



Länsstyrelserna

Länsstyrelsen Östergötland



Avfallsförebyggande i energi- och klimatomställningen

– Rekommendationer till länsstyrelserna.



LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND

Avfallsförebyggande i energi- och klimatomställningen- Rekommendationer till länsstyrelserna

Författare: Maja Kling Ek och Sara Spjuth, Enheten Energi och klimat

Kontaktperson: Sara Spjuth, Länsstyrelsen Östergötland,
Telefon, direkt: 010-223 54 69
E-post: sara.spjuth@lansstyrelsen.se
Webbplats: www.lansstyrelsen.se/ostergotland

Fotografier: Bilder utan källor är hämtade från Pixabay.com

Rapportnummer: Länsstyrelsen Östergötland 2019:27
ISBN: 978-91-985270-2-5

Förord

LEKS, Länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning, arbetar för att stödja länsstyrelsernas arbete med att genomföra energiomställningen i länen. LEKS bildades 1 juli 2013 som en följd av pilotlänsatsningen för grön utveckling. Inom LEKS bedrivs ett antal utvecklingsprojekt. Dessa syftar till att lyfta länsstyrelsernas energi- och klimatstrategiska arbete inom områden såsom miljöprövning, miljötillsyn, fysisk planering, landsbygdsutveckling, näringslivsutveckling och övergripande styrning och samverkan. Denna rapport är en del av ett av dessa utvecklingsprojekt.

Sara Spjuth och Maja Kling Ek på Länsstyrelsen Östergötland har sammanställt denna rapport inom projektet *Afallsförebyggande i energi- och klimatomställningen*. Syftet är att lyfta fram rekommendationer på hur länsstyrelsen kan arbeta mer konkret med frågor rörande avfallsförebyggande inom ramarna för länsstyrelsernas uppdrag inom tillsyn, prövning, miljömål samt energi- och klimat.

Förhoppningen är att projektets material ska kunna förtydliga och stärka länsstyrelsens möjligheter att arbeta avfallsförebyggande samt i slutändan resultera i att kommunerna får mer stöttning i sitt avfallsförebyggande arbete.

Tack till deltagare på workshopar vi har haft under projektet, Åsa Hagelin från Avfall Sverige, referensgruppen och styrgruppen.



Kristina Zetterström
Länsråd i Kronobergs län
Ordförande i LEKS styrgrupp

Sammanfattning

Att förebygga avfall är det steg i avfallshierarkin där största miljö-, energi och klimatvinsterna kan göras. I en förstudie till detta projekt framgick att det finns ett behov av goda exempel på hur Länsstyrelsen internt samt tillsammans med kommuner kan arbeta mer konkret med avfallsförebyggande åtgärder inom sina olika uppdrag. Detta projekt har haft som syfte att lyfta fram rekommendationer på hur länsstyrelsen kan arbeta mer konkret med frågor rörande avfallsförebyggande inom ramen för länsstyrelsernas uppdrag inom tillsyn, prövning, miljömål samt energi- och klimat. För att uppnå syftet har länsstyrelsens möjligheter att arbeta med frågan undersökts, dels genom att lyfta länsstyrelsens olika uppdrag och dels genom att lyfta det lagstöd som finns inom området.

I miljömålsuppdraget har länsstyrelsen en främjande roll inom det avfallsförebyggande arbetet. Inom energi- och klimat arbetar länsstyrelsen med att samordna det regionala arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser, öka takten för energieffektivisering samt öka andelen förnybar energi. I detta arbete ingår åtgärder kopplade till hållbar konsumtion och cirkulär ekonomi inkluderat avfallsförebyggande åtgärder. Länsstyrelsen har genom sin tillsynsroll ett uppdrag att vägleda och stödja kommuner i kommunalt avfallsarbete, underlätta samarbetet mellan kommunerna samt verka för att kommunerna i sina avfallsplaner fokuserar på åtgärder som bidrar till att nå de nationella målen inom avfall och avfallsförebyggande (Naturvårdsverket 2018).

I projektet har även workshops hållits med länsstyrelsetjänstemän och kommundienstjänstemän. Under dessa workshops har rekommendationer på olika utvecklingspotentialer identifierats. Bland annat att det krävs en ökad samverkan, såväl internt inom länsstyrelserna och kommunerna som externt mellan kommunerna, renhållningsbolagen och näringsliv. Det finns även ett behov av branschspecifika vägledningar och checklistor att använda vid bland annat tillsynsbesök.

Tillhörande denna rapport har ett presentationsmaterial tagits fram bestående av en sammanställning av goda exempel på avfallsförebyggande arbete från olika delar av landet. Detta material kan användas vid kommunbesök, utbildningar, informationsträffar/workshops för att inspirera till avfallsförebyggande arbete som

kommunerna kan genomföra samt visa på kopplingar till energi- och klimatvinster.

Innehåll

Sammanfattning	3
Innehåll.....	5
1. Bakgrund.....	6
1.1 Problemformulering	6
1.2 Syfte och målgrupp	6
1.3 Metod	7
2. Varför förebygga avfall?	8
2.1. En del av ett cirkulärt samhälle.....	8
2.2 Gemensamma mål.....	9
3. Resultat	12
3.1 Länsstyrelsens roll.....	12
3.2 Kommunernas roll.....	13
Diskussion.....	13
3.3 Lagstöd.....	14
Diskussion.....	16
3.4 Avfall eller biprodukt – hur förebygger vi?	17
Diskussion.....	18
4. Utfall workshops	19
4.1 Workshop prövning och tillsyn på Länsstyrelsen Östergötland	19
4.2 Workshop tillsynshandläggartäff i Uppsala	20
Diskussion.....	21
4.3 Workshop med kommuner i Östergötland.....	22
Diskussion.....	24
5. Rekommendationer till länsstyrelserna på fortsatt arbete	25
5.1 Rekommendationer tolkning av lagtext	25
5.2. Rekommendationer samverkan och tillsynsvägledning	26
6. Slutsatser	28
7. Referenser	30

1. Bakgrund

1.1 Problemformulering

För att skapa ett resurseffektivt samhälle, nå uppsatta energi- och klimatmål samt de svenska miljömålen är en minskning av mängden avfall en viktig del i arbetet. Under en lång tid har fokus legat på att återvinna avfall och senare på återanvändning, men att se till att avfall över huvud taget inte uppkommer är ett relativt nytt synsätt och kräver nya sätt att arbeta på.

I en förstudie till detta projekt framgick det att det finns ett behov av goda exempel på hur Länsstyrelsen internt samt tillsammans med kommuner kan arbeta mer konkret med avfallsförebyggande åtgärder inom sina olika uppdrag. Länsstyrelsen har i vissa län inte arbetat aktivt med frågan varken inom miljömålsuppdraget, genom tillsynsuppdraget eller i prövningsärenden (Förstudie -Avfallsförebyggande i Energi- och klimatomställningen 2018). I detta projekt har möjligheter för länsstyrelserna att arbeta med avfallsförebyggande arbete undersökts och utvecklingspotential identifierats.

1.2 Syfte och målgrupp

Syftet med projektet är att lyfta fram rekommendationer på hur länsstyrelsen kan arbeta mer konkret med frågor rörande avfallsförebyggande inom ramarna för länsstyrelsernas uppdrag inom tillsyn, prövning, miljömål samt energi- och klimat. Projektet är avgränsat till avfallsförebyggande åtgärder.

Målgruppen för rapporten är tillsyn- och prövning, energi- och klimatstrategier samt miljömålssamordnare på länsstyrelserna.

