betalar avgift som kommer att generera det största tillsynsbehovet. Dessutom kommer en frivalsentreprenör kunna transportera avfallet till en anläggning i en annan kommun. Det gör att de eventuella olägenheter som ligger till grund för ett ingripande inte behöver ske just i samma kommun som hämtningen av avfallet sker. Detta kan även leda till ett behov av att utöka samarbetet och informationsutbyte mellan en och flera kommuner för att tillsynen ska bli effektiv.

Postadress
Länsstyrelsen Stockholm
Box 22067
104 22 STOCKHOLM

Besöksadress
Regeringsgatan 66

Telefon
010-223 10 00
Fax
010-223 11 10

E-post/webbplats
stockholm@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Ytterligare en aspekt är att som förslaget om frival är formulerat kommer det att vara relativt lätt och snabbt att utan prövning, sex veckor efter att anmälan är inlämnad, gå över till frival. Om hanteringen sedan orsakar störningar för människors hälsa och miljön och tillsynsmyndigheten behöver ingripa med föreläggande eller förbud gäller att dessa kommer att kunna överklagas. Det kan vara svårt för en tillsynsmyndighet att alltid lyckas utforma juridiskt helt korrekta beslut. Ett tillsynsingripande som är miljömässigt befogat kan ibland på grund av den juridiska processen ta lång tid att få genomfört.

Utredningen tar även upp att det inte finns något underlag som visar att brottslighet och dumpning skulle öka till följd av frival. Det framgår vidare att det avfall som utredningen fokuserat på inte har så stort värde eller innebär en så stor kostnad att hantera som exempelvis elektronikavfall. Länsstyrelsen anser dock att det finns en risk för att brottsligheten kan öka eftersom förslaget öppnar upp för fler aktörer vilket även kan gynna etablering av oseriösa aktörer. Även det faktum att det idag saknas system för spårbarhet av det icke-farliga avfallet gör att det är svårt för en tillsynsmyndighet att kontrollera hela avfallskedjan. Flödena av kommunalt avfall från verksamheter kan via frivalsentreprenörer gå genom flera kommuner vilket försvårar tillsynen och möjligheten att upptäcka brottslighet i tidiga skeden.

Länsstyrelsen anser att förslaget inte tydligt anger vilket avtalsinnehåll som fordras för att frival ska gälla och vad som fordras för att den ursprunglige avfallsproducentens ansvar ska upphöra. Det kan leda till en osäkerhet om det är verksamheten som anmäler frival eller den frivalsentreprenör som hämtar avfallet som har ansvaret för den fortsatta hanteringen. Länsstyrelsen ser även en risk att avfallet kan lämnas vidare till ytterligare underentreprenörer vilket, i slutändan, gör det oklart hur ansvaret ska fördelas samt försvåra för en effektiv tillsyn. I utredningen framgår det inte heller vem som har ansvaret om en frivalsentreprenör går i konkurs eller på annat sätt inte kan utföra sin verksamhet. Är det då kommunens ansvar att ta hand om eventuellt insamlat avfall eller har avfallproducenten (som har anmält frivalet) något ansvar i en sådan händelse.

Länsstyrelsen delar inte, fullt ut, utredningens slutsats om att införande av frival skulle kunna ge positiva effekter på cirkulär ekonomi. Dels, eftersom utredningen inte visar på någon tydlig koppling mellan frivalet och positiva effekter på miljö eller cirkulär ekonomi, dels eftersom utredningen inte heller påvisat några markanta effekter på cirkulär ekonomi i grannländer som har liknande frivalssystem. Länsstyrelsen anser istället att riskerna med bland annat ökat resursbehov för tillsynen och större möjligheter för oseriösa aktörer att etablera sig gör att nackdelarna överväger.

Övriga konsekvenser för kommunerna

Enligt förslaget om frival, ska kommunen fortsatt ha ansvaret för omhändertagande av kommunalt avfall från hushållen och även vara beredd att återta hämtningsansvaret från de verksamheter som övergått till frival om det skulle uppstå problem. Som en följd kan det bli svårare för kommunerna att förutse vilka volymer som kommer att behöva hanteras. Det innebär att

kommunen behöver hålla en viss överkapacitet. Kommunen ska även svara för inrapportering av statistik för hanterade mängder, även för de abonnenter som har frivalsalternativ. Sammantaget bedömer Länsstyrelsen att kostnader för administration och eventuell överkapacitet kan komma att belasta övriga kvarvarande abonnenter. Det kan inte heller uteslutas att det i förlängningen minskar kommunernas möjlighet till egna innovationer och utveckling mot cirkulär hantering.

Ökat antal transporter

Vad gäller transporter anges det i utredningen att det inte finns någon forskning som visar att transporterna skulle öka om avfallsproducenter med frivalet får möjligheten att samordna restavfallet och matavfallet med producentansvars-fraktioner och sitt övriga verksamhetsavfall. Länsstyrelsen ser dock en uppenbar risk att antalet transporter kan komma att öka. Särskilt då kommunen behöver hämta kommunalt avfall både från hushåll och kommunalt avfall från vissa verksamheter samtidigt som privata frivalsentreprenörer hämtar kommunalt avfall från andra verksamheter. Länsstyrelsen ser även en risk att frivalet kommer att leda till ökat behov av platser och anläggningar för lagring och behandling av avfall. Länsstyrelsen ser därför att frival riskerar att leda till att det behöver etableras fler anmälningspliktiga verksamheter, så kallade c-verksamheter, och i vissa fall även tillståndspliktiga verksamheter.

Dispensalternativet

Utredningen föreslår utöver frival att det ska bli lättare att få dispens genom att dispens ska beviljas om en verksamhet kan visa att mängden avfall minskar eller hushållningen med råvaror och energi främjas.

Länsstyrelsen konstaterar att det redan i dag finns en möjlighet att ansöka om dispens för en verksamhet att hantera det kommunala avfallet via någon annan mottagare än kommunen. Utredningen tar även upp exempel på det.

Enligt utredningen krävs det att avfallsproducenten har starka incitament för att utökad sortering ska ske. Detta eftersom avfallshanteringen endast utgör en procent eller mindre av verksamhetens omsättning. Det framgår också att en stor andel av det som ingår i restavfallet är avfallsfraktioner som egentligen redan omfattas av producentansvar och därmed redan skulle ha sorterats ut. Men sorteringsgraden är för dålig.

För att utgöra ett incitament till ökad grad av utsortering hos avfallsproducenten och underlätta för cirkulär ekonomi anser Länsstyrelsen att möjligheten till dispens, i första hand, ska gälla utsorterade fraktioner och inte blandat avfall. Ytterligare incitament för en cirkulär ekonomi vid sidan av dispensalternativet kan till exempel vara att kommunens avfallstaxa utformas så att det innebär en lägre kostnad för den avfallsproducenten som har sorterat ut rena fraktioner och därmed minskat mängden restavfall.

Länsstyrelsen anser att det är bra att det förtydligas i vilka fall dispens ska ges.

Länsstyrelsen är överlag positiv till dispensmöjligheten jämfört med förslaget om frival eftersom det möjliggör en prövning av hanteringen med möjlighet till avslag eller tidsbegränsning om det finns tveksamheter.

Som Länsstyrelsen uppfattar förslaget är innebörden att dispens ska ges om hanteringen bidrar till cirkulär ekonomi (mängden avfall minskar eller hushållningen med råvaror och energi främjas). Störst genomslag på cirkulära flöden kommer, enligt Länsstyrelsen, om dispensmöjligheten förenas med krav på att den endast ska gälla utsorterade fraktioner. Dispensalternativet bör, enligt Länsstyrelsens bedömning, inte heller leda till samma risk för etablering av oseriösa aktörer och inte heller leda till ökat resursbehov jämfört med frivalsalternativet.

Övriga förhållanden att ta hänsyn till

Flera myndigheter har, av regeringen, fått i uppdrag att kartlägga omfattningen av avfallsbrottslighet, samt föreslå åtgärder för att förhindra och förebygga sådan brottslighet, särskilt organiserad ekonomisk sådan. Uppdraget ska redovisas till regeringen i mars 2022. Länsstyrelsen anser att det finns en risk att förslaget om frival kan möjliggöra etablering av oseriösa aktörer och därmed motverkar det pågående arbetet med att kartlägga och ta fram åtgärder mot avfallsbrottslighet.

Det framkommer i utredningsmaterialet att Naturvårdsverket har aviserat att man håller på att ta fram en ny vägledning där begreppet kommunalt avfall kan komma att få en vidare betydelse. Vidare framgår att betydande förändringar kan komma att ske i hur man tolkar avfall från restauranger, catering och livsmedelsbutiker. Det är i dag oklart vilken betydelse Naturvårdsverkets vägledning kommer att få men Länsstyrelsen ifrågasätter om det är lämpligt att gå vidare med förslaget om frival innan det är klarlagt vad som ingår i begreppet kommunalt avfall. Det kan därför finnas skäl att avvakta med förslaget, åtminstone tills Naturvårdsverket har tagit fram vägledning på området så att effekterna på utredningens förslag ska kunna bedömas.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Åsa Ryding med miljöhandläggare Stefan Hellmin som föredragande. I den slutliga handläggningen har även medverkat tf. miljödirektör Lena Pettersson och tf. rättsdirektör Helena Remnerud.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Kopia till:

charlotta.broman@regeringskansliet.se

linn.akesson@regeringskansliet.se