



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2022-03-07

Ärendenr:

NV-02193-21

Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet

Redovisning av regeringsuppdrag M2021/00438

från Naturvårdsverket, Kustbevakningen, länsstyrelserna i
Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms, Skåne och Västra
Götalands län, Polismyndigheten, Tullverket och
Åklagarmyndigheten

Innehåll

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | SAMMANFATTNING | 4 |
| 2. | INLEDNING | 7 |
| 2.1 | Uppdraget från regeringen | 7 |
| 2.2 | Uppdragets genomförande och samråd | 7 |
| 2.3 | Begreppsdefinitioner | 8 |
| 2.4 | Avgränsningar | 11 |
| 3. | BAKGRUND | 12 |
| 3.1 | Övergripande problembeskrivning | 12 |
| 3.2 | EU-utvärdering – praktiskt genomförande och verkan av europeisk politik för förebyggande och bekämpning av miljöbrott | 13 |
| 3.3 | Regeringens remiss "Ordning och reda på avfallet" | 15 |
| 3.4 | Det nationella miljöbrottsrådet | 16 |
| 3.5 | Tillsyn över avfallshantering | 17 |
| 3.6 | Avfallsbegreppet som brottsrekvisit | 19 |
| 4. | MYNDIGHETSGEMENSAM LÄGESBILD AVSEENDE AVFALLSBROTTLIGHET | 21 |
| 4.1 | Aktörer inom illegal avfallshantering | 21 |
| 4.2 | Illegal avfallshantering inom Sveriges gränser | 23 |
| 4.3 | Illegala gränsöverskridande avfallstransporter | 38 |
| 4.4 | Kopplingen till organiserad brottslighet | 53 |
| 4.5 | Samhällets kostnader för den illegala verksamheten | 58 |
| 4.6 | Problematisks avfallsslag och avfallsflöden | 60 |
| 5. | FÖRSLAG RIKTADE TILL REGERINGEN | 63 |
| 5.1 | Författningsförslag | 63 |
| 5.2 | Förslag till nya regeringsuppdrag | 66 |
| 6. | UTVECKLADE MYNDIGHETSINSATSER OCH ÅTGÄRDER SOM ÖVERVÄGTS UNDER ARBETET | 71 |
| 6.1 | Länsstyrelsernas myndighetsåtagande | 71 |
| 6.2 | Naturvårdsverkets myndighetsåtagande | 72 |
| 6.3 | Polismyndighetens myndighetsåtagande | 75 |
| 6.4 | Åklagarmyndighetens myndighetsåtagande | 76 |
| 6.5 | Åtgärder som övervägts | 77 |
| 7. | KONSEKVENSBESKRIVNING | 79 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 7.1 | Beskrivning av problemet och utredningens fyra förslag | 79 |
| 7.2 | Alternativa lösningar | 79 |
| 7.3 | Förslagets överensstämmelse med EU-rätten | 81 |
| 7.4 | Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser | 81 |
| 7.5 | Aktörer som berörs av regleringarna | 82 |
| 7.6 | Konsekvenser | 82 |
| 7.7 | Påverkan på företag | 83 |
| 7.8 | Påverkan på staten och kommunerna | 84 |
| 7.9 | Övriga konsekvenser | 85 |
| 8. | FÖRFATTNINGSFÖRSLAG | 86 |
| 9. | IKRAFTTRÄDANDE | 90 |
| 10. | KÄLLFÖRTECKNING | 91 |
| | BILAGA 1 PROBLEMATISKA AVFALLSSLAG | 95 |

1. Sammanfattning

I denna skrivelse redovisar Naturvårdsverket, Kustbevakningen, länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms, Skåne och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten regeringens uppdrag om Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet M2021/00438. Uppdraget gavs till myndigheterna den 25 februari 2021 och skulle redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 15 mars 2022. Regeringen har gett de tio myndigheterna i uppdrag att redovisa en lägesbild över avfallsbrottsligheten och dess omfattning inom sex delområden.

Avfallsbrottslighet definieras i skrivelsen som brottslighet som innefattar brott mot straffbestämmelserna i miljöbalken eller smugglingslagen där gärningen innefattar hantering av avfall. Nedskräpningsförseelse har dock inte tagits med i definitionen.

Avfallsbrottsligheten har förutom en negativ påverkan på samhället också en negativ påverkan på miljön och naturen, bland annat i form av förlorade ekosystemtjänster som följer av att föroreningar lakas ut från illegala tippningar vilket påverkar ytvatten och grundvatten. Föroreningar kan även hamna i luften i samband med de bränder som ofta uppstår i ansamlingar av avfall. Samhällets kostnader för föroreningar är omfattande men samtidigt svåra att bestämma eftersom alla kostnader inte finns sammanställda och inte heller är kvantifierade såsom kostnader för förorenad mark eller grund- och ytvatten.

Den dominerande drivkraften bakom att hantera avfall illegalt är stora ekonomiska förtjänster i kombination med låg upptäcktsrisk och låga straff. Det finns två modeller för att tjäna pengar på avfallet. Det kan delas upp i sådant avfall som har ett marknadsvärde och som därför kan säljas illegalt samt avfall som det kostar pengar att ta om hand på ett lagenligt sätt. För avfallet som det kostar att ta hand om kan brottslingar tjäna stora pengar på att ta betalt av avfallsproducenten och sedan behandla avfallet på ett billigt och olagligt sätt, såsom att gräva ned, bränna eller tippa det i terrängen. Brottslingar kan på så sätt ge ett lågt anbud på avfallshanteringen men ändå tjäna stora pengar.

I den illegala avfallshanteringen förekommer en rad olika aktörer som medvetet eller omedvetet medverkar till brottsuppläggen, till exempel så kallade målvakter eller oseriösa miljökonstuler som lämnar felaktiga intyg. Det förekommer också hot mot myndighetspersoner.

Den illegala avfallshanteringen beskrivs i skrivelsen utifrån tre huvudkategorier. Först illegal hantering på en plats som kan vara en anläggning, en plats för tippning eller dumpning av avfall i naturen eller havet. Därtill transporter av avfall som i sin tur kan delas upp i transporter mellan platser i Sverige eller transporter till eller från platser i EU eller tredjeland.

De olika typerna av illegal avfallshantering hanteras olika. För de gränsöverskridande avfallstransporter mellan Sverige och EU respektive tredje land finns ett väl uppbyggt system för tillsyn med flera samverkande myndigheter som har ett välfungerande och proaktivt samarbete. Både samverkan och tillsynsarbetet kan dock göras effektivare med ett antal förändringar i reglering och arbetssätt. Det beskrivs som föreslagna åtgärder i skrivelsen.

För de nationella avfallstransporterna har kommunerna tillsyn. De flesta kommuner saknar dock resurser och specialkompetens för att göra denna tillsyn annat än i samband med tillsyn av anläggningar. Kommunerna bjuds in till länsstyrelsernas och Polismyndighetens gemensamma kontroller ute på väg men har sällan möjlighet att delta på grund av resursbrist.

Illegal avfallshantering i form av tippning i terrängen, dumpning i vatten eller illegal användning av avfall som fyllnadsmaterial vid byggen upptäcks sällan vid tillsyn utan istället oftast genom att allmänheten tipsar polisen eller kommunen. Tillsyn av anläggningar där illegal avfallshantering kan misstänkas förekomma sker oftast i form av tillsyn som aviserats i förväg. Även oanmäld tillsyn förekommer dock, ofta efter tips från Polismyndigheten och andra aktörer.

Tillsynsmyndigheter bygger sin tillsyn på tillgängliga resurser samt den tillsynsvägledning som länsstyrelserna och Naturvårdsverket tagit fram för området. Kommunens tillsyn bekostas främst av årliga tillsynsavgifter, men en avgift kan även tas ut per nedlagd timme. I de fall tillsynen berör illegal avfallshantering kan det vara svårt för kommunen att kräva in tillsynsavgiften. Tillsynsvägledningen inom området illegal avfallshantering har inte varit uppdaterad och har därför inte fungerat som ett stöd för kommunerna. Detta ska dock åtgärdas inom ramen för den nationella tillsynsstrategin där ett fokusområde är illegal avfallshantering.

Avfallsbrottsligheten rör många typer av avfall men volymmässigt är bygg- och rivningsavfall dominerande inom Sverige medan elektronik och plast är stora avfallsströmmar vid gränsöverskridande avfallstransporter.

Avfallsbrottslighet utnyttjar systemet genom att korsa myndighetsgränser och geografiska gränser. De illegala verksamheterna exponerar och utnyttjar den tröghet dessa gränser skapar i hanteringen av ärendena.

Lägesbilden avseende avfallsbrottslighet i Sverige är i stora delar ofullständig och osäker eftersom de statistiska underlagen är osäkra. Någon undersökning med vetenskapliga metoder har inte heller genomförts inom området på lång tid. Det finns därför skäl att anta att det finns stora mörkertal och osäkerheter i den data som samlats in. Det är därför svårt att kvantifiera omfattningen av den illegala avfallshantering och dess kostnader.

Myndigheterna ser problem avseende samverkan, tillsyn, gränskontroll och förebyggande av brott, och lämnar mot bakgrund av detta förslag på författningsändringar och nya uppdrag till myndigheter. De tio myndigheterna föreslår följande fyra författningsändringar:

- Införande av krav på A-skylt för yrkesmässiga tillståndspliktiga avfallstransporter genom en ny bestämmelse i avfallsförordningen (2020:614), som i sin tur också innebär att det behövs ett nytt bemyndigande i 15 kap. miljöbalken. Det föreslås även en sanktionsbestämmelse kopplad till kravet på A-skylt.
- Tillägg i 2 kap. 28 a § miljötillsynsförordningen (2011:13) som innebär att de fem länsstyrelser som har ansvar för tillsyn i fråga om gränsöverskridande avfallstransporter även får ansvar för tillsyn i fråga om nationella avfallstransporter.
- Ändring av 1 kap. 4 § tullagen (2016:253) för att förenkla länsstyrelsernas åtkomst till uppgifter.
- Ändring i den sekretessbrytande bestämmelsen i 6 kap. 17 § avfallsförordningen (2020:614) för att underlätta för Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten med flera att kunna hämta ut information från avfallsregistret.

Myndigheterna ger även förslag till följande åtta nya uppdrag till myndigheter för att utreda möjliga regeländringar och förenklingar:

- Utreda möjlighet att ge de fem länsstyrelserna, med ansvar för gränsöverskridande avfallstransporter, möjlighet att kvarhålla avfallstransporter genom klampning (länsstyrelserna + Polismyndigheten).
- Utreda införande av vandelsprövning/bakgrundskontroll för verksamheter som hanterar avfall (Naturvårdsverket).
- Översyn av bestämmelserna om tillstånd- och anmälningsplikt för transport av avfall i 5 kap. avfallsförordningen (2020:614), bland annat i syfte att förtydliga begreppet yrkesmässighet (Naturvårdsverket).
- Utreda förenklat informationsutbyte mellan samverkande myndigheter (länsstyrelserna i samverkan med Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen).
- Utreda möjlighet för tillsynsmyndigheter att kunna stoppa avfallstransporter (länsstyrelserna i samverkan med Polismyndigheten).
- Se över kontroller vid inre gräns. En av frågorna i en sådan översyn är om Tullverket bör ha befogenheter att göra avfallskontroller vid gräns till annan medlemsstat i EU.
- Uppdra åt Brottsförebyggande rådet (Brå) att ta fram breddad och utvecklad statistik över miljöbrottslighet, i synnerhet avfallsbrottslighet.
- Uppdra åt Brottsförebyggande rådet (Brå) att ta fram en breddad och fördjupad lägesbild avseende brottslighet inom avfallsområdet.

2. Inledning

2.1 Uppdraget från regeringen

Regeringen beslutade den 25 februari 2021 att uppdra åt Naturvårdsverket, Kustbevakningen, länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms, Skåne och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten att redovisa en lägesbild vad gäller illegal avfallshantering och dess omfattning samt redovisa förslag på åtgärder för att ytterligare förebygga och förhindra brottslighet inom avfallsområdet. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt avfallshanteringens koppling till organiserad ekonomisk brottslighet eller annan organiserad brottslighet.

Uppdraget ska samordnas av Naturvårdsverket. Åklagarmyndigheten ska bidra med synpunkter i de delar som berör de straffrättsliga frågorna. Var och en av de övriga myndigheterna ska delta utifrån sitt ansvarsområde. Länsstyrelsen i Gävleborgs län ska samordna länsstyrelsernas arbete inom uppdraget.

En slutredovisning av uppdraget ska lämnas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 15 mars 2022.

2.2 Uppdragets genomförande och samråd

Arbetet har organiserats med en styrgrupp och två referensgrupper med uppgift att styra arbetet respektive ge synpunkter på projektgruppens arbete under gång. Här nedan beskrivs de olika grupperna och de samrådsmöten med näringsliv, kommuner och andra myndigheter som hållits.

2.2.1 Projektgrupp

Uppdraget har genomförts av en myndighetsgemensam projektgrupp där Naturvårdsverket bidragit med en projektledare. Övriga deltagare har kommit från Naturvårdsverket samt de fem länsstyrelserna, Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten. Arbetet har genomförts genom videokonferensmöten samt fem dagar med workshopövningar på plats hos Naturvårdsverket då åtgärdsförslag diskuterats och prioriterats.

2.2.2 Styrgrupp

En myndighetsgemensam styrgrupp bestående av två representanter från Naturvårdsverket, samt representanter från Polismyndigheten, Länsstyrelsen i Gävleborg, Tullverket samt Åklagarmyndigheten.

2.2.3 Referensgrupper

I projektet har vi haft hjälp av två separata referensgrupper som har fått ge inspel till utredningen i ett tidigt skede och vid ett senare möte fått ta ställning till och

kommentera förslag till åtgärder och utredningsuppdrag. En referensgrupp för kommuner valda bland annat utifrån att de har särskild kompetens eller särskilda problem inom området avfallsbrottslighet. Kommunerna är Umeå, Stockholm, Botkyrka, Eskilstuna, Västerås, Örebro, Karlskoga, Göteborg, Borås och Malmö.

Den andra referensgruppen bestod av representanter för verksamhetsutövare inom avfallsområdet. Verksamhetsutövarna representerades av följande företag och branschorganisationer: Avfall och återvinning i Arvidsjaur kommun (ÅVC), Avfall Sverige, BilSweden, Byggföretagen, JM AB (bygg), Lindberg & son AB (skrot), Sveriges Bilåtervinnare Riksförbund, Svevia (masshantering), Söderenergi och Återvinningsindustrierna.

2.2.4 Samråd och underlagsmaterial

Synpunkter har inhämtats från enskilda kommuner och länsstyrelser samt från Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Transportstyrelsen, Sveriges kommuner och regioner, Brottsförebyggande rådet samt Tillsynsrådet avseende lägesbilden och förslagen till åtgärder inom förstärkt samverkan, förslag på åtgärder om stärkt tillsyn och gränskontroll samt åtgärder för att förhindra brottslighet och förbättra upplärning av brott. Ett möte har också hållits med norska Ökokrim.

Den myndighetsgemensamma lägesbilden bygger därutöver på:

- Myndigheternas erfarenhet från arbetet med miljötillsyn.
- Enkät till kommuner i de fem länen representerade i uppdraget.
- Enkät till avfallsbolag i de fem länen.

2.3 Begreppsdefinitioner

Här förklarar vi och definierar begrepp som är centrala för utredningen.

2.3.1 Avfall

Avfallsbegreppet har en vid tillämpning. Med avfall menas alla föremål eller ämnen som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Avfallsdefinitionen är gemensam för EU och återfinns i avfallsdirektivet 2008/98/EG. Den har i svensk rätt införts i 15 kap. 1 § miljöbalken.

Avfallsproducent är den som ger upphov till avfall (ursprunglig avfallsproducent) och den som genom förbehandling, blandning eller andra förfaranden ändrar avfallets art eller sammansättning (15 kap. 4 § miljöbalken).

Farligt avfall definieras i 1 kap. 4 § avfallsförordningen (2020:614) som avfall som beskrivs med någon av de avfallskoder som är markerade med en asterisk i bilaga 3 till avfallsförordningen.

2.3.2 Återvinning

Återvinning är att vidta en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereder det för en sådan nytta eller en åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning (15 kap. 6 § miljöbalken). Avfall som genomgått återvinning kan upphöra att vara avfall om de villkor som återfinns i 15 kap. 9 a § miljöbalken är uppfyllda.

2.3.3 Avfallsbrott

I uppdragstexten från regeringen förkommer flera närliggande begrepp: *avfallsbrott, illegal avfallshantering, brottslighet inom avfallsområdet* och *avfallsrelaterad brottslighet*. I projektet har vi valt att förstå de olika begreppen som synonymer.

UTREDNINGENS DEFINITION AV AVFALLSBROTT:

Brottslighet som innefattar brott mot straffbestämmelserna i miljöbalken eller smugglingslagen där gärningen innefattar hantering av avfall (med undantag för nedskräpningsförseelse).

De brottstyper i miljöbalken som innefattar avfallsbrottslighet är i huvudsak:

- Miljöbrott, 29 kap. 1 § (brottskod 8001).
- Otillåten miljöverksamhet, 29 kap. 4 § (8004).
- Försvårande av miljökontroll, 29 kap. 5 § (8006).
- Nedskräpning 29 kap 7 § (exklusive nedskräpningsförseelse) (8008).
- Otillåten avfallstransport, 29 kap 4a §, nationell (8018) eller gränsöverskridande (8019).
- Brott enligt 29 kap. 9 § punkt 15 (8017).

De brottstyper i lagen (2000:1225) om straff för smuggling, smugglingslagen¹, som kan innefatta avfallsbrottslighet är smuggling (3 § tredje stycket) eller försök därtill (14 §) samt olovlig införsel eller utförsel (7 §) (brottskod 4044).

2.3.4 Organiserad brottslighet

Det finns flera definitioner av organiserad brottslighet. Europol har en definition², Brottsförebyggande rådet³ en annan och EU en tredje⁴. I detta projekt har vi utgått från EU:s definition, som bygger på att ett antal kriterier ska vara uppfyllda:

- 1. Samarbete mellan fler än två personer.**
2. Egna tilldelade uppgifter åt var och en.
- 3. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden.**

¹ Omnämmandet av smugglingslagen hänger samman med att miljöbalkens 29 kap. med straffbestämmelser ger smugglingslagen företräde om en viss gärning omfattas av straff i båda lagarna samtidigt. I praktiken talar vi om vissa gränsöverskridande avfallstransporter.

² <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/defining-serious-and-organised-crime.html>

³ <https://bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/organiserad-brottslighet.html>

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10415-2000-INIT/sv/pdf>

4. Någon form av disciplin och kontroll.
- 5. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar.**
6. Verksamhet på lokal nivå.
7. Användning av våld eller andra metoder för hot.
8. Användning av kommersiella eller affärsmässiga strukturer.
9. Deltagande i penningtvätt.
10. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomi.
- 11. Strävan efter vinning och/eller makt.**

Minst sex av kriterierna ska uppfyllas enligt Europeiska unionen för att det ska röra sig om organiserad brottslighet. Punkterna 1, 3, 5 och 11 måste vara uppfyllda.

I regeringsuppdraget med namnet *Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet*⁵ används en operativ definition baserad på EU:s definition av organiserad brottslighet som fortsättningsvis används i denna skrivelse:

Myndighetsgemensam definition av organiserad brottslighet:

- (1) minst två personer som
- (2) varaktigt över tid
- (3) begår allvarliga brott i samarbete
- (4) i syfte att uppnå ekonomisk vinning.

Figur 1 Myndighetsgemensam definition av organiserad brottslighet

2.3.5 Verksamhetsutövares egenkontroll

I 26 kap. 19 § miljöbalken (1998:808) framgår det att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Den som bedriver sådan verksamhet ska lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det. Ovanstående beskrivning tillsammans med andra kapitlets allmänna hänsynsregler kan sägas utgöra grunden för miljöbalkens krav på egenkontroll.

⁵ Polismyndigheten mfl, (2021) Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2020 s15.

Vissa yrkesmässiga verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga omfattas även av bestämmelserna i förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

2.3.6 Tillsyn

Tillsyn definieras i 26 kap. 1 § miljöbalken (1998:808) enligt följande:

Tillsynen ska säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska

- 1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,*
- 2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet, och*
- 3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga. Lag (2020:627).*

2.3.7 Tillsynsvägledning enligt miljöbalken

Tillsynsvägledning omfattar utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt råd och stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna (1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen). Naturvårdsverkets ansvar för tillsynsvägledning framgår av miljötillsynsförordningen (2011:13) och inbegriper bland annat att tillsammans med länsstyrelserna vägleda de kommunala nämnderna när det gäller tillsyn enligt miljöbalken. Detta inbegriper även vägledning om hur man kan utöva tillsyn mot illegal avfallsverksamhet.

2.4 Avgränsningar

Den viktigaste avgränsningen av uppdraget är den som gjorts genom definitionen av avfallsbrottslighet ovan.

Alla överträdelse av bestämmelser i miljöbalken och dess förordningar utgör inte brott. Det handlar om de delar av miljöbalken som inte är kriminaliserade/straffbelagda. Delar av lägesbeskrivningen och åtgärdsförslagen omfattar dock även vissa sådana icke kriminaliserade överträdelse.

Vi har inte gjort en strikt tidsmässig avgränsning i lägesbilden som redovisas nedan. Den baseras dock i huvudsak på statistik och skeenden från de senaste fem åren, även om myndighetspersonernas reflektioner baseras på längre erfarenheter än så.

I uppdraget har vi även gjort en avgränsning gentemot den tillsyn som Försvarsinspektören för hälsa och miljö utför. Detta då vi, i samband med samråd med Tillsynsrådet, fått uppgifter om att illegal avfallshantering inte är ett omfattande problem inom deras tillsynsområde.

3. Bakgrund

Vi ger i detta kapitel en bred bakgrund till lägesbilden baserad på regeringens uppdragets text. Vi beskriver också relevanta tidigare utredningar inom området, viktiga aktörer och ansvarsfördelningen inom avfallsområdet.

3.1 Övergripande problembeskrivning

En hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering är en förutsättning för omställningen till en giftfri cirkulär ekonomi och för att uppnå flera svenska såväl som globala miljömål och en hållbar utveckling. Illegal avfallshantering kan orsaka långvariga och omfattande skador på miljön och på människors hälsa. Några av de miljöproblem som kan uppstå är förorenat grund- och ytvatten, förlust av biologisk mångfald, markföroreningar, miljöpåverkan via luftutsläpp vid exempelvis bränder i illegala avfallsupplag etc. Brottslighet i samband med avfallshantering är ett växande problem och innefattar bland annat ekonomisk brottslighet, smuglingsbrott och brottslighet som är kriminaliserad enligt miljöbalken.

Illegal avfallshantering är en fråga som flera myndigheter redan arbetar med och regeringen avsätter sedan 2018 bland annat särskilda medel varje år till länsstyrelserna för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter. Sedan 2009 samverkar tolv svenska myndigheter med underrättelser och operativa insatser, mot kriminella individer, nätverk och fenomen, i en satsning mot den organiserade brottsligheten. Satsningen är på uppdrag av regeringen. I den myndighetsgemensamma lägesbilden från 2021 bedömer de tolv myndigheterna att den avfallsrelaterade brottsligheten är grovt underskattad i officiell statistik.

3.1.1 Bristande statistik – stort mörkertal

Mörkertalet vad gäller illegal avfallshantering, både nationellt och gränsöverskridande, bedöms vara stort eftersom det är troligt att det är många brott som inte upptäcks⁶. Det finns också en koppling till organiserad brottslighet som Polismyndigheten bedömer ökar.⁷

De resurser som läggs på att förhindra brottsligheten är splittrade på olika myndigheter med olika kunskaper, mål och ambitioner. Det är endast en bråkdel av alla nationella och gränsöverskridande avfallstransporter som kontrolleras och därmed upptäcks som illegala.

⁶ Skagerö, Alfred och Korsell, Lars, Är vi bra på miljöbrott? En snabbanalys, Brottsförebyggande rådet, webbrapport 2006:5.

⁷ Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021, https://Polismyndigheten.se/contentassets/5063c5e34f9c4414beb676583eae4ef4/bq_pol045_rapport_myndigheter-i-samverkan_ta_pf.pdf

3.1.2 Stora ekonomiska vinster

Den främsta drivkraften bakom att hantera avfall illegalt är stora ekonomiska förtjänster i kombination med låg upptäcktsrisk och låga straff. Detta gäller både för gränsöverskridande transporter och hantering av avfall inom landet. Myndigheternas gemensamma bild är att både svenska och utländska nätverk får stora ekonomiska vinster genom illegal utförsel och export av avfall från Sverige. Den illegala hanteringen är lönsam och det finns ett flertal orsaker till detta. I många fall kan det handla om att det är dyrare att göra sig av med avfallet i Sverige på ett lagenligt sätt. Det kan också handla om avfall som i sig har ett råvaruvärde, exempelvis metaller. För vissa kategorier av avfall kan det även finnas en marknad i fattigare länder, där avfallet kan användas som en begagnad produkt. Om det inte skulle finnas en ekonomisk vinst med att utföra illegala gränsöverskridande avfallstransporter är det osannolikt att de skulle utföras.

De aktiva kriminella aktörerna och organiserade nätverken profiterar på den svenska avfallsbranschen. Genom avancerade bolagsupplägg tillskansar de sig betydande summor pengar som tvättas genom bolag och förs ut ur landet. Dessa tillgångar skulle annars ha hanterats av den legala ekonomin. Polismyndigheten har identifierat ett flertal varierande brottsupplägg som har det gemensamma syftet att vilseleda tillsynsmyndigheter och undgå utredning av rättsvårdande myndigheter.

I augusti 2020 redovisade Interpol en strategisk analys om illegal hantering av plastavfall. I rapporten pekar Interpol på en ökad brottslighet och dessutom kopplingar till organiserad brottslighet. Interpol föreslår bland annat följande:

- När brott enligt miljölagstiftning utreds bör ekonomisk brottslighet utredas samtidigt för att säkerställa en helhetsbild av brottsligheten och nätverken. Samarbete behövs mellan berörda myndigheter liksom mellan internationella aktörer.
- Det behövs snabbare och bättre informationskanaler (nationellt och internationellt) till exempel om importrestriktioner, eftersom utvecklingen inom området går mycket snabbt framåt.

3.2 EU-utvärdering – praktiskt genomförande och verkan av europeisk politik för förebyggande och bekämpning av miljöbrott

3.2.1 EU:s utvärdering av Sveriges arbete mot miljöbrott

Mellan år 2017 och 2019 utvärderade Europeiska unionens råd medlemsländernas hantering av miljöbrott. Utvärderingen, *Slutrapport om den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar om miljöbrott*, även kallad Genval-utvärderingen, resulterade i ett flertal organisatoriska och operativa rekommendationer. Utvärderingen ger en bra bild av de utmaningar vi ser i samband med både

nationell och gränsöverskridande illegal avfallshantering. I utredningen konstaterade Europeiska unionens råd följande:

Medlemsstaterna bör upprätthålla och/eller vid behov ytterligare öka specialiseringsnivån och kompetensen hos personalen vid de administrativa myndigheter som hanterar miljöbrott, inklusive avfallsrelaterade brott, för att säkerställa tillräcklig sakkunskap på detta komplexa och tekniska område.

Genomgående fastställer utvärderingen att det saknas kunskap om miljöbrott och tillräcklig kompetens för att hantera brottsligheten. Avsaknaden av kompetens påverkar arbetet hos Europas polis- och åklagarmyndigheter och medför att arbetet riskerar att bli ineffektivt och resultatlöst. För att bekämpa brottsligheten mer effektivt och för att kunna utarbeta miljöriskbaserade bedömningar krävs tillförlitlig och aktuell statistik. Statistiken kan även användas för att vägleda nationella strategier och reformera nationella system för att hantera brottsligheten.

Genval-utvärderingen konstaterar att brottsområdet behöver prioriteras hos Europas polismyndigheter på strategisk nivå med nationella utredningsenheter där specialistkompetens bör tillföras för att öka kapaciteten i hanteringen av miljöbrottsärenden. Utvärderingen belyser även hur en specialisering av åklagare och domare med inriktning mot miljöbrott bör säkerställas för att öka effektiviteten i bedömning och lagföring. Medlemsstaterna uppmuntras också till ett ökat antal tillsynsbesök och oanmälda kontroller mot de verksamheter som hanterar avfall med syfte att prioritera förebyggande åtgärder för att förhindra avfallsbrottslighet. Utöver detta förespråkar rapporten stärkt samverkan mellan alla berörda myndigheter som hanterar miljöbrott och ekonomisk brottslighet. De rekommendationer som lämnas i Genval-utvärderingen har ännu inte implementerats i Sveriges arbete mot miljöbrott.

3.2.2 Förslag till nytt miljöbrottsdirektiv

Den 15 december 2021 publicerades Europaparlamentets och rådets förslag till nytt miljöbrottsdirektiv⁸ som är tänkt att ersätta nu gällande direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser. Efter en utvärdering, som pågick under 2019–2020, konstaterades att det nu gällande miljöbrottsdirektivet inte hade haft önskad effekt. Resultatet från utvärderingen visar bland annat att antalet utredda och dömda miljöbrott under de senaste tio åren fortsatt är väldigt lågt, de sanktioner som dömts ut är för låga för att vara avskräckande och gränsöverskridande samarbeten sker inte systematiskt. I det nya förslaget statueras bland annat ett behov av skärpta minimistraff och ökat brottsansvar för företag, samt att statistikinsamlingen om miljöbrott ska förbättras. Man föreslår förbättringar av juridiska definitioner och riktlinjer för rättsligt samarbete, skärpt brottsansvar och sannolikt tyngre straffsanktioner.

⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv 2008/99/EG, COM (2021) 851 final.

3.3 Regeringens remiss ”Ordning och reda på avfallet”

I januari 2021 remitterades promemorian ”Ordning och reda på avfallet” som innehöll förslag som syftade till att förbättra avfallshanteringen och öka tillsynsmyndigheternas möjligheter att säkerställa syftet med miljöbalken.

Följande föreslogs:

1. En ny bestämmelse i avfallsförordningen (2020:614) om att den som ansvarar för avfall ska se till att avfallet blir behandlat om det inte är motiverat med ytterligare lagring av avfall som en del av att samla in det.
2. Ändringar i bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt i 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) för mekanisk bearbetning och sortering av icke-farligt avfall och lagring av icke-farligt avfall, som en del av att samla in det, för att tydliggöra vilka verksamheter som ska omfattas av tillstånds- respektive anmälningsplikt.
3. Undantag från tillstånds- och anmälningsplikt enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen för åtgärder som vidtas med icke-förorenad jord eller annat icke-förorenat naturligt förekommande material som schaktas ur i samband med en byggverksamhet där det är säkerställt att materialet kommer att användas i sitt naturliga tillstånd för anläggningsändamål i anslutning till den plats där schaktningen utfördes.
4. Massor under pkt 3 föreslogs även undantas från förordningen (2001:512) om deponering av avfall.
5. En bestämmelse om att anmälan om behandling av avfall som omfattas av 29 kap. miljöprövningsförordningen ska innehålla uppgifter om de mängder avfall som ska lagras inför och efter behandlingen. Det föreslogs också att ett föreläggande om försiktighetsmått med anledning av en sådan anmälan ska innehålla motsvarande uppgifter.
6. En ny bestämmelse i miljöbalken som skulle ge tillsynsmyndigheter som handlägger en anmälan om miljöfarlig verksamhet möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan leda till.
7. Vissa ändringar i miljöbalkens bestämmelse om skyldighet för en tillsynsmyndighet att anmäla misstankar om brott, samt en utvidgning av en befintlig straffbestämmelse. Straffbestämmelsen innebär att straff ska kunna utdömas när någon uppsåtligen eller av oaktsamhet överlämnar avfall till någon som inte har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för avfallshanteringen.

Miljödepartementet planerar att lägga fram propositionen Ordning och reda på avfallet den 7 april 2022.

3.4 Det nationella miljöbrottsrådet

Det nationella miljöbrottsrådet, som startade 2021, är ett samverkansforum för informationsutbyte inom miljöbrottsområdet och har följande syften:

- Att skapa en gemensam lägesbild kring förekomsten av miljöbrott och hur arbetet med att motverka samt förebygga miljöbrott fortskrider. Det handlar om omvärldsbevakning som innefattar arbete mot miljöbrott nationellt och inom EU samt trender som kan påverka miljöbrottsligheten.
- Att vara länk mellan regional miljöbrottsamverkan och myndigheternas arbete med miljöbrott på nationell nivå.
- Att identifiera önskvärda samverkansstrukturer mellan myndigheter såsom fasta handläggningsrutiner, gemensamma riktlinjer eller insatser.
- Att identifiera svagheter i lagstiftning.
- Att identifiera kompetensbrist.
- Att identifiera behov av fler miljöbrottsamverkaner för sakfrågor.

I miljöbrottsrådet ingår i nuläget Naturvårdsverket, länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Norrbottens län, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten/REMA (riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål), BRÅ (Brottsförebyggande rådet).

Rådet har följande målsättningar:

- Identifiera behov av åtgärder och samverkan. Åtgärder som kan genomföras fastställs och följs upp.
- Vid behov utarbeta strategier för att motverka och förebygga miljöbrott.
- Verka för att kunskapshöjande insatser genomförs om miljöbrottsutvecklingen och brottslighetens struktur.
- Bereda och årligen genomföra en digital träff för aktörer involverade i regional miljöbrottsamverkan.
- Om påkallat lyfta behov av förändringar i lagstiftningen.

Rådet hade sitt första möte den 21 januari 2021 och har i nuläget två möten per halvår. Under hösten 2022 kommer man att utvärdera arbetet för att se hur samverkan på lämpligaste sätt ska fortsätta därefter. Rådet bör ses som ett komplement till de nationella samverkansforum som sedan tidigare är verksamma inom specialområdena gränsöverskridande illegala avfallstransporter (GRÖT), artskyddsbrott och kemikaliebrott.

Rådets funktion kopplar till att samordning och samverkan för att förebygga miljöbrott enligt 1 kap. 17 § miljötillsynförordningen (2011:13) förutsätter en samverkan på nationell nivå.

3.5 Tillsyn över avfallshantering

Tillsyn enligt miljöbalken utförs av ett stort antal myndigheter. Vilken myndighet som har ansvar för tillsynen regleras i huvudsak i miljötillsynsförordningen (2011:13). Huvuddelen av miljöbalktillsynen utförs av kommunerna och länsstyrelserna. Försvarsinspektören för hälsa och miljö utövar operativ tillsyn över försvarets verksamheter och flera olika centrala myndigheter ansvarar för specifika verksamheter eller regelverk. Fler än en myndighet kan ha olika delar av tillsynsansvaret för samma verksamhet, de behöver då samordna tillsynsinsatserna så att tillsynen blir så effektiv som möjligt.

Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter klagomål i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalkens regler och myndigheternas och domstolarnas beslut efterlevs samt vidta de åtgärder som behövs för att verksamhetsutövare ska följa reglerna. Tillsyn är också att genom rådgivning, information och liknande underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter och därigenom bland annat förebygga brott. En effektiv tillsyn enligt miljöbalken består alltså av båda dessa delar. Gemensamt är att de riktar sig till den enskilda verksamhetsutövaren.

Verksamhetsutövaren har ansvar för att följa lagar och regler och är den som bäst känner till sin verksamhet. Ansvaret innefattar att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter för människors hälsa eller miljön. Genom egna undersökningar eller på annat sätt ska verksamhetsutövaren veta vilken påverkan verksamheten har. Tillsynsmyndigheten bör bedriva tillsynen så att den stödjer verksamhetsutövarens egenkontroll.

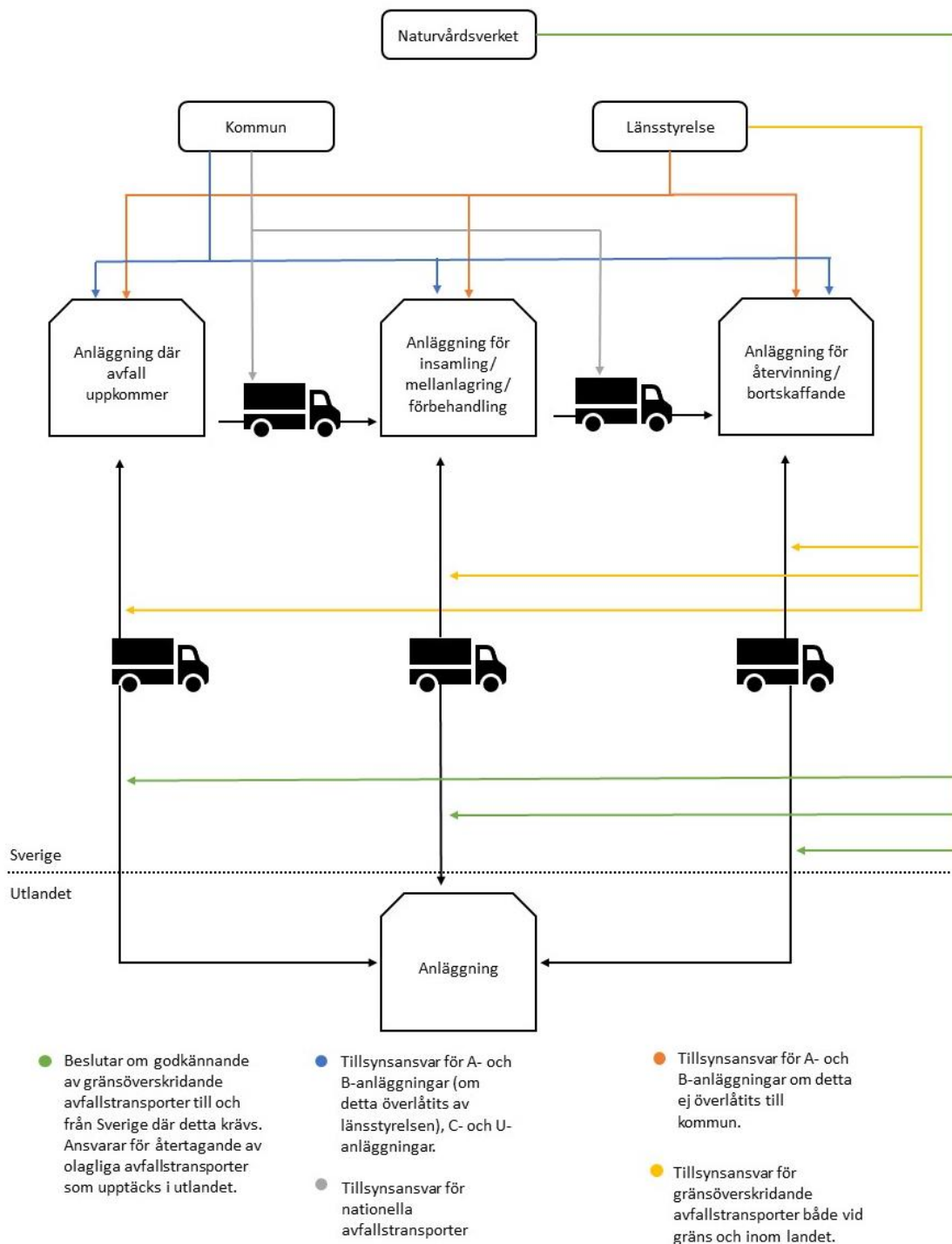
Det finns också flera olika bestämmelser av tillsynsbegreppet:

- Planerad tillsyn, löpande tillsyn, uppsökande tillsyn, operativ tillsyn och delegerad tillsyn, primär tillsyn, verksamhetstillsyn, systemtillsyn.

När det gäller tillsyn över avfallsbestämmelserna i 15 kap. miljöbalken framgår det i 26 kap. 3 § miljöbalken att det är den kommunala tillsynsmyndigheten som har ansvar för tillsynen över avfallshantering inom kommunen och det innebär skyldighet att kontrollera att bestämmelser på avfallsområdet efterlevs. Det är därför de som först kan upptäcka illegala avfallsverksamheter, det vill säga avfallsbrott enligt definitionen i avsnitt 2.3.2.

Det bör tilläggas i sammanhanget att om det är så att länsstyrelserna har tillsyn över en miljöfarlig verksamhet så har de även ansvaret för att utöva tillsyn över verksamhetens avfallshantering.

I figur 2 nedan ges en översiktlig bild av hur tillsynsansvaret är fördelat mellan olika myndigheter, både för tillsyn av anläggningar och för tillsyn av avfallstransporter.



Figur 2. Ansvarsfördelning gällande tillsyn över avfallshantering

3.6 Avfallsbegreppet som brottsrekvisit

Följande beskrivning av problematiken kring avfallsbegreppet görs här för att ge en bild av en av de grundläggande förutsättningarna för bekämpningen av illegala avfallstransporter och illegal avfallshantering generellt.

3.6.1 Generellt för alla typfall – avfallsbegreppet som brottsrekvisit

I avsnitt 2.3.1 ovan anges att avfallsdefinitionen har en vid tillämpning. Det gäller emellertid inte fullt ut i straffrättsliga sammanhang där avfallsdefinitionen måste hanteras som ett brottsrekvisit och med iakttagande av legalitetsprincipen. Enligt allmänna straffrättsliga och processrättsliga regler och principer innebär det att det är åklagaren som har den fulla bevisbördan för att det gods som är föremål för en transport utgör avfall i enlighet med den legala definitionen. Det är svårt eftersom den legala definitionen inte tar sikte på objektiva kriterier hos själva godset. Det går i princip inte att genom en visuell betraktelse avgöra om ett visst föremål utgör avfall. Högsta domstolen⁹ har dock pekat på att man vid bedömningen av frågan, om innehavaren avser att göra sig av med föremål, i praktiken måste ta betydande hänsyn till de yttre omständigheterna, t.ex. föremålets ålder, skick, funktionsduglighet och förpackning.

Avgörande är dock om den nuvarande eller någon tidigare innehavare gör sig av med eller har gjort sig av med föremålet eller haft en avsikt att göra sig av med föremålet. Det är alltså inte enbart transportörens eller beställarens egna avsikter som avgör om det objektivt sett är fråga om en avfallstransport eller en transport av produkter. I många fall blir det istället avgörande hur föremålen hanterats i tidigare led av respektive innehavare, till exempel om denne lämnat föremålet ifrån sig till återvinning eller på annat sätt manifesterat sin avsikt att kvittgöra sig föremålet. Dessa förutsättningar innebär att avfallsbegreppet är problematiskt för alla myndigheter som har till uppgift att verka mot illegala avfallstransporter. Problematik föreligger även vid tillsyn av all form av miljöfarlig verksamhet.

Komplexiteten i avfallsbegreppet har föranlett myndigheter att ta fram förenklade objektiva kriterier eller riktlinjer för vad som utgör avfall vid gränsöverskridande transporter. Detta för att rent praktisk kunna hantera sitt uppdrag i olika uppkomna situationer. Som ett av flera exempel på sådana förenklade normer kan nämnas att en godkänd periodisk kontrollbesiktning sägs utgöra en förutsättning för att exportera begagnade fordon. Utevaron av en godkänd besiktning innebär emellertid inte mer än en indikation på att ett begagnat fordon kan vara att betrakta som avfall. Fordon är normalt i behov av löpande underhåll och reparation. Ett sådant behov är inte liktydigt med att fordonet är förbrukat och att en export eller en gränsöverskridande transport av fordonet därmed med automatik innebär att innehavaren eller någon tidigare innehavare gjort sig av med fordonet i den mening

⁹ NJA 2016. s. 746.

som avses i avfallsdefinitionen 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Det kan istället handla om försäljning av ett begagnat fordon som är i behov av viss reparation, men som i innehavarens hand inte utgör en belastning som denne vill bli kvitt.

För åklagarna som arbetar inom straffrättens mer stringenta regeltillämpning kan sådana riktlinjer i princip aldrig utgöra ett fullgott underlag för beslut om förundersökningsåtgärder eller åtal. Istället måste man i varje enskilt fall – om än med stöd av riktlinjerna – utreda och bevisa att den legala avfallsdefinitionen är uppfylld. Detta kan i sin tur skapa friktion mellan tillsynsmyndigheter, polis och åklagare där man ifrågasätter de bedömningar och beslut som fattas av de olika aktörerna.

4. Myndighetsgemensam lägesbild avseende avfallsbrottslighet

I detta kapitel ger vi en lägesbild över området avfallsbrottslighet i Sverige. Avfallsbrottslighet har definierats och avgränsats i avsnitt 2.3.3 och består både av avfallsbrottslighet som sker inom Sverige och sådan som sker genom att avfall korsar Sveriges eller EU:s gräns. Lägesbilden är inte fullständig eftersom brottslighet till sin natur är svår att upptäcka och därmed att sammanfatta statistiskt. Avsaknaden av brottsoffer som kan anmäla brott gör att upptäckten av avfallsbrottslighet blir beroende av den myndighetsövervakning som sker och som bedöms ha vissa brister som vi beskriver i detta avsnitt.

4.1 Aktörer inom illegal avfallshantering

4.1.1 Aktörer som utför illegala avfallstransporter

KOPPLINGAR TILL ORGANISERAD BROTTSLIGHET

Illegal handel med avfall sker i stor omfattning och kan kopplas till organiserad brottslighet som även innefattar ekonomisk brottslighet av olika slag såsom penningtvätt, skattebrott och bidragsbrott.¹⁰ Brottsligheten är både nationell och gränsöverskridande.

INTERNATIONELLA BROTTSNÄTVERK

Internationella brottsnätverk är grupperingar som begår gränsöverskridande brott. De kan bestå av personer eller grupper från ett eller flera länder som samverkar i sin brottsliga gärning. Brotten de begår kan till exempel röra sig om systematiska stöldbrott, men även om avfallsrelaterad brottslighet. Ofta förs stöldgodset eller avfallet ut ur Sverige och det är troligt att en stor del av brottsvinsterna uppkommer i mottagarländerna.

MÖJLIGGÖRARE

En möjliggörare är en person eller verksamhet som tillhandahåller underlag för att underlätta illegala export. Ett exempel är bilbesiktningsföretag som godkänner icke funktionsdugliga fordon, där en godkänd besiktning kan vara förutsättningen för att få exportera ett begagnat fordon.

FÖRETAG SOM BLANDAR LEGAL OCH ILLEGAL VERKSAMHET

En verksamhet som är anmäld eller har erforderliga tillstånd, men inte följer sitt tillstånd eller de beslut som utfärdats av tillsynsmyndigheten kan sägas blanda legal och illegal verksamhet. Verksamhetsutövaren försöker dölja vad de

¹⁰ Riksrevisionen, 2015:10 s. 15 och 96.

egentligen håller på med. Exempelvis kan det handla om verksamheter inom skrotnings- respektive energiåtervinningsbranschen. Det förekommer bland annat att farligt avfall märks som icke-farligt, vilket gör att det undgår tullkontroller och inspektion. En verksamhet som missbrukar sitt tillstånd genom att även bedriva illegal verksamhet inom ramen för sin tillståndsgivna eller anmälda verksamhet har ofta brister i många andra avseenden där myndigheter som Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Försäkringskassan m.fl. också kan ha synpunkter på verksamheten.

PRIVATPERSONER OCH ENMANSFÖRETAG

Det är vanligt förekommande att privatpersoner står som exportör vid illegala avfallstransporter till exempel containrar som skickas till länder i Afrika. Ibland får de även hjälp av ett ombud som hanterar många exporter. Dessa containrar brukar ofta innehålla blandat gods, till exempel elektronik, bildelar, kläder, möbler och gosedjur. Innehållet i containern kommer ofta från secondhand-butiker, Blocket, säljgrupper på sociala medier, skrotar, vänner, verkstäder med mera. Det är relativt vanligt att det saknas bevis som styrker avfallens ursprung eller de begagnade varornas skick. Kvitton, köpebevis, kan saknas eller vara svårlästa, det är vanligt att funktionsintyg saknas, till exempel gällande elektronik. För att kunna avgöra om det rör sig om avfall i en straffrättslig mening behöver innehållet granskas för att man ska kunna bedöma om det är begagnade varor som går att använda som de är eller om de behöver repareras/återvinnas för att kunna användas eller om det rör sig om avfall som den tidigare ägaren har gjort sig av med eller velat göra sig av med. Detta gör den här typen av blandade transporter särskilt svårbedömda. I många fall kan det antas föreligga stor okunskap om lagstiftningen hos exportören vid dessa typer av illegala avfallstransporter.

Det finns även utländska privatpersoner som kommer till Sverige och samlar in avfall och sedan åker tillbaka till exempelvis Baltikum och Polen. Här är avfallsslagen ofta fordon och maskiner, däck, blybatterier, metaller, vitvaror och elektronik som har köpts upp längs vägen. Avfallens ursprung är många gånger extra svårt att reda ut när det gäller mindre transporter.

Det är ofta små företag eller privatpersoner, sannolikt så kallade målvakter, som sänder enstaka containrar eller trailrar åt gången med innehåll som deklarerats som begagnade varor. Dessa aktörer saknar ofta erforderliga tillstånd och relevant dokumentation. Samtidigt kan man konstatera att uppställningsplatser där containrar packas ofta ligger inom ett industriområde, en bilskrot eller annan verksamhet.

ETABLERADE FÖRETAG OCH AVFALLSHANDLARE/MÄKLARE

Även företag med tillstånd kan utföra illegala avfallstransporter och bedriva illegal avfallsverksamhet, såsom skrotfirmor och plaståtervinnare. De ekonomiska drivkrafterna styr. Med högt värde på avfall kan lockelsen att göra olagliga affärer vara stor. Ett tillvägagångssätt är att oseriösa avfallshandlare/mäklare köper upp avfall och säljer vidare till icke-godkända anläggningar i Sverige eller utomlands. Det förekommer också att stora företag konsekvent missköter dokumentation,

exempelvis genom administrativa fel eller att dokumentationen inte medföljer en avfallstransport. Det kan också handla om att de klassar avfallet fel.

TRANSPORTÖRER SOM SAKNAR TILLSTÅND ATT KÖRA AVFALL I SVERIGE
För att yrkesmässigt få köra avfall i Sverige behövs erforderliga tillstånd. När det kommer till aktörer som saknar tillstånd är det primärt Estland, Lettland, Litauen och Polen som transporterna kommer ifrån, antingen direkt eller indirekt, då start och slut för transporten sker i dessa länder, men upphämtning kan ske i Sverige.

MÅLVAKTER

Det kan antas handla om målvakter när exempelvis illegala avfallstransporter av uttjänta bilar stoppas och det via Transportstyrelsens register kan konstateras att ägare till fordon som exporteras ofta är ägare till ett stort antal fordon som ofta är avregistrerade.

4.2 Illegal avfallshantering inom Sveriges gränser

I första delen av detta avsnitt redogör vi för statistik inom miljö- och avfallsbrottsområdet, för vanliga brottsupplägg samt en del erfarenheter från kommunala tillsynsmyndigheters arbete med avfallsbrott och avfallsbolags erfarenheter av avfallsbrottslighet. I den andra delen redogör vi för de problem som vi uppdragsmyndigheter upplever i vårt arbete med avfallsbrottslighet inom Sverige.

4.2.1 Avfallsbrottslighetens omfattning och inriktning

STATISTIK ÖVER MILJÖBROTT INOM SVERIGES GRÄNSER

Att föra statistik över miljöbrott är komplicerat men utförs i varierande omfattning av flera svenska myndigheter. Polismyndighetens möjlighet att bidra till statistik inom brottsområdet är främst i form av antal anmälda brott och inkomna ärenden samt information om hur avslutade ärenden har hanterats, genom redovisning till åklagare eller genom ett beslut om nedläggning.

Nedan följer en sammanställning av Polismyndighetens statistik från år 2016 till år 2020 över antalet anmälda brott och ärenden samt antal ärenden som har redovisats till åklagare eller som har lagts ned. Statistiken är uppdelad och nedan redovisas först de brottskoder som specifikt rör nationell avfallsbrottslighet. Dessa är brott mot miljöbalken som miljöbrott, otillåten miljöverksamhet och nedskräpning samt brott mot områdesskydd och lagen om åtgärder mot föroreningar från fartyg. Brottet otillåten gränsöverskridande avfallstransport, brottskod 8019, redovisas separat i avsnittet 4.3 om illegala gränsöverskridande avfallstransporter.

Tabell 1. Anmälda brott och inkomna ärenden. Källa: Polismyndighetens officiella uppföljningssystem, VUP.

| Anmälda brott | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 8001 Miljöbalken, miljöbrott, grovt miljöbrott | 1 085 | 995 | 1 095 | 1 146 | 1 114 |
| 8003 Miljöbalken, miljöfarlig kemikaliehantering, olovlig kemikaliehantering | 112 | 95 | 97 | 109 | 85 |
| 8004 Miljöbalken, otillåten miljöverksamhet (genom avsaknad av tillstånd etc.) | 326 | 289 | 246 | 294 | 347 |
| 8005 Miljöbalken, otillåten miljöverksamhet (genom brytande mot villkor i tillstånd etc.) | 233 | 229 | 226 | 257 | 318 |
| 8006 Miljöbalken, försvårande av miljökontroll | 101 | 56 | 53 | 58 | 77 |
| 8008 Miljöbalken, nedskräpning | 1 890 | 1 921 | 1 632 | 1 789 | 2 241 |
| 8014 Lagen om åtgärder mot föroreningar från fartyg | 1 | 6 | 4 | 3 | 1 |
| 8015 Brott mot områdesskydd, förseelse mot områdesskydd | 359 | 393 | 377 | 344 | 506 |
| 8017 Övriga brott mot miljöbalken | 128 | 82 | 39 | 106 | 84 |
| 8018 Otillåten nationell avfallstransport | 23 | 40 | 34 | 25 | 34 |
| Summa: | 4 258 | 4 106 | 3 803 | 4 131 | 4 807 |
| Inkomna ärenden | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| 8001 Miljöbalken, miljöbrott, grovt miljöbrott | 994 | 905 | 1 004 | 1 036 | 1 009 |
| 8003 Miljöbalken, miljöfarlig kemikaliehantering, olovlig kemikaliehantering | 89 | 79 | 73 | 80 | 61 |
| 8004 Miljöbalken, otillåten miljöverksamhet (genom avsaknad av tillstånd etc.) | 247 | 225 | 188 | 220 | 256 |
| 8005 Miljöbalken, otillåten miljöverksamhet (genom brytande mot villkor i tillstånd etc.) | 186 | 195 | 199 | 229 | 259 |
| 8006 Miljöbalken, försvårande av miljökontroll | 65 | 37 | 17 | 25 | 32 |
| 8008 Miljöbalken, nedskräpning | 1 536 | 1 635 | 1 409 | 1 538 | 1 923 |
| 8014 Lagen om åtgärder mot föroreningar från fartyg | 1 | 6 | 3 | 2 | 1 |
| 8015 Brott mot områdesskydd, förseelse mot områdesskydd | 311 | 342 | 328 | 307 | 422 |
| 8017 Övriga brott mot miljöbalken | 109 | 73 | 28 | 76 | 67 |
| 8018 Otillåten nationell avfallstransport | 17 | 11 | 27 | 15 | 22 |
| Summa: | 3 555 | 3 508 | 3 276 | 3 528 | 4 052 |

Mellan år 2016 och 2020 har Polismyndigheten per år i snitt registrerat 4 221 anmälda brott fördelat på 3 584 ärenden. Ett ärende kan innehålla flera brott med olika brottskoder, vilket återspeglas i skillnaden mellan antalet anmälda ärenden och brott. Störst inflöde av ärenden och brott har Polisregion Syd följt av Polisregion Stockholm. Under samma period avslutades i snitt 3 691 ärenden varav drygt 120 ärenden redovisades till åklagare för beslut om åtal skulle väckas eller ej. Statistiken visar inte datum för brottstillfället, vilket innebär att anmälda brott kan ha begåtts månader eller år innan anmälningstillfället. Preskriptionstiden för miljöbrott varierar också mellan två till tio år beroende på omfattning och om det är att bedöma som grovt. Statistiken illustrerar alltså inte hur många brott som begåtts per år utan belyser endast den del som kommit till Polismyndighetens kännedom. I statistiken redovisas inte heller vilka nedläggningsgrunder som har varit vanligast under perioden.

Statistik är ett komplext mätinstrument och talar sällan, eller aldrig, om hur den totala brottsligheten ser ut, varken inom miljöbrott eller inom annan brottslighet. Komplexiteten består bland annat i förekomsten av flera felkällor som tillsammans bidrar till att den statistik som presenteras enbart åskådliggör en liten del av den faktiska brottsligheten. En felkälla i den statistik som Polismyndigheten kan presentera rör företagsbot, en särskild rättsverkan som utdöms av åklagare.

Åläggande av företagsbot innebär att de företag som bedrivit avfallsverksamhet och begått brott i samband med utövning av verksamheten kan bli skyldiga att betala en summa på mellan 5 000 och 10 miljoner kronor.¹¹ I miljöbalken är den vanligaste påföljden böter eller fängelse i högst två år. I praktiken är den vanligaste konsekvensen dock företagsbot när det handlar om brott begångna inom ramen för näringsverksamhet eller en verksamhet som kan likställas med näringsverksamhet, såsom vissa kommunala verksamheter. De ärenden där företagsbot utdöms är utredningsmässigt att ses som framgångsrika då myndigheter gemensamt har kunnat ingripa, utreda och bevisa brott samt utdöma sanktion för det. Detta avspeglas dock inte i den officiella statistiken eftersom ärenden där företagsbot har utdömts av systemtekniska skäl måste läggas ned.¹² Detta leder till att ärenden där utredningsarbetet har varit framgångsrikt statistiskt redovisas som ärenden där brott inte kan styrkas, preskriptionstiden passerats eller där den anmälda gärningen ej varit brott.

En annan viktig felkälla i statistiken rörande miljöbrott är det stora mörkertalet. Ett stort antal brott mot miljöbalken kommer aldrig till myndigheternas kännedom. Tipping av avfall kan exempelvis ske på platser som sedan täcks över med jord eller grus, farligt avfall kan blandas ut med rena massor och exporter av avfall kan ske med falska dokument. Det finns anledning att tro att mörkertalet vid avfallsbrottslighet är större än vid personbrott, som stöld, olaga hot eller våldsbrott. Detta beror på att miljöbrottens påverkan på allmänheten ofta inte är omedelbar medan personbrottens inverkan är mer direkt. Allmänheten har inte heller samma ingående kunskap om vilka handlingar som utgör miljöbrott och anmäler därför inte brotten i samma utsträckning som tillsynsmyndigheterna. Mörkertalets storlek är mycket svårt att uppskatta och beror bland annat på låg brottsupptäckt, låg grad av anmälningsbenägenhet, nedprioritering av miljöbrott i förhållande till andra brottstyper och lagstiftningens utformning, men också på brister hos ansvariga myndigheter där otillräckliga resurser, kunskapsbrist, organisatoriska brister och svagheter i myndighetssamarbeten är betydelsefulla faktorer.

Riktade åtgärder mot dessa orsaker kan minska mörkertalet och ge en mer korrekt bild av mängden miljöbrott som begås i Sverige. Det kan också ge myndigheter möjlighet att utveckla det brottspreventiva arbetet genom att följa aktuella tillvägagångssätt och utvecklingen av dem. Ett visst mörkertal är dock att förvänta inom all brottsstatistik.

Miljöbrott är ett så kallat spaningsbrott, vilket betyder att en majoritet av de anmälningar som inkommer till Polismyndigheten är ett resultat av tillsynsmyndigheternas arbete. En majoritet av antalet anmälda brott till Polismyndigheten inom avfallsområdet kommer från de upptäckter som tillsynsmyndigheterna gör vid sina kontroller. Om mängden utförda kontroller

¹¹ Vid förhöjd företagsbot max 500 miljoner kronor

¹² En talan om företagsbot är en annan åtgärd, en särskild rättsverkan av brott.

stiger eller faller förändras även antalet anmälda brott på samma sätt. Eftersom den tillsyn som sker är resursstyrd samtidigt som tillsynsarbetet är resurskrävande innebär detta att upptäcktsrisken för de som begår avfallsbrott i Sverige fluktuerar men är alltså relativt låg.

En av Polismyndighetens centrala uppgifter är att förebygga och upptäcka brott. Då kunskapen om miljöbrott varierar inom myndigheten är dock möjligheten liten att upptäcka avfallsbrottslighet för den personal som inte besitter särskild kompetens inom brottsområdet. Miljöbrottslagstiftningen är relativt komplicerad, med varierande dokumentationskrav för både privatpersoner och företag samt förhållningsregler som kan tillämpas av tillsynsmyndigheterna vid inspektion.

STATISTIK ÖVER AVFALLSBROTTLIGHET FRÅN REMA

Begreppet avfallsbrottslighet har inte någon direkt koppling till miljöbalkens olika brottstyper. Som framgår av avsnitt 2.3.3. kan brottslighet som innefattar hantering av avfall inrymmas under ett flertal brottstyper i miljöbalken, företrädesvis miljöbrott (MB 29:1) och otillåten miljöverksamhet (MB 29:4). Brottsstypen otillåten avfallstransport (MB 29:4 a) motsvarar dock brott som i sin helhet rymms under begreppet avfallsbrottslighet. Förutom miljöbalken kan avfallsrelaterad brottslighet också förekomma under smugglingslagen. Av det sagda följer att det idag enbart är möjligt göra statistiska uttag baserade på brottskoder beträffande otillåten avfallstransport.

Vid REMA förs löpande vissa manuella anteckningar om ärenden som medfört någon form av lagföring. Anteckningarna innefattar bland annat en mycket kort beskrivning av de väsentligaste gärningsomständigheterna. Sådana beskrivningar görs dock från fall till fall och följer ingen given struktur eller rutin.

REMA har utfört en undersökning baserad på en sökning efter ordet ”avfall” i sådana ärendebeskrivningar. Undersökningen omfattar enbart lagföringsfall och det finns som nämnts ovan anledning att göra en stark reservation för tillförlitligheten. I de fall sökning gav träff på ett lagföringsärende kan man utgå ifrån att ärendet också avser avfallsbrottslighet. Däremot finns skäl att anta att en del avfallsrelaterade brott inte givit träff i sökning. Antalet avfallsrelaterade lagföringsfall bör således vara något fler än vad undersökningen utvisar.

Tabell 2. En uppskattning av antalet lagföringsfall med avfallsrelaterad brottslighet.

| | Företagsbot | Personligt straffansvar | Summa |
|------|-------------|----------------------------|-------|
| 2015 | 33 | 36 | 69 |
| 2016 | 29 | 23 | 52 |
| 2017 | 24 | 18 | 42 |
| 2018 | 27 | 26 | 53 |
| 2019 | 33 | 29 | 62 |
| 2020 | 49 | 30 | 79 |

Kommentarer:

1. Andelen avfallsrelaterad miljöbrottslighet i förhållande till all miljöbrottslighet utgör i Tabell 2 ovan cirka 16 %. Troligtvis är andelen något större.
2. Brottsstypen otillåten avfallstransport innefattas i undersökningen (se Tabell 3 nedan)
3. I lagföringssiffran för 2020 ingår bland annat Göta hovrätt, dom 2021-03-09, B 1902–20, som resulterade i tre års fängelse respektive två år och sex månader för två tilltalade.

För brottstypen otillåten avfallstransport (MB 29:4 a) kan statistiska uttag göras. Två särskilda brottskoder är kopplade till brottstypen där den ena (8018) avser otillåten nationell avfallstransport och den andra (8019) avser otillåten gränsöverskridande avfallstransport.

Tabell 3. Otillåten nationell avfallstransport (8018).

| | Företagsbot | Personligt straffansvar | Nedlagda förundersökningar |
|------|-------------|----------------------------|-------------------------------|
| 2015 | 1 | 6 | 36 |
| 2016 | 1 | 1 | 21 |
| 2017 | 1 | 1 | 28 |
| 2018 | 1 | 11 | 32 |
| 2019 | 4 | 2 | 11 |
| 2020 | 5 | 5 | 21 |

EXEMPEL PÅ BROTTSUPPLÄGG

Vi kan identifiera ett antal förfaranden av illegal avfallshantering i Sverige. Ett av de mer problematiska tillvägagångssätten rör de företag som ämnar utföra lagring som en del i att samla in avfall i enlighet med 29 kap. 49 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Den säger att anmälningsplikt föreligger för den som avser att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är:

- mer än 10 ton men högst 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
- mer än 10 ton men högst 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.
Förordning (2016:1188).

Innan verksamheten får påbörjas ska anmälan göras till den kommunala tillsynsmyndigheten i den kommun där man avser att bedriva verksamheten. Om verksamheten inte fått ett eventuellt föreläggande om förbud eller vidtagande av försiktighetsåtgärder kan verksamhetsutövaren påbörja verksamheten efter sex veckor från det att anmälan lämnades in enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken.

Gränsen för hur länge man får lagra ett avfall innan återvinning eller bortskaffning beror på hur definitionen av deponi är utformad i 15 kap. 5 a § miljöbalken. Innebörden av detta blir till exempel att om man inom verksamheten lägger upp ett avfall när man startar verksamheten och sedan låter samma avfall ligga där i mer än

tre år innan det återvinns så övergår verksamheten till att betraktas som en illegal deponering av avfall. Om man inte har för avsikt att återvinna avfallet så inträder den bedömningen redan efter ett år. När det gäller hanteringen av avfallet på en sådan här verksamhet kan det vara svårt för en tillsynsmyndighet att få en översikt och bedöma eller bevisa att det rör sig om samma avfall som legat på platsen hela tiden eller om det transporterats bort till någon form av behandling.

Detta utnyttjas av kriminella aktörer som anmäler denna typ av verksamhet men sedan inte har någon avsikt att ta hand om avfallet på ett korrekt sätt. Polismyndigheten har uppmärksammat ett antal fall där avfallet istället för att behandlas har övergivits och övergått till att bli en illegal deponi. Beroende på avfallsmängder och avfallstyp kan verksamhetsutövare teoretiskt tjäna miljontals kronor på ett sådant förfarande. I andra fall har avfallet grävts ner, bränts upp, använts för anläggningsändamål eller blandats ut med andra typer av avfall i syfte att späda föroreningar. På dessa anläggningar växer ofta mängden avfall snabbt eftersom företagen tar mindre betalt än konkurrenterna.

Då tillsynsmyndigheterna upplever stora svårigheter med att kontrollera hur stora mängder avfall som mellanlagras på anläggningarna och på vilket sätt de hanteras förlitar de sig i många fall på den egenkontroll som är ålagd verksamheten. Denna typ av anläggningar ska bedriva egenkontroll i enlighet med 26 kap. 19 § miljöbalken. Verksamhetsutövaren ansvarar själv för att utföra provtagningar vid granskning och i dessa fall är det mycket sällsynt att tillsynsmyndigheterna genomför egna undersökningar.

Det förekommer att avfallsmängderna i denna typ av verksamhet överskrider gränserna för anmälningsplikt, vilket innebär att verksamheten egentligen är att betrakta som en tillståndspliktig verksamhet. Om tillstånd då saknas är en sådan verksamhet att betrakta som en otillåten miljöverksamhet. Ett enskilt företag kan ha anläggningar i flera olika kommuner och flytta runt avfallet mellan dessa. Efter en treårsperiod är det vanligt att bolagen försätts i konkurs och överger avfallet. Företrädarna för bolagen har då ofta bytts vid flera tillfällen och utgörs i slutändan av företagsmålvakter som sällan har kunskap om verksamheten. Marken där det lagrade avfallet förvaras är ofta hyrd. På så sätt blir det övergivna avfallet markägarens problem.¹³ I mer avancerade brottsupplägg kan markägaren även vara medgärningsman eller möjliggörare genom att ta betalt av de kriminella och sedan medvetet upplåta sin mark för den brottsliga verksamheten. I slutändan kan det ibland bli så att kommunen och staten får stå för saneringen. I sådana här fall är det inte ovanligt att bränder uppstår i avfallet eftersom det oftast inte vidtagits några brandförebyggande åtgärder, som exempelvis att skapa brandgator och cellindela avfallet.

¹³ Fastighetsägaren får också ett juridiskt ansvar för markföroreningen enligt miljöbalken.

Det förekommer att de illegala verksamhetsutövarna anlitar oseriösa miljökonstuler som utför provtagningar, skriver egenkontrollprogram och har kontakt med tillsynsmyndigheter och markägare. Miljökonstulterna undertecknar inte avtal eller juridiska dokument och svarar inte för verksamheterna, vilket innebär att de inte bär något ansvar i juridisk mening. Konsekvensen blir dock att de blir möjliggörare för själva brottsupplägget som det samtidigt är svårt att utkräva ansvar för. Det förekommer även att de illegala aktörerna styr provtagningen så att den utförs i de områden som inte är förorenade eller att besvärande analysresultat utelämnas. Genom att konstulterna ges i uppdrag att sköta kontakten med tillsynsmyndigheterna inger man förtroende. De illegala aktörerna kan även använda konstuler för juridisk rådgivning som sedan används för att utnyttja svagheter i lagstiftningen. Enligt Polismyndigheten ingår både mindre och större konsultbolag i dessa upplägg.

Den samhällsomvandling som krävs för att vi ska skapa en cirkulär ekonomi har inneburit att återvinning av avfall har fått ett större fokus. Det är positivt ur en mängd aspekter, men skapar också möjligheter för kriminella aktörer. Omställningen kan utnyttjas på flera sätt och ett problem är att verksamhetsutövarna på marknaden till stor del kontrollerar sig själva och att det är de som har ansvar för klassificering av avfallet. All form av återvinning av avfall är antingen anmälning- eller tillståndspliktig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen. I tillståndsprövningen eller vid anmälningförfarandet prövas de direkta miljökonsekvenserna av återvinningsprocessen, såsom buller och utsläpp. Själva återvinningsprocessen som sådan granskas inom ramen för tillsynen i de fall tillsynsmyndigheten ser ett behov av det.

En sak som kan förekomma i detta sammanhang, men som inte är i enlighet med bestämmelserna, är att man hävdar att man återvunnit avfallet så att det upphört att vara ett avfall och övergått till att bli en produkt utan att man har underlag som stöd för den bedömningen. Underlaget ska uppfylla de krav som finns i 15 kap. 9 a och 9 b §§ miljöbalken. Tillsynsmyndigheten kan begära att få ta del av underlaget i sin tillsyn och om man inte anser att underlaget uppfyller kraven i lagstiftningen kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att fortsätta hantera det man anser upphört vara ett avfall som ett avfall. Bristande tillsyn när det gäller frågor som rör återvinning av avfall så att det upphör att vara avfall, genom att tillsynen ofta begränsas till verksamhetsutövarnas egenkontroll, innebär att bristen kan utnyttjas av aktörer med illegala avsikter. Detta gör att man kan misstänka att det kan finnas flöden av både farligt och icke-farligt avfall som felaktigt klassas som en produkt för att på så sätt undkomma alla de krav avseende hanteringen av avfallet som finns i avfallslagstiftningen.

TILLSYNSMYNDIGHETERNAS ERFARENHETER AV AVFALLSBROTTLIGHET

Länsstyrelserna i Gävleborg, Norrbotten, Skåne, Stockholm och Västra Götaland har via enkäter till kommunala tillsynsmyndigheter och avfallsbolag i respektive

län efterfrågat deras erfarenheter av avfallsbrottslighet.¹⁴ Nedan följer exempel på områden som lyftes fram i enkätsvar från de kommunala tillsynsmyndigheterna och avfallsbolagen.

Insamling för illegal export

Ett problem som uppmärksammats är otillåten export av avfall. Man har konstaterat att insamling av avfall sker på flera olika platser i landet och att det därefter ofta skickas till tredje land.

Avfall försvinner och tippas eller dumpas illegalt

Några kommunala tillsynsmyndigheter har uppmärksammat att avfall inte lämnas till mottagare som har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs för att hantera avfall. Istället försvinner avfallet från platser där det uppkommit och kan inte spåras. Flera anger att det förekommer problem med bygg- och rivningsavfall och schaktmassor. Exempelvis anges att massor och rivningsavfall tippas illegalt, dumpas¹⁵ eller används för anläggningsändamål utan syfte. På hemsidor eller sociala medier förekommer det att till exempel lantbrukare och entreprenörer vill göra sig av med överskottsmassor som egentligen skulle ha hanterats som ett avfall och som också kan vara förorenade. Ibland marknadsförs dessa massor som ”rena” även om de är förorenade.

Nedskräpning/illegal tippning/dumpning i syfte att slippa ta hand om exempelvis verksamhetsavfall förekommer inte helt sällan. Det kan röra sig om illegal tippning av både farligt avfall och icke-farligt avfall i form av kartong och plast.

Konkurser och målvakter

Kommunala tillsynsmyndigheter har lyft problematiken med att verksamhetsutövare samlar in avfall på en plats där man exempelvis anmält lagring som del av insamling för att sedan gå i konkurs och överge det eller tippa det på okänd plats. När verksamheter går i konkurs blir markägaren ofta ansvarig för avfallet och en eventuell sanering. I Skåne finns dessutom ett flertal exempel på verksamhetsutövare som har kopplingar till organiserad brottslighet. När en verksamhetsutövare blir dömd för brott ersätts denne ofta med en bulvan eller s.k. företagsmålvakt för att representera företagen så att de kan drivas vidare.

Tillstånd saknas

Ett problem som de kommunala tillsynsmyndigheterna har uppmärksammat är att verksamhetsutövare (exempelvis avfallsbolag, handlare, mäklare, transportörer)

¹⁴ Länsstyrelsen Skåne. Sammanställning av uppgifter från gallup om insatser mot minskad brottslighet. Upprättad 2021-04-19. Länsstyrelsen Skåne. Sammanställning av svar på gallup till Skånes avfallsbolag gällande brottslighet inom avfallsområdet i Skåne, Upprättad 2021-06-11. Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Sammanställning av inkomna svar från kommunerna Dnr 1582-2021. Upprättad 2021-08-17. Länsstyrelsen Stockholms län. Del 1 En lägesbild vad gäller brottslighet inom avfallsområdet, upprättad 106-11445-2021. 2021-09-17.

¹⁵ Dumpning definieras av Havs- och vattenmyndigheten som avsiktlig kvittblivning av avfall i vatten. Dumpning - Vattenkraft och arbete i vatten - Havs- och vattenmyndigheten (havochvatten.se) 2021-12-15.

erbjuder tjänster inom avfallshantering, såsom transporter, utan att det finns erforderliga tillstånd/anmälningar för den verksamhet som bedrivs.

Tillsynsmyndigheterna upplever att företag som missköter sin avfallshantering idag inte blir av med sitt tillstånd att transportera avfall. Man misstänker att det finns ett stort mörkertal med verksamheter som kör farligt avfall utan att ha de tillstånd eller ha gjort den anmälan som krävs. Det finns även uppgifter om att bilskrotningsverksamhet bedrivs utan tillstånd eller godkännande.

Stölder av avfall

Kommuner och avfallsbolag vittnar om att det förekommer en del stölder från återvinningscentraler och andra avfallsanläggningar och då främst av metallskrot, elavfall, bilbatterier och liknande. Vissa bolag uppger att de inte polisanmäler varje incident eftersom det är tidskrävande och ändå inte leder någon vart, andra menar att de polisanmäler i hög grad. Tillsynsbesök på återvinningscentraler stärker bilden av att stölder förekommer, ibland ofta. Avfallsbolagen försöker på olika sätt försvåra tillgängligheten till stöldbegärligt material.

Stöld av avfall som bilbatterier och metall, som senare kan kopplas till otillåten miljöverksamhet och otillåten avfallstransport förekommer. Vid tillsyn på verksamheter med metallbearbetning finns det uppgifter om att ”om något av metall ställs utomhus är det försvunnet dagen efter”. Dels handlar det om avfall som verksamheten vill bli av med, dels om saker som stjäls. En tillsynsmyndighet beskriver att det förekommer inbrott av utländska ligor på återvinningsstationer och kopparstölder i samband med rivningar. En kommun beskriver stölder från klädinsamling som är kopplad till en baltisk liga.

Behov av samverkan

Många kommuner lyfter behovet av samverkan för att kunna identifiera organiserad brottslighet. Man ser brister i samverkan både mellan kommuner men även med andra myndigheter. I det sammanhanget konstateras att det finns en brist på förståelse för varandras roller och vilket ansvar respektive myndighet har.

Avfallet flyttar

Verksamhetsutövare flyttar runt avfall mellan olika lokaliseringar för att det inte ska klassas som otillåten lagring (längre tid än tre år på samma plats innan återvinning sker). Detta innebär att avfall som legat något kortare tid än tre år har flyttats runt och det är svårt att följa upp vad som händer med avfallet då det flyttas över kommungränser dvs. till en ny tillsynsmyndighets ansvarsområde. Detsamma kan även gälla illegala avfallsverksamheter som sådana, dvs. de väljer att lokalisera sig i kommuner som inte bedriver uppsökande tillsyn.

Ordinarie tillsyn är otillräcklig

Kommunerna tycker att det är svårt att prioritera uppsökande tillsyn av avfallshantering utöver den ordinarie tillsynen. Uppsökande tillsyn kräver mycket resurser. Långsiktiga satsningar efterlyses. Många kommuner gör dessutom bara föranmälda besök.

En kommun anger att det finns starka misstankar att organiserad brottslighet inom avfallsområdet troligen förekommer i större utsträckning än vad de har kännedom om. De menar också att det är svårt att bedöma om det är ”organiserad brottslighet” eftersom de saknar insyn i polis och åklagares arbete.

Några kommuner runt om i landet planerar att starta upp riktade tillsynsprojekt under 2021–2022 med fokus på avfallsområdet. Man tänker bland annat informera om gällande regelverk för transport, lagring och hantering av avfall. Utöver informationsinsatser nämns även samverkan gällande masshantering mellan de delar av kommunen som ansvarar för myndighetsutövning med koppling till plan- och bygglagen och de som utövar tillsyn enligt miljöbalken. En kommun har tillsatt en särskild tjänst för uppsökande verksamhet inom fordons- och avfallsbranschen för att uppmärksamma otillåten avfallsverksamhet. Många kommuner vittnar om att målsättningen finns, men att de saknar resurser för att utöka tillsynen inom avfallsområdet.

Kompetensbrist

För att bedriva uppsökande tillsyn för att upptäcka avfallsbrottslighet krävs viss utbildning och de kommunala tillsynsmyndigheterna ser detta som en stor utmaning. Kommunerna efterlyser samlad expertis dit miljöinspektörer kan vända sig och få stöd och råd. Ett tillfrågat avfallsbolag menar att det finns behov av vägledning inom avfallsområdet. Många tillsynsmyndigheter saknar kompetens, vilket innebär att man inte vågar ta beslut. Avfallsbolagen kan i denna del spela en roll i att sprida kunskap och erfarenhet.

Hot

Ibland finns det en hotbild mot tjänstepersoner som utför tillsyn och det förekommer pressade situationer. Detta har tydliggjorts bland annat i samtal med skånska kommuner. Även när det gäller personal på återvinningscentraler förekommer hot. Då är fokuset medarbetarnas arbetsmiljö och det innebär att säkerhet går före att förhindra brott. Det finns situationer där personalen inte känner sig trygga med att anmäla brott och i dessa fall går personalens välbefinnande först.

4.2.2 Problem i myndigheternas arbete mot avfallsbrott

CENTRALA BRISTER INOM AVFALLSBROTTSOMRÅDET

Polismyndigheten arbetar med REMA, vid utredningar om miljöbrott. Åklagare vid REMA är specialiserade på miljöbalken men inte på ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och korruption. För myndigheternas brottsutredande uppdrag är utveckling av rutiner och metoder som är anpassade för omfattande och komplexa förundersökningar av vikt.

Avfallsbrottsligheten präglas av låga straff och låg risk för upptäckt, vilket gör den attraktiv för kriminella inriktade mot organiserad brottslighet. Straffen som utdöms för miljöbrott är generellt sett låga. I dagsläget används inte den övre delen av

straffskalan. Då vi sett samhällskonsekvenserna av den senaste tidens större miljöbrottsärenden finns det anledning att revidera synen på miljöbrottens allvarlighetsgrad. Påföljderna för miljöbrott bör bättre stå i proportion till samhällskonsekvenserna. I arbetet mot organiserad brottslighet inom andra områden används hemliga tvångsmedel, såsom hemlig dataavläsning. Användning av hemliga tvångsmedel inom miljöbrottsområdet är oftast inte möjligt på grund av straffskalorna. Detta med undantag för de allra grövsta brotten.

Vissa fenomen, exempelvis illegal tippning, nedgrävning av avfall och förtäckt lagring som en del av att samla in avfall, är kända tillvägagångssätt för organiserad kriminell verksamhet och det är troligen en omfattande problematik, även om vidden är okänd. För att kunna styrka brott krävs många gånger omfattande och för samhället kostsamma utredningar med bland annat provtagningar och analyser. Det finns behov av att effektivisera och förtydliga straffansvaret för gärningar som omfattar illegal hantering av avfall. Om själva handlingen, såsom nedgrävning, tippning eller förtäckt lagring som en del av att samla in avfall, kriminaliseras kommer brott att kunna styrkas på ett tidigare stadium och med mindre omfattande utredningsresurser.

En del kommunala tillsynsmyndigheter lyfter att man upplever att företag som missköter sin avfallshantering idag inte blir av med sitt tillstånd att transportera avfall. I prövningen av tillstånd för avfallstransporter finns det ingen koppling till ”kriminell aktivitet”. De kriterier som man enligt 5 kap. 3 och 4 §§ avfallsförordningen ska beakta vid en tillståndsansökan inkluderar inte ”kriminell aktivitet”. Kriterierna enligt avfallsförordningen skulle kunna utökas med någon form av lämplighetsprövning.

Detta problem finns även när det gäller avfallsverksamheter generellt, dvs. att personer som tidigare varit dömda för avfallsbrott och ekonomiska brott utan en djupare granskning kan starta ett avfallsbolag och anmäla verksamheten till en kommun. Om ansökan uppfyller kraven för miljöpåverkan kan verksamheten starta. Detta utnyttjas av kriminella aktörer med hög förmåga att ta fram de underlag som en kommun kommer att acceptera. Vidare kan kraven på en anläggning vara lågt ställda beroende på vilken typ av avfall som anges i en anmälan. Nuvarande lagstiftning är inte konstruerad för att hindra illegala aktörer som medvetet utnyttjar marknadens förutsättningar.

Tillämpningen av dubbelbestraffningsförbudet i 29 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken har i vissa fall medfört viss problematik. I ett ärende som handlar om förvaring av uttjänta fordon, har åklagaren väckt åtal för miljöbrott och tillsynsmyndigheten har dömt ut ett vite för att ägaren inte har åtllytt ett föreläggande om att ta bort fordonen. Åklagarens åtal omfattar tiden före vitesföreläggande, som i sin tur är framåtsyftande för att förmå ägaren att sanera fastigheten. Hovrätten har avvisat åtalet för miljöbrott med hänvisning till dubbelbestraffningsförbudet (dnr AMR-1496-21). Riksåklagaren har gjort motsatt

bedömning och funnit att det inte kan anses föreligga gärningsidentitet mellan den överträdelse som åtalet respektive vitesdomen avser. Riksåklagaren har därför överklagat hovrättens dom att avvisa åtalet för miljöbrott med hänvisning till dubbelbestraffningsförbudet. Högsta domstolen har beviljat prövningstillstånd men ännu inte meddelat dom i målet (mål nr B 1104-21).

Enligt Naturvårdsverket skulle en sådan tillämpning som hovrätten gett uttryck för riskera att få till följd att ett pågående miljöbrott inte förhindras från att fortsätta att orsaka skada. Tillsynsmyndigheterna kan bli tveksamma till att utfärda ett föreläggande förenat med vite till exempel att avlägsna avfall som otillåtet lagras på en viss plats, eftersom det skulle kunna innebära att den som utfört brottet inte kommer att kunna ställas till ansvar för det.

UTVECKLINGSBEHOV FÖR POLISMYNDIGHETENS ARBETE MOT AVFALLSBROTTLIGHET

Den ökade förekomsten av komplex miljöbrottslighet kopplad till organiserad brottslighet medför att Polismyndighetens arbete behöver utvecklas och intensifieras, både strategiskt och operativt. Kompetenshöjande åtgärder som Polismyndigheten identifierat är exempelvis att utöka utbildningen om miljöbrott inom Polismyndigheten. Myndighetens arbete mot illegal avfallshantering sker med grund i det europeiska polissamarbetet Europols utvärderingsrapport SOCTA.¹⁶ och den polisoperativa inriktningen. Polismyndigheten tilldelades finansiella medel för arbetet mot gränsöverskridande avfallstransporter i budgetpropositionen 2010/2011 men har inte mottagit riktade medel för arbetet mot nationell illegal avfallshantering. Eftersom nationell illegal avfallshantering är starkt kopplat till organiserad brottslighet har brottsområdet i viss mån kunnat prioriteras trots avsaknad av ekonomiska resurser. Polismyndigheten samarbetar även med andra myndigheter i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet.¹⁷ Det arbetet har genererat framgång.

De stora miljöbrottsärenden som Polismyndigheten varit involverad i den senaste tiden, som bland annat handlat om illegal tippning av bygg- och rivningsavfall samt batteriavfall, har gjort att den ordinarie utredningsverksamheten fått stå tillbaka till följd av stora ärendebalanser. Det saknas nationell utredningsförmåga, vilket är försvårande för att nå framgång i ärenden om avfallsbrottslighet.¹⁸

Polismyndigheten behöver ytterligare kompetens att utreda större regionsöverskridande ärenden kopplade till ekonomisk och organiserad brottslighet. Polismyndigheten behöver bli bättre på att ta tillvara den kompetens som finns inom myndighetens specialistfunktioner. De kompetenser som bör nyttjas är exempelvis analytiker, revisorer, tillgångsutredare, administratörer, brottsamordnare, beslagspersonal, forensiker, it-forensiker och kriminaltekniker.

¹⁶ Serious and organised crime threat assessment

¹⁷ Polismyndigheten 2021

¹⁸ Europeiska unionens råd, 148525/19, 2019

Nationellt forensiskt centrum (NFC) och de regionala kriminalteknikerna har en viktig roll att fylla för att öka uppkläringen av brott. De bidrar med undersökning, provtagning och dokumentation av brottsplatser samt sakkunniga utlåtanden. Idag saknas de ekonomiska medel som krävs för metodutveckling, utökade analyser och fördjupad kompetensutveckling hos NFC, vilket sannolikt får konsekvenser för uppkläring av avfallsbrott.

Andra delar inom Polismyndigheten som kan bidra i arbetet mot avfallsbrottslighet är trafikpolisen, som skulle kunna utveckla samordningen med tillsynsmyndigheterna vid kontroller av tunga transporter. Det skulle kunna ske genom att man när man gör en insats i en viss kommun, kontaktar och bjuder in både tillsynsmyndigheten i kommunen och den länsstyrelse som ansvarar för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter inom regionen att delta.

PRIORTIERINGAR INOM KOMMUNAL TILLSYN

De kommunala tillsynsmyndigheterna uppger att de har svårt att prioritera uppsökande tillsyn. År 2017 genomförde Naturvårdsverket en uppföljning av hur tillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas och förbättras och den bekräftar denna bild.¹⁹ Uppföljningen är ett årligt återkommande uppdrag som Naturvårdsverket har enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen (2011:13) och det görs fördjupningar inom olika områden olika år.

I uppföljningen från 2017 ställde man fördjupande frågor rörande de kommunala tillsynsmyndigheternas tillsyn över U-verksamheter. U-verksamheter är miljöfarliga verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Det är stora skillnader mellan hur olika kommuner bedriver sin tillsyn, men den övergripande slutsatsen man kan dra är att denna typ av tillsyn bedrivs i relativt begränsad omfattning. Tillsynsinsatserna sker främst genom tillsynskampanjer eller i en del kommuner endast när klagomål inkommer till myndigheten.

Att denna typ av tillsyn bedrivs i relativt liten utsträckning kan bland annat bero på att tillsynsavgiften har en viss styrande effekt när det gäller hur tillsynen inriktas. Om det är så att en verksamhetsutövare betalar en fast årlig avgift så ska det motsvaras av en motprestation från tillsynsmyndigheten vilket medför att man ofta prioriterar den tillsynen framför annan när man upplever tidspress eller på annat sätt inte hinner med. När det gäller miljöfarliga verksamheter som inte betalar en fast årlig avgift har tillsynsmyndigheten möjlighet att ta ut tillsynsavgifter för den tillsyn man utövar men det är inte alltid lätt att få kostnadstäckning för sådana typer av tillsynsinsatser. Det handlar bland annat om att sådan tillsyn kan ta tid i anspråk vid eftersökning och kunskapsinhämtning som är svårt att få kostnadstäckning för. Illegala avfallsverksamheter tenderar också generellt att försöka undvika att betala

¹⁹ Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring 2017 [Microsoft Word - pdf-4311251914289715039 \(naturvardsverket.se\)](#)

avgifter generellt. De har till exempel ofta ett förfarande där man sätter bolag i konkurs vilket är en försvårande omständighet när tillsynsavgift ska krävas in.

Att tillsynsmyndigheterna i relativt liten utsträckning bedriver uppsökande tillsyn medför troligtvis att det finns ett stort mörkertal när det gäller antal illegala avfallsverksamheter i Sverige och hur organiserat det är. Att organiserad kriminalitet som verkar inom avfallsområdet ofta har en arbetsmetod där avfall flyttas över kommungränser innebär att denna typ av brottslighet sällan upptäcks. Det bekräftas av enkätundersökningarna. Skåne och Stockholms län sticker dock ut i denna fråga vilket troligtvis beror på att man i just dessa län arbetar mer aktivt med avfallstillsyn och har mycket kunskap om kopplingen mellan organiserad brottslighet och avfallshantering. Här kan särskilt nämnas de kommunala tillsynsmyndigheterna i Malmö, Södertälje och Helsingborg. I mindre och mellanstora kommuner är huvuddelen av tillsynen ofta kopplad till verksamheter som betalar årsavgift. Där är det också ofta så att resurserna är så knappa att det ibland inte finns samma möjlighet till flexibilitet och proaktivitet i tillsynsarbetet.

När man bedriver tillsyn över tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter gör man oftast förannmälda besök. Förannmälda besök har för- och nackdelar, en nackdel är att det finns en risk att man får en icke-representativ bild av verkligheten. Det innebär att man kan råka förbise illegal verksamhet som bedrivs inom en, på ytan, legal verksamhet och som lättare skulle kunna upptäckas vid ett icke-förannmält tillsynsbesök.

Ansvar för tillsyn av nationella avfallstransporter ligger enligt 26 kap. 3 § miljöbalken hos de kommunala tillsynsmyndigheterna. Det är dock få kommuner som bedriver tillsyn mot avfallstransporter i dagsläget. De fem länsstyrelser som har ansvar för tillsyn över gränsöverskridande transporter av avfall har många exempel på fall där man upptäckt illegala nationella avfallstransporter i sin tillsyn och lämnat över ärendet till den aktuella kommunala tillsynsmyndigheten (den kommun där transporten kontrolleras) och att det sällan leder till någon ytterligare påföljd.

Den tillsyn som bedrivs är främst inriktad på att titta på transporter i samband med att man utför tillsyn på en platsbunden miljöfarlig verksamhet. I enkätundersökningarna framgår det att tillsynsmyndigheterna misstänker att det är många verksamheter som kör farligt avfall utan att ha de tillstånd eller ha gjort den anmälan som krävs. Den bilden bekräftas av länsstyrelsernas arbete med tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter, där transportören ska ha tillstånd att transportera avfallet nationellt men där detta ofta saknas.