Projektmålet är att länsstyrelsens kompetens kring avfallsförebyggande stärks samt att rekommendationer tas fram på hur avfallsförebyggande åtgärder kan integreras i länsstyrelsens olika uppdrag.

Effektmålet är att tjänstemän på kommunerna som arbetar med avfallsförebyggande åtgärder får mer stöttning från länsstyrelsen i arbetet med att förebygga avfall.

1.3 Metod

Inledningsvis undersöktes möjligheterna för länsstyrelsen att jobba med avfallsförebyggande frågor genom att se över länsstyrelsens uppdrag från regeringen samt skrivelser i lagtext.

Vidare har workshops genomförts med länsstyrelsen och kommunrepresentanter för att lokalisera utvecklingspotential och rekommendationer.

Den första workshopen hölls med tillsynshandläggare och prövningshandläggare på Länsstyrelsen i Östergötland. Under workshopen deltog fem personer som diskuterade frågor om hur de arbetar med avfallsförebyggande idag och hur arbetet kan utvecklas.

Den andra workshopen hölls på en nationell tillsynshandläggartäff för länsstyrelsen. Under workshopen deltog 35 personer och frågor likt ovannämnda samt frågor rörande samverkan diskuteras.

Utöver workshop med länsstyrelsen hölls en workshop riktad mot kommuner i Östergötland. Under workshopen deltog 20 personer som arbetar som kommunala tillsynshandläggare, kommunala miljöstrategier och tjänstemän från kommunala avfallsbolag. Workshopen innehöll en inspirationsföreläsning om avfallsförebyggande på kommunal nivå av Åsa Hagelin från Avfall Sverige varvat med interaktiva frågor.

Delar av innehållet i Åsa Hagelins föreläsning har sammanställts i ett tillhörande inspirationsmaterial tillsammans med andra goda exempel på hur aktörer på kommunal nivå kan arbeta med avfallsförebyggande åtgärder. Sammanställningen baseras på redan befintliga projekt och åtgärder från olika delar av landet. Detta material kan dels användas av länsstyrelsen vid kommunbesök, utbildningar, informationsträffar/workshops och dels skickas ut till kommuner för fri användning.

2. Varför förebygga avfall?

Förutom att avfallsförebyggande är en lagstadgad del av avfallshierarkin i 2 kap 5§ miljöbalken som skall efterföljas så bidrar avfallsförebyggande till att minska miljöpåverkan och utveckla resurseffektivitet inom verksamheter.

Att förebygga avfall är det viktigaste steget i avfallshierarkin för att minska vår miljöpåverkan.

Ju högre upp i avfallstrappan vi befinner oss desto mindre blir påverkan på miljön. Det beror på att den största miljöpåverkan i en produkts livscykel sker vid utvinningen av råvaror samt vid tillverkning. För att tillverka en produkt behövs energi, kemikalier och råvaror. Exempelvis är det tio gånger bättre för miljön att förebygga matsvinn än att röta matavfallet till biogas (Avfall Sverige, 2017).



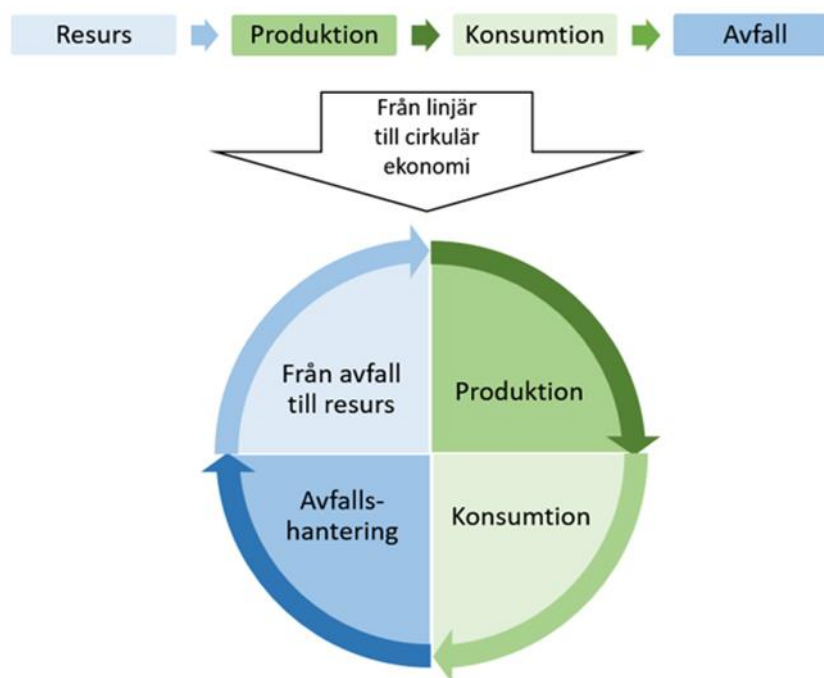
Effekter för minskning av deponering, materialåtervinning, biologisk återvinning och energiåtervinning har historiskt varit tydliga och relativt lätta att följa upp. Desto svårare har det varit att mäta effekter såsom klimatvinster av avfallsförebyggande åtgärder och återanvändning. Idag är det dock möjligt och det är där de stora klimatvinsterna kan göras (Elander, M., Holmström, D., Jensen, C., Stenmarck, Å. & Sundberg, J. 2013).

Avfallsförebyggande är resurseffektivt.

Genom att förebygga avfall uppstår även besparingsvinster i tid och pengar. Inköpskostnaderna minskar om bara det allra nödvändigaste inhandlas. Proportionerlig mängd varor sparar även på plats i lokalerna och är ett steg i att effektivisera lagring och hantering av varor. Att förebygga avfall är därmed en ekonomisk fråga, det är ofta helt enkelt billigare eller till och med lönsamt att förebygga avfall.

2.1. En del av ett cirkulärt samhälle

I samband med den pågående energi- och klimatomställningen genomförs redan flera insatser i Sverige för omställningen till ett cirkulärt samhälle. I ett cirkulärt samhälle krävs en cirkulär ekonomi, där det linjära resursutnyttjandet går över till ett cirkulär kretslopp och här spelar det avfallsförebyggande arbetet en stor roll. Bland annat bidrar de till att samhället uppnår resurseffektiva giftfria kretslopp i både tekniska och biologiska flöden vilket är avgörande för en hållbar framtid (Dalenstam, E. 2019).



Figur 1. Illustration av den cirkulära ekonomins kretslopp, (Dalenstam, E. 2019, Naturvårdsverket).

EU har en handlingsplan för cirkulär ekonomi och i Sverige har regeringen utsett en delegation för cirkulär ekonomi som ska leda Sveriges arbete i omställningen till en resurseffektiv, cirkulär och biobaserad ekonomi (Dalenstam, E. 2019). Delegationen ska identifiera hinder och motverkande styrmedel samt fungera som kunskapscentrum för att underlätta utbyte av betydande initiativ och samverkan (Tillväxtverket, 2019).

Delegationen har under våren 2019 presenterat tre fokusområden; plast, offentlig upphandling och design för cirkularitet. Dessa områden återkommer i det avfallsförebyggande arbetet, vilket framkommer i materialet *Goda exempel på avfallsförebyggande i energi- och klimatomställningen*.

2.2 Gemensamma mål

Det finns inget nationellt mål som enbart är kopplat direkt till avfallsförebyggande utan frågan kommer istället in under flera andra målområden. För att finna stöd och skapa trovärdighet i det avfallsförebyggande arbetet är det viktigt att knyta an till internationella

och nationella mål såsom Agenda 2030-målen, EU:s avfallsmål samt de nationella miljö kvalitetsmålen.

Rörande Agenda 2030-mål och miljö kvalitetsmålen kan direkta kopplingar göras inom följande områden;

Inom energi- och klimatområdet finns Parisavtalet på internationell nivå, följt av EUs ramverk för energi- och klimatfrågor med tre bindande mål för utsläpp av växthusgaser, förnybar energi och energieffektivitet till 2030. Ner på nationell nivå styr den nya klimatlagen från 2018 tillsammans med de svenska energi- och klimatmålen till 2030 och framåt (Energimyndigheten, 2019). Avfallsförebyggande åtgärder med



Generationsmålet, Begränsad klimatpåverkan, God bebyggd miljö och Giftfri miljö

minskad konsumtion och ändrade beteendemönster spelar en viktig roll för att vi ska komma närmre målen.

I Naturvårdsverkets nationella avfallsplan, [Att göra mer med mindre](#) finns en sammanställning av gemensamma mål och den lagstiftning som berör avfall och avfallsförebyggande arbete i Sverige och i EU. I avfallsplanen lyfts även Sveriges nationella klimatpolitiska ramverk fram som ett viktigt målområde att arbeta efter (Regeringskansliet, 2017).

25/25-målet

Då det inte finns ett riksdagsbundet avfallsförebyggandemål antog Avfall Sverige år 2018 det egna 25/25-målet. Målet innebär att till år 2025 ska mat- och restavfallet minska med 25 procent, jämfört med år 2015. Syftet med målet är att öka takten för att klättra uppåt i avfallshierarkin. Samtliga kommunmedlemmar hos Avfall Sverige har bjudits in för att ansluta sig till denna gemensamma, men frivilliga utmaning. Hittills har 53 kommuner anslutit sig i Sverige. Även icke-medlemmar är välkomna att använda sig av 25/25-målet i sitt avfallsförebyggande arbete. Verktyg i form av kommunikationsmaterial och statistik skickas ut till deltagarna och kommunerna kommer årligen kunna följa sin utveckling i Avfall Web (Hagelin, Å. 2019).



25/25 målet kan användas i kommunikationen med såväl invånarna och de kommunala verksamheterna som med lokala politiker och andra aktörer. Målet är ett steg på vägen mot Agenda 2030 målet 12.3 om en halvering av matsvinnet till 2030 och helt i linje med EU:s mål, exempelvis om att 70 procent av alla förpackningar ska återvinnas till 2030. 25/25- målet ska även ses som ett steg på vägen för att komma närmre Avfall Sveriges vision: Det finns inget avfall.

3. Resultat

Nedan följer resultatet från undersökningen av länsstyrelsens möjligheter att jobba med avfallsförebyggande samt en redovisning av lagstöd. Först presenteras en rollfördelning mellan länsstyrelsen och kommunerna och därefter följer förtydligande av lagtext.

3.1 Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsen har genom sitt miljömålsuppdrag en främjande roll inom det avfallsförebyggande arbetet. Syftet är att stötta kommunerna med exempelvis information om pågående projekt och stöttande material så som vägledningar eller checklistor. Framför allt behövs samordning av det regionala arbetet då det redan finns stor kompetens ute i kommunerna och flera pågående initiativ och åtaganden.

Länsstyrelsen samordnar även det regionala arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser, öka takten för energieffektivisering samt öka andelen förnybar energi. I arbetet med utsläppsminskningar ingår åtgärder kopplade till hållbar konsumtion och cirkulär ekonomi, två områden där avfallsförebyggande åtgärder är inkluderade.

Länsstyrelsen har en tillsynsroll där arbetet främst består av att granska och yttra sig i avfallsplanprocessen men en viktig del i arbetet är också att vägleda och stödja kommuner i kommunal avfallsplanering. I dessa fall har länsstyrelsen ett stort incitament att ge råd och tips till kommunerna för att verka mot fler och mer effektiva förebyggande åtgärder för att främja både resurseffektivisering och minskad klimatpåverkan. Inom tillsynsrollen kan länsstyrelsen även underlätta samarbetet mellan kommunerna samt verka för att kommunerna i sina avfallsplaner och sitt tillsynsarbete fokuserar på åtgärder som bidrar till att nå de nationella målen inom avfall och avfallsförebyggande (Naturvårdsverket 2018).

Länsstyrelsen har även tillsammans med kommunen i sitt tillsynsuppdrag ansvar för miljöfarliga verksamheter. Tillsynen omfattar företag av olika storlek, enskilda personer och även kommunen som verksamhetsutövare. Några exempel på tillsynsobjekt är tillverkningsindustrier, avloppsreningsverk och förbränningsanläggningar. Handläggarna inom tillsyn på länsstyrelsen har som uppdrag att kontrollera efterföljden av miljöbalken, föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken.

För verksamheter som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten löpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska vidare genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att reglerna följs. 26 kap. 1 § MB (Naturvårdsverket, 2018).

3.2 Kommunernas roll

Kommunen ansvarar för hushållsavfall och kommunens egna verksamhetsavfall. Kommunens verksamhetsavfall är sådant avfall som uppstår vid kommunens verksamheter (ex förskolor, skolor, äldreomsorg, kommunkontor, reningsverk) som inte är hushållsavfall. Andra verksamhetsutövare ansvarar generellt för hantering av sitt eget avfall (som inte är hushållsavfall).

Enligt 15 kap. 41-44 §§ MB ska alla kommuner ha en gällande renhållningsordning som antagits av kommunfullmäktige. Renhållningsordningen består av en avfallsplan och föreskrifter för hållbar avfallshantering. Med dessa föreskrifter om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall (NFS 2017:2) vill Naturvårdsverket att kommunerna ska lägga mer fokus på avfallsförebyggande åtgärder, samt samverkan inom kommunen.

Kommunens tillsynsansvar kan generellt delas in inom områdena miljöskydd, hälsoskydd, livsmedel samt tobak, alkohol och lotter. Inom miljöskydd ingår bland annat miljöfarlig verksamhet, förorenad mark och avlopp. Under hälsoskydd ingår kommunens alla offentliga verksamheter och lokaler samt all livsmedelshantering på bland annat restauranger och storkök.

Kommunerna har även energi- och klimatrådgivare eller miljö- och energistrateger som arbetar brett med miljö- och energifrågor. Deras främsta arbete är att vägleda privatpersoner, företag och organisationer i att effektivisera sin energianvändning och minska sin miljöpåverkan. Exempelvis kan rådgivarna besöka verksamheter för att ge tips som är anpassade till verksamheten och strategerna kan även arbeta med det interna miljöarbetet.

Diskussion

I dagsläget har få länsstyrelser arbetat med avfallsförebyggande åtgärder inom ramen för ovannämnda uppdrag. Det finns stora utvecklingspotential, inte bara genom att utnyttja det lagstöd som finns (se kapitel 3.3) utan även genom att utveckla samverkan mellan tillsyn, prövning och strateger så att tjänstemännens breda och olika kompetens nyttjas.

Likaså kan samverkan mellan kommunens tillsynskanal och strategiska funktion utvecklas för att nyttja energi- och klimatrådgivarnas kompetens kring energibesparande åtgärder anpassat till olika verksamheter och hushåll. För att nå ut med olika perspektiv på avfallsförebyggande arbete till olika sektorer i samhället skulle rådgivarna och strategerna kunna stötta tillsynskanalen liksom energirådgivarna gör i projektet *Incitament för energieffektivisering för små och medelstora företag*.

I kommuner kan även upphandling användas som verktyg för att minska mängden avfall. Konkreta exempel på detta presenteras i *Goda exempel på avfallsförebyggande i energi- och klimatomställningen*. Med en nära

kontakt till medborgarna har även kommunerna stora möjligheter att arbeta med beteendeförändring och engagemang för avfallsförebyggande.

3.3 Lagstöd

För att förtydliga länsstyrelsens möjligheter att ställa krav på avfallsförebyggande i sina olika uppdrag följer nedan en beskrivning av de lagstöd som finns, samt ett försök till att reda ut klassificeringar och möjligheter till avfallsförebyggande efter tolkning av lagtext.

Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

I 1 kapitlet 1 § beskrivs miljöbalkens mål och tillämpningsområde. Bland annat att:

1 § Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

I punkt 5 i samma kapitel och paragraf står det att miljöbalken skall tillämpas så att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

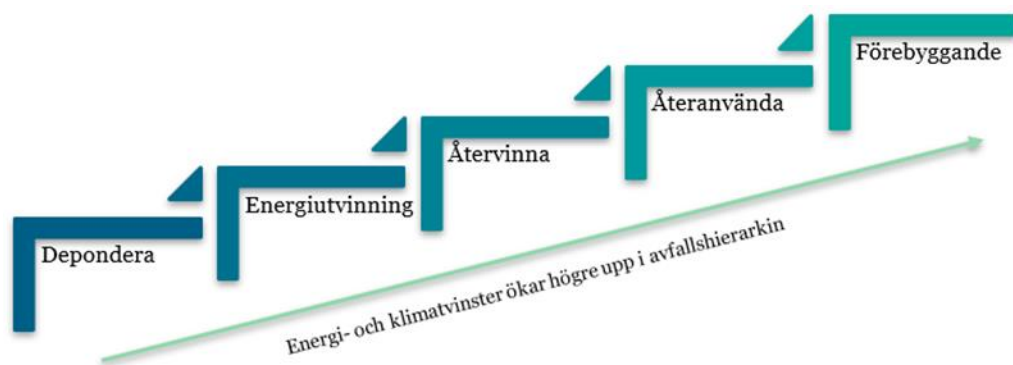
Avfallshierarkin

Avfallshierarkin eller avfallstrappan är en EU- lagstadgad ordning för hur avfall ska hanteras och målet är att befinna sig så högt upp på avfallstrappan som möjligt (Naturvårdsverket, 2018). I Miljöbalken regleras avfallshanteringen i stort och avfallshierarkin omnämns i 15 kap. 10§. Mer inriktning på minimering av avfall samt resurshushållning mer generellt hittas under hänsynsreglerna i 2 kap 5 § MB. *Nedan visas dessa två delar för att tydliggöra skillnaden dem emellan.*



Avfallshierarkin reglerades i miljöbalken år 2016 och har innan dess inte haft samma juridiska kraft som den har idag. Avsteg från hierarkin får

enbart göras om det ger ett bättre resultat för människors hälsa och miljön som helhet eller om den behandlingsmetod som ska användas enligt hierarkin får orimliga konsekvenser. Nedan i figur 2, visualiseras avfallshierarkin i form av en trappa där påverkan på miljö och klimat blir mindre ju högre upp vi kommer. Det översta steget att förebygga är det primära fokuset för all avfallshantering men också det steg som ger mest energi- och klimatvinster.



Figur 2. Avfallshierarkin med ett energi- och klimatperspektiv

Miljöbedömning

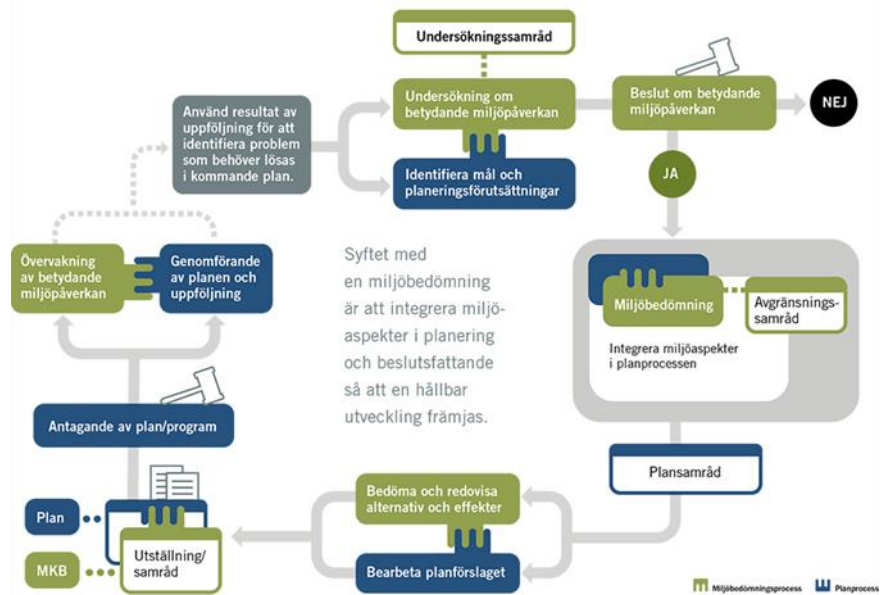
Ett annat lagstöd är sjätte kapitlet i miljöbalken med tillhörande miljöbedömningsförordning (2017:966). Miljöbedömning är hela den process som leder fram till tillståndsprövningen där miljöbedömningen slutförs. Syftet med miljöbedömningen är att beskriva och bedöma miljöeffekter. Definitionen av miljöeffekter finns i 6 kap. 2 § miljöbalken:

En miljöbedömning kan antingen vara strategisk eller specifik. En strategisk miljöbedömning omfattar planer och program medan en specifik miljöbedömning omfattar verksamheter och åtgärder. En miljöbedömning avgör om planen, programmet, verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Strategisk miljöbedömning

För de planer och program som omfattas av regler för miljöbedömning ska en miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Omfattning och detaljeringsgrad av miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) samrådas av myndigheten eller kommunen vid ett så kallat avgränsningssamråd. Den färdiga MKBn ska sedan tillsammans med plan- eller programförslaget finnas tillgängligt för synpunkter vid ett så kallat plansamråd. Vid beslut ska hänsyn tas till MKBn och inkomna synpunkter. Slutligen vidtas uppföljning och eventuell bevakning av planen eller programmets betydande miljöpåverkan.

MILJÖBEDÖMNING FÖR PLANER OCH PROGRAM



Figur 3. visar processen för undersökning om betydande miljöpåverkan och strategisk bedömning (Åkerskog, A. 2019, Naturvårdsverket).

Specifik miljöbedömning

En specifik miljöbedömning innebär, enligt 6 kap. 28 § miljöbalken, att verksamhetsutövaren, det vill säga den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden:

- samråder om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas,
- tar fram en miljökonsekvensbeskrivning, och
- ger in miljökonsekvensbeskrivningen till den som prövar tillståndsfrågan.

Vid specifika miljöbedömningen får myndigheten som prövar tillståndsfrågan tillfälle till att ge synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen innan miljöbedömningen avslutas och tillståndsprövningen inleds.

Diskussion

Vid både strategisk och specifik miljöbedömning finns det idag stora möjligheter för länsstyrelsen att lyfta vikten av att vidta avfallsförebyggande åtgärder både tidigt och sent i processen. Om länsstyrelsen kommer in med rekommendationer vid undersöknings-avgränsningssamrådet har aktörer större möjlighet att undersöka och utveckla planen, programmet, verksamheten eller åtgärden att bli så resurseffektiv som möjligt. Det kan vara svårt att enbart vid en prövning prioritera mellan alla olika områden som för tiden lyfts som särskilt viktiga att fokusera på. Avfall blir en av många aspekter att diskutera i en verksamhetsutövares samrådsunderlag och bedömningar kan därmed skilja sig mellan olika fall. Enligt förvaltningslagen ska även länsstyrelsen handlägga ärenden så enkelt, kostnadseffektivt och så tidsbesparande som möjligt. Detta behöver dock inte ses som ett hinder, så länge länsstyrelsen håller sig till rimlighetsprincipen.

3.4 Avfall eller biprodukt – hur förebygger vi?

Det finns ett antal begrepp och bestämmelser kring avfall som behöver redas ut för att veta vilka ingångar som kan finnas till avfallsförebyggande. Något som oftast upplevs som rörigt är när något klassas som avfall eller som biprodukt.

När ett ämne eller föremål tillverkas kan det i processen bildas något som kan kallas för restprodukt, exempelvis sågspån vid sågverk eller melass vid sockertillverkning. Med andra ord något som uppstår oavsiktligt vid tillverkningen av en produkt. Tillverkaren skulle kunna redovisa ett underlag som visar att restprodukten uppfyller kravet för att anses vara en biprodukt. Om det inte är fallet så klassas restprodukten som ett avfall. Det finns stor potential att förebygga avfall genom resurshushållande åtgärder som att restprodukter nyttjas som resurs för någon annan. För att detta ska vara möjligt måste hänsyn tas till den lagstiftning som finns.

När blir något ett avfall?

Enligt 15 kap. MB är definitionen av avfall följande:

1 § Med avfall avses i detta kapitel varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med.

Vad är en biprodukt?

15 kap. 1§ MB. Ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om ämnet eller föremålet;

1. har uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet,
2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, och
3. kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

Restprodukten från en produktionsprocess (ämne eller föremål) som uppfyller samtliga ovan nämnda kriterier klassas som en biprodukt och kan direkt användas av en annan verksamhet.

Klassificering av avfall

Klassificering av avfall görs av avfallslämnare själv enligt avfallsförordningen (2011:927) 13 a § ”för att klassificera ett avfall bestäms den sexsiffriga avfallskod i bilaga 4 som bäst beskriver avfallet”. Klassningen är nödvändig för att säkerställa att omhändertagande av avfallet sker på bästa sätt, men det påverkar också framtida beslut om avfallshantering. Exempelvis insamlingens genomförbarhet och ekonomiska hållbarhet, återvinningsmetoder och valet mellan återvinning och bortskaffande (Europeiska kommissionen, 2018).

Diskussion

Avfallslagstiftningen kan upplevas som en djungel men de lagtexter som reglerar avfall är en nödvändighet för att tillämpa försiktighetsprincipen så att resurshushållande åtgärder är säkra ur ett miljö- och hälsoperspektiv. Av säkerhetsskäl för miljö- och hälsa måste exempelvis allt avfall klassificeras som beskrivet ovan. Detta steg av klassificering behöver lyftas fram som ett tillfälle där avfallsproducenten/ verksamhetsutövaren kan möjliggöra att avfallsmängderna minskar.

En ökad undersökning av möjligheter till resurshushållning bör ske vid de tillfällen det uppkommer ett avfall eller biprodukt som inte skadar människa eller miljö. Om en sådan bedömning inte genomförs innan ämnet eller föremålet når en avfallsanläggning får ingen annan samla in och använda avfallet till något nytt.

För att en industri i sin tur ska kunna ta emot och använda någon annans avfall måste de ansöka om tillstånd enligt miljöbalken. Detta är något som verksamhetsutövaren kan dra sig för, antingen på grund av uppfattningen att tillståndsprocessen är långdragen och krånglig eller att de inte vill förknippas med avfallshantering. Det är viktigt att vid sådana tillfällen belysa de möjligheter och vinster som kan fångas upp genom att fler verksamhetsutövare tar steget att ansöka om ett sådant tillstånd så att större mängd avfall används istället för kasseras.

En verksamhet kan i vissa fall genom förändringar i sin tillverkningsprocess eller rutiner få fram en biprodukt istället för en restprodukt. För att verksamhetsutövaren ska kunna visa att de uppfyller de allmänna hänsynsreglerna (2 kap. miljöbalken), till exempel avseende bästa möjliga teknik och resurseffektiva åtgärder, behöver de kunna visa hur de upprätthåller en god branschkunskap och fångar upp erfarenheter från andra. Rutiner för detta kan till exempel finnas i egenkontrollprogrammet.

Länsstyrelsen kan även ge synpunkter på förändringar vid miljötillsynen utifrån resurshushållningsprincipen (2 kap. 5 § miljöbalken). Då en sådan ändring kan vara anmälnings- eller tillståndspliktig bör även detta beaktas tidigt i en förändringsprocess.

4. Utfall workshops

I projektet har två workshops hållits på länsstyrelsenivå. Den ena hölls med fem tillsynshandläggare och prövningshandläggare på länsstyrelsen i Östergötland och den andra tillsammans med 35 tillsynshandläggare från länsstyrelser runt om i landet på en handläggartreff i Uppsala. Under båda workshoparna ställdes frågor om hur tjänstemännen arbetar med frågor kopplade till avfallsförebyggande idag. Nedan följer en sammanställning av svaren.

4.1 Workshop prövning och tillsyn på Länsstyrelsen Östergötland

Hur ser ert arbete ut idag i förhållande till avfallsförebyggande?

- Tillsynsfunktionen på Länsstyrelsen Östergötland arbetar med att granska kommunernas avfallsplaner och svarar på remisser.
- Avfallsplanerna följs upp och uppdateras efter att Naturvårdsverket sett behov av uppdatering.
- Länsstyrelsen Östergötland har fått en förfrågan om att vägleda en kommun när det kommer till avgränsningar i planen. I övrigt har inget behov ännu lyfts från kommunerna om mer stöd från länsstyrelsenivå kopplat till avfallsförebyggande.
- Deltagarna på workshopen upplevde att arbetet med de kommunala avfallsplanerna har varit något eftersatt för länsstyrelsens del i Östergötland.

Vilken roll ska vi på Länsstyrelsen ha ut mot kommunerna?

- Deltagarna från Länsstyrelsen Östergötland kunde se länsstyrelserna som en motor i det avfallsförebyggande arbetet, där en intern samverkan mellan strateger och handläggare har en samordnande roll som länkar ihop kommunerna.
- Kommunerna såväl i Östergötland som nationellt sett arbetar väldigt olika med avfall och har kommit olika långt. Deltagarna ville därmed poängtera vikten av att vara lyhörd för vilket behov av respektive kommun har.
- Generellt menade deltagarna att det är viktigt att länsstyrelsen är stöttande, vägledande och inspirerande.

4.2 Workshop tillsynshandläggareträff i Uppsala

Hur arbetar ni med avfallsförebyggande kopplat till ert tillsynsuppdrag idag?

Majoriteten av tillsynshandläggarna angav att de inte aktivt arbetar med avfallsförebyggande frågor i sitt tillsynsuppdrag men kom med en mängd goda förslag på hur de skulle kunna arbeta med frågan.

Internt

- Samarbeta brett i tillståndsansökningar,
- Länsstyrelsen kommer in tidigt i samråd för att avfallsförebyggande ska kunna lyftas från start.
- Ta med strategier på tillsynsbesök med verksamhetsutövaren.
- Sprida internremitter brett.
- Börja med lågt hängande frukter.

Externt

- Länsstyrelsen kan anordna gemensamma workshops för olika verksamheter med tema avfallsförebyggande.
- Ställa frågor kring avfallsförebyggande vid tillsyn.
- Länsstyrelsen kan utveckla en samverkan mellan olika aktörer i länet och agerar själva framför allt som spindeln i nätet.
- Använda regional miljösamverkan för tillsynsprojekt, ex. Skåne och Västra Götaland/Halland.

Hur kan tillsyn, prövning och energi-och klimatstrategier samarbeta internt inom det avfallsförebyggande arbetet?

- Utveckla en tvärssektoriell grupp internt på länsstyrelserna. Inom dessa grupper kan diskussioner ske kring remisser, planer och frågor som exempelvis hur ett visst avfall påverkar energiförbrukningen.
- En handläggare från länsstyrelsen i Dalarna beskrev deras arbete med en regional avfallsplanering vars avfallsförebyggande åtgärder matchar åtgärderna i Dalarnas miljömålsprogram.

Vad behöver ni för stöd för att utveckla avfallsförebyggande arbete/ integrera frågan mer i ert befintliga tillsynsarbete?

Tillsynshandläggarna såg ett behov av att förtydliga vilka frågor som kan tas upp i tillsynen och efterfrågade fler konkreta förslag på åtgärder.

- Ta fram vägledningar och checklistor för länsstyrelsens interna arbete inom tillsyn och prövning.
- Ta fram branschspecifika vägledningar/ checklistor eller informationsfolders att använda vid tillsynsbesök.

- Vid tillsynsbesök och vid prövningsärenden lyfta möjligheten att minska avfallsmängder genom att ändra tillverkningsprocesser för att ta vara på biprodukter.
- Koppla samman avfallsförebyggande åtgärder med cirkulär ekonomi.
- Mer tid och resurser måste frigöras för att kunna arbeta mer med fråga.
- Ge råd till verksamheter att ta fram resursplaner med syftet att förebygga avfall.

Vid granskning av avfallsplaner, hur mycket tittar ni på tillämpning av avfallshierarkin och reglering av avfallsförebyggande i kap 2 MB 5§?

I dagsläget består granskning från de olika länsstyrelserna av att se över hur väl planen möter föreskrifterna. Under workshopen uppkom en fråga om varför länsstyrelserna ska sammanställa planerna. Deltagarna menade på att det blir mindre hierarkiskt om direkt information kommer från kommuner själva. I övrigt finns inga rutiner för att ge mer konkreta synpunkter på exempelvis mängder i respektive trappsteg eller mål om procentuell minskning av avfall. Vissa handläggare angav dock att de:

- Ger tips på avfallsminimering, kommenterar matsvinn eller kommunernas bygg- och rivningsavfall.
- Kollar över tillämpning av avfallshierarkin i remisshantering.

Arbetar ni med att stötta samverkan mellan aktörer i kommunerna kring avfallsförebyggande? – Hur kan länsstyrelsens roll utvecklas för att fungera som en samordnare?

Många tillsynshandläggarna angav att de inte arbetar med samverkan eller samordning ut mot kommunerna i dagsläget. Ett undantag var dock Dalarnas län. En del av deltagarna menade även att det inte är deras roll att stötta och samordna de olika aktörerna i kommunen. Denna roll borde förslagsvis ligga hos exempelvis energi- och klimatstrategerna.

- De förslag som gavs på utveckling av samordningen var främst att kommunerna (miljöstrategienheten, avfallsstrategier och samordnare) bjuds in till tillsynsvägledningsträffar och andra träffar som länsstyrelsen anordnar.
- Länsstyrelsen är med tidigt i samråd för såväl avfallsplaner som detaljplaner

Diskussion

Under workshopen med tillsynshandläggare från länsstyrelser i Sverige samt under en workshop med handläggare i Östergötland framkom det att den interna samverkan mellan tillsynshandläggare och strateger

upplevs som något bristfällig kopplat till avfallsarbetet. I miljötillsynsutredningen från 2017 påpekas att det behövs en ökad samverkan i miljötillsynen för att effektivisera och skapa en enhetlig tillsyn. Naturvårdsverkets bedömning är att en ökad samverkan också behövs i tillsynen inom avfallsområdet för att lyfta fram synergier som kan bana väg för nya lösningar och underlätta omställningen till en cirkulär ekonomi (Naturvårdsverket, 2018).

Det har varken funnits tydligt uppdrag eller mandat för att arbeta med avfallsförebyggande på annat sätt än vid granskning av planer, samråd och remissyttranden. Vid tillsynsbesök kan avfallsförebyggande komma på tal, tips gav av några av handläggarna på uppföljning av mål och hur man kan utveckla arbetet. Generellt saknas dock ett strukturerat arbetssätt för hur länsstyrelserna kan stötta kommunerna i att utveckla sitt avfallsförebyggande arbete.

Utfallet av workshoparna visar att det finns ett behov av dels ett tydligt uppdrag inom avfallsförebyggande arbete för länsstyrelserna och dels incitament för att arbeta med dessa frågor samt inte minst en tydlig rollfördelning. Därtill efterfrågades olika stöd i form av vägledning och checklistor för hur tillsynen av olika verksamheter kan utvecklas samt kanaler och tillfällen för samverkan såväl internt som externt.

De förslag på utveckling samt behov som lyftes fram under workshoparna har skapat fler utgångspunkter för framtida projekt och satsningar.

Genom att samordna övergripande regionala planer kan synergier skapas, avfallsförebyggande blir en del av helhetsbilden med cirkulär ekonomi, uppfyllelse av miljömålen samt nationella energi- och klimatmål.

4.3 Workshop med kommuner i Östergötland

I maj år 2019 hölls en workshop med ett tjugotal deltagare vilka jobbar som miljö-, hälsa- och livsmedelsinspektörer, miljö- och klimatsamordnare samt renhållningsbolag och strateger i kommuner i Östergötland. Under dagen föreläste Åsa Hagelin från Avfall Sverige och gav konkreta förslag på hur kommunerna kan arbeta avfallsförebyggande. Följande tre områden lyftets specifik;

- Arbeta med invånarna
- *Arbeta med kommunens verksamheter*, kommunerna är i sig en stor aktör i det avfallsförebyggande arbetet som kan skapa förändring bland annat genom sina offentliga upphandlingar.
- Vara förebild

Utöver föreläsningen fick deltagarna diskutera några frågor. *Nedan följer en sammanställning av svaren.*

Hur arbetar ni med avfallsförebyggande kopplat till tillsynsuppdrag idag?

Likt tillsynshandläggarna på länsstyrelserna i Sverige angav även deltagarna från kommuner i Östergötland att de inte aktivt arbetar med avfallsförebyggande frågor i sitt tillsynsuppdrag. Men även under detta diskussionspass kom flera synpunkter och goda förslag på det avfallsförebyggande arbetet skulle kunna utvecklas.

- Det avfallsförebyggande arbetet handlar i stort om att ändra medborgarnas beteenden och attityder för att få till en beständig förändring. En enighet fanns i att det avfallsförebyggande alternativet alltid måste vara enklare och ta lite tid för att det ska få genomslag.
- Ta fram korta, enkla vägledningar och checklistor för tillsynsbesök, gärna branschspecifika.
- Frågan om avfallsförebyggande behöver lyftas fram redan i planeringsstadiet av en verksamhet för att inte bygga in sig i mer svårlösta situationer.
- Vid tillsynsbesök kanske verksamhetsutövarna inte kan svara på massor extra frågor utan snarare vill ha svar på sina funderingar. Kan det vara möjligt att ändå lyfta frågan, väcka idéer? Resurser finns inte för ett helt eget tillsynsbesök för detta.
- Ett problem är att inspektörer inom livsmedel och hälsoskydd inte känner att avfall är deras fråga utan hör till miljöskyddsinspektörerna. På så sätt kan verksamheter som tillsynas av dessa falla mellan stolarna.

Hur ser ni på er samverkan i avfallsplanarbetet i er kommun idag?

