



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2024-02-23

Ärendenummer:
NV-11028-22

Tillsynsmyndigheternas behov av resurser och förstärkningar för att stävja illegal avfallshantering

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

1.	INLEDNING	6
1.1	Uppdraget från regeringen	6
1.2	Uppdragets bakgrund	6
1.3	Genomförande och samverkan med andra myndigheter	7
1.4	Avgränsningar	9
2.	PROBLEMBESKRIVNING OCH BAKGRUND	10
2.1	Brottslighetens drivkrafter, karaktär och konsekvenser	10
2.1.1	Höga vinster och låga risker utgör brottsmotiven	10
2.1.2	Det finns risk för betydande ekologiska och samhällsekonomiska konsekvenser	11
2.1.3	Avfallsbrottsligheten är utbredd och delvis organiserad	12
2.2	Tillsynsmyndigheterna har en viktig roll men begränsade förutsättningar	13
2.2.1	Tillsyn är ett styrmedel för regelefterlevnad	13
2.2.2	Tillsynsmyndigheterna har svårt att upptäcka avfallsbrott	13
2.2.3	Tillsynsmyndigheterna står för majoriteten av brottsanmälningarna	15
2.2.4	Kommunerna har svårt att täcka kostnaderna för tillsynen	15
2.2.5	Länsstyrelserna har tilldelats särskilda medel för att motverka avfallsbrottslighet	16
3.	RESULTAT	17
3.1	Tillsyn utförd under 2022	17
3.1.1	Tillsynsenkät – svar på frågor om tillsyn av illegal avfallshantering	17
3.2	Workshop med kommuner, länsstyrelser och SKR	21
3.2.1	Resurser för planering av tillsyn behövs	22
3.2.2	Tillsynsavgifterna täcker inte kostnaden för tillsyn	22
3.2.3	Storleken på tillsynsmyndigheten har betydelse	22
3.2.4	Nämndernas prioriteringar styr förvaltningarnas arbete	22
3.2.5	En problembild behövs för planering och resurssättning av tillsyn	23
3.2.6	Informationsdelningen mellan myndigheter behöver förbättras	23
3.2.7	Anpassade arbetsverktyg och arbetssätt krävs för uppgiften	24
3.2.8	En mer kontrollerande tillsyn behövs	24
3.2.9	En ökad förståelse behövs för tillsynsuppdraget och dess begränsningar	25
3.2.10	Erfarna miljöinspektörer är av betydelse för tillsynen	25
3.2.11	Det behövs mer kunskap inom ämnesområdet	26
3.2.12	Tillgång till extern specialistkompetens skulle stärka tillsynen	26
3.2.13	Mer kunskap om risker och hot i arbetsmiljön behövs	27
3.2.14	Kommunernas storlek har betydelse för den interna samverkan	27
3.2.15	Tillsynen kräver god samverkan mellan olika tillsynsmyndigheter	27
3.2.16	Det krävs mer samverkan mellan kommuner och brottsbekämpande myndigheter	28

3.3	Dialog med Strategiska miljöskyddsgruppen	29
3.3.1	Förslag om nationell samordnare	29
3.3.2	Behov av resurser och förstärkningar	30
3.4	Tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter	31
3.4.1	Länsstyrelsernas tillsyn	31
3.4.2	Naturvårdsverkets tillsyn	32
3.5	Övriga uppgifter av relevans	33
3.5.1	Behov av resurser och förstärkningar för tillsyn	33
4.	SAMMANSTÄLLNING	34
	Behov av ökad samverkan	34
	Behov av kompetenshöjande insatser och ett ökat inslag av granskande tillsynsmetoder	34
	Behov av lägesbilder och underlag för planering av tillsyn	35
	Behov av mer personalresurser	35
	Behov av en ökad acceptans för skattefinansiering av tillsyn	35
	Naturvårdsverkets kommentarer till sammanställningen	36
5.	KÄLLFÖRTECKNING	38

Sammanfattning

I denna skrivelse redovisar Naturvårdsverket regeringsuppdraget om tillsynsmyndigheternas behov av resurser och förstärkningar för att bedriva ändamålsenlig tillsyn riktad mot illegal avfallshantering. Uppdraget innefattar arbetet med att förebygga och upptäcka avfallsbrottslighet, samt handlägga sådana ärenden. Vidare omfattas alla typer av illegal avfallshantering, inklusive nationella och gränsöverskridande avfallstransporter.