TILLSYNSMYNDIGHETERNAS KOMPETENS

Tillsynsmyndigheter upplever att man saknar kompetens för att utöva uppsökande tillsyn. Det handlar främst om att den tillsyn som ska bedrivas gentemot illegala verksamheter måste bedrivas på ett lite annat sätt än den tillsyn som bedrivs över

miljöfarlig verksamhet som har ambitionen att uppfylla miljöbalkens krav. Den tillsyn som bedrivs över miljöfarliga verksamheter som har ambitionen att uppfylla miljöbalkens krav utövas främst med fokus på egenkontroll, det vill säga tillsynsmyndigheten ska granska och bedöma om verksamhetsutövaren har en anpassad och fungerande kontroll av den egna verksamheten. Då tillsyn över verksameters egenkontroll är det vanligaste sättet att bedriva tillsyn idag innebär det att tillsynsmyndigheter kan behöva stöd i hur man bör gå tillväga i sin tillsyn över potentiellt illegala avfallsverksamheter. Många kommunala tillsynsmyndigheter upplever exempelvis en osäkerhet i hur man ska gå till väga för att kunna upptäcka eller stoppa olaglig verksamhet. I sammanhanget bör nämnas att det finns behov av att utveckla tillsynsvägledningen på central nivå för hur man kan bedriva denna typ av tillsyn.

När det gäller tillsyn på anmälnings- eller tillståndspliktiga verksamheter som hanterar avfall kan det vara svårt för en tillsynsmyndighet att ifrågasätta de uppgifter om avfallshanteringen som en verksamhetsutövare redovisar. Det kan handla om bedömningar av om det är samma avfall som legat på platsen under lång tid eller om det är annat avfall. Att bedöma mängder avfall som hanteras inom en anläggning kan också innebära utmaningar. Att göra sådana bedömningar kräver lång erfarenhet av avfallstillsyn alternativt detaljerad vägledning.

BRIST PÅ NATIONELL SAMVERKAN

Att det finns brister när det gäller samverkan mellan de myndigheter som är inblandade i bekämpningen av avfallsbrott innebär svårigheter att nå framgång i tillsynen. Avfall är en internationell handelsvara och behovet av informations- och kunskapsutbyte är därför stort. För att nå framgång i detta arbete krävs förståelse för varandras roller och ansvar. Enligt 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska länsstyrelserna arbeta för samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken på lokal och regional nivå. Den lokala och regionala samverkan ska även samordnas med myndigheternas samverkan på nationell nivå. Det uppdraget sköts i dagsläget på olika sätt i varje län och deltagandet av kommuner och samverkande myndigheter varierar.

Det finns en etablerad samverkan mellan myndigheter som utför tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter. Samverkan har genererat kontakter och en tydlighet i roller och ansvar mellan myndigheter. Motsvarande samverkan finns dock inte mellan myndigheter när det gäller nationell avfallsbrottslighet. En djupare samverkan mellan Polismyndigheten, länsstyrelserna, Åklagarmyndigheten, Naturvårdsverket och de kommunala tillsynsmyndigheterna skulle ge ökade möjligheter till informationsutbyte och utförande av gemensamma kontroller. Detta skulle öka förutsättningarna att kunna stoppa pågående brottslighet och förbättra det brottspreventiva arbetet.

Avfallsbrottslighet bör i större utsträckning föreslås till den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet²⁰. Där finns en etablerad samverkan som vid behov skulle kunna hantera viss organiserad avfallsbrottslighet.

HOT MOT MEDARBETARE

En komplicerande faktor vid tillsynsutövning är risken för hot. Som vi ser från enkätundersökningarna förekommer inte sällan en hotbild mot personal som arbetar på avfallsanläggningar och mot tillsynspersoner som utövar tillsyn mot illegala avfallsverksamheter. Brottförebyggande rådets rapport *Otillbörlig påverkan mot myndighetspersoner*²¹ bekräftar att otillåten påverkan sker inom en rad statliga myndigheter. Risken finns att situationen är liknande inom kommunal verksamhet.

Miljöinspektörer och andra miljöhandläggare kan fatta beslut som får stora konsekvenser för enskilda. Deras organisationer tenderar inte heller vara vana att hantera olika typer av påverkansförsök med mer organiserad bakgrund. Det är även här sannolikt att en kriminell aktör försöker påverka myndighetsutövningen som ett led i den egna verksamheten. Regelrätta hot och risken för att bli hotad har medfört att tjänstepersoner och även personal på avfallsbolag i vissa fall inte åtalsanmäler avfallsbrott. Det kan bidra till att det finns ett mörkertal när det gäller antal avfallsbrott. Det är därför av stor vikt att man inom respektive organisation vidtar åtgärder för att minimera risken för att hot uppstår samt har rutiner för att agera på ett effektivt sätt när en sådan situation uppstår.

4.3 Illegala gränsöverskridande avfallstransporter

I detta avsnitt redogör vi för de erfarenheter som Naturvårdsverket, länsstyrelserna i Gävleborg, Norrbotten, Skåne, Stockholm och Västra Götalands län, Tullverket, Kustbevakningen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har av problemen med illegala gränsöverskridande avfallstransporter. Avsnittet inleds med en beskrivning av vad som utgör en illegal gränsöverskridande avfallstransport samt en redogörelse för vilka aktörer och tillvägagångssätt som är vanligt förekommande. Vidare beskrivs i avsnittet myndigheternas nationella och internationella samverkan samt tillsynsförfarandet. Avslutningsvis redogör vi för de problem som vi, uppdragsmyndigheter, upplever med illegala gränsöverskridande avfallstransporter.

²⁰ I Nationellt underrättelsecentrum (Nuc) finns de 12 myndigheter som ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet representerade. <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/organiserad-brottslighet/myndighetsgemensamt-satsning-mot-organiserad-brottslighet/>

²¹ Skinnari, Johanna, Hurve, Karolina och Jonsson, Anna, *Otillbörlig påverkan mot myndighetspersoner*. Brottförebyggande rådet, BRÅ-rapport 2016:13.

4.3.1 Regelverk gällande gränsöverskridande avfallstransporter

Förfarandet vid gränsöverskridande transporter av avfall regleras inom EU genom förordning (EG) 1013/2006 om transport av avfall, avfallstransportförordningen. Den genomför såväl den globala Baselkonventionen om gränsöverskridande avfallstransporter som OECD-beslutet om gränsöverskridande avfallstransporter (som gäller för transporter inom OECD).

En definition av vad som avses med illegal gränsöverskridande avfallstransport finns i artikel 2.35 i avfallstransportförordningen.

Enligt avfallstransportförordningen krävs ett förfarande med skriftligt förhandsgodkännande från behöriga myndigheter, så kallad anmälningsplikt, när farligt avfall och visst annat avfall, ska transporteras mellan länder. För icke-farligt avfall ställer förordningen krav på ett annat enklare förfarande där det bland annat ska upprättas ett särskilt slags informationsdokument, ett så kallat Annex VII, som ska medfölja transporten. Avfallstransport över landsgräns kan även omfattas av förbud, till exempel är det förbjudet att exportera farligt avfall från Sverige till land som inte är EU/EFTA/OECD-land. Utifrån nationell och EU-lagstiftning skall den person som organiserar avfallstransporten vara under avsändarlandets jurisdiktion.

4.3.2 Utförsel- och exportplatser samt transportflöden av gränsöverskridande avfallstransporter

Sverige har ett stort antal möjliga utförselplatser för avfall och ett stort trafikflöde både till och från landet. Gränsöverskridande avfallstransporter sker dygnet runt och uppskattningsvis förs avfall för flera miljarder kronor ut ur Sverige varje år. Tillsynen är mycket viktig i arbetet med att upptäcka illegala gränsöverskridande avfallstransporter vid bland annat hamnar och gränsövergångar.

ILLEGALA AVFALLSFLÖDEN MELLAN SVERIGE OCH ANDRA EU-LÄNDER

Under 2019 och 2020 stoppades illegala avfallstransporter vid utförsel främst till Estland, Lettland, Litauen, Italien, Danmark, Polen, Tyskland och Finland.

Under 2019 och 2020 stoppades illegala avfallstransporter vid införsel främst från Finland, Danmark, Tyskland, Österrike och Storbritannien (tidigare EU-land, före Brexit 2020).

AVFALLSTRANSPORTFLÖDEN MELLAN SVERIGE OCH ANDRA EU-LÄNDER

Flödena av gränsöverskridande avfallstransporter till andra medlemsländer inom EU går främst via roll-on/roll-off hamnar (roro)²² och containerhamnar såsom Nynäshamn, Trelleborg, Värtahamnen, Frihamnen, Kapellskär, Stadsgården, Norviks hamn, Gävle Hamn och hamnen i Umeå.

²² Roll on roll off, innebär att fartygen och hamnen är konstruerade för att fartygets last lätt ska kunna köras ombord och i land.

Gränsöverskridande avfallstransporter mellan Sverige och andra EU-länder sker till stor del även via vägtrafik, främst via de större vägarna såsom europaväg 4, europaväg 45, väg 98 i Övertorneå samt över Öresundsbron till Danmark.

ILLEGALA AVFALLSFLÖDEN MELLAN SVERIGE OCH TREDJE LAND

Under 2019 och 2020 stoppades illegala avfallstransporter på export främst till Förenade Arabemiraten, Gambia, Ghana, Hongkong, Indien, Irak, Jordanien, Kazakstan, Kongo, Libyen, Nigeria, Norge, Malaysia, Pakistan, Storbritannien, Turkiet och USA. Under 2019 och 2020 stoppades illegala avfallstransporter på import främst från Norge, Ryssland och USA.

AVFALLSTRANSPORTFLÖDEN MELLAN SVERIGE OCH TREDJE LAND

Flödena av gränsöverskridande avfallstransporter till tredje land går främst via container-, roro- och bulkhamnar exempelvis Gävle, Göteborg, Malmö, Norrköping, Norrsundet Norvik, Piteå, Skellefteå, Sundsvall, Södertälje, Trelleborg och Umeå hamn. Transportflöden på väg mellan Sverige och tredje land omfattar huvudsakligen transporter till och från Norge. Detta gäller även vägtransporter till och från Norge med Sverige som transitland. Vid gränsen mot Finland rör det sig mestadels om intra-EU transporter, men även här förekommer import och export mellan Sverige och tredje land, uppskattningsvis 20–30 procent enligt siffror från finska Tulli.

4.3.3 Omfattningen av de illegala gränsöverskridande avfallstransporterna

LÄNSSTYRELSERNAS KARTLÄGGNING AV ILLEGALA GRÄNSÖVERSKRIDANDE AVFALLSTRANSPORTER 2016

Under 2016 fick länsstyrelserna i Gävleborg, Norrbotten, Skåne, Stockholm och Västra Götalands län i uppdrag av regeringen att kartlägga arten och omfattningen av illegala avfallstransporter inom respektive geografiska tillsynsområde och att överlämna sina regionala geografiska kartläggningar till Naturvårdsverket.²³ Länsstyrelsen i Skåne uppskattade i redovisningen av regeringsuppdraget 2016 att det i region Syd passerar ut cirka 40 000 lastbilar per år över hamnar som kan misstänkas utgöra illegala avfallstransporter, vilket motsvarar cirka 130 lastbilar per dygn. Utöver detta uppskattades vägtrafiken via Öresundsbron till ett flöde av 24 440 lastbilar per år som kan misstänkas utgöra illegala avfallstransporter, vilket motsvarar cirka 67 lastbilar per dygn. Ett annat exempel från regeringsuppdraget 2016 är Länsstyrelsen i Norrbottens redovisning där de uppskattar att det i region Nord sker cirka 50 000 illegala avfallstransporter per år, vilket motsvarar cirka 130 transporter per dygn.

Samtidigt noterades det i regeringsuppdraget 2016 att den till Naturvårdsverket anmälningspliktiga importen av avfall är cirka sju gånger större än den

²³ Länsstyrelserna och Naturvårdsverket, Kartläggning av arten och omfattningen av illegala avfallstransporter NV-06630-16, redovisning av regeringsuppdrag M2015/03844/Ke.

anmälningspliktiga exporten av avfall. Hur stor andel avfallstransporter som är importer till Sverige, utöver de som är föransmällda och godkända, kan vi inte redogöra för och det finns heller ingen uppskattning om hur många av dessa som är illegala. I huvudsak beror det på att tillsynen främst inriktats på att förebygga export till länder med ett mindre miljöriktigt avfallsomhändertagande än det vi har i Sverige.

LÄNSSTYRELSERNAS STATISTIK 2019–2020

Idag sker det mer tillsyn ute på vägar, vid hamnar och järnväg än när regeringsuppdraget 2016 redovisades. Då lades större delen av all tillsyn på containerexporter till Afrika. Idag utgör den tillsynen endast en del av den totala tillsynsverksamheten hos Sveriges länsstyrelser. Statistiken över genomförd tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter är idag bättre, både på regional och nationell nivå och nationella sammanställningar genomförs årligen. Under 2019 och 2020 kontrollerades totalt 4040 transporter vid tillsyn av länsstyrelserna. Av dessa var 2131 gränsöverskridande avfallstransporter varav 1540 hade brister som har följts upp med förbud, förelägganden, miljöstraffavgift och/eller åtalsanmälan. Det påvisar att cirka 72 procent av alla kontrollerade gränsöverskridande avfallstransporter hade någon typ av brister som behövde uppföljning, exempelvis komplettering av mer information, innan de fick fortsätta eller belades med förbud.

Det totala antalet genomförda inspektioner av transporter har ökat med 18 procent från år 2019 till år 2020. Under pandemiåret 2020 har fler inspektioner utförts enbart genom att transporters handlingar granskats. Detta möjliggör effektivisering av tillsynsarbetet genom att fler transporter granskas i samma ärende. Inspektioner som enbart baseras på granskning av handlingar lämpar sig dock inte för alla kategorier av avfallstransporter, exempelvis där det finns misstanke om att det avfall som faktiskt transporteras inte stämmer överens med dokumentationen. En kombination av granskning av transporthandlingar på distans och inspektioner på plats är att föredra. Ökningen av antalet inspektioner är ett resultat av fler handläggare anställda på länsstyrelserna men kan också vara en effekt av tidigare arbete med rutiner och mallar med syfte att underlätta och effektivisera tillsynen.

NATURVÅRDSVERKETS STATISTIK

Naturvårdsverket har sammanställt tillsynen 2020 av gränsöverskridande avfallstransporter. Länsstyrelserna utförde cirka 1 900 kontroller i Sverige. Av de kontrollerade transporter stoppades 207 av olika anledningar som illegala gränsöverskridande avfallstransporter på export, i transit eller på import till Sverige. Ytterligare 11 illegala avfallstransporter stoppades utomlands. Naturvårdsverket har under 2020 hanterat 28 ärenden gällande gränsöverskridande illegal avfallstransport, antingen genom återtag till Sverige eller alternativ behandling i landet där avfallet stoppades. Det har även innefattat ärenden där

avfall togs tillbaka till avsändarlandet för omhändertagande. Totalt handlade det om 15 ärenden inom EU och 13 ärenden mellan Sverige och tredje land.²⁴

TULLVERKETS STATISTIK

Tullverket genomförde 60 kontroller av misstänkta illegala gränsöverskridande avfallstransporter tillsammans med länsstyrelserna år 2021. Av dessa resulterade 55 i exportförbud utfärdade av länsstyrelsen. Den totala vikten för dessa var 627 ton. Motsvarande siffror för 2020 var 56 exportförbud med en totalvikt på 570 ton och för 2019 var siffrorna 58 exportförbud med en totalvikt på 763 ton. Under många år har majoriteten av de kontroller som genomförts resulterat i exportförbud. Tullverket publicerar officiell statistik över de sändningar som har stoppats i de gemensamma kontrollerna tillsammans med länsstyrelserna på Tullverkets hemsida.²⁵ Under 2021 har Tullverket kontaktat länsstyrelserna under beredskapstid vid 30 tillfällen.

POLISMYNDIGHETENS STATISTIK

Polismyndigheten kan i fråga om gränsöverskridande avfallstransporter presentera statistik om inkomna ärenden, anmälda brott och redovisade samt nedlagda ärenden. Statistiken är på intet sätt heltäckande utan lider av samma brister som myndighetens statistik gällande nationell avfallshantering.

Sedan år 2016 har inkomna ärenden och anmälda brott varierat kraftigt i Polismyndighetens statistik. År 2017 inkom 11 ärenden med 12 anmälda brott medan det 2020 inkom 41 ärenden med 30 anmälda brott.²⁶

Tabell 4. Inkomna ärenden och anmälda brott. Källa: Polismyndighetens officiella uppföljningssystem, VUP.

| Inkomna ärenden | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 8019 Otillåten gränsöverskridande (inom, till och från EU) avfallstransport | 27 | 11 | 20 | 19 | 30 |
| Summa: | 27 | 11 | 20 | 19 | 30 |
| Anmälda brott | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| 8019 Otillåten gränsöverskridande (inom, till och från EU) avfallstransport | 30 | 12 | 25 | 24 | 41 |
| Summa: | 30 | 12 | 25 | 24 | 41 |

Polismyndigheten kan inte närmare förklara skillnaderna i statistiken men en trolig orsak är förändringar i tillsynsmyndigheternas samlade resurser, ekonomiska och personella samt tidsåtgången för utförande av tillsyn.

ÅKLAGARMYNDIGHETENS STATISTIK

För brottstypen otillåten avfallstransport (MB 29:4 a) kan statistiska uttag göras. Brottstypen med brottskod (8019) avser otillåten gränsöverskridande avfallstransport.

²⁴ Årsrapportering 2020 gränsöverskridande avfallstransporter, Naturvårdsverket.

²⁵<https://www.tullverket.se/sv/omoss/press/faktaomtullverketsverksamhet/avfall.4.7df61c5915510cfe9e7fed8.html>

²⁶ Polismyndighetens officiella uppföljningssystem, VUP

Tabell 5. Otillåten gränsöverskridande avfallstransport (brottskod 8019). Källa REMA

| | Företagsbot | Personligt straffansvar | Nedlagda förundersökningar* |
|------|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| 2015 | 3 | 13 | 29 |
| 2016 | 1 | 2 | 14 |
| 2017 | 0 | 1 | 25 |
| 2018 | 2 | 7 | 22 |
| 2019 | 1 | 4 | 24 |
| 2020 | 3 | 4 | 43 |

* Det totala antalet ärenden är lågt. Utfallet varierar men ligger, sett över den redovisade perioden, i nivå med annan miljöbrottslighet (19 %). Orsaken till den höga andelen nedläggningsbeslut kan inte fastslås utan en granskning av de enskilda ärendena. Troliga förklaringar är dock bevisvärigheter kopplade till avfallsbegreppet samt att det i vissa fall saknats praktiska förutsättningar att verkställa bevisbeslag.

4.3.4 Befintlig myndighetssamverkan – gränsöverskridande avfallstransporter

ILLEGAL HANDEL MED AVFALL – ETT PRIORITERAT BROTTSSOMRÅDE

Illegal handel med avfall var mellan 2018–2021, samt är mellan 2022–2025, ett av EU Policy Cycle EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) prioriterade brottsområden²⁷ och omnämns i Europols SOCTA-rapport (Serious and Organised Crime Threat Assessment) som identifierar prioriteringarna i kampen mot grov och organiserad brottslighet.²⁸

Polismyndighetens arbete är till stor del baserat på EU:s analyser av brottsligheten och myndigheten arbetar aktivt mot dessa brottsområden genom upprättandet av egna strategiska arbetsplaner och utveckling av utredningsarbetet.

INTERNATIONELL SAMVERKAN

Internationellt samverkar Polismyndigheten med motsvarande organ i andra länder genom nära enskilda samarbeten och i större grupper, via Interpol²⁹, Europol och inom EMPACT.³⁰ Samverkan ger förutsättningar för gemensamma operationer, utvecklande av arbetsmetoder och utbyte av information om kriminella aktörer och deras tillvägagångssätt. De internationella samarbetsforumen är viktiga för att nå framgång mot den organiserade brottsligheten och medverkan i dem behöver ytterligare stärkas inom Polismyndigheten.

Naturvårdsverket är delaktigt i tillsynsätverket IMPEL, för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftning inom EU. Naturvårdsverket är också delaktigt i EU:s kontaktorgansgrupp SWEAP, som samverkar kring frågor som handlar om gränsöverskridande avfallstransporter. Naturvårdsverket är också aktivt inom

²⁷ Europol [europol.europa.eu] 2021-09-17.

²⁸ Europol SOCTA. 2021.

²⁹ INTERPOL. <https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Our-response-to-environmental-crime>

³⁰ <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact>

Baselarbetet samt delaktigt i projekt under Nordiska Ministerrådet. Naturvårdsverket har dagliga kontakter med handläggarkollegor utomlands samt ett nära samarbete med de behöriga myndigheterna i de nordiska länderna, bland annat genom återkommande möten och träffar där erfarenhetsutbyte sker.

Tullverket har ett internationellt samarbete med andra tullmyndigheter främst inom EU och med Norge. Myndigheten samverkar även med internationella organisationer, såsom WCO (World Customs Organization). Samverkan sker dels på strategisk nivå, dels på operativ nivå. Som exempel på operativ nivå kan nämnas att Tullverket vid flera tillfällen har deltagit på WCO:s kontrolloperationer Demeter. Tullverket har även operativ samverkan internationellt utanför kontrolloperationerna.

Det pågår även ett samarbete mellan Naturvårdsverket, länsstyrelserna, Tullverket samt norska Miljödirektoratet och Tolletaten där rutiner för tulltjänstemän ses över. Man ska bland annat tydliggöra vilken myndighet som tulltjänstemän från både Sverige och Norge ska vända sig till vid frågor gällande misstänkta illegala avfallstransporter.

NATIONELL SAMVERKAN

I den nationella samverkansgruppen (NATSAM) för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter ingår Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Gävleborgs, Norrbottens, Skåne, Stockholms och Västra Götalands län (Läns5), Polismyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. De fem länsstyrelserna (Läns5) samverkar både gällande samsyn och tillsynsprojekt. Länsstyrelserna har både en nationell arbetsgrupp och ett chefsnätverk för gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT) där chefer från respektive län ingår.

Myndigheternas roller och ansvar vid misstanke om illegala gränsöverskridande avfallstransporter finns nedskrivna i ett särskilt dokument som är tänkt att vara ett stöd i arbetet vid misstänkta överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall.³¹

4.3.5 Tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter

Tillsynen är mycket viktig i arbetet med att upptäcka illegala gränsöverskridande avfallstransporter. Vid rent illegala avfallsflöden kopplad till organiserad brottlighet är kontroller ute i fält ofta det enda sättet till detektion.

Utan en fungerande tillsyn har rättsvårdande myndigheter små möjligheter att utreda brotten och lagföra kriminella aktörer.

³¹ Naturvårdsverket. Roller och ansvar gränsöverskridande avfallstransporter. <https://www.naturvardsverket.se/globalassets/vagledning/avfall-och-kretslopp/gransoverskridande-avfallstransporter/dokument/roller-och-ansvar-grot-tillsyn-2020-11-16.pdf>

Regeringen har från 2018 gett extra anslag till Läns5 för att successivt tillgängliggöra kompetens för tillsyn över gränsöverskridande transporter av avfall.

VILKA MYNDIGHETER UTFÖR TILLSYVEN AV GRÄNSÖVERSKRIDANDE AVFALLSTRANSPORTER?

Länsstyrelserna

De länsstyrelser som enligt 2 kap. 28 a § miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) har ansvar för tillsyn i fråga om transporter av avfall som regleras i EG-förordning 1013/2006 om transport av avfall, är länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Skåne, Stockholms och Västra Götalands län. Länsstyrelserna ska enligt samma förordning samverka i tillsynen med andra berörda länsstyrelser samt med Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket.

De fem länsstyrelser som har tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT) har en beredskapstelefon dit myndigheter kan ringa för att få stöd i sin bedömning, men det kräver att misstanke om illegal avfallstransport uppkommer från början.

Under 2021 har totalt 57 ärenden inkommit under beredskapstid, dvs. utanför normal arbetstid, 08.00-16.30.

Ärendena har ringts in av följande myndigheter:

Kustbevakningen: 21 ärenden

Polismyndigheten: 5 ärenden

Tullverket: 30 ärenden

Åklagarmyndigheten: 1 ärenden

Polismyndigheten

Polismyndigheten arbetar dygnet runt men är i behov av hjälp via länsstyrelsens beredskapstelefon för avfallsbedömningar. Polismyndigheten kommer i kontakt med avfallsexporter främst vid gräns- och vägkontroller. Det är då trafikpolisen och gränspolisen som ska ha kunskap om vad som kan anses vara avfall och om det finns brister i dokumentationen. För att få hjälp med att avgöra om dokumentationen är korrekt eller ej tar polisen hjälp av tillsynsmyndigheten.

Kustbevakningen

Kustbevakningen har inga befogenheter att kontrollera avfallssändningar mellan Sverige och andra länder. Det händer däremot att Kustbevakningen i samband med lastsäkringskontroller och/eller kontroller av farligt gods i hamnområden ibland påträffar avfall i utgående gods. Exempelvis kan det röra sig om gamla batterier, skrot och slagg. I de fall Kustbevakningen påträffar avfall kontaktas länsstyrelsen.

Tullverket

EU är en tullunion och vad Tullverket har rätt att kontrollera vid den så kallade inre gränsen, gräns det vill säga till annan medlemsstat i EU, är reglerat i lag (1996:701), om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land

inom Europeiska unionen. I 3 § räknas det upp vilka varor som Tullverket har rätt att kontrollera vid inre gräns. Avfall är inte uppräknat som en sådan vara. Skulle Tullverket i samband med kontroll av någon av de varor som myndigheten har befogenheter att kontrollera upptäcka avfall kan länsstyrelsen kontaktas, men Tullverket kan inte aktivt leta efter avfall vid inre gräns.

Tullverket har en viktig roll gällande gränsöverskridande avfallstransporter mellan Sverige och ett tredjeland (ett land som inte är medlem i EU). Detta gäller både sändningar som är på väg in i landet, import, och sändningar på väg ut ur landet, export. Tullverket har att hantera godsflödena och ur dessa selektera fram sändningar som bedöms vara värda att kontrollera. I de flesta fall görs en gemensam kontroll tillsammans med länsstyrelsen. Länsstyrelsen bedömer och beslutar i dessa fall, i egenskap av operativ tillsynsmyndighet, om sändningen är tillåten att exportera eller importera enligt regelverket för gränsöverskridande avfallstransporter. I de fall en överträdelse av regelverket för avfallstransporter bedöms kunna vara ett brott enligt smugglingslagen utreder Tullverket detta med en miljöåklagare från REMA som förundersökningsledare.

HUR UTFÖRS TILLSYVEN AV GRÄNSÖVERSKRIDANDE TRANSPORTER?

Förutsättningarna för genomförandet av tillsynen över gränsöverskridande transporter av avfall skiljer sig åt i landet, främst på grund av olika geografiska, strukturella och materiella förutsättningar, samt olika stora volymer och frekvenser beträffande avfallstransporternas strömmar. Tillsynen sker av länsstyrelsernas handläggare genom inspektioner utförda i enlighet med artikel 50, främst 50.4 a–d, i förordning (EG) 1013/2006 samt 26 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket utför även i vissa delar operativ tillsyn enligt EG-förordningen.

Inspektioner på plats

Tillsyn över gränsöverskridande transporter av avfall kan genomföras av länsstyrelsens handläggare som inspektioner på plats, exempelvis längs väg, i en hamn eller på en anläggning som transporten utgår ifrån. Under kontrollen jämförs godset som transporteras med informationen i frakthandlingar, eventuell dokumentation enligt förordning (EG) 1013/2006, och information som i övrigt framkommer vid tillsynen. Detta sker för att bedöma om godset som transporteras kan vara avfall eller inte. Om godset uppges eller bedöms vara avfall granskas handlingarna enligt förordning (EG) 1013/2006 för att undersöka om de är korrekt ifyllda och kompletta. Tillsynen är ofta proaktiv och oanmäld när detta är möjligt, både gällande transport och hos verksamhetsutövare.

Inspektioner på distans

Inspektioner kan också genomföras av länsstyrelsens handläggare på distans eller i efterhand genom att enbart medföljande och tillgänglig dokumentation från avsändare och mottagare granskas för att bedöma om en transport är eller har utgjort en avfallstransport. Om det var en avfallstransport kan dokumentation enligt förordning (EG) 1013/2006 granskas enligt ovan. Nackdelen med denna typ av inspektioner är att det gods som transporterats inte undersöks fysiskt på plats av

länsstyrelsen. Vid tillsyn på distans kan dock länsstyrelsen ibland assisteras av någon av de ovan nämnda samverkansmyndigheterna.

Riskanalys och urval

Tillsynen ska bedrivas så effektivt som möjligt och baseras på riskanalyser, gällande bland annat avfallsflöden, tidigare erfarenheter med mera. Tillsynen ska bland annat identifiera, stoppa och/eller om möjligt sanktionera illegala avfallstransporter. I de fall tillsynen initieras från annan myndighet har den oftast redan gjort ett urval innan länsstyrelsen kontaktas. Det innebär att sannolikheten för att det är frågan om en olaglig avfallstransport är högre vid dessa inspektioner. Görs istället ett urval i hamnar och vid vägar med intensiv trafik direkt av länsstyrelsen innebär det att samarbetsmyndighetens selektionsandel minskar och andelen inspektioner av andra transporter än avfallstransporter ökar.

Upptäckt och efterarbete

De enskilda kontroller som påvisar bristande lagefterlevnad skapar efterarbete, till exempel genom inhämtning av kompletterande uppgifter, beslut om förelägganden och förbud, miljöstraffavgifter, polisanmälningar, uppföljande upp- eller nedströmstillsyn vid verksamheter. Tillsynsmyndigheten kan delta vid förhör.

ÅTERTAG AV ILLEGAL GRÄNSÖVERSKRIDANDE AVFALLSTRANSPORT

Naturvårdsverket är behörig myndighet i Sverige i fråga om gränsöverskridande avfallstransporter enligt förordning (EG) 1013/2006. Naturvårdsverket ansvarar för att se till att en olaglig transport av avfall från Sverige som upptäcks i annat land tas tillbaka till Sverige för omhändertagande på ett miljömässigt godtagbart sätt. När olagliga gränsöverskridande transporter av avfall stoppas i Sverige ansvarar Naturvårdsverket för att informera myndigheterna i avsändarlandet, som ska se till att avfallet tas tillbaka till avsändarlandet för omhändertagande.

När en transport påträffas och bedöms som en olaglig transport av avfall, exempelvis för att den saknar godkänd anmälan (eller Annex VII) eller om en anmäld transport inte genomförs i enlighet med godkänd anmälan, är avsändarlandet skyldigt att återta transporten. Även återtransporten är då en avfallstransport. Förfarandet vid ett återtagande är reglerat i 4 kap., artikel 22–25 i förordning (EG) 1013/2006.

4.3.6 Upptäckt och typfall av gränsöverskridande illegala avfallstransporter

Gränsöverskridande illegala avfallstransporter kan indelas i typfall utifrån hur de upptäcks. Förutsättningarna för lagföring och problembilden varierar utifrån typfallen. Upptäckt kan ske:

- I samband med ut- och/eller inpassering vid hamn eller annan inre gränspassage.
- Vid polisingripande inom Sverige.
- I samband med tullbehandling (export- och importfall).
- Genom ingripande i annan EU-stat mot transporter som utgått från Sverige.

UPPTÄCKT I SAMBAND MED UTPASSERING VID GRÄNS MOT ANNAN MEDLEMSSTAT (INRE GRÄNS)

Som påtalats är svårigheten (se avsnitt 3.6 ovan) att definiera och identifiera vad som utgör avfall ett grundläggande problem vid all avfallsrelaterad brottslighet. Särskilt stort är problemet när en ifrågasatt avfallstransport stoppas i direkt samband med utpassering över inre gräns, till exempel via en svensk hamn. Det handlar då om situationer som ställer krav på omedelbara ingripanden och snabbt beslutsfattande.

Ingripande mot en transport, typiskt sett ett lastfordon, i samband med utpassering mot annat EU-land initieras vanligtvis genom Tullverkets eller Kustbevakningens kontroller. Länsstyrelserna genomför även egeninitierade kontroller i hamnar och på verksamheter där illegala avfallstransporter detekteras. De ärenden som kommer in till länsstyrelserna via beredskapen är en mindre del. Ingen av dessa myndigheter har dock befogenhet att utreda illegala avfallstransporter mot inre gräns. Den saken måste därför på plats överlämnas till den regionala eller lokala Polismyndigheten som dels inte alltid har tillgängliga resurser för att hantera behovet av förhör, dels en ofta fysiskt svårbemästrad beslagshantering. I praktiken uppkommer ofta svårigheter vad gäller hantering av volymmässigt stora och skrymmande beslag.

Länsstyrelserna har en beredskapstelefon för att bistå med bedömningar av avfall utanför kontorstid. Åklagarnas kompetens och ansvar omfattar rättsliga bedömningar som utgår ifrån tillgängliga uppgifter om transportens ursprungsland och destination (export eller transitering), typ av avfall (farligt/icke-farligt avfall), och avsikten med transporten (återvinning eller bortskaffande). Åklagare har emellertid inte kompetens att utifrån till exempel muntliga beskrivningar eller fotografier, på egen hand bedöma om ett visst slags gods i en last utgör avfall och hur det i så fall ska klassificeras.

En jämförelse kan göras med artskyddsbrott. Bedömningen av vilken art ett visst exemplar av till exempel reptil tillhör är en zoologisk, inte en juridisk fråga. I brottsutredande sammanhang avgörs sådana frågor av Jordbruksverket särskilt utsedda artbestämmare. När exemplaret är artbestämt, och det därmed kan fastställas om arten är skyddad, vilar det på åklagare att göra en straffrättslig bedömning av de omständigheter som föreligger.

Utanför kontorstid är Polismyndighetens regionala utredningsenheter i normalfallet inte i tjänst och Polismyndigheten agerar därför genom en vanlig IGV-enhet (Ingripandeverksamhet), som inte har samma kompetens på området som de ordinarie utredningsenheterna. För de fall en fordonstransport kontrolleras utom länsstyrelsernas beredskapstid finns i praktiken ingen kompetens att tillgå för att bedöma om transporten avser avfall och i förekommande fall om det är farligt avfall. Detta eftersom varken Polismyndigheten eller åklagarna har sådan

kompetens. Åklagaren underställs då ofta ett beslutsunderlag som saknar den för ett straffrättsligt ingripande mest kritiska informationen. I många fall saknas därmed ett tillräckligt underlag för så pass ingripande beslut som anhållande och beslag av fordon med innehåll av gods.

Förutsättningarna för ett rättssäkert ingripande är således beroende av när på dygnet ingripandet sker. För att det inte ska finnas luckor i systemet på grund av att Polismyndigheten och åklagarna inte själva kan bedöma om en transport avser avfall behövs en utvidgning av länsstyrelsernas beredskap till att täcka hela dygnet.

UPPTÄCKT I SAMBAND MED POLISINGRIPANDE INOM SVERIGE

Problembilden liknar den som gäller för utpassering över inre gräns. Illegala avfallstransporter kan till exempel uppdagas vid upprättade fordonskontroller eller mer spontant. Särskilt i det senare fallet är det i praktiken en ensam polispatrull som gör ett ingripande längs vägen. I båda fallen utgör det problem med de praktiska förutsättningarna för att verkställa ett beslag av avfallet.

UPPTÄCKT I SAMBAND MED TULLBEHANDLING (EXPORTFALL)

Tullverket genomför kontroller av de godsflöden som går på export till tredje land. Vid kontroll av efterlevnaden av bestämmelserna för avfallsexport, till exempel avseende en container genomförs kontrollen oftast tillsammans med länsstyrelsen. Kontrollerna sker i regel på en lagringsplats innan transporten mot utskeppningshamn eller annan gränspassage har påbörjats. I de fall misstanke om brott uppkommer kopplas åklagare in som förundersökningsledare. Tullverket utreder brottet om det kan rubriceras som brott enligt smugglingslagen. Om brottet faller under miljöbalkens straffbestämmelser om otillåten avfallstransport är Polismyndigheten utredande myndighet.

Ärenden om smugglingsbrott eller otillåten avfallstransport kännetecknas i dessa fall av en viss ordning. Kontrollerna görs i regel under dagtid, när myndigheternas samlade kompetens kan tas till vara. Vidare ges normalt ett rimligt utrymme för åklagaren att göra de många gånger komplicerade bedömningar som krävs kring brottsmisstankar och förundersökningsåtgärder.

UPPTÄCKT GENOM INGRIPANDE I ANNAN EU-STAT (TRANSITSTAT) MOT EXPORTER SOM UTGÅTT FRÅN SVERIGE

Vid ingripande i annan medlemsstat (transit) mot en avfallsexport till tredje land som utgått från Sverige sker i regel anmälan till polis och åklagare från Naturvårdsverket som i sin tur har kontaktats av den berörda medlemsstaten. Utgångspunkten är då att transporten ska återtas till Sverige. Om så sker ges Polismyndigheten möjlighet att undersöka godset och säkra bevisning som argument för att godset utgör avfall, till exempel genom funktionskontroller. Det förekommer dock att avfallet istället för att returneras till Sverige tas om hand av myndigheterna i den ingripande medlemsstaten. I dessa fall kan inte en fysisk kontroll av godset utföras, vilket ofta resulterar i att åklagaren mot exportörens bestridande inte kan bevisa att godset utgör avfall.

4.3.7 Problem i myndigheternas arbete mot illegala gränsöverskridande avfallstransporter

MYNDIGHETSSAMVERKAN – EN NÖDVÄNDIG FUNKTION I BEROENDESTÄLLNING

Länsstyrelserna är som tillsynsmyndighet väldigt beroende av samverkande myndigheter och måste ofta anpassa tillsynstillfällena till samverkande myndigheters scheman. Den enda tillsyn som länsstyrelserna kan utöva självständigt utan samverkan med andra myndigheter är tillsyn av sparad dokumentation hos avfalls- och mottagningsanläggningar. Länsstyrelsernas handläggare har inte befogenhet att själva stoppa fordon, öppna transporter och liknande.

Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen bedriver sina verksamheter veckans alla dagar och tider. De har ett starkt behov av att lätt kunna komma i kontakt med länsstyrelsens handläggare med expertis inom gränsöverskridande avfallstransporter.

SEKRETESS FÖR UPPGIFTER MELLAN SAMVERKANDE MYNDIGHETER – FÖRSVÅRAR TILLSYVEN

Länsstyrelserna är beroende av information från övriga samverkande myndigheter för att kunna effektivisera tillsyven. Det finns dock problem med att sekretess för vissa uppgifter inte alltid följer med från de samverkande myndigheterna, Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket. Sekretessproblematiken har länge flaggats upp från länsstyrelserna, både internt och på nationell nivå med samverkande myndigheter, men problemet är ännu inte löst.

PROBLEMBILDER INOM TILLSYVEN

Behov av tillsyn av avfallsflöden och uppströms tillsyn

Länsstyrelsernas styrka ligger i att stoppa enskilda illegala gränsöverskridande avfallstransporter. Uppföljning krävs ofta av tillsynsmyndighet, exempelvis på den anläggning som misstänks vara orsaken till den illegala avfallstransporten. Detta för att se till att den verksamhetsutövare som bedriver olaglig verksamhet inte får möjlighet att fortsätta med den. Kommunerna har ansvar för tillsyn över nationella avfallstransporter, men få kommuner utför denna typ av tillsyn. Det finns inte heller någon generell upparbetad samverkan mellan kommuner och Polismyndigheten när det gäller avfallstransporter.

Resurskrävande tillsyn

Transporter där det visuellt inte går att bedöma vilken avfallskod som är lämpligast för avfallet är ofta resurskrävande i tillsyven då det i många fall krävs vidare utredningar. Här krävs tydligare rutiner och/eller ändringar av lagtext för att tydliggöra möjligheterna till bedömning genom provtagning och kontroll.

Bristfällig tillsyn av vissa transportflöden av gränsöverskridande avfall

I dagsläget utförs nästintill ingen tillsyn av avfallstransporter som går via järnväg. Det finns skäl att utveckla tillsynen för att inte öppna upp för illegala gränsöverskridande avfallstransporter inom denna transportsektor. Det finns idag inga uppskattningar av hur många avfallstransporter, utöver de föränmälda och godkända avfallstransporterna, som går via järnväg. Andelen uppskattade illegala avfallstransporter inom denna transportsektor kan inte redogöras för utifrån dagens tillsyn.

Det saknas möjlighet att fysiskt hålla kvar olagliga avfallstransporter samt bristande möjligheter till omhändertagande av avfall

Länsstyrelserna saknar möjlighet att fysiskt hålla kvar olagliga avfallstransporter. Lagstiftningen ger tillsynsmyndigheten möjlighet och rätt att fatta beslut om förbud samt kvarhållande och omhändertagande av avfall, men det finns idag ingen fysisk möjlighet att se till att besluten efterlevs.

Upphandling pågår inom Naturvårdsverket, via ett dynamiskt inköpssystem (DIS)³², av kontroll- och uppställningsplatser för stoppade illegala avfallstransporter samt för förvaring av omhändertaget avfall. Innan det är på plats är det dock i många fall svårt att hålla avfallet. Fler myndigheter kommer att ges möjlighet att teckna hängavtal. Länsstyrelserna kommer att ansluta sig till denna upphandling. Även Tullverket och Polismyndigheten har blivit inbjudna. Upphandlingen förväntas vara klar under första kvartalet 2022.

Hotbild mot tjänstepersoner

Det förekommer ibland en hotbild mot tjänstepersoner som utför tillsyn och ibland uppstår pressade/hotfulla situationer kopplat till tillsynen. Detta har lyfts och i förekommande fall polisanmälts. Det är viktigt att tillskapa en bra arbetsmiljö där handläggare vågar utöva den tillsyn som krävs för att tillsynsmyndigheten ska kunna upptäcka även organiserad brottslighet.

GRÄNSDRAGNING – AVFALL ELLER BEGAGNAD PRODUKT?

Regleringen av gränsöverskridande transporter av avfall och farligt avfall är framförallt till för att förhindra att avfall exporteras till länder som inte kan ta hand om det på ett ur miljöhänsen tillfredsställande sätt och att hanteringen därmed riskerar att medföra allvarliga miljö- och hälsoproblem. Därför måste det ställas höga krav på en exportör att specificera och visa vad som är tänkt att exporteras. Det bör även ställas höga krav på aktsamhet hos exportören för att undvika att avfall hamnar i tredje land som saknar fungerande avfallshantering. Ett av de stora problemen på det här området är den olagliga exporten av avfall till Afrika och Asien, exempelvis kylskåp, datorer, tv-apparater, skrotbilar och diverse annat farligt avfall.

³² <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/valja-upphandlingsforfarande/dynamiskt-inkopssystem/>

Vad som räknas som avfall

Sådant som kan konstateras eller antas ha blivit avfall i ett tidigare led, dvs. något som den tidigare innehavaren har gjort sig av med, är fortsatt att betrakta som avfall tills det bortskaffas eller genomgår någon form av återvinning.

Exempel på detta är att föremålen köpts från en skrotfirma, som inte bedriver återvinningsverksamhet eller föremål som är i sådant skick att de inte kan anses möjliga att använda igen i sitt ursprungliga syfte. Det kan till exempel vara däck som är i så dåligt skick att de inte får användas.

AVSAKNAD AV A-SKYLTAR

I många europeiska länder, exempelvis i Tyskland, finns det krav på att avfallstransporter ska ha en speciell märkning, vanligtvis ett stort A. Denna märkning underlättar selektering vid operativa kontroller. Skyltar leder också till en ökad kompetens hos transportörerna gällande avfall och insikt om att det krävs kunskap om godsets status för att kunna transportera detta gods lagligt.

INGEN REGISTRERING AV TRANSPORTDOKUMENT ANNEX VII

Det saknas registrerade uppgifter om informationspliktiga avfallsflöden, så kallat grönlistat avfall, som inte kräver någon anmälan via behöriga myndigheter. Istället gäller ett enklare förfarande, som bland annat innebär att ett transportdokument ska följa med transporten över gräns. Detta betyder att flöden av grönlistat avfall inte finns med i statistiken. Transportdokument ska dock alltid kunna uppvisas för tillsynsmyndigheten. I pågående revidering av avfallstransportförordningen, EG 1013/2006, föreslås att Annex VII ska registreras och uppgifterna därigenom göras tillgängliga för berörda myndigheter.

KORREKT ANMÄLAN – INTE ALLTID HELA LÖSNINGEN

Även gränsöverskridande avfallstransporter som godkänts kan utföras på ett sätt som innefattar eller leder till olaglig avfallshantering. Ett exempel är de godkända transporter av kvicksilveravfall som skickades från Sverige till Tyskland för bortskaffande i saltgruvor. Trots omfattande dokumentation och uppföljande arbete av Naturvårdsverket hamnade avfallet på avvägar och såldes vidare istället för att bortskaffas, bland annat med användande av förfalskad dokumentation från behandlingsanläggningen. Fysisk tillsyn är oerhört viktig för att upptäcka olaglig hantering kopplad till avfallstransporter med en godkänd anmälan. Ofta ser tillhörande dokumentationen ut att vara i ordning i dessa ärenden.

ÅTALSANMÄLAN AV UTLÄNDSKA FÖRETAG – SVÅRA ATT KOMMA ÅT

När någon som åtalsanmäls för brott i Sverige inte är hemmahörande här finns ofta skäl att lämna över ärendet till annat land för lagföring. Vanligast är överlämnande till Norge som är avsändarland för flertalet importörer till Sverige. De ärenden som överlämnas till Norge läggs i de flesta fall ner där. Det kan antas röra sig om ett betydande antal ärenden, dock oklart hur många eftersom det inte gått att ta fram någon sådan redovisning. Länsstyrelsen i Norrbottens län har begärt att få ta del av

denna statistik, men inte fått ett sådant underlag från Åklagarmyndigheten och norska Ökokrim.

4.4 Kopplingen till organiserad brottslighet

4.4.1 Miljöbrott är en global och mycket lönsam brottstyp

Miljöbrott uppskattas vara en av de mest lönsamma brottstyperna i världen och genererar, årligen mellan 110 och 281 miljarder US-dollar i brottsvinster. Miljöbrott underblåser korruption och är globalt associerat till andra allvarliga brott som narkotikahandel, och tvångsarbete.³³ Det är de ekonomiska incitamenten som gör brottsligheten attraktiv för kriminella. För att de ska nå maximal utvinning av brottsvinster krävs både organisering av kriminella upplägg med ekonomiska brott som följd.

För att olovlig avfallshantering ska vara så lönsam som möjligt måste den ske på ett organiserat sätt och det görs genom att man bildar avfallshanteringsföretag. Genom bildandet av företag kan de kriminella anmäla verksamhet eller söka tillstånd för bedrivande av verksamheten. Företaget utgör på detta sätt en bas för den brottsliga verksamheten och kan skapa en legitimitet gentemot andra aktörer på marknaden. Vid utförandet av arbetet krävs tillgång till kapital och tillgång till specialistkunskaper via jurister, revisorer och miljökonsulter. En del avfall har ett negativt värde, så kallat minusavfall, vilket betyder att det kostar för avfallshanterare att göra sig av med det. Det ger avfallsproducenter incitament att göra sig av med avfallet till så låg kostnad och så enkelt som möjligt, vilket ger kriminella grupperingar många potentiella kunder.³⁴

Avfall är en internationell handelsvara och brottsområdet har globala kopplingar. Avfall handlas inom Europa och exporteras till Asien, Afrika och mellanöstern.³⁵ De mest framgångsrika avfallsmugglarna är de som kontrollerar hela bearbetningscykeln, från källa till mottagare. Kriminella som bedriver handel med avfall mellan olika länder använder i första hand företagsstrukturer för att begå avfallsbrott.³⁶ Kapital behöver på grund av brottslighetens internationella karaktär förflyttas mellan länder, vilket ger incitament för olika typer av ekonomisk brottslighet.

Både nationell och internationell avfallsbrottslighet är organiserad och har tydliga kopplingar till kriminella organisationer. Antalet kriminella i avfallsbranschen antas öka i takt med att regelverket för hantering av avfall stramas åt samtidigt som

³³ INTERPOL (2018), World Atlas of Illicit Flows s.15.

³⁴ FATF (2021), Money Laundering from Environmental Crimes, s. 17.

³⁵ FN (2016), The Rise of Environmental Crime, s. 62.

³⁶ Europol SOCTA 2021, s. 54.

det blir dyrare för legala verksamheter att hantera avfallet på ett korrekt sätt.³⁷ Avfallsbranschen är på flera sätt en mer vinstsäker bransch än de branscher som är mer beroende av den finansiella utvecklingen och som påverkas av inflation eller andra ekonomiska förändringar.

De kriminella nätverken och organisationerna har ofta begått andra typer av brott innan de börjar med illegal avfallshantering. Vanligen fortsätter de även med annan brottslighet, såsom stöld, våld och hot om våld, eftersom syftet med avfallshandlingen är den ekonomiska vinningen. De kriminella tjänsterna kan tillhandahållas direkt i det företag som bedriver avfallsbrottslighet eller via underentreprenörer.³⁸ Brottsvinsterna förs ut ur landet och den kriminella verksamheten administreras delvis av aktörer som bor utomlands. De brottsupplägg som är lättast att upptäcka för myndigheterna är de verksamheter som resulterar i stora illegala tippningar där brotten blir tydligt synliga. Blandas däremot avfallsbrottsligheten med legal verksamhet kan den pågå under lång tid och vara en stabil källa till inkomst för kriminella med mycket låg risk för upptäckt och påföljder.

4.4.2 Svårigheter att upptäcka, anmäla, utreda och lagföra

Genom REMA, som handlägger all miljöbrottslighet i Sverige, har Åklagarmyndigheten under flera år tillbaka hanterat enskilda ärenden där omständigheterna i vissa fall har indikerat att de enskilda brottsmisstankarna kunnat utgöra del av ett större brottsupplägg. Det har dock sällan funnits ett konkret underlag för att sammankoppla sådana ärenden med varandra eller att utvidga förundersökningarna till att omfatta ett större sammanhang. Miljöbrottsbekämpningen har strukturellt varit inriktad mot att utreda enskilda händelser och brottsmisstankar snarare än deras förmodade sammanhang. Denna struktur hänger samman med hela processen att upptäcka, anmäla, utreda och lagföra miljöbrottslighet. Polismyndigheten mottar anmälningar om avfallsbrottslighet från till exempel en kommun grundade på tillsyn av en enskild verksamhet.

Även länsstyrelserna erfar hur det är svårt att hitta organiserad brottslighet via den traditionella miljötillsynen. Det finns dessutom oklarheter mellan myndigheter kring denna granskning och djupdykning då tillsynsmyndigheten sitter på specialkunskapen, men saknar det polisiära arbetssättet. Många miljöbrott tycks falla mellan stolarna. Det är många gånger svårt att styrka brott och det är där problematiken med åtalsanmälningarna ligger, vilket i sin tur till exempel kan bero på svårigheter relaterat till definitionen av avfall. Möjligheter till fällande dom försvaras av att åklagare måste kunna visa att det man hanterar är att betrakta som ett avfall samt det osäkra rättsläget om när bevisningen är tillräcklig.³⁹ Det kan ofta krävas mycket underlag för att det ska gå att bevisa att det man hanterar är att

³⁷ Europol [europol.europa.eu] 2021-09-13.

³⁸ VLT.se, 30 maj 2017. och SVT.se, 29 april 2020.

³⁹ Dom B1481-19, hovrätten i Nedre Norrland

betrakta som ett avfall. Det är av betydelse att den ordinarie miljötillsynen – utifrån enkät svar från kommunerna – sällan känner till problem med organiserad brottslighet.

4.4.3 Exempel på organiserad avfallsbrottslighet

Från länsstyrelsernas enkätundersökning till kommunerna som beskrivs i avsnitt 4.2 ovan, framkom att det finns en koppling till organiserad brottslighet i olika former. Majoriteten av de deltagande kommunerna tycks dock ha bristfällig kännedom om eventuell koppling till ekonomisk brottslighet. I Malmö finns kännedom om företag som är inblandade i organiserad avfallsbrottslighet. I några fall har den ursprungliga verksamhetsutövaren blivit dömd för annan brottslighet och därmed fått näringsförbud. Trots det har verksamheten ändå drivits vidare, av familjemedlemmar eller någon annan närstående. I praktiken kan det innebära att samma personer är inblandade även fortsättningsvis, trots att det inte syns rent administrativt.

Det har också uppmärksammats hur avfall på ett otillåtet sätt har använts för anläggningsändamål, utan ett tydligt syfte. En verksamhetsutövare kan således tjäna betydande summor på att gömma undan avfall som annars skulle deponeras, exempelvis genom att ovetande kunder faktureras som att avfallet har hanterats av verksamheten i en godkänd deponi, medan mellanskillnaden tas ut i otillbörlig brottsvinst.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har sett exempel på verksamheter som medvetet erbjuder tjänster utan korrekt behörighet, utan nödvändig dokumentation och tillstånd, utan krav på spårbarhet och med löfte om snabbhet utan insynoch/eller inblandning av tillsynsmyndigheter.

En typ av organiserad brottslighet är kopplad till mindre, enskilda transporter i ett nätverk. Det rör sig ofta om skåpbilar och varubilar som transporterar olika typer av avfall, såsom däck, bilbatterier, metall, elektronik, fordon och maskiner. Länsstyrelsen i Gävleborg har vid flera tillfällen noterat att det är samma personer som förekommer vid illegala avfallstransporter till Afrika. Sådana transporter sker både via sjöcontainer och längs väg där avfallet till exempel körs med lastbil till Tyskland för ompaketering och vidare transport till Afrika. När en sådan transport upptäcks och påträffas ändras till exempel tillvägagångssätt, transportrut och kontaktperson. Detta upplevs i många fall ha blivit rutin för exportörerna.

Det finns exempel på att verksamheter omdirigerat pågående avfallstransporter till annat mottagarland då de sett risk för att transportererna skulle komma att bedömas som illegala i det ursprungliga mottagarlandet. Länsstyrelserna har även noterat verksamheter som medvetet, på ett otillåtet sätt, blandar fraktioner av farligt och icke-farligt avfall i utspädningssyfte, för att kunna transportera avfallet som icke-farligt och därmed endast informationspliktigt (Annex VII,

avfallstransportförordningen⁴⁰), detta för att spara tid och pengar. Ofta är det en lokal lösning hos verksamheten som förnekas högre upp i organisationen. Genom att exportera farligt avfall klassat som icke-farligt avfall kan man undkomma att betala lika mycket för avfallets omhändertagande och på så sätt olovligen undanhålla pengar. Stora vinster kan också göras då avfall återvinns på ett förenklat och icke-miljövänligt sätt för att få fram värdefulla komponenter.

Det ska också nämnas att åklagarna på REMA under de senaste åren hanterat ett antal enskilda otillåtna avfallstransporter som avsett avfall i form av bilbatterier eller katalysatorer. Dessa transporteras i mindre lastfordon som kontrolleras till exempel vid en färjeterminal. Hamnen i Trelleborg med färja till Polen är ett exempel på en sådan. Omfattningen är sådan att de enskilda transporterna framstår som möjliga delar av ett större brottsligt nätverk. Straffvärdet för en enskild transportör (chaufför) ligger dock i nivå med ringa stöld och utgör inte underlag för en begäran om rättshjälp i syfte att kartlägga mottagningsstrukturen i Polen. För en sådan kartläggning skulle svenska och polska brottsbekämpande myndigheter i princip behöva samarbeta redan på underrättelse- och spaningsnivå. Det görs inte idag och det är oklart om det finns rättsliga förutsättningar för det.

Även länsstyrelserna har upplevt ett flertal exempel på flöden av kasserade vitvaror, katalysatorer, kasserade batterier, elektronikavfall, fordon och maskiner med mera på väg till Baltikum eller andra områden. Ofta har innehavaren hittat eller på annat sätt kommit över avfallet längs vägen. Transporter går ofta från Norge, via Sverige och därefter med färja över till Baltikum.

Vad som tidigare framstått som indikationer på organiserad avfallsbrottslighet har under 2019–2020 i ett par fall lett till brottsanmälningar och att förundersökning inletts. I det ena fallet pågår fortfarande en omfattande förundersökning. Det andra fallet, det så kallade ”Black mass-ärendet”, har redan lett till lagföring och fällande domar för grovt miljöbrott, med fängelse i tre år respektive två år och sex månader samt näringsförbud som påföljd för två aktörer, samt villkorliga domar för ytterligare två aktörer som dömdes för miljöbrott.⁴¹ Dessa båda ärenden är sannolikt inte isolerade företeelser.

4.4.4 Ekonomisk brottslighet

Avfallsbrottslighet är ofta starkt kopplat till ekonomisk brottslighet där de kriminella utnyttjar avfallsbranschen för att maximera de ekonomiska vinsterna samtidigt som de vill minimera kostnaderna för verksamheten.⁴² De ekonomiska incitamenten vid miljöbrott är starka, vilket gör att de ekonomiska brotten inte är

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006.

⁴¹ Göta hovrätt, dom 2021-03-09, B 1902–20.

⁴² Europol [europol.europa.eu] 2021-09-13.

en förvånande följd.⁴³ Internationellt är miljöbrott lika lukrativt som den illegala droghandeln, men utan samma höga straffvärden och med låg risk för upptäckt.⁴⁴ Miljöbrott och de finansiella flöden som de ger upphov till kan ofta kopplas till ekonomisk brottslighet eller annan brottslig verksamhet.⁴⁵ Skattebrott och miljöbrott är starkt associerade, särskilt när det gäller större och mer sofistikerade aktörer.⁴⁶ En stor del av pengarna flyttas även utomlands till konton i länder där beskattningen är mer fördelaktig och där brottsvinsterna lättare kan döljas.

Det betyder att det finns stora förtjänster i att bekämpa de ekonomiska aspekterna och försöka minska de ekonomiska vinsterna inom avfallsbrottslighet.⁴⁷ Utöver skattebrott är några av de vanligaste ekonomiska brotten bokföringsbrott, förskingring, trolöshet mot huvudman, penningtvättbrott, bidragsbrott, bokföringsbrott, försäkringsbedrägerier, arbetsmiljöbrott, utnyttjande av svart arbetskraft samt urkundsförfalskning och brukande av falsk urkund kopplat till företagsdokumentation. Falsa dokument eller felaktig användning av äkta dokument nyttjas av kriminella för att öka den ekonomiska vinsten och förekommer längs hela avfallskedjan.⁴⁸

Som nämnts i tidigare avsnitt finns det ofta en eller flera företagsstrukturer som de kriminella använder sig av för att legitimera sin brottsliga verksamhet.⁴⁹ Företagen gör det lättare för de kriminella att erbjuda sina tjänster till personer eller legala företag som de vill lura eller utnyttja, men det gör det också enklare för dem att undgå granskning. Eftersom endast fysiska personer kan begå brott och straffas ställs stora krav på Polismyndigheten att vid brottsutredningar kunna styrka vem eller vilka som bär det straffrättsliga ansvaret. Juridiska personer, privata eller offentliga verksamheter, kan åläggas att betala en företagsbot om ett brott begås i deras verksamhet. Företagsmålvakter är ett lätt sätt för kriminella att driva sina uppstartade företag samtidigt som de minimerar riskerna för kontroll av brottsbekämpande myndigheter eller att behöva ta ansvar vid eventuella skuldfrågor. Ofta förändras styrelserna i dessa företag kontinuerligt där samtliga poster byts ut, ibland fler gånger per månad. Inte sällan används personer som redan befinner sig i en utsatt situation⁵⁰ eller personer som får ekonomisk kompensation för sitt styrelsedeltagande.

⁴³ Europol, SOCTA, 2021.

⁴⁴ Europol [europol.europa.eu] 2021-09-17.

⁴⁵ FATF (2021), Money Laundering from Environmental Crimes, s. 23.

⁴⁶ FATF (2021), Money Laundering from Environmental Crimes, s. 57.

⁴⁷ Eurojust (2021).

⁴⁸ Europol [europol.europa.eu] 2021-09-17.

⁴⁹ Europol [europol.europa.eu] 2021-09-13.

⁵⁰ Skatteverket, 2017.

När bolagen har tömts på tillgångar eller de kriminella vill undgå ansvar för det avfall som de har lagrat på olika platser försätts företagen i konkurs. Detta är inte ovanligt och konkurs är en del av det brottsliga upplägget. Företagen utgör en ekonomisk säkerhet för de kriminella när de går i konkurs. Företagen har inte sällan felaktigt ifyllda lönegarantier för sina anställda för att säkra inkomster även efter konkursen. De personer som anges på lönegarantierna är vanligen medvetna om det kriminella upplägget och en del av den illegala avfallshanteringen. Genom lönegarantierna försöker de få ut så mycket pengar som möjligt även efter att verksamheten avslutats. Missbruk av lönegarantier är ofta svåra att identifiera och tidig upptäckt är av stor vikt, eftersom beviljade utbetalningar ej går att stoppa.⁵¹

Sammantaget kan de organiserade kriminella nätverken tillhandahålla våldskapital, falska underlag, expertkunskaper om hur pengar tvättas, svart arbetskraft med mera. Förutom del i brottsvinsterna finns personer från kriminella organisationer med på lönelistor till företag i branscher där de kan utnyttja eller lura systemen och ta del av bidrag eller garantier vid bland annat konkurser.

4.5 Samhällets kostnader för den illegala verksamheten

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har tagit fram en rapport om hur man kan beräkna samhällets kostnader av brott.⁵² Denna rapport används för att strukturera detta kapitel.

4.5.1 Samhällskostnader av olika slag

Enligt BRÅ-rapporten kan samhällets kostnad för brott eller illegal verksamhet på ett enkelt sätt definieras som alla kostnader som inte skulle existera om den illegala handlingen inte förekom. Denna definitionen har vi utgått från nedan.

Kostnader för brott kan delas in i tre grova kategorier:

- Kostnader till följd av brottet i sig (smärta och lidande, stulen/skadad egendom, hälsoeffekter för offer, miljöskada).
- Kostnader för samhällets respons på brottslighet (kostnader för det straffrättsliga systemet: polis, åklagare, domare, fängelser och andra kriminalvårdande institutioner).
- Kostnader till följd av förväntad brottslighet (kostnader för beteenden för att undvika brott och utgifter för säkerhetsåtgärder).

För avfallsbrott är de viktigaste kostnadsposterna:

⁵¹ SAMEB-projekt i Stockholms län. Slutrapport 2011-11-30.

⁵² Brottsförebyggande rådet. *Kostnader för brott: En litteraturöversikt över metoder, resultat och utmaningar i forskningen om kostnader för brott*. Rapport 2017:8. BRÅ 2017.

- Miljökostnader på grund av att felaktig hantering av avfall kan ge reversibla kostnader eller irreversibla. Till exempel: sanering och återställning av mark, skador på människor, djur och växter, utsläpp till luft, förlorade ekosystemtjänster så som förstört grundvatten, utebliven cirkularitet av avfall
- Förlorad tilltro till systemet (immateriell kostnad).
- Marknadspåverkan på laglydiga företag i avfallsbranschen.
- Administrativa kostnader i kommun/länsstyrelse på grund av brott.
- Kostnader för rättsprocesser.
- Uteblivna skatteintäkter (skatt på avfall).
- Mer förebyggande arbete till exempel utökad tillsyn.

4.5.2 Exempel på kostnader för sanering och andra insatser

Det är svårt att uppskatta samhällets totala kostnader för illegal avfallshantering. Kostnaderna inom alla kostnadsposter har inte kunnat sammanställas inom ramen för uppdraget, istället ges en överblick med vissa exemplifieringar av kostnader. Det finns flera direkta utgifter för berörda myndigheter som är kopplade till både utförande av tillsyn och utredning samt lagföring av brott. Det finns också kostnader för omhändertagande av avfall och sanering av mark samt mer diffusa samhällskostnader som undanträngning av legala avfallsföretag. De nedgrävda gifttunnorna i Teckomatorp, efter den så kallade BT Kemi-skandalen, har till exempel hittills kostat 416 372 500 kr i saneringskostnader.⁵³ För Kassmyra i Botkyrka kommun har Naturvårdsverket beslutat om bidrag på 42 248 000 kr, vilket gäller ca 1/3 av avfallet. Detta är den mest akuta delen av fallet. Saneringen har totalt uppskattats kosta 200 mnkr. Botkyrka bekostar då merparten, cirka 157 752 000 kr.

Naturvårdsverket handlägger ansökningar om det så kallade akutbidraget⁵⁴ till kommuner via länsstyrelsen i fall där verksamhetsutövare eller markägare saknar medel för att sanera marken. Sedan 2010 har ett tiotal ärenden handlat om tippning av avfall och annan illegal avfallshantering⁵⁵. En schablonkostnad som kan användas för kostnaden för bortforsling, sortering förbränning och deponiavgift uppgår till i genomsnitt 4–6000 kr per ton. Schablonen är ett genomsnitt men stora variationer beroende på typ av avfall och plats finns. I schablonen ingår ej kostnader för att återställa skadade ekosystemtjänster som förorenat grundvatten och förorenad jord. Det finns möjligheter att uppskatta omkostnader för sanering av övergivna deponier men det finns omständigheter som påverkar en sådan

⁵³ SVT [svt.se] 2021-10-13.

⁵⁴ I de fall illegal avfallshantering ger upphov till akuta risker för miljön, där man inte kan invänta ordinarie tillsyns- och bidragsprocesser, har Naturvårdsverket och länsstyrelserna genom anslaget för sanering och återställning viss möjlighet att ge bidrag för åtgärder som hanterar de omedelbara skadorna och riskerna, det så kallade akutbidraget. Akutbidragets främsta syfte är att begränsa den akuta risken för skador på mark och vatten som kan uppstå om annan åtgärd förväntas utebli eller dröja allt för länge.

⁵⁵ Samtal med tre handläggare på Naturvårdsverkets Markmiljöenhet 2021-10-26.

kostnadskalkyl. Påverkansfaktorer som avfallstyp, avfallsmängd och föroreningsgrad i grundvatten och annan närmiljö spelar stor roll för slutkostnaderna. Kostnader för det avfall som grävts ner i naturen och som inte har upptäckts är än mer komplicerade att beräkna.

När brännbart avfall lagras i stora högar utan avskiljning och under lång tid uppstår lätt bränder. Vid en brand på en avfallsanläggning år 2019 uppgick enbart räddningstjänstkostnaderna till ungefär 6,4 mnkr.⁵⁶ Summan utgör kostnader för räddningstjänstens personal och kostnader för materiel, maskin- och fordonskostnader under själva räddningsinsatsen. Summan är endast en liten del av de kostnader som uppstod och utgör således inte en totalsumma kopplat till händelsen. Avfallsbränder kan uppstå på grund av handhavandefel eller vara avsiktligt anlagda. Avfallsbränderna i Sverige har på senare år ökat.⁵⁷ En kostnad som är svår att beräkna är den samhällspåverkan som utsläppen genererar i form av farliga ämnen som kan spridas över stora ytor.

4.5.3 Hinder för att få överblick över samhällets kostnader för avfallsbrott

- Det saknas tillgänglig statistik och sammanställda uppgifter om omfattningen av avfallsbrott inklusive mörkertal.
- Det saknas schablonkostnader och en enhetlig metod för att beräkna samhällets kostnader för avfallsbrott.
- Konsekvenserna av avfallsbrott vad gäller samhällets tillit, ekosystemtjänster och andra miljökostnader är svåra att kvantifiera med dagens datainsamling.

4.6 Problematiska avfallsslag och avfallsflöden

Detta avsnitt hanterar frågan i uppdragstexten om vilka avfallsslag och avfallsflöden samt vilka typer av begagnade varor och övriga materialflöden som är särskilt problematiska och där extra insatser kan behövas.

4.6.1 Illegal avfallshandel – en rörlig marknad

EN FLEXIBEL OCH FÖRÄNDERLIG MARKNAD

De senaste åren har marknaden för olika avfall förändrats genom lagändringar i andra länder. Kina var exempelvis tidigare en stor importör av plastavfall, men har sedan juli 2017 förbjudit sådan import, vilket i sin tur har öppnat för en marknad att hantera plastavfall på andra ställen. Om ett land förbjuder import av ett visst avfallsslag är det inte tillåtet att exportera det dit från EU. Kriminella aktörer

⁵⁶ MSB. Beslut om ersättning för räddningstjänstkostnader enligt lagen (2003:788) om skydd mot olyckor. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. 2019-10-31, Dnr: 2019-07173.

⁵⁷ <https://lnu.se/forskning/sok-forskning/forskningsprojekt/projekt-tidig-upptackt-av-djupt-sittande-avfall-och-biobranslebrander-genom-innovation/> 2021-12-08

anpassar dock ofta sin verksamhet snabbt och agerar innan myndigheter noterar problematiken. Det är sannolikt att fler avfallsflöden framöver kommer att omdirigeras på grund av förändringar i andra länders lagstiftning.

AVFALL MED NEGATIVT VÄRDE – EN RISKFAKTOR

Allt avfall där behandlingen kostar mer än vad en eventuell slutprodukt kan inbringa, det vill säga avfall med negativt värde, riskerar att ingå i den illegala avfallsekonomin. Då kriminella aktörer inte har för avsikt att behandla avfallet på ett korrekt sätt kan de hålla lägre priser än sina konkurrenter och ändå tjäna stora summor. Det gäller även avfall med små marginaler vid återvinning. Nedan belyses ett flertal avfallsslag som vanligen hanteras nationellt eller exporteras utomlands av kriminella avfallsaktörer.

| Avfallsslag som anses vara vanligast förekommande inom illegal avfallshantering i Sverige. | |
|---|--|
| Farligt avfall, exempelvis: | Icke-farligt avfall, exempelvis |
| bygg- och rivningsavfall | bygg- och rivningsavfall |
| massor från förorenade områden | gips och avfall för byggnads- och anläggningsändamål |
| uttjänta fordon | anläggningsmassor |
| elavfall, elkablar, elektronik | elkablar |
| vitvaror | skrotdelar |
| spillolja | metallskrot |
| batteri | avloppsslam |
| katalysatorer | däck |
| skrotdelar, begagnade bilar, drivmedel | möbler |
| brännbart avfall | kläder |
| blandavfall | blandavfall |
| CFC (Klor-fluorkarboner främst i kylmedier) | grovsopor (kommunalt avfall) |
| isolering | ädelmetaller |

4.6.2 Avfallsslag som anses vara vanligast förekommande inom illegala gränsöverskridande avfallstransporter från Sverige

I Bilaga 1 finns en mer utförlig beskrivning av viktiga avfallsslag och avfallsflöden.

Avfallsslag som anses vara vanligast förekommande inom illegala gränsöverskridande avfallstransporter från Sverige

Farligt avfall, exempelvis:

metallskrot
 uttjänta blybatterier,
 vitvaror
 begagnade fordon
 begagnade arbetsmaskiner
 uttjänta fordon
 katalysatorer
 fordonsdelar
 elektronikavfall
 lampor- och lysrör
 aluminiumoxid
 kabelavfall
 filterstoft
 kylmöbler

Icke farligt avfall exempelvis,

plast, däck
 fordonsdelar,
 fragmenterad elektronik
 husgeråd
 cyklar
 brännbart hushållsavfall (RDF),
 träflis
 papper, kartong, tidningar och
 reklamblad
 metallskrot, lättmetall
 begagnade maskiner
 gymutrustning
 isoleringsavfall
 filterstoft
 madrasser, möbler etc.
 kläder

5. Förslag riktade till regeringen

I detta kapitel lämnas förslag på åtgärder som myndigheterna bedömer kan utveckla samverkan mellan myndigheterna, åtgärder som kan stärka tillsyn och gränskontroll samt åtgärder som bedöms kunna förhindra brottslighet och förbättra upplärning av brott. Åtgärderna är uppdelade i dels sådana där kunskapsläget bedöms som gott och författningsförslag lämnas, dels sådana som behöver utredas mer genom uppdrag till en eller flera myndigheter.

5.1 Författningsförslag

5.1.1 Införande av krav på A-skylt för tillståndspliktiga avfallstransporter

Det bör införas krav på att det vid transport av avfall som är tillståndspliktig enligt 5 kap. avfallsförordningen ska framgå genom skylt på fordonet att transporten innehåller avfall, nedan kallat A-skylt. Frågan om införande av A-skyltar för alla avfallstransporter som sker inom landet är en fråga som lyfts tidigare, både av Polismyndigheten och länsstyrelserna, bland annat vid nationella samverkansmöten gällande gränsöverskridande avfallstransporter. Syftet med åtgärden är främst att underlätta och effektivisera urvalet av transporter som stoppas vid tillsynsinsatser. I dagsläget har trafikpoliser och tulltjänstemän mycket svårt att sälla ut avfallstransporter ut trafikflödet. A-skyltningen skulle utgöra en viktig del i detta.

Ett krav på A-skylt skulle kunna införas i 5 kap. avfallsförordningen (2020:614), kopplat till bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt för avfallstransport. Av bestämmelsen behöver även framgå hur en sådan skylt ska se ut.

Det saknas enligt vår bedömning bemyndigande i miljöbalken för att införa ett sådant krav i avfallsförordningen. Därför behöver sannolikt även en bestämmelse införas i 15 kap. miljöbalken som ger regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, rätt att meddela föreskrifter om skyldighet för den som yrkesmässigt transporterar avfall att märka transporten.

De aktörer som främst berörs av förslaget är de som bedriver yrkesmässig transport av avfall i Sverige. De måste se till att möjlighet till A-skyltning finns på de fordon som används för transport av avfall samt även se till att chaufförerna skyltar vid transporter av avfall. Det finns ett antal EU-medlemsländer som redan har infört krav på särskild skyltning av avfallstransporter, A-skylt, bland annat Tyskland, Slovenien och Italien. Många lastbilar från utlandet har därför redan denna möjlighet till skyltning.

Den bestämmelse som nu föreslås överensstämmer, i fråga om utformning och placering av A-skylt, med vad som gäller i åtminstone Tyskland. Även

begränsningen till tillståndspliktig avfallstransport överensstämmer väsentligen med vad som gäller i Tyskland.

En överträdelse av kravet på A-skylt bör sanktioneras. Vår bedömning är att en penningbot som kan utfärdas direkt på plats skulle vara lämpligast och mest effektiv. Det föreslås därför en ny bestämmelse om detta i 29 kap. miljöbalken. Storleken på en sådan ordningsbot behöver utredas närmare. Som jämförelse kan nämnas att det i Slovenien tas ut en fast bot på motsvarande 10 000 kr av ansvarig verksamhetsutövare samt 2 000 kr av föraren om A-skylt saknas. Sanktionssystemet kopplat till bestämmelserna om transport av farligt gods, som också de innehåller krav på olika former av skyltning av fordon och märkning av transporterat gods, kan annars vara relevant att jämföra med. Det är utformat så att böter kan påföras flera ansvariga aktörer vid en överträdelse, såsom avsändare, transportör (åkeri), förare och lastare. När orangefärgade varningsskyltar saknas är bötesbeloppet för föraren 4 000 kr och lika mycket för eventuell annan delaktig i transporten, som exempelvis lastare. Att bötfälla endast förare skulle dock sannolikt innebära en enklare hantering för tillsynsmyndigheten, när ansvarig verksamhetsutövare/åkeri inte finns i Sverige.

Sverige kräver tillstånd för avfallstransport enligt 5 kap. 1 § avfallsförordningen även för transportörer som är registrerade för avfallstransport i en annan medlemsstat. Därför kommer ett krav på A-skylt kopplat till vårt nationella tillståndskrav att omfatta alla som yrkesmässigt transporterar avfall i Sverige, även transportörer som utför en gränsöverskridande avfallstransport till, från eller genom Sverige.

Det vore önskvärt att se över möjligheten att kunna godta en registrering som avfallstransportör i en annan medlemsstat och hur ett sådant ömsesidigt erkännande eventuellt skulle kunna regleras. Ifall det genomförs skulle kravet på A-skylt behöva formuleras på annat sätt än vad som föreslås ovan.

Om krav på A-skylt införs behöver det också förtydligas, genom kompletterande bestämmelser eller vägledning, om och i så fall under vilka förutsättningar en transport som stoppats och konstaterats sakna A-skylt ska få fortsätta.

5.1.2 Förstärka tillsynen över nationella avfallstransporter genom delad tillsyn mellan fem länsstyrelser och de kommunala tillsynsmyndigheterna

Samtliga myndigheter i uppdraget anser att det bedrivs för lite tillsyn över nationella avfallstransporter i Sverige. Riksrevisionens övergripande slutsats i sin granskning 2015 var att det finns brister i systemet för tillsyn över transporter av farligt avfall.⁵⁸ Dessa brister leder sammantaget till att systemet inte är tillräckligt effektivt för att säkerställa efterlevnaden av lagstiftningen på området. Detta medför i sin tur en risk för att farligt avfall orsakar skada på miljön och människors

⁵⁸ RiR 2015:10, s 10 Granskningens resultat.

hälsa. Bristerna handlar bland annat om att det saknas överblick över avfallet och olaglig verksamhet, att det finns luckor i tillsynen, att arbetsätten är ineffektiva och att sanktionerna troligtvis inte avskräcker oseriösa aktörer. Regeringen och myndigheterna har vidtagit förbättringar i delar av systemet, men det krävs ytterligare åtgärder för att en effektiv tillsyn över transporter av farligt avfall ska kunna bedrivas. De fem länsstyrelser som har ett operativt tillsynsansvar för gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT-länsstyrelser) påträffar vid sina insatser ofta nationella avfallstransporter som inte uppfyller avfallsregistrets krav. Då deras tillsynsansvar är avgränsat till gränsöverskridande avfallstransporter kan de då inte vidta tillsynsåtgärder mot transporten. I dessa tillsynsinsatser kan sällan de kommunala tillsynsmyndigheterna delta och det är därför motiverat och resurseffektivt om de fem GRÖT-länsstyrelserna också får möjlighet att utöva tillsyn av nationella avfallstransporter.

Mängden nationella avfallstransporter är oerhört stor, ofta flertalet tusen per dag. Detta ses bland annat utifrån analys av data i Naturvårdsverkets avfallsregister. En förändring av tillsynsansvaret bör innebära att det byggs en tillsynsorganisation som har kapacitet att via tillsyn kunna utföra tillsyn av en ansenlig mängd av de nationella avfallstransporterna. Ett delat tillsynsansvar, förenat med tydlig vägledning, skulle kunna förbättra de möjligheterna.

Uppdragsmyndigheterna ser därför att en lösning skulle vara att göra en förändring av 2 kap. 28 a § miljötillsynsförordningen på så sätt att det läggs till att länsstyrelserna även får ansvar för tillsyn i fråga om nationella avfallstransporter. Detta tillsynsansvar kommer därmed att gälla parallellt med de kommunala tillsynsmyndigheternas obligatoriska tillsynsansvar enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken över avfallshanteringen inom kommunen enligt 15 kap. miljöbalken. Detta inbegriper nationella avfallstransporter.

Förslaget innebär en förstärkning av organisationen för tillsyn av nationella avfallstransporter. Konsekvenserna av förändringen för berörda myndigheter kan antas bli relativt begränsade och kommer att relatera till de fem GRÖT-länsstyrelsernas organisationer. För ett ge effekt krävs ytterligare medel för att genomföra denna tillsyn (se konsekvensbeskrivning kap 7).

Skälen till detta förslag är följande:

- Förslaget är i linje med uppdraget. Uppdraget lyfter utvecklad samverkan inom gränsöverskridande transporter och hur avfallsrelaterad brottslighet inom Sverige kan inkluderas.
- De län som har tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter har redan en plattform att bygga på. Beredskap, samverkan, tillsynsmetodik mm finns på plats. Vi ser effektivitetsvinster då tillsyn kan genomföras parallellt med tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter. Kunskap, mandat och befogenheter samlas.

- Förslaget innebär en kontaktväg för tillsyn över alla typer av avfallsflöden. Det förenklar samverkan med andra myndigheter. Befintlig väl etablerad samverkan byggs ut.
- Struktur och metodik för tillsyn av nationella avfallstransporter finns redan på plats.

5.1.3 Ändra i tullagen så att uppgifter kan lämnas till länsstyrelserna

Tullagen (2016:253) bör ändras för att underlätta länsstyrelsernas arbete med avfallskontroller. I tullagen (2016:253) finns i 1 kap. 4 § en lista på myndigheter som Tullverket på begäran ska lämna ut uppgifter till rörande import och export av varor. Det föreslås att länsstyrelserna i Skåne, Västra Götalands, Stockholms, Gävleborgs och Norrbottens län läggs till i förteckningen för att underlätta arbetet med gränsöverskridande avfallstransporter.

5.1.4 Underlätta för brottsbekämpande myndigheter att hämta ut information från avfallsregistret

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 6 kap. 17 § avfallsförordningen bör ändras så att uppgifter i avfallsregistret på begäran ska lämnas ut även till Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen.

Naturvårdsverket har tidigare lämnat förslag innebärande att uppgifter i avfallsregistret ska lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter (Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen), för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott.⁵⁹ Det begränsades dock till myndigheter som ansvarar för tillsyn av avfall och transporter av farligt gods, samt Kemikalieinspektionen. Utredningen vill på nytt lyfta behovet av att brottsbekämpande myndigheter samt Skatteverket läggs till.

5.2 Förslag till nya regeringsuppdrag

5.2.1 Ge möjlighet att kvarhålla avfallstransporter – klampning

Länsstyrelserna bör, i samverkan med Polismyndigheten, få i uppdrag att utreda möjlighet att klampa fordon för att följa upp beslut om att kvarhålla gränsöverskridande avfallstransporter. Enligt 26 kap. 13 a § miljöbalken får tillsynsmyndigheten kvarhålla eller omhänderta avfall, när det behövs för att säkerställa att ett förbud i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall följs, eller att ett föreläggande som beslutats med anledning av förordningen följs. Det finns dock i dagsläget inget praktiskt sätt att säkerställa att de avfallstransporter som kvarhålls

⁵⁹ Naturvårdsverket 2019 *Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall*, Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag

faktiskt stannar på plats. För att inte lastbilen ska köra i väg behöver därför införas dels en möjlighet att kvarhålla transporten som sådan och inte bara avfallet i transporten, dels en uttrycklig möjlighet till klampning av fordon i de fall det bedöms nödvändigt.

Alternativ till kvarhållande av avfallstransporten är att omhänderta avfallet, vilket i många fall är mycket resurskrävande och komplicerat.

Den nu gällande möjligheten för tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 13 a § miljöbalken för att hålla kvar eller omhänderta avfall skulle i ett uppdrag behöva kompletteras så att den gäller för transporten som sådan, inte bara avfallet i den. För att dessutom kunna kvarhålla fordonet genom klampning kan dock antas att det krävs ändringar även i annan lagstiftning, som till exempel lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd. Klampning av fordon får antas förutsätta bistånd av polis via handräckning.

5.2.2 Vandelsprövning

Naturvårdsverket bör få i uppdrag att tillsammans med annan ansvarig myndighet utreda införande av krav på vandelsprövning, bakgrundskontroll vid ansökan om tillstånd eller anmälan av miljöfarlig verksamhet med hantering av avfall, enligt 9 kap. miljöbalken, samt eventuellt även annan anmälnings- eller tillståndspliktig avfallshantering, enligt 5 kap. avfallsförordningen. Miljötillstånd och anmälningar om miljöfarlig verksamhet, liksom anmälningar om verksamhet som är anmälningspliktig enligt avfallsförordningen, är knutna till en juridisk person eller en enskild näringsverksamhet. En sådan kontroll skulle alltså avse företrädare för verksamheten.

För att ge några exempel från nu gällande lagstiftning krävs för att tillstånd för transport av avfall ska ges bland annat att sökanden har de personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar som krävs för att på ett tillfredsställande sätt från hälso- och miljöskyddssynpunkt transportera det avfall som ansökan avser. Enligt 16 kap. 6 § miljöbalken kan tillstånd vägras ”den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, godkännande eller dispens. Detsamma gäller när någon tidigare har underlåtit att ansöka om nödvändigt tillstånd, godkännande eller dispens. Har sådan underlåtelse förekommit kan tillstånd, godkännande eller dispens vägras också om sökanden eller någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till sökandens verksamhet, har eller har haft sådan anknytning till den verksamhet där underlåtelser har förekommit.”

Dessa bestämmelser kan dock inte sägas innefatta en sådan vandels- eller lämplighetsprövning som det bedöms finnas behov av. Bestämmelsen i 16 kap. 6 § miljöbalken tycks dessutom användas i begränsad omfattning.

En vandels-/lämplighetsprövning vid prövning av ansökningar/anmälningar om viss verksamhet skulle behöva innefatta kontroll mot åtminstone belastningsregistret, varför det kan antas kräva ändringar av bestämmelserna i

förordningen om belastningsregister. Det behöver också finnas möjlighet att hämta uppgifter från exempelvis Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

En lämplighets-/bakgrundskontroll behöver innefatta möjlighet att kontrollera företrädare för verksamheten för att utesluta att det rör sig om målvakter.

Införande av krav på vandelsprövning och/eller lämplighetskontroll kan medföra behov av ändringar i bland annat 9 och 16 kap. miljöbalken, förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, miljöprövningsförordningen (2013:251), avfallsförordningen (2020:614) och förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

5.2.3 Kontroller vid gräns till annan medlemsstat inom EU

Kontroller vid inre gräns bör ses över och en av frågorna i en sådan översyn är om Tullverket bör ha befogenheter att göra avfallskontroller vid gräns till annan medlemsstat i EU.

EU är en tullunion och varor som transporteras mellan medlemsstater deklarerar därför inte till tullmyndigheterna. Inga avgifter utgår heller för varutransporter inom EU. Gränser mellan medlemsstater inom EU kallas för inre gräns, i motsats mot yttre gräns som är en gräns till ett land som inte är medlem i EU. Vad Tullverket har för befogenheter vid inre gräns styrs av lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska Unionen. I 3 § finns en förteckning över vilka varor som Tullverket får kontrollera vid inre gräns och avfall är inte en av dessa varor.

I regeringsuppdraget har frågan om kontroller vid inre gräns diskuterats och därmed även Tullverkets befogenheter. Frågan om att utöka befogenheterna till att även innefatta avfallskontroller är komplex, dels på grund av den fria rörligheten för varor inom den gemensamma marknaden, dels för att det är en resursfråga. Om det skulle bli aktuellt att utöka Tullverkets befogenheter bör man ha i åtanke att Tullverkets bemanning och stationering är dimensionerade efter nuvarande befogenheter och varuflöden, vilket kan skilja sig åt mot hur det ser ut för flödet av avfallstransporter vid inre gräns.

Alternativet är att fortsätta som man arbetar i Sverige idag när främst Polismyndigheten och i vissa fall Kustbevakningen får genomföra kontroller tillsammans med länsstyrelserna. Det finns sändningar som transporteras genom EU för att exporteras från en annan medlemsstat. Om det är varor som har ett varuvärde under 3000 euro är det tillåtet dock inte om det är varor som omfattas av restriktioner. Här finns en svårighet gällande avfall då begagnade varor kan exporteras från en annan medlemsstat, men inte begagnade varor som vid kontroll bedöms vara i så dåligt skick att de utgör avfall.

5.2.4 Tillstånds- respektive anmälningsplikt för nationella avfallstransporter

Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utreda och föreslå förändringar av bestämmelserna i 5 kap. avfallsförordningen om transport av avfall. Det behöver förtydligas vad som utgör yrkesmässig avfallstransport och vilka avfalls-transportörer som ska omfattas av krav på tillstånd respektive anmälan, om båda alternativen ska finnas kvar. Nu gällande bestämmelser är svåra att förstå och utformade på ett sätt som försvårar tillsyn.

5.2.5 Underlätta informationsutbyte mellan samverkande myndigheter

Länsstyrelserna bör tillsammans med Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Naturvårdsverket få i uppdrag att se över hur sekretessproblematiken inom miljöbrottsamverkan, tillsynssamverkan och samverkan rörande gränsöverskridande avfallstransporter kan lösas. Det behöver tas fram förslag till ändringar i sekretesslagstiftningen, både genom sekretessbrytande bestämmelser och även nya sekretessbestämmelser som kan skydda information som delas mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter.

Tillsynsmyndigheterna behöver kunna dela mer information och på så sätt åstadkomma en mer effektiv miljöbrotts- och tillsynssamverkan samt tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter. Ett mer strukturerat arbete med digital information och dokumentation inom avfallsområdet behövs.

Tillsynsmyndigheterna behöver kunna utbyta information med varandra till exempel för att kunna följa avfallsflöden och aktörer. Som exempel kan nämnas regelverket kring penningtvätt, där länsstyrelserna har tillsyn enligt penningtvättslagen, men sekretess utgör hinder för utbyte av information såväl inom som mellan tillsynsmyndigheter.

System för informationsutbyte mellan samverkande myndigheter och kommuner gällande ”flaggning” av tidigare överträdelser behövs.

5.2.6 Bemyndigande för tillsynsmyndighet att kunna stoppa avfallstransporter (med A-skylt)

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att i samverkan med Polismyndigheten utreda möjligheten att ge länsstyrelserna som utövar tillsyn över avfallstransporter, befogenhet att stoppa transporter vid misstanke om överträdelse av bestämmelser gällande avfallstransport. Det är annars förbehållet främst Polismyndigheten och Tullverket och Kustbevakningen att under vissa förutsättningar kunna stoppa fordon.

5.2.7 Statistik över avfallsbrottslighet

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) bör få i uppdrag att kartlägga förutsättningarna för att utveckla och bredda inhämtningen och tillgängliggörandet av statistik över avfallsbrottslighet. Idag saknas till exempel företagsbot i statistiken. Bristen på

miljöbrottsstatistik har uppmärksammats och påtalats som ett förbättringsområde bland annat i den så kallade ”Genvalutredningen” om Sveriges arbete mot miljöbrott och organiserad brottslighet och som beskrivs i avsnitt 3.2. Riksrevisionen lyfter i sin granskningsrapport *Transport av farligt avfall*⁶⁰ att den svenska avfallsstatistiken innehåller stora brister vilket ytterligare understryker behovet av förbättrad statistik.

5.2.8 Brottsförebyggande rådet bör få i uppdrag att bredda och fördjupa lägesbilden avseende brottslighet inom avfallsområdet

Brottsförebyggande rådet bör i samverkan med Naturvårdsverket, Polismyndigheten och andra myndigheter få i uppdrag att bredda och fördjupa lägesbilden avseende brottslighet inom avfallsområdet. I uppdraget bör ingå att utreda vilka typer och mängder av avfall som produceras idag från vilka branscher och näringar, vart det tar vägen, hur det hanteras och varför. I undersökningen görs även skadebedömningar. Syftet är att med grova mått få en bild av vilka delar av avfallshanteringen som verkar fungera och varför, och vilka delar som inte gör det, och varför.

Andra frågeställningar som bör belysas är hur den illegala avfallshanteringen fungerar, hur går mötet till mellan den legala ekonomin och kriminella aktörer, hur ser logistiken ut. Den bärande frågan är hur, och att undersöka de olika stegen i logistikkedjan och varför den ser ut som den gör. Materialet grundas på förundersökningar, underrättelserapporter och intervjuer. Slutligen bör dagens kontrollsystem belysas. I stället för att enbart studera hur kontroll och tillsyn ser ut på avfallsområdet samt rättsväsendets roll, bör det vara mer belysande att jämföra med ett etablerat och välutbyggt kontrollområde som exempelvis skattekontrollen. En sådan jämförelse kan ge en del intressanta insikter för båda kontrollområdena.

⁶⁰ Riksrevisionen, Transporter av farligt avfall- fungerar tillsynen? RiR 2015:10, 2015.

6. Utvecklade myndighetsinsatser och åtgärder som övervägts under arbetet

Här redovisas ett antal åtgärder inom avfallsbrottslighetsområdet som myndigheterna åtar sig inom ramen för sitt beslutsmandat och sin budget. Vi beskriver kortfattat även åtgärder som diskuterats under projektiden men som inte förts vidare i utredning på grund av tidsbrist eller andra skäl.

6.1 Länsstyrelsernas myndighetsåtagande

6.1.1 Utveckla länsstyrelsernas miljöbrottsamverkan och tillsynsamverkan

Länsstyrelserna avser att:

- Samordna regional miljöbrottsamverkan och lyfta in och prioritera avfallsområdet.
- Delta i nationell miljöbrottsamverkan och lyfta in och prioritera avfallsområdet.
- Bredda miljöbrottsamverkan till att även omfatta brottsförebyggande perspektiv.
- Utveckla och utöka tillsynsvägledning inom avfallsområdet.
- Delta i och samordna tillsynskampanjer.
- Om särskilda resurser tillförs även utveckla och samordna länsstyrelsernas miljöbrottsamverkan och tillsyn inom avfallsområdet.

Länsstyrelserna avser att utveckla miljöbrottsamverkan i samtliga län. I arbetet ska avfallsbrottsligheten prioriteras. Länsstyrelserna avser att skapa nätverk och arbeta med samordnade tillsynskampanjer, projekt och ”task force” bestående av representanter från berörda myndigheter och kommunerna. För effektivitet behöver förslag om tydliga ändringar i sekretesslagstiftningen som kan skydda information som delas mellan brottsutredande myndigheter och tillsynsmyndigheterna genomföras, se avsnitt 5.2.5 ovan. Länsstyrelsernas tillsynskampanjer ska samordnas med den nationella tillsynsstrategin och den vägledning Naturvårdsverket avser ta fram, se avsnitt 6.2 nedan.

För att få bättre effekt behövs en nationell samordning av länsstyrelsernas arbete. Då kommer länsstyrelserna att kunna verka för ett gemensamt upplägg med informationsinsatser och liknande projekt i hela landet. För detta behöver samordnare organiseras och resurser skjutas till.

Länsstyrelserna har ansvar för miljöbrottsamverkan i sina respektive län, ingår i regional miljöbrottsamverkan och i nationella miljöbrottsrådet. I de län som är ansvariga för GRÖT-tillsyn sker även regional samordning kopplat till GRÖT-tillsyn. Utöver miljöbrottsamverkan behöver tillsynssamverkan utvecklas inom och mellan länsstyrelser samt mellan länsstyrelser och kommuner (regional miljösamverkan) och mellan kommuner (Sveriges kommuner och regioner). Avfallsbranschen bör involveras i arbetet.

Länsstyrelserna har särskild brottsförebyggande verksamhet. Denna bör knytas till arbetet. Arbetet ska involvera samverkan med regional underrättelsetjänst och samverkan med de som jobbar med penningtvättsärenden. Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket samt regionala och nationella underrättelsecentrum involveras på nationell nivå. Skattemyndigheten ska vara en av de myndigheter som omfattas av 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen och ingå i nationella Miljöbrottsrådet.

Utveckling av arbetsområdet planeras redan på länsstyrelserna med basen i de resurser som tillförs 2022. Arbetet är dessutom särskilt utpekad som ett återrapporteringskrav i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2022. Med ytterligare förstärkning för att utveckla myndigheternas miljöbrottsamverkan och tillsynssamverkan kan nationell samordning och effektivisering genomföras. Länsstyrelserna skulle då också kunna prioritera att delta i EU:s gemensamma projekt inom miljöbrottsområdet.

6.2 Naturvårdsverkets myndighetsåtagande

6.2.1 Tillsynsvägledningsinsats riktad mot illegal avfallshantering

I den nationella tillsynsstrategin för miljöbalken 2022–2024 är illegal avfallshantering ett fokusområde. I preciseringarna under fokusområdet åtar sig Naturvårdsverket tillsammans med länsstyrelserna att genomföra en vägledningsinsats för att främja de kommunala tillsynsmyndigheternas tillsynsarbete riktad mot illegal avfallshantering. I det sammanhanget kommer man under 2022 att tas fram vägledning inom följande områden:

- Länsstyrelser och kommuner ökar inom ramen för sina tillsynsuppdrag sin samverkan vid tillsyn av avfallstransporter. Länsstyrelser anordnar myndighetsgemensam tillsyn där den aktuella kommunen för tillsynsinsatsen bjuds in. Under 2022 tar Naturvårdsverket tillsammans med länsstyrelserna fram tillsynsvägledning i form av handledningsstöd och rollfördelning, avseende tillsyn på nationella avfallstransporter.
- 2023 genomför Naturvårdsverket tillsammans med länsstyrelserna tillsynsvägledningsinsatser avseende tillsyn av nationella avfallstransporter.
- 2022 tar Naturvårdsverket fram vägledning i form av ett handledningsstöd för att bedriva uppsökande tillsyn inom avfall.

- 2023 genomför Naturvårdsverket tillsynsvägledningsinsatser avseende uppsökande tillsyn riktad mot illegal avfallshantering.
- Kommuner identifierar ett riskbaserat urval av åkerier och avfallsanläggningar för tillsyn avseende avfallstransporter.

Hur vägledning för uppsökande tillsyn kommer att utformas är för närvarande inte specificerat men den skulle bland annat kunna innehålla vägledning om förfarande för att avbryta en pågående illegal avfallsverksamhet på lämpligaste sätt. Det kan till exempel vara genom att utnyttja den så kallade stoppregeln som återfinns i 2 kap 9 § miljöbalken eller om det finns andra alternativa lösningar för att stoppa pågående brott.

I anslutning till genomförandet av vägledningsinsatserna under 2023 avser Naturvårdsverket att utforma vägledning om tillsyn över anmälningsskyldiga verksamheter som huvudsakligen lagrar avfall. Vägledningen kommer bland annat att beröra förebyggande av bränder i avfallsupplag, uppskattning av hanterade avfallsmängder, vad hårdgjord yta innebär, dagvattenhantering etc.

6.2.2 Nationell samverkan mot avfallsbrott

Naturvårdsverket startar upp ett samverkansforum för nationellt informationsutbyte inom avfallsbrottsområdet. Samverkan påbörjas genom att årliga möten hålls med återrapportering till det nationella Miljöbrottsrådet. I samverkan föreslås flera av uppdragsmyndigheterna ingå dvs. Naturvårdsverket, länsstyrelserna, Polismyndigheten och REMA men även representation från de kommunala tillsynsmyndigheterna. Tanken med samverkan är att det arbetet som påbörjats i och med detta uppdrag kommer att fortsätta och utvecklas. Att specifikt inrikta samverkan mot avfallsbrott gör att arbetet kan fokusera på praktisk och verksamhetsnära utveckling inom samtliga myndigheter.

6.2.3 Om Avfallsregistret och brottsbekämpande myndigheters tillgång

Verksamheter i Sverige ska enligt 6 kap. avfallsförordningen rapportera sina anteckningar om farligt avfall, till exempel insamlare och behandlare, till Avfallsregistret. Det startades 1 november 2020 och har sedan dess fortsatt att växa i användning och omfattning. Till Avfallsregistret rapporteras stora mängder data. I slutet av 2021 inkom ungefär 20 000 rapporter per dygn, och medan detta förväntas öka med tiden utgör det redan en betydande källa till säkrare statistik och kunskap samt fungerar som ett verktyg för tillsynsmyndigheternas arbete. Under första året i drift, från 1 november 2020 till 1 november 2021, hade Avfallsregistret mottagit cirka 3,5 miljoner rapporter, vid slutet av 2021 passerades 5 miljoner. Antalet olika verksamheter som fullgör sin uppdaterade antecknings- och nya rapporteringsskyldighet ökar kontinuerligt. Vid slutet av 2021 hade cirka 30 000 olika verksamheter rapporterat till Avfallsregistret. Detta är ett antal som väntas öka mångfaldigt.

Alla befintliga data i Avfallsregistret, samt synligheten av en eventuell brist av vissa data som enligt krav borde finnas, skulle tillsammans, både och, i och med tillgång till denna innebära ett betydande tillskott i både brottspreventiva samt brottsuppklarande sammanhang för Polismyndigheten samt flera brottsbekämpande myndigheter. Skulle Polismyndigheten beredas rätt att komma åt informationen i avfallsregistret på samma sätt som tillsynsmyndigheterna har idag skulle det möjliggöra en utveckling av ett analyserande verktyg med syfte och möjlighet att bättre förebygga, förhindra och/eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott.

Naturvårdsverkets avfallsregister är från Naturvårdsverkets sida tekniskt förberett för att fler myndigheter ska kunna koppla upp sig via sina egna system, däremot saknas idag en reglering som ger brottspreventiva myndigheter rätt att få åtkomst till registrets data samt en teknisk utveckling av dessa myndigheters egna system för att möjliggöra åtkomsten.

Naturvårdsverket åtar sig att:

- Arbeta vidare för att de juridiska förändringarna som krävs uppdateras och presenteras.
- Kontinuerligt uppdatera vägledning runt avfallsregistrets olika områden inklusive en framtida vägledning för brottsbekämpande myndigheters analyser av registrets data. Detta exempelvis för att se till att registret blir ett verktyg som bidrar i dessa myndigheters arbete med flödesspårning av farligt avfall.
- Fortsätta sitt arbete med att tekniskt stötta brottsbekämpande myndigheters handläggare och verksamhetsstödssystemens tekniska utvecklare när de kopplar upp sig mot Avfallsregistret.

6.2.4 Naturvårdsverket avser att medverka som nätverksmyndighet i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet

För att underlätta samverkan mot organiserad avfallsbrottslighet avser Naturvårdsverket att ingå som nätverksmyndighet i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Sedan 2009 samverkar tolv svenska myndigheter i en satsning mot den organiserade brottsligheten. Det handlar främst om samverkan kring underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen. Satsningen görs på uppdrag av regeringen. I lägesbilden från 2021 tas illegal avfallshantering upp som ett av brottsområdena.

6.3 Polismyndighetens myndighetsåtagande

6.3.1 Organiserad brottslighet

Den systematiska avfallsbrottsligheten är starkt sammankopplad med organiserad brottslighet där den även förenas med andra typer av brottslig verksamhet såsom ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet. Avfallsrelaterade brott som uppdagas är till exempel skattebrott, penningtvätt, korruption, brott mot utlänningslagen och brott som uppstår i samband med olika typer av förfalskade dokument.

Polismyndigheten har för avsikt att ytterligare intensifiera redan initierat arbete mot organiserad avfallsbrottslighet.

6.3.2 Värna och utveckla samverkan

Polismyndigheten har identifierat behov av att utöka samverkan med fler berörda myndigheter, bättre nyttja de internationella samarbetskanalerna samt i förundersökningar fördjupa samverkan med Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Polismyndigheten har identifierat att kommuner är i behov av stöttning exempelvis vad gäller illegala avfallsverksamheter och problem vid mellanlagring av avfall. Polismyndigheten kommer därför att fortsätta att stötta kommuner med avfallsbrottsproblematik. Den fortsatta utvecklingen av samverkan sker inom Polismyndighetens ordinarie verksamhet.

6.3.3 Kompetensutveckling

Då avfallsbrottslighet är komplex och sammankopplad med ekonomisk och organiserad brottslighet finns behov av ytterligare kompetenshöjande åtgärder. Behov av utbildningar och övningsverksamhet inom brottsområdet omhändertas i Polismyndighetens process för kompetensutvecklingsplaner.

6.3.4 Utredningsförmåga inom miljöbrottsområdet

Polismyndigheten har efter den senaste tidens större miljöbrottsärenden identifierat behov av att tidigt tillföra specialistkunskap inom annan organiserad brottslighet såsom ekonomisk brottslighet och analys av kommunikationsmedel regionalt. Vidare ser Polismyndigheten behov av en samordnande nationell utredningsförmåga då organiserad avfallsbrottslighet bedrivs regionsöverskridande. Dessa erfarenheter är värdefulla och omhändertas i det fortsatta arbetet med utveckling och effektivisering av utredningsförmågan inom brottsområdet.

6.3.5 Hantering av beslag

Polismyndighetens handledning för otillåtna avfallstransporter behöver ses över och fördjupas vad gäller hantering av avfall som tas i beslag. Tillgång till lämpliga lokaler för förvaring och hantering av beslag behöver också förbättras.

Polismyndigheten kommer framgent att fortsätta arbetet med att förbättra rutiner och metoder för beslagshantering av avfall.

6.4 Åklagarmyndighetens myndighetsåtagande

6.4.1 Förstärkning av Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål

Avfallsbrottslighet är en delmängd av miljöbrottslighet i stort och handläggs av specialiserade miljöbrottsåklagare hos Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål. Myndigheten bedömer att enheten besitter en hög kompetens inom det specifika miljöbrottsområdet. Samtidigt förstärker myndigheten nu denna enhet med såväl åklagarresurser som stödfunktioner, till exempel revisorskompetens, för att stärka enhetens förmåga att hantera en ökad organiserad ekonomisk brottsligheten inom miljöbrottsområdet.

6.4.2 Utökat utbyte mellan Åklagarmyndighetens olika enheter internt och i förhållande till Ekobrottsmyndigheten

Erfarenheter från nyligen avslutade och nu pågående förundersökningar om organiserad ekonomisk avfallsbrottslighet kommer att utvärderas på ett samlat sätt inom Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål. Redan nu kan dock antas att ett område för fortsatt utveckling är ett ökat operativt utbyte av metoder med mera mellan Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål och de enheter och kammare inom myndigheten som hanterar annan grov organiserad och internationell brottslighet.

Ett annat sådant område är ett ökat samarbete med Ekobrottsmyndigheten. Detta för att i högre utsträckning än idag ta till vara den spetskompetens som finns inom åklagarväsendet och som kan behövas utifrån graden av komplexitet i specifika ärenden och den fortsatta utvecklingen inom avfallsbrottsligheten.

6.4.3 Samarbete med Polismyndigheten

Åklagarmyndigheten avser att verka för att den utvärdering av nu pågående och nyligen avslutade utredningar om organiserad ekonomisk avfallsbrottslighet som avses i föregående avsnitt i största utsträckning görs tillsammans med Polismyndigheten för att få en gemensam samlad bild av möjliga förbättringsområden och i förlängningen en gemensam utveckling av brottsbekämpningen inom avfallsområdet.

6.4.4 Ökat internationellt samarbete

Illegala avfallsflöden över så kallad inre gräns uppvisar sådana trender i fråga om avfallsslag och destinationsländer att det finns anledning att anta att de enskilda transporter som upptäcks utgör sammanlänkade delar i en organiserad brottslighet. Möjligheten att utifrån enskilda illegala avfallstransporter upptäcka och utreda en mer omfattande organiserad brottslighet är starkt beroende av kunskap om mottagarledet. Sådan kunskap kräver samarbete mellan de svenska brottsutredande myndigheterna och motsvarande myndigheter i mottagarländerna, som huvudsakligen utgörs av de baltiska länderna och Polen. Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål avser att inom ramen för redan etablerade nätverk såsom ENPRO

(The Network of Prosecutors on environmental crimes in the Baltic Sea region) verka för ett ökat operativt samarbete kring illegala avfallsflöden. Detta i syfte att öka kunskapen om dessa och kartlägga förekomsten av organiserad brottslighet.

6.5 Åtgärder som övervägts

Vissa åtgärdsförslag som inledningsvis diskuterats och bedömts som intressanta har uppdragsmyndigheterna efter närmare övervägande valt att inte gå vidare med. Anledningarna varierar från att problemen de är tänkta att lösa kommer att tas om hand genom redan utarbetade eller kommande förslag alternativt har tiden inte räckt för att utreda dem i tillräckligt hög grad för att kunna lägga dem som förslag. Här nedan följer ett antal förslag som övervägts under projektiden men inte hanterats vidare:

- Kontantförbud inom avfallsbranschen. Förslaget bedömdes som svårigenomförbart och kan riskera att medföra stora negativa konsekvenser för privatpersoner och juridiska personer som inte kan anses stå i proportion till nyttan med förslaget.
- Inrättande av en ny central avfallsmyndighet. Syftet med den centrala myndigheten skulle vara att alla kompetenser i brottskedjan - förebyggande, förhindrande, upptäckt, åtalsanmälan, bevissäkring, brottsutredning, åklagare - skulle finnas inom samma myndighet. Att skapa en ny myndighet skulle sannolikt inte lösa de utmaningar som vi ser på avfallsområdet eftersom det kan medföra andra former av samverkansutmaningar. Avfallsfrågan är väldigt nära kopplad till samtliga miljö- och hållbarhetsfrågor i samhället och att lyfta ut avfallsfrågan från exempelvis Naturvårdsverket skulle troligtvis innebära utmaningar när man behöver lyfta in miljökompetens från Naturvårdsverket i en eventuellt ny avfallsmyndighet. Det är svårt att se att det skulle innebära övergripande effektivitetsvinster och det är därför att föredra att fortsätta att kontinuerligt utveckla arbetet inom befintlig organisation.
- Utreda möjligheter att meddela generella föreskrifter för anmälningspliktiga avfallsverksamheter, med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken till exempel meddela generella föreskrifter om skyddsåtgärder, begräsningar och andra försiktighetsmått. Frågan bedömdes kunna hanteras genom utökad tillsynsvägledning, se avsnitt 6.2.
- Att införa ett slags föranmälan av gränsöverskridande transport av grönlistat avfall, genom krav på att inge transportdokumentet, Annex VII avfallstransportförordningen, till behörig myndighet innan transporten påbörjas. Sådana krav har införts i bland annat Irland och ytterligare några medlemsstater. Detta är dock något som kan förväntas lösas genom de ändringar som föreslås av avfallstransportförordningen, inom ramen för den pågående revideringen av förordningen.
- Att se över möjligheter att uppnå proportionerliga påföljder i linje med miljöbrottens allvarlighetsgrad. Påföljden för miljöbrott bör bättre stå i

proportion till miljöskadorna och samhällskonsekvenserna. Detta förslag bedöms tas om hand av en planerad statlig utredning inom området.

- Krav på ekonomisk säkerhet för verksamheter som hanterar avfall. Ett sådant krav finns redan för tillståndspliktiga verksamheter. Förslag till införande av ekonomisk säkerhet även för C-verksamheter finns i redovisningen av utredningen ”*Ordning och Reda på avfallet*”, se avsnitt 3.3.
- Åtgärder mot egenkontrollsystemets brister i relation till avfallsbrottslighet. Det föreslagna utredningsuppdraget till BRÅ förutsätts hantera denna frågeställning, se avsnitt 5.2.
- Inrättande av en nationell samordnare för avfallsbrott. Detta tas om hand av det nationella Miljöbrottsrådet, vilket beskrivs i avsnitt 3.4.
- Praktisk och ekonomisk beslagshantering: Naturvårdsverket gör en upphandling av lokaler för hantering av beslag, se avsnitt 4.3.7. Se även Polismyndighetens åtagande avsnitt 6.3.5.
- Stoppa pågående brott. Utreda om myndigheter behöver få ytterligare mandat eller befogenheter för att kunna stoppa pågående brott. Det har framkommit att de möjligheter som ges enligt befintlig lagstiftning troligen inte används fullt ut. Kunskapen på området behöver förbättras hos tillsynsmyndigheterna. Detta tas med i nationella tillsynstrategin fokusområde illegal avfallshantering, se avsnitt 6.2.

7. Konsekvensbeskrivning

För författningsförslag ska konsekvenser beskrivas i enlighet med förordningen (2007:1344) om konsekvensutredning vid regelgivning. I det här kapitlet redovisas en konsekvensutredning för de författningsförslag som lämnas i kapitel 5.1 ovan. Konsekvensutredningen syftar till att illustrera övergripande konsekvenser av författningsförslagen, som kan ha mer betydande verkningar för olika berörda aktörer till följd av genomförandet.

7.1 Beskrivning av problemet och utredningens fyra förslag

I lägesbilden kapitel 4 ges en bild av problemet med illegal avfallshantering där samhället ofta får stå för kostnader för sanering och återställande av förorenade marker och vatten. Den illegala avfallshanteringen kan också medföra skada för viktiga ekosystemtjänster och utgöra ett hälsoproblem för människor och annat levande. Den illegala avfallshanteringen ger också intäkter åt organiserad brottslighet som kan användas för att skada samhället i andra sektorer.

För att hantera problemet föreslår utredningen förutom en rad utredningsuppdrag även fyra lagstiftningsförslag:

- Införande av krav på A-skylt för tillståndspliktiga avfallstransporter.
- Att de fem länsstyrelser som ansvarar för tillsyn i fråga om gränsöverskridande avfallstransporter ges ansvar för tillsyn även i fråga om nationella avfallstransporter.
- Att tullagen ändras så att uppgifter kan lämnas till länsstyrelserna.
- Att underlätta för Polismyndigheten med flera myndigheter att hämta ut information från avfallsregistret.

7.2 Alternativa lösningar

7.2.1 Införande av krav på A-skylt för tillståndspliktiga avfallstransporter

Nollalternativet innebär att inget krav finns på A-skylt, vilket gör att selekteringen vid tillsyn av avfallstransporter blir mindre effektiv. Tillsynsmyndigheter kommer att stoppa fler lastbilar som inte transporterar avfall och som således inte omfattas av myndighetens tillsynsansvar. De berörda transportföretagen slipper att skaffa A-skylt till sina fordon, samt kostnaden för detta.

7.2.2 Förstärka tillsynen över nationella avfallstransporter genom delad tillsyn mellan fem länsstyrelser och de kommunala tillsynsmyndigheterna

Nollalternativet innebär att arbetet fortlöper och utvecklas så som det har gjort hittills, till exempel genom att kommunerna har tillsyn av avfallstransporter vid anläggningar och avfallstransporter på väg, järnväg och i sjötrafik och att de fem

utpekade länsstyrelserna som har tillsyn över gränsöverskridande transporter har tillsyn på väg men inte för nationella transporter av avfall. Dagens situation kvarstår med tillsyn av avfallstransporter i första hand i anslutning till anläggningar samt tillsyn ute på väg i lägre omfattning.

Ett alternativt förslag är att tillsynen för nationella avfallstransporter helt centraliseras till fem länsstyrelser. I samråd med projektets referensgrupp med kommuner samt i samråd med Sveriges kommuner och regioner har det framkommit att kommunerna utför en del tillsyn av nationella avfallstransporter i anslutning till anläggningar, en tillsyn som är effektiv att utföra i anslutning till tillsyn av anläggning och som bedöms som viktig att upprätthålla. Det är också oklart hur det skulle lösas rättsligt med beaktande av att kommunen tilldelats ett obligatoriskt tillsynsansvar för avfallshanteringen enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken, som i så fall också skulle behöva förändras. Förslaget att helt centralisera tillsynen har därför förkastats.

Ett alternativt förslag är att 21 länsstyrelser delar tillsynsansvaret med de kommunala tillsynsmyndigheterna. En sådan lösning skulle innebära att 16 länsstyrelser måste bygga upp och utveckla struktur och metodik för att genomföra denna typ av tillsyn, vilket skulle innebära större kostnader för staten och ta längre tid. De fem länsstyrelser som nu har ansvar för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter har redan en struktur och metodik för att bedriva denna typ av tillsyn. Att dela tillsynen mellan de kommunala tillsynsmyndigheterna och 21 länsstyrelser bedöms inte vara lika kostnadseffektivt som en delning av tillsyn mellan de fem länsstyrelser som nu har ansvar för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter och de kommunala tillsynsmyndigheterna.

7.2.3 Ändra i tullagen så att uppgifter kan lämnas till länsstyrelserna

Nollalternativet innebär att nuvarande reglering inte förändras och att de länsstyrelser som arbetar med tillsyn av gränsöverskridande transporter inte har rätt att få tillgång till uppgifter från Tullverket annat än efter begäran om utlämnande och sekretessprövning.

7.2.4 Underlätta för brottsbekämpande myndigheter att hämta ut information från avfallsregistret

Nollalternativet innebär att nuvarande reglering inte förändras och att informationsflödet till polismyndigheten och andra rättsvårdande myndigheter för brottsutredningar och spaning måste ske via det mer administrativt betungande utlämningsförfarande som gäller idag. Om all eventuell överföring av data vid varje tillfälle, behöver göras manuellt – samt begränsat – omöjliggör i princip en för brottsbekämpande myndigheter anpassad analys av registrets data.

7.3 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

De föreslagna ändringarna går inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Vi bedömer att de föreslagna regleringarna överensstämmer med de krav som redan ställs och med de regler som kommer av Sveriges medlemskap i EU.

Ett krav på A-skylt skulle visserligen innebära att krav ställs på tjänsteutövare i Sverige som inte ställs i alla andra medlemsstater och det skulle därmed eventuellt kunna ses som ett otillåtet hinder. Kravet saknar stöd i gemenskapslagstiftning. Just avfallshantering och gränsöverskridande avfallstransporter omfattas dock av undantag i tjänstedirektivet⁶¹ och ska därför inte ses som oförenligt med EU-rätten.

7.4 Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

7.4.1 Tidpunkt för ikraftträdande

Ändringen av 6 kap. 17 § avfallsförordningen föreslås träda i kraft 1 januari 2023. Detsamma gäller förslaget till ändring av 2 kap. 28 § miljötillsynsförordningen. Under 2023 förväntas den nationella tillsynsstrategin fokusera på illegal avfallshantering varför ett ikraftträdande den 1 januari 2023 av bestämmelsen i miljötillsynsförordningen skulle göra att flera av effektivitetsvinsterna kan tillgodogöras fullt ut i det tillsynsarbetet.

De föreslagna ändringarna i miljöbalken och tullagen, samt bestämmelsen i avfallsförordning om A-skylt föreslås träda i kraft 1 juli 2023 för att lagstiftningsprocessen ska hinnas med.

I fråga om kravet på A-skylt finns behov av en övergångsbestämmelse, för att ge berörda aktörer tid för anpassning, såsom att införskaffa A-skylt och eventuellt även hållare för skylt till sina transportfordon.

I övrigt bedöms det inte finnas behov av några särskilda övergångsbestämmelser till författningsändringarna.

7.4.2 Behov av särskilda informationsinsatser

För förslaget om A-skylt på tillståndspliktiga avfallstransporter föreslås att länsstyrelserna särskilt informerar alla aktörer med tillstånd att transportera avfall om de nya reglerna. Information om det nya kravet bör också kommuniceras på myndigheternas webbplatser samt i ansökningsformulär.

⁶¹ Artikel 17 1e) och 16, direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

7.5 Aktörer som berörs av regleringarna

Länsstyrelserna i Norrbottens, Gävleborgs, Stockholms, Västra Götalands och Skåne län är de myndigheter som berörs mest av förslagen i deras roll som tillsynsansvarig myndighet för gränsöverskridande avfallstransporter.

Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen påverkas av den förenklade tillgången till avfallsregistret.

Naturvårdsverket påverkas inte i någon större omfattning av förslagen. Avfallsregistret som sköts av Naturvårdsverket kan dock behöva anpassas för att brottsbekämpande myndigheter ska få liknande tillgång som tillsynsmyndigheter har idag.

Kommunerna berörs i viss mån av förslaget att länsstyrelserna ska ges ansvar för tillsyn i fråga om avfallstransporter, vilket kommer att gälla parallellt med kommunens ansvar.

Verksamhetsutövare som är avfallstransportörer berörs av förslaget om A-skyllt samt av förslaget om att ge länsstyrelserna tillsyn över avfallstransporter.

7.6 Konsekvenser

Naturvårdsverket föreslår vissa ändringar i miljöbalken, avfallsförordningen, miljötillsynsförordningen och i tullagen, se avsnitt 5.1 ovan.

De ändringar som föreslås i miljötillsynsförordningen respektive tullagen innebär endast införande av namnen på fem länsstyrelser som anger att de får bedriva tillsyn av avfallstransporter respektive att tullverket få lämna ut information till länsstyrelserna. Dessa bestämmelser kan inte anses medföra några konsekvenser för de aktörer som blir föremål för tillsynen enligt den aktuella förordningen och lagen eller för andra aktörer. Naturvårdsverket bedömer, i enlighet med 5 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, att det saknas skäl att genomföra en konsekvensutredning. Samma bedömning gäller för förslaget om att brottsbekämpande myndigheter ska ha rätt att få ut uppgifter från avfallsregistret. Den bestämmelsen kan inte anses medföra några konsekvenser för de aktörer som är registrerade. Brottsbekämpande myndigheter kan redan idag begära ut uppgifter från registret, men det ska då göras en sekretessprövning före utlämnande.

Sammanfattningsvis bedöms de tre förslagen inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt och inte heller för kommuner och medborgare. De tre förslagen består av mindre ändringar som föreslås för att effektivisera arbetet för de berörda myndigheterna.

Konsekvensanalysen kommer därför att koncentreras på förslaget om införande av A-skylt som beskrivits i avsnitt 5.1.1, där de positiva konsekvenserna av förslaget beskrivs.

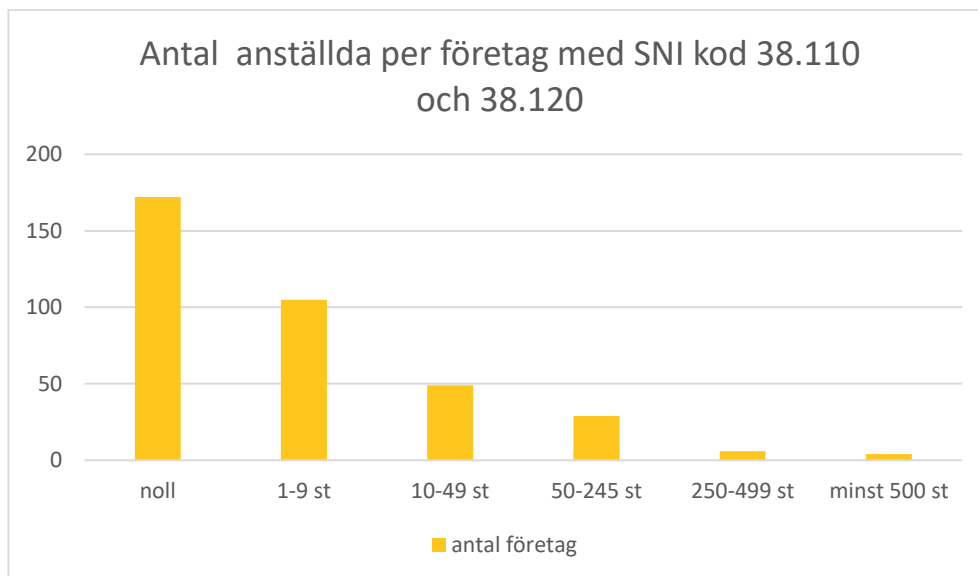
7.7 Påverkan på företag

7.7.1 Berörda företag utifrån antal storlek och bransch

De företag som berörs är verksamhetsutövare i transportbranschen som idag har tillstånd från länsstyrelsen att transportera avfall. I dagsläget har länsstyrelserna uppskattningsvis utfärdat 27 300 tillstånd till transport av icke-farligt och/eller farligt avfall inom Sverige. Till det antalet tillkommer de aktörer som enbart kör i transit, bolag som ska vara anmälda eller ha tillstånd men inte har det samt de som ännu inte registrerats i länsstyrelsernas databas över avfallstransportörer med tillstånd.

De flesta företag i avfallstransportbranschen, tolkat som de två SNI-koder som representerar företag som i huvudsak sysslar med avfallstransport av farligt eller icke-farligt avfall, är små med inga eller ett fåtal anställda, se Figur 6 nedan. Kostnaden, baserat på en webbsökning, för att utrusta en lastbil med A-skylt bedöms vara 500 kr inklusive moms för en ny ADR-skylthållare samt 300 kr för själva A-skylten att fästa i skylthållaren. Många lastbilar som transporterar avfall används troligen också för andra typer av transporter till exempel av farligt gods och dessa lastbilar kan redan idag antas vara utrustade med ett skylthållarsystem. Utredningen har frågat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) om det går att få uppgifter om hur stor andel av lastbilsflottan som redan idag har en ADR-skylthållare eller används för transporter av farligt gods men sådana uppgifter finns inte tillgängliga.

Tidsåtgången för att skaffa A-skylt bedöms som liten eftersom det är en enkel skylt som finns på marknaden i många länder. Den administrativa bördan bedöms också som liten, eftersom skylten bara sätts på och att tillståndsförfarandet i övrigt är oförändrat. Förslaget bedöms påverka företagens konkurrensförhållanden positivt. Förslaget kommer i någon mån att gynna företag som följer reglerna framför de mindre laglydiga. Konkurrensförhållandet inom avfallstransportbranschen bedöms också bli sundare när tillsynen ökar och blir effektivare utan att de administrativa pålagorna på de laglydiga företagen för den skull ökar mer än högst begränsat.



Figur 6. Antal anställda per företag SNI-kod 38.110 och 38.120, Transporttjänster, åkeriverksamhet, insamling av icke-farligt avfall och sopor (38.110) samt motsvarande för farligt avfall (38.120). Källa: SCB:s företagsregister.

7.8 Påverkan på staten och kommunerna

7.8.1 Staten

För de fem länsstyrelserna blir det lättare att bedriva tillsyn om förslaget om A-skytt införs. Tillsynstiden på väg för länsstyrelserna bedöms också kunna användas mer effektivt med mindre väntetid mellan tillsynsobjekt, när även nationella transporter kan bli föremål för tillsyn. Den administrativa tiden kommer att öka som en följd av den ökade tillsynen för de fem länsstyrelserna som påverkas genom de nya arbetsuppgifterna. En ökad administrativ handläggning innebär en ökad arbetsbörda varpå resursförstärkning krävs för att inte tillsynen av de gränsöverskridande transporter ska påverkas negativt.

För brottsbekämpande myndigheter är effektivitetsvinsten av den förenklade tillgången till avfallsregistret ringa, eftersom avfallsregistret är relativt nytt och under uppbyggnad. Potentialen för att använda de stora datamängderna till att upptäcka brott och till brottsutredningar bedöms dock som stora. Detta i synnerhet om analyshjälpmedel baserade på maskininlärning i framtiden utvecklas för databasen varför detta bör prioriteras redan nu.

På samma sätt är arbetsbesparingen för Naturvårdsverket som utlämnande myndighet inte så stor till följd av den ringa omfattning som Polismyndighetens önskemål om utlämnande från avfallsregistret har idag. Detta är dock något som förväntas öka över tid.

Om länsstyrelserna till följd av det ökade uppdraget om tillsyn av nationella avfallstransporter också förutsätts öka sin tillsyn, utöver samordningsvinsten med tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter, behövs medel för fler handläggare, samordnare, beredskap, tillsyn på plats och riskanalyser. En uppskattning från

länsstyrelserna är att det behövs 30 mnkr per år för att få en hög effekt på tillsynen över de nationella avfallstransporterna. Tillförda medel behövs för att berörda länsstyrelser ska kunna utveckla och genomföra en effektiv tillsyn av nationella avfallstransporter under själva transporten. För att åstadkomma detta behövs medel till tillförd personal för tillsyn och handläggning av ärenden, resurser för samverkan mellan myndigheter samt för att säkerställa att tillsynen av nationella avfallstransporter förstärks utan att resurser tas från tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter. Tillförda medel behövs även för att länsstyrelserna ska kunna upprätthålla en nationell överblick av avfallsflöden inom landet och flagga upp där det finns behov av tillsyn. Det är främst under transport som tillsynsmyndigheten har möjlighet att upptäcka och stoppa illegala nationella avfallstransporter med brister i dokumentation och tillstånd.

7.8.2 Kommunerna

De 290 kommunerna har idag ansvaret för tillsyn av avfallstransporter. Enligt den enkätundersökning till kommuner i de fem länen som redovisas i lägesbilden i kapitel 4, och samråd med projektets referensgrupp med tio kommuner, som beskrivs i avsnitt 2.2.3, samt i samrådsmöte med Sveriges kommuner och regioner är dock bilden att mycket få tillsynsåtgärder görs av nationella avfallstransporter på väg. Att ansvaret delas med fem länsstyrelser bedöms inte ge någon avlastning för kommunerna, men inte heller öka kommunernas administrativa arbetsbörda eller påverka inflödet av tillsynsavgifter mer än försumbart.

7.9 Övriga konsekvenser

Konsekvenserna för jämställdhet och social hållbarhet bedöms som försumbar. Konsekvenserna av förslaget för brottslighet bedöms som positiva eftersom syftet med förslaget är att minska avfallsbrottsligheten. Som en konsekvens av försvårad avfallsbrottslighet bedöms konsekvenserna för miljön som positiva, genom att förhindrad avfallsbrottslighet har potential att minska utsläpp av föroreningar samt att öka cirkularitet av resurser i avfall.

8. Författningsförslag

I detta avsnitt redovisas förslag till ändringar i miljöbalken, tullagen, miljötillsynsförordningen och avfallsförordningen som syftar främst till att underlätta och förbättra möjligheten att utöva tillsyn över transport och annan hantering av avfall. Skälen till förslagen återfinns ovan i kapitel 5.

MILJÖBALKEN (1998:808)

| Nuvarande lydelse | Föreslagen lydelse |
|-----------------------|---|
| 15 kap. Avfall | 15 kap. Avfall |
| - | <i>x § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om krav på särskild skyltning av fordon som används för yrkesmässig transport av avfall.</i> |
| 29 kap. | 29 kap. |
| - | <i>y § Den som yrkesmässigt transporterar avfall utan att ha försett fordonet med A-skylt i enlighet med vad som föreskrivs i 5 kap. x § avfallsförordningen (2020:614) döms till penningböter.</i> |

TULLAG (2016:253)

| 1 kap. Allmänna bestämmelser | 1 kap. Allmänna bestämmelser |
|---|---|
| Tillhandahållande av information | Tillhandahållande av information |
| 4 § Tullverket ska på begäran tillhandahålla följande myndigheter uppgifter som förekommer hos Tullverket och som rör import eller export av varor: - Arbetsmiljöverket, - Boverket, - Elsäkerhetsverket, - Havs- och vattenmyndigheten, | 4 § Tullverket ska på begäran tillhandahålla följande myndigheter uppgifter som förekommer hos Tullverket och som rör import eller export av varor: - Arbetsmiljöverket, - Boverket, - Elsäkerhetsverket, - Havs- och vattenmyndigheten, |

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Kemikalieinspektionen, - Kommerskollegium, - Konsumentverket, - Kronofogdemyndigheten, - Livsmedelsverket, - Läkemedelsverket, - Myndigheten för press, radio och tv, - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, - Naturvårdsverket, - Post- och telestyrelsen, - Skatteverket, - Skogsstyrelsen, - Statens energimyndighet, - Statens jordbruksverk, - Statistiska centralbyrån, - Strålsäkerhetsmyndigheten, - Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, - Sveriges riksbank, och - Transportstyrelsen. <p>Tullverket ska på begäran tillhandahålla Inspektionen för strategiska produkter och Säkerhetspolisens uppgifter som förekommer hos Tullverket och som rör export av varor.</p> <p>I lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet finns bestämmelser om Tullverkets behandling av uppgifter i vissa fall.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Kemikalieinspektionen, - Kommerskollegium, - Konsumentverket, - Kronofogdemyndigheten, - Livsmedelsverket, - Läkemedelsverket, - <i>Länsstyrelserna i Norrbottens län, Gävleborgs län, Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län,</i> - Myndigheten för press, radio och tv, - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, - Naturvårdsverket, - Post- och telestyrelsen, - Skatteverket, - Skogsstyrelsen, - Statens energimyndighet, - Statens jordbruksverk, - Statistiska centralbyrån, - Strålsäkerhetsmyndigheten, - Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, - Sveriges riksbank, och - Transportstyrelsen. <p>Tullverket ska på begäran tillhandahålla Inspektionen för strategiska produkter och Säkerhetspolisens uppgifter som förekommer hos Tullverket och som rör export av varor.</p> <p>I lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet finns bestämmelser om Tullverkets behandling av uppgifter i vissa fall.</p> |
|---|--|

MILJÖTILLSYNSFÖRORDNING (2011:13)

| 2 kap. Fördelningen av tillsynsansvaret | 2 kap. Fördelningen av tillsynsansvaret |
|--|---|
| <p>28 a § I fråga om transporter av avfall som regleras i förordning (EG) nr 1013/2006 har</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Länsstyrelsen i Gävleborgs län ansvar för tillsynen i Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands och Västernorrlands län, 2. Länsstyrelsen i Norrbottens län ansvar för tillsynen i Norrbottens och Västerbottens län, 3. Länsstyrelsen i Skåne län ansvar för tillsynen i Blekinge, Kalmar, Kronobergs och Skåne län, 4. Länsstyrelsen i Stockholms län ansvar för tillsynen i Gotlands, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands, Örebro och Östergötlands län, och 5. Länsstyrelsen i Västra Götalands län ansvar för tillsynen i Hallands, Jönköpings, Värmlands och Västra Götalands län. <p>Länsstyrelsen ska i tillsynen samverka med andra berörda länsstyrelser och med Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket.</p> | <p>28 a § I fråga om transporter av avfall som regleras i förordning (EG) nr 1013/2006 <i>och andra transporter av avfall</i> har</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Länsstyrelsen i Gävleborgs län ansvar för tillsynen i Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands och Västernorrlands län, 2. Länsstyrelsen i Norrbottens län ansvar för tillsynen i Norrbottens och Västerbottens län, 3. Länsstyrelsen i Skåne län ansvar för tillsynen i Blekinge, Kalmar, Kronobergs och Skåne län, 4. Länsstyrelsen i Stockholms län ansvar för tillsynen i Gotlands, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands, Örebro och Östergötlands län, och 5. Länsstyrelsen i Västra Götalands län ansvar för tillsynen i Hallands, Jönköpings, Värmlands och Västra Götalands län. <p>Länsstyrelsen ska i tillsynen samverka med andra berörda länsstyrelser och med Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket.</p> |

AVFALLSFÖRORDNING (2020:614)

| 5 kap. Tillstånd och anmälan | 5 kap. Tillstånd och anmälan |
|-------------------------------------|---|
| | <p>Särskilt skyltning av avfallstransport</p> |
| | <p><i>X § Den som utför en transport av avfall som är tillståndspliktig enligt 5 kap. 1 § avfallsförordningen (2020:614) ska se till att det fordon</i></p> |

| | |
|---|---|
| | <p><i>som används för transporten är försett med skylt som visar att fordonet innehåller avfall (A-skylt). En sådan skylt ska vara placerad väl synlig framtill och baktill på fordonets utsida.</i></p> <p><i>En A-skylt enligt första stycket ska vara</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. vit och reflekterande,</i> <i>2. försedd med inskriptionen "A" i svart färg med bokstavshöjd 20 centimeter och bokstavsbredd 2 centimeter</i> <i>3. rektangulär, minst 40 cm bred och 30 cm hög.</i> |
| 6 kap. Spårbarhet | 6 kap. Spårbarhet |
| Skyldighet för Naturvårdsverket att lämna ut uppgifter som finns i avfallsregistret | Skyldighet för Naturvårdsverket att lämna ut uppgifter som finns i avfallsregistret |
| <p>17 § Naturvårdsverket ska på begäran lämna ut de uppgifter ur avfallsregistret som behövs för tillsyn till</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. en myndighet som ansvarar för tillsyn i fråga om avfall, 2. en myndighet som ansvarar för tillsyn av transporter av farligt gods enligt förordningen (2006:311) om transport av farligt gods, eller 3. Kemikalieinspektionen. | <p>17 § Naturvårdsverket ska på begäran lämna ut de uppgifter ur avfallsregistret som behövs för tillsyn, brottsbekämpande eller brottsförebyggande verksamhet till</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. en myndighet som ansvarar för tillsyn i fråga om avfall, 2. en myndighet som ansvarar för tillsyn av transporter av farligt gods enligt förordningen (2006:311) om transport av farligt gods, 3. Kemikalieinspektionen, 4. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten, 5. Tullverket, 6. Kustbevakningen, eller 7. Skatteverket. |

9. Ikraftträdande

Förslagen till ändringar i 6 kap. 17 § avfallsförordningen och 2 kap. 28 a § miljötillsynsförordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Förslagen till ändringar i miljöbalken, tullagen och 5 kap. avfallsförordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Se avsnitt 7.4.1 för resonemang kring ikraftträdande.

10. Källförteckning

Botkyrka kommun. *Skrivelse - Förslag på ändringar i miljölagstiftning inkommen till Naturvårdsverket*, 2021-11-17.

Brottsförebyggande rådet. *Kostnader för brott En litteraturöversikt över metoder, resultat och utmaningar i forskningen om kostnader för brott Rapport 2017:8*, 2017.

Brottsförebyggande rådet, *organiserad brottslighet*. <https://bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/organiserad-brottslighet.html> (hämtad 2021-12-12).

EUROJUST, *Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime*, 2021.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006, *Avfallstransportförordningen, bilaga 7*. 2006.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).

Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om ändring av direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser.

https://ec.europa.eu/info/files/proposal-directive-european-parliament-and-council-protection-environment-through-criminal-law-and-replacing-directive-2008-99-ec_en (hämtad 2021-12-22).

Europeiska unionens råd, *Slutrapport om den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar om miljöbrott – information och diskussion i rådet*, 14065/19, 2019. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14065-2019-INIT/sv/pdf>

Europeiska unionens råd, 148525/19, 2019

Europeiska unionens råd, *Den sektorsövergripande arbetsgruppen för frågor om organiserad brottslighet*, 10415/00, 2000.

[https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10415-2000-](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10415-2000-INIT/sv/pdf)

[INIT/sv/pdf](https://www.europol.europa.eu/empact) Europol, EU Policy Cycle- EMPACT, *Europol.europa.eu*. 2021.

<https://www.europol.europa.eu/empact> (hämtad 2021-09-17).

Europol, Environmental Crime, *Europol.europa.eu*, 2021.

<https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/environmental-crime> (hämtad 2021-09-17).

Europol, *Trash worth Millions of Euros*, 2019.

<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/trash-worth-millions-of-euros>, (hämtad 2021-09-13).

Europol, *SOCTA, 2021. Defining serious and organized crime*,
<https://www.europol.europa.eu/socta/2017/defining-serious-and-organised-crime.html>

Europol [europol.europa.eu] (hämtad 2021-09-17).

FATF, *Money Laundering from Environmental Crime*, Paris, France, FATF, 2021.

FN, *The Rise of Environmental Crime: A Growing Threat to Natural Resources Peace, Development and Security*, 2016.

Göta hovrätt, dom 2021-03-09, B 1902–20, 2021.

Havs- och vattenmyndigheten. *Dumpning - Vattenkraft och arbete i vatten -* (havochvatten.se) (hämtad 2021-12-15)

IMPEL, *World atlas of Illicit Flows- Organized crime underpins major conflicts and terrorism*, 2018.

Interpol. *World Atlas of Illicit Flows*, 2018.

Interpol. <https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Our-response-to-environmental-crime> (hämtad 2021-12-12).

Larsson, C., *Sveriges television*, ”40 år efter giftskandalen – nu påbörjas den sista saneringen”, 2019-11-12, uppdaterad 2020-11-10.

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/helsingborg/mer-an-40-ar-efter-giftskandalen-spaden-i-marken-for-sista-saneringen> (hämtad 2021-10-13).

Linné universitetet, Projekt: Tidig upptäckt av djupt sittande avfall och biobränslebränder genom innovation. <https://lnu.se/forskning/sok-forskning/forskningsprojekt/projekt-tidig-upptackt-av-djupt-sittande-avfall-och-biobranslebrander-genom-innovation/> (hämtad 2021-12-08)

Lunneborg, R., Alamaa, H., Engholm, A., *Sveriges television*, ”Kopplingar till Hells Angels i stort vindkraftsverksprojekt: 'Har bra kompetens'”, 2020-02-29, uppdaterad 2021-02-16. <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/kopplingar-till-hells-angels-i-stort-vindkraftprojekt-har-bra-kompetens> (hämtad 2021-09-03).

Länsstyrelserna och Naturvårdsverket, *Kartläggning av arten och omfattningen av illegala Avfallstransporter NV-06630-16*, redovisning av regeringsuppdrag M2015/03844/Ke.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Sammanställning av inkomna svar från kommunerna Diariernr 1582-2021. Upprättad 2021-08-17.

Länsstyrelsen i Norrbottens län. Sammanställning av inkomna svar från kommunerna Exceldokument Diariernr 566-2805-2021-15.

Länsstyrelsen i Skåne län. Sammanställning av uppgifter från Gallup om insatser mot minskad brottslighet. Upprättad 2021-04-19.

Länsstyrelsen Skåne län. Sammanställning av svar på Gallup till Skånes avfallsbolag gällande brottslighet inom avfallsområdet i Skåne, Upprättad 2021-06-11.

Länsstyrelsen Stockholms län. Del 1 En lägesbild vad gäller brottslighet inom avfallsområdet, Diarienumr 106-11445-2021. Upprättad 2021-09-17.

Länsstyrelsen Västra Götalands län. Sammanställning av inkomna svar från kommunerna Diarienumr 8518-2021 Upprättad 2021-12-17.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Brand i avfallsupplag: Hova Olycksutredning*, MSB1460, 2019.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Beslut om ersättning för räddningstjänstkostnader enligt lagen (2003:788) om skydd mot olyckor*. 2019-10-31, Diarienumr: 2019-07173.

Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*, 2017.

Naturvårdsverket, *Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall, Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag*, Diarienumr NV-02329-19, 2019.

Naturvårdsverket, *Vägledning angående förfarande vid föreläggande kontra anmälan om miljöbrott*. Diarienumr NV-07111-2, 2021.

Naturvårdsverket, *Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken* <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/>, (hämtad 2021-12-12).

Naturvårdsverket, *Roller och ansvar gränsöverskridande avfallstransporter*. <https://www.naturvardsverket.se/globalassets/vagledning/avfall-och-kretslopp/gransoverskridande-avfallstransporter/dokument/roller-och-ansvar-grot-tillsyn-2020-11-16.pdf>, (hämtad 2021-12-12).

Naturvårdsverket, *Årsrapportering 2020 gränsöverskridande avfallstransporter* Diarienumr NV-08668-19, 2021.

Nytt juridiskt arkiv, NJA. Dom i Högsta domstolen, 2016, s. 746.

Polismyndigheten med flera *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*, 2020.

https://Polismyndigheten.se/siteassets/dokument/organiserad_brottslighet/myndigheter-i-samverkan-mot-organiserad-brottslighet_2020.pdf (hämtad 2021-12-12).

Polismyndigheten med flera, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet*, 2021.

https://Polismyndigheten.se/contentassets/5063c5e34f9c4414beb676583eae4ef4/bq_pol045_rapport_myndigheter-i-samverkan_ta_pf.pdf (hämtad 2021-12-12).

Polismyndighetens officiella uppföljningssystem, VUP. Uttag gjort hösten 2021.

Regeringen, *promemorian Ordning och reda på avfallet*, M2021/00207, 2021.

Riksrevisionen, *Transporter av farligt avfall- fungerar tillsynen?* RiR 2015:10, 2015.

SAMEB-projekt i Stockholms län, *Missbruk av statlig lönegaranti*. Slutrapport 2011-11-30, 2011.

SFS 1998:808. *miljöbalken*.

SFS 2013:251, *miljöprövningsförfordning*.

SFS 2011:13, *miljötillsynsförordningen*.

SFS 2020: 614, *avfallsförordningen*.

SFS 2016:253, *tullagen*.

SFS 2014:1437, *lag om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd*.

SFS 1996:701, *lag om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen*.

SFS 1999:1134, *förordningen om belastningsregister*

SFS 1998:901, *förordning om verksamhetsutövares egenkontroll*

Skagerö, Alfred och Korsell, Lars, *Är vi bra på miljöbrott? En snabbanalys*, Brottsförebyggande rådet, webbrapport 2006:5.

Skatteverket, *Några frågor om arbete mot skattebrott*, 2017.

Skinnari, Johanna, Hurve, Karolina och Jonsson, Anna, *Otillbörlig påverkan mot myndighetspersoner*. Brottsförebyggande rådet, BRÅ-rapport 2016:13.

Tullverket. *Gränsöverskridande avfallstransporter*, <https://www.tullverket.se/sv/omoss/press/faktaomtullverketsverksamhet/avfall.4.7df61c5915510cfe9e7fed8.html> (hämtad 2021-12-12).

Upphandlingsmyndigheten. *Dynamiskt inköpssystem*, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/valja-upphandlingsforfarande/dynamiskt-inkopssystem/> (hämtad 2021-12-12).

Vestmanlands Läns Tidning, *Mälarenergi betalade ovetandes miljonbelopp till Hells Angels-medlem: "Sånt här får inte slinka igenom"*, uppdaterad 2017-05-30. <https://www.vlt.se/logga-in/malarenergi-betalade-ovetandes-miljonbelopp-till-hells-angels-medlem-sant-har-far-inte-slinka-igenom>, uppdaterad (hämtad 2021-09-03).

Bilaga 1 problematiska avfallsslag

BRÄNNBART AVFALL

Importen av brännbart avfall är volymmässigt den största på importsidan i Sverige. Antalet överträdelsen för dessa avfallstransporter har under åren varit höga och spårbarheten är i många fall väldigt begränsad.

ELUTRUSTNING

I avfallsförordningen finns bestämmelser som innehåller kriterier för bedömningen av när gränsöverskridande transporter av elutrustning kan antas vara avfall. Elutrustning innehåller många farliga ämnen som är skadliga för miljön och även för människors hälsa. Bland annat hittar man skadliga ämnen som kvicksilver, kadmium och bly i sådana produkter. Därför är det väldigt viktigt att uttjänt elutrustning tas omhand på ett miljöriktigt sätt.

KYL- OCH FRYSSKÅP

Kyl- och frysskåp får inte innehålla köldmediet CFC (klorfluorkarboner) eller vara avsedda att användas med CFC. Det är alltså inte tillåtet att tömma kylmöblen på CFC för att sedan exportera den. Detta gäller även om man avser att använda ett annat köldmedium i importlandet. Det har varit mycket vanligt med illegala avfallstransporter innehållande kyl- och frysskåp.

F-GASER

I takt med att f-gaser (fluorerade gaser) fasas ut uppstår en marknad för de förbjudna gaserna då kylanläggningarna där de använts finns kvar. Illegalt importerade f-gaser är inte ett ovanligt förekommande problem i övriga Europa. I Sverige är det kommunerna som utför tillsyn över den typen av anläggningar och vilka gaser som används. Tillsynen är mest av administrativ karaktär och det finns därför ingen anledning att anta att situationen med olaglig användning av förbjudna gaser är annorlunda i Sverige. Detta kommer över tid att leda till att de förbjudna gaserna hamnar i avfallsflödet.

TEXTILIER

Insamlade begagnade kläder och annan textil behöver sorteras för att säkerställa att allt är helt och rent, för att bedöma om det insamlade är i så bra befintligt skick att de kan återanvändas. Denna sortering behöver utföras redan i Sverige före export. Om begagnade kläder och annan textil transporteras utan föregående kontroll och sortering klassas allt innehåll i regel som avfall.

DÄCK

Ett däck som inte uppfyller svenska lagkrav ska anses vara ett avfall. Däcket är ett avfall även om det uppfyller krav i mottagarlandet. Miljöbalkens regel om omvänd bevisbörda innebär att om en tillsynsmyndighet bedömer ett däck som avfall, är det upp till exportören att bevisa motsatsen. Däck som paketeras inuti ett annat däck innebär en stor risk för att däcken skadas. Denna metod försvårar även tillsyn då

det ofta bara är det yttersta däck som kan kontrolleras. Däck är mycket vanligt förekommande i illegala avfallstransporter.

FORDON

Gränsen mellan avfall och begagnat kan vara svår att dra, vilket försvårar för både myndigheter och exportörer. När det gäller begagnade varor är det bland annat fordon och arbetsmaskiner för reparation som står för en stor del av problematiken i den vanliga avfallsströmmen. Bilar och andra fordon vars livslängd är på upphällningen förs utomlands, ofta till mellanöstern eller Västafrika. Många av fordonen saknar en marknad i Sverige och borde på grund av att de är trafikfarliga eller på annat sätt inte godkända lämnas till en bilskrot. I den EU-gemensamma vägledning som tagits fram under avfallstransportförordningen listas ett antal kriterier som kan vägas in vid bedömningen av om ett fordon ska ses som avfall eller inte. En omständighet som kan vägas in är om det saknas en godkänd besiktning. Detta bidrar till att skapa en marknad för falska godkännanden och korruption inom bilprovningen. Det finns i dagsläget inget som tyder på att utförelsen av fordon minskar och de senaste åren har bilar och bildelar blivit allt mer vanligt förekommande.

BYGG OCH RIVNINGSAVFALL

Polismyndigheten har de senaste åren upptäckt relativt stora problem med fusk vad gäller bygg- och rivningsavfall, avfallet tas inte om hand på korrekt vis, framförallt har sorteringen av bygg- och rivningsavfall inte skötts enligt bestämmelserna. Det har resulterat i att icke-farligt avfall blandats med farligt avfall såsom asbest, plast, blåbetong samt elavfall. I vissa fall har avfallet sedan exempelvis tippats illegalt, dumpats eller använts för anläggningsändamål. Polismyndigheten misstänker att det finns ett stort mörkertal när det gäller illegal hantering av bygg- och rivningsavfall idag. Samma problem förekommer även med förorenade schaktmassor, vilka många gånger inte hanteras korrekt. Även på det området finns det stora pengar att tjäna genom olaglig hantering av massorna.

FLUFF ELLER SLF

Fluff eller SLF (shredder light fraction) är en brännbar fraktion som uppstår vid fragmentering av metallhaltigt avfall, såsom uttjänta bilar. Avfallet är kostsamt att bli av med. Handel med fluff är en inkomstkälla för bolag i branschen. Handel i detta sammanhang innebär att verksamhetsutövare agerar mellanhand mellan stora aktörer på marknaden och mindre verksamhetsutövare. Mindre aktörer som tar emot fluffmaterial utan att vidareförädla materialet tros kunna tjäna pengar på att olagligen gräva ner eller dumpa fluffmaterial i strid mot gällande tillstånd. Fluffmaterial används även som fyllnadsmaterial i betong. Kriminella aktörer har tidigare varit inblandade i handel med fluff och kommer troligen vara det även i framtiden.

MATFETT

I Europa har omfattande brottslighet kopplad till tillverkning av biodiesel från använt matfett upptäckts. De verkamma företagen har kunnat kontrollera en stor del av de nationella marknaderna genom att vara priseffektiva samtidigt som de har

tilldelats statliga medel eftersom de minskar koldioxidutsläppen. Företagen har också haft affärskontakter runt om i Europa. Använt matfett bildas även i Sverige samtidigt som det finns ett starkt tryck från bland annat FN om att fasa ut fossila bränslen och det är därför inte otänkbart att denna typ av brottslighet också återfinns i Sverige.

FARTYG

Runt tusen havsgående fartyg når sin livslängd varje år. Under tiden fram till 1970-talet skrotades fartygen huvudsakligen i Europa och USA. När miljöskyddslagarna skärptes började fartygsägarna istället skrota fartygen i Sydasiens. Mer än 70 procent av de äldre fartygen hamnar i Sydasiens där de plockas i sär under rudimentära förhållanden, så kallad beaching. Fartyg från Sverige är inget undantag. Sverige saknar idag straffbestämmelser för beaching. Det är därför sannolikt att problematiken kommer att fortsätta.

UTTJÄNTA SOLPANELER OCH VINDKRAFTVERK

I takt med att solpaneler och vindkraftverk slutar fungera kommer dessa att behövas tas omhand och båda riskerar att ingå i ett illegalt avfallsflöde. Vindkraftverkens vingar består av kompositmaterial som är svåra att återvinna. Det kommer därmed att finnas en marknad för aktörer som på ett billigt och enkelt sätt tar emot och gör sig av med dem. Begagnade solpaneler kommer sannolikt att ingå i det redan etablerade flödet av kasserad elektronik som transporteras till Västafrika.

Begagnade solpaneler kan eventuellt komma till användning i mottagarlandet ett tag innan de slutar fungera. De är ett exempel på att i princip alla produkter som fasas ut i Sverige och som har någon form av livslängd kvar kan vara del i ett illegalt avfallsflöde.

KATALYSATORER

Avfall med högt värde riskerar också att ingå i den illegala avfallsekonomin. Till exempel är begagnade katalysatorer som inte är rengjorda att betrakta som farligt avfall. Stölderna av katalysatorer är ett utbrett problem i majoriteten av Polismyndighetens regioner. Katalysatorer är, med rätt verktyg, lätta och snabba att montera ner för att sälja eller frakta ut ur landet. En begagnad katalysator kan ha ett värde på 200 – 4000 kr beroende på världsmarknadspriset på ädelmetaller, framförallt rodium. Priset i kombination med den enkla och snabba nedmonteringen gör att upptäcktsrisken är låg medan förtjänsterna är höga, vilket gör brottet attraktivt för internationella stöldlingar såväl som för inhemska multikriminella nätverk. I många fall transporteras katalysatorer ut ur landet för utvinning av de ädelmetaller, bland annat palladium, platina och rodium, som finns i katalysatorernas partikelfilter. I andra fall säljs de till bilmekaniker på den svarta marknaden i Sverige och utomlands som på så sätt får en större ekonomisk marginal i sin verksamhet. Katalysatorer som inte är rengjorda klassificeras dock som farligt avfall vilket ställer särskilda krav på transportören gällande tillstånd och dokumentation. Med tanke på metallernas höga värde i katalysatorer kommer handeln med dem sannolikt att fortsätta.