Under denna del av workshopen diskuterades hur kommunerna har olika arbetssätt och olika grad av samverkan beroende på förutsättningar så som geografiskt läge och storlek på kommun som två faktorer.

- Samverkan kan se olika ut beroende på om det är korta beslutsvägar som krävs eller en större omvärldsanalys som ska göras.
- Kommunpolitikerna behöver involveras mer i samverkan.
- Samverkan kan ske brett eller enbart bestå av exempelvis referensgrupper till renhållningsbolaget vid framtagande av avfallsplanen.
- Bra med regionala nätverk tillfällen att ses och diskutera avfallsförebyggande.
- Länsstyrelsen skulle kunna samordna kommunerna.
- Det är svårt att få till en regional avfallsplan som möter kommunernas olika förutsättningar men gemensam miniminivå skulle vara möjligt.
- En regional avfallsplan kan dock vara vägledande i gemensamma frågor så som de nationella miljökvalitetsmålen och energi- och klimatmålen

Vad krävs för att ta dessa exempel till handling?

Under Åsa Hagelins föreläsning presenterades en mängd goda exempel på hur en kommun kan arbeta mer konkret med avfallsförebyggande åtgärder. Deltagarna svarade därefter på vad som krävs för att ta exemplen till handling.

- Politiska beslut samt konkreta direkt styrande dokument
- Samverkan med politiken upplevs som viktig för att det avfallsförebyggande arbetet ska få en förankring.
- Arbeta mer med offentliga upphandlingar
- Samsyn på avfallsfrågan mellan olika roller i kommunen
- Utpekat ansvar, tydlig rollfördelning
- Kommunikation- samarbete och samverkan inom och utanför den kommunala organisationen
- Finansiella medel
- En ny tjänst i kommunerna, en ”resurscoach/ rådgivare”. Denne skulle kunna samordna och hålla kontakten mellan renhållningsbolagen och kommunen. Samtidigt som det kan vara den tjänst som kan svara på frågor från verksamhetsutövare och medborgare, ge tips och vägleda i avfallsförebyggande arbete.

Diskussion

Tjänstemännen från kommunerna var måna om att uppmaning om avfallsförebyggande arbete tydligt måste kommuniceras med ingången att avfallsförebyggande inte handlar om krav på minskad konsumtion eller produktion. Ingången och dialogen mellan kommunerna och verksamhetsutövarna bör istället handla om en omställning i arbetssätt, optimera och effektivisera rutiner, anpassa de material och produkter som verkligen behövs i verksamheten så att kvantitet matchar efterfrågan och kvaliteten gör det möjligt att återbruka.

Utifrån svar på de frågor som ställdes under workshopen med kommunerna i Östergötland samt utfall från gruppdiskussioner finns dock ett behov av konkreta förslag på åtgärder och arbetssätt för hur kommunerna ska utveckla det avfallsförebyggande arbetet.

Det framkom bland annat under dagen att det finns en problematik i att hälsoskydd- och livsmedelsinspektörer som jobbar med tillsyn inom kommunen inte känner att de äger frågan om avfall. Det finns även en osäkerhet kring hur mottagliga verksamhetsutövarna är för ytterligare diskussioner om avfallsförebyggande vid de ordinarie tillsynsbesöken. Dock framhölls behovet av checklistor vid sådana besök.

När det kommer till samverkan upplever kommunerna att det kan vara svårt att ta fram en gemensam regional avfallsplan men att kommunerna skulle kunna utgå från en gemensam lägsta nivå. Länsstyrelsen skulle kunna vara spindeln i nätet i detta arbete samt bjuda in till nätverksträffar där kommunerna kan inspireras av varandra och dela erfarenheter. Förutsättningarna för regional samverkan kan skilja sig mellan olika län beroende på länets kommunsammansättning där de enskilda kommunerna har olika förutsättningar och ambitionsnivå.

5. Rekommendationer till länsstyrelserna på fortsatt arbete

I arbetet med denna vägledning har rekommendationer identifierats för hur länsstyrelserna kan arbeta främjande för kommunernas avfallsförebyggande arbete.

5.1 Rekommendationer tolkning av lagtext

För att öka avfallsförebyggande med stöd i lagtexten ges följande rekommendationer:

- Lyft avfallsförebyggande tidigt vid både strategisk och specifik miljöbedömning. Om länsstyrelsen kommer in med rekommendationer vid undersöknings- och avgränsningssamrådet har aktörer större möjlighet att undersöka och utveckla planen, programmet, verksamheten eller åtgärden med hänsyn till avfallsförebyggande.
- Lyfta möjligheterna att minska avfallsmängder genom att stötta verksamheter i resurshushållning genom att restprodukter nyttjas exempelvis genom förslag på ändringar i tillverkningsprocesser.
- Vara rådgivande för verksamhetsutövare som kan söka tillstånd för att bli avfallsanläggning och på så vis kunna ta emot någon annan verksamhets avfall.
- Diskutera begreppet avfall, exempelvis under en workshop. Förtydliga vad som avses med avfall enligt lagtext samt synen på avfall och hur det kan ses som en resurs. vilket både uppfyller miljöbalkens krav på resurshushållningen, bidrar till ett cirkulärt samhälle samt kan vara ekonomiskt lönsamt.
- Föra dialog med kommunerna om vilka möjligheter till avfallsförebyggande som finns utifrån lagtext.
- Vid tillsynsbesök ge råd till verksamheter att ta fram resursplaner med syftet att förebygga avfall. En resursplan kan bidra till att verksamheten får en bättre överblick av vilka resurser som omsätts i verksamheten och om dessa hanteras på

ett resurseffektivt sätt. Genom att lokalisera resursslöseri kan avfallsförbyggande åtgärder vidtas.

5.2. Rekommendationer samverkan och tillsynsvägledning

Under workshopen med tillsynshandläggare från länsstyrelser framkom det att det finns brister när det gäller samverkan kopplat till avfallsförbyggande både internt på länsstyrelsen samt mellan länsstyrelsen och kommunerna. Det behövs mer dialog och tvärssektoriellt arbete internt på länsstyrelsen samt förbättrad samverkan och samordning med kommunerna.

För att integrera avfallsförbyggande arbete i länsstyrelsens olika uppdrag följer nedan några förslag på samverkan internt och externt.

Intern samverkan

Länsstyrelsens tjänstemän inom tillsyn, prövning, miljömål samt energi- och klimat bör utveckla arbetssätt för att förbättra den interna samverkan. Bland annat:

- Kan en tvärssektoriell grupp skapas internt inom länsstyrelserna där exempelvis remisser, granskning av planer och tillståndsansökningar hanteras utifrån olika perspektiv så att avfallsförbyggande inkluderas med koppling till energi- och klimatvinster samt miljömålsuppfyllelse.
- Energi- och klimatstrategier på länsstyrelserna kan hjälpa till att ta fram underlag och utbildningar till tillsynspersonal som exempelvis gjorts i Incitamentsprojektet som LEKS driver. Exempelvis kan underlaget bestå av beräkningar relevanta för verksamheten för att visa på vinster som kan uppstå genom att arbeta avfallsförbyggande.
- Frågor gällande avfallsförbyggande ställs vid tillsynsbesök. Vid dessa tillfällen skulle även strategier kunna följas med en, eller ett par gånger för att påvisa energi- och klimatvinster med avfallsförbyggande. Miljösamverkan Skåne har tagit fram checklistor och vägledningar på hur tillsynshandläggare kan arbeta med avfallsförbyggande åtgärder vid sina tillsynsbesök. Detta arbete kan antingen ske i projektform eller genom att börja med lågt hängande frukter, det vill säga enkla åtgärder i det vardagliga arbetet.

- Komplettera Miljösamverkan Skånes material med fler branschspecifika vägledningarna och checklistor om avfallsförebyggande att använda vid tillsynsbesök.

Extern samverkan

Från kommunernas håll lyftes behovet av fler möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan olika aktörer och kommuner i länet för att på så vis kunna ta hjälp av varandra.

- Länsstyrelsen kan utveckla den regionala samordningen och skapa fler möjligheter till erfarenhetsutbyte i länet mellan kommunala- och icke-kommunala verksamheter. Detta genom att anordna gemensamma seminarier och workshops där aktörer möts och utbyter erfarenheter och arbetar kompetenshöjande. Denna samordnande roll kan förslagsvis ligga hos energi- och klimatstrategerna och, eller miljömålssamordnarna.
- Som ett led i förslaget ovan kan ett första steg vara att utreda möjligheterna att skapa ett samarbetsorgan likt länsstyrelsen i Dalarna där kommuner och kommunala avfallsbolag tillsammans med länsstyrelsen arbetar regionalt med avfallsfrågor. Bland annat kan då avfallsförebyggande åtgärder kopplas samman med åtgärdsprogram för miljömål till lika strategier och mål inom energi- och klimatområdet. Läs mer här om [Avfallsplanering Dalarna](#).

6. Slutsatser

Det avfallsförebyggande arbetet är ett brett och snårigt område. Inom ramen för detta projekt har det enbart varit möjligt att lokalisera rekommendationer på områden där det finns utvecklingspotential att arbeta vidare. Inga djupdykningar har kunnat genomföras.

Rekommendationerna i rapporten kan ses som en utgångspunkt och förslag på områden att undersöka vidare för att hitta arbetssätt utefter regionala och lokala förutsättningar.

För att lyfta fram avfallsförebyggande åtgärder i tillsyn- och prövning finns lagstöd att luta sig emot i miljöbalken som stöttar länsstyrelsen att ställa krav på avfallsminskning. Dels finns miljöbalkens mål och tillämpningsområde i 1 kapitlet, dels hänsynsreglerna och resurshushållning i 2 kap 5 § samt avfallshierarkin i 15 kap 10 §. Utöver avfallshierarkin kan en förståelse för lagstiftning kring avfall och biprodukter möjliggöra för att avfallsförebyggande åtgärder identifieras. Länsstyrelsen har även miljöbedömningsförordningen (2017:966) som stöd att, vid såväl strategisk som specifik miljöbedömning, ge råd på hur avfallsförebyggande åtgärder kan beaktas i processen.

För synpunkter på kommunala avfallsplaner har länsstyrelserna stöttning i föreskrifterna för de kommunala avfallsplanerna som också ställer krav på kommunerna att ta fram avfallsförebyggande åtgärder (se NFS 2017:2 3§).

Länsstyrelsen kan även genom sitt uppdrag att tillsynsvägleda stötta kommunerna att starta projekt kring att få in avfallsförebyggande vid tillsynsbesök. Exempelvis kan branschspecifika vägledning och checklistor tas fram utifrån Miljösamverkan Skånes material. Detta var något som efterfrågades av både tillsynshandläggare på kommunnivå och länsstyrelsenivå.

Reglering som finns kring avfallshantering och avfallsförebyggande kan upplevas som snårig men är nog så viktig för att bland annat förhindra okontrollerad spridning av ämnen. Den utveckling som behöver ske för att minska avfallsmängderna och därigenom minska utsläpp och värna om resurshushållning är därmed att skapa rutiner och arbetssätt för hur dessa lagstöd kan tillämpas inom länsstyrelsens uppdrag.

När det kommer till intern och extern samverkan kan länsstyrelsen utgå från rekommendationerna ovan. Bland annat bör den interna samverkan breddas för att skapa synergier mellan de tvärsektoriella perspektiv som finns inom länsstyrelsens olika uppdrag. För extern samverkan bör länsstyrelsen främst fokusera på att möjliggöra erfarenhetsutbyte och samordna aktörer i länet genom bland annat nätverksträffar.

Vid sådana tillfällen kan bland annat materialet ”Goda exempel på avfallsförebyggande i energi- och klimatomställningen” som tagits fram i detta projekt presenteras. Många avfallsförebyggande åtgärder genomförs runt om i landet och exempel från dessa projekt, initiativ och metoder måste få spridning för att fler ska få inspiration och vägledning.

Utöver ovannämnda slutsatser skulle länsstyrelsens arbete underlättas om ett tydligare uppdrag kring avfallsförebyggande skrivs in i regleringsbrevet kopplat till länsstyrelsens olika uppdrag. I dagsläget finns möjligheter att arbeta med avfallsförebyggande inom miljömålsuppdraget samt uppdraget inom energi- och klimat. Inom tillsyn- och prövning finns inte lika tydliga incitament för att jobba främjande och strategiskt med avfallsförebyggande. En gemensam riktning för det avfallsförebyggande arbetet på nationell nivå bidrar till tydlighet regionalt och lokalt.

Slutligen, som med alla miljöfrågor behövs mer resurser på alla nivåer i samhället.

7. Referenser

Avfall Sverige. (2017) *Kommunikationsstöd för förebyggande-coacher*. Rapport 2017:38. Avfall Sveriges Utvecklingsstatning. ISSN 1103-4092

Dalenstam, Eva. (2019) *EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi*. Naturvårdsverket.

<https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhället/EU-och-internationellt/EUs-miljoarbete/Cirkular-ekonomi/>

[Energimyndigheten \(2019\) *Sveriges energi- och klimatmål*.](https://www.energimyndigheten.se/Sveriges-energi-och-klimatmal/)

<https://www.energimyndigheten.se/klimat--miljo/sveriges-energi--och-klimatmal/>

Europeiska kommissionen (2018) Kommissionens tillkännagivande om teknisk vägledning om klassificering av avfall. (2018/C 124/01)

Europeiska unionens officiella tidning. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0409\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0409(01)&from=EN)

Hagelin, Åsa. (2019) *25/25-målet*. Avfall Sverige.

<https://www.avfallsverige.se/om-oss/vad-vi-gor/visionen/2525-malet/>

Lindqvist, Helen. (2019). *Definition av avfall*. Naturvårdsverket

[https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Avfall/Begrepp-och-definitioner-/](https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Vagledning/Vagledningar/Avfall/Begrepp-och-definitioner/)

Naturvårdsverket (2018). *Att göra mer med mindre*. Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023. Rapport 6857

Regeringskansliet. (2017). *Det klimatpolitiska ramverket*.

<https://www.regeringen.se/artiklar/2017/06/det-klimatpolitiska-ramverket/>

Tillväxtverket (2019) *Delegationen för cirkulär ekonomi*.

<https://tillvaxtverket.se/annesomraden/affarsutveckling/delegation-cirkular-ekonomi.html>

Elander, Maria., Holmström, David., Jensen, Carl., Stenmarck, Åsa. & Sundberg, Johan. (2013). *Indikatorer för en resurseffektiv avfallshantering*. Waste Refinery

Workshop 1. LEKS- Nätverksträff. (2019) Energi- och klimatstrategier från länsstyrelserna

Workshop 2. Uppsala handläggartäff för tillsynshandläggare på länsstyrelserna inom avfall (2019)

Workshop 3. Kommunala tjänstemän, inspektörer, strateger,
samordnare, renhållningsbolag i Östergötland (2019)

Projektet är ett utvecklingsprojekt finansierat av
LEKS– Länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning



Länsstyrelserna

Länsstyrelsen Östergötland meddelandeserie 2019:27

*Ansvarig författare: Maja Kling Ek & Sara Spjuth,
Länsstyrelsen Östergötland*