Naturvårdsverket har i linje med uppdragsbeskrivningen genomfört uppdraget genom inhämtning av uppgifter från kommunala tillsynsmyndigheter och länsstyrelser. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har också bidragit med kompetens och synpunkter. Underlaget har i huvudsak samlats in genom den nationella tillsynsenkäten, en workshop, samt via muntlig och skriftlig inhämtning.

Av uppgifterna framgår det att tillsynsmyndigheternas behov av resurser och förstärkningar återfinns inom en rad olika områden, vilka sammanfattas nedan.

Tillsynsmyndigheternas behov av resurser och förstärkningar

Behoven hos tillsynsmyndigheterna är varierande och omfattande men övergripande ser de behov av:

- Ökad samverkan internt och myndighetsövergripande
- Kompetenshöjande insatser och ett ökat inslag av granskande tillsynsmetoder
- Lägesbilder och underlag för planering av tillsyn
- Mer personalresurser
- Ökad acceptans för skattefinansiering av tillsyn

Tillsynsmyndigheterna framför att arbetet med att motverka illegal avfallshantering är resurskrävande i många avseenden och till viss del svårfinansierat. Tillräckliga resurser behöver bland annat avsättas för planering av tillsyn och vid upptäckt av brister och överträdelser. Det finns i nuläget relativt stora skillnader mellan de 21 länsstyrelserna, och även mellan kommunerna, gällande i vilken utsträckning de har förmåga att bedriva ett ändamålsenligt arbete mot illegal avfallshantering.

Tillsynsmyndigheterna framhåller att arbetsmetoderna behöver utvecklas i flera delar, och att problembilder krävs för att upptäcka och motverka dessa brott genom tillsyn. Vidare efterfrågas utbildningsinsatser för handläggare, samt externt stöd i form av specialistkompetens från regional och nationell nivå för hantering av komplexa ärenden. Samverkan och samordning internt, samt mellan myndigheter, behöver utvecklas och länsstyrelserna bör ha en pådrivande roll i arbetet.

De län som ansvarar för tillsyn mot gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT) framför att de bland annat behöver nya konkreta och realistiska mål för tillsynen, bättre förutsättningar att bedriva självständig tillsyn, och fler årsarbetskrafter.

Vidare ser de behov av en nationell avfallsbrottssamordnare inom länsstyrelsen för att likrikta, koordinera och effektivisera arbetet mot illegal avfallshantering i stort. Funktionen kräver dock extern finansiering och behovet av en nationell samordnare delas av några andra länsstyrelser utöver de länsstyrelser som ansvarar för tillsyn mot gränsöverskridande avfallstransporter.

Länsstyrelserna bedömer att nuvarande resurstillsättning för arbete mot illegal avfallshantering (exklusive GRÖT) inte täcker behovet och anser att detta arbete behöver förstärkas med 1-2,5 årsarbetskrafter, beroende på län. Uppskattningen innefattar inte den tid som en eventuell tillsättning av en nationell samordnare inom länsstyrelsen skulle kräva.

Länsstyrelserna som ansvarar för tillsyn mot gränsöverskridande avfallstransporter har uppskattat sitt behov av årsarbetskrafter enligt följande:

Länsstyrelsen Norrbotten: 11,6

Länsstyrelsen Gävleborg: minst 7

Länsstyrelsen Stockholm: 15

Länsstyrelsen Västra Götaland: 10

Länsstyrelsen Skåne: 15

Naturvårdsverkets behov av årsarbetskrafter för tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter uppskattas till ca 4,5 årsarbetskrafter.

Naturvårdsverket bedömer att denna sammanställning relativt väl avspeglar det behov av resurser och förstärkningar som finns för att genom tillsyn förebygga, upptäcka och motverka avfallsbrottslighet. Behoven är till sin karaktär mycket olika. Vissa behov bedömer Naturvårdsverket som relativt enkla att möta, medan andra inte kan särskiljas från tillsynsmyndigheternas behov och förutsättningar i stort. Ett av de mer konkreta behoven är att tillsynen behöver samordnas inom regionerna, vilket förutsätter en sammanhållande kraft och en långsiktig projektplanering.

1. Inledning

1.1 Uppdraget från regeringen

Regeringen har genom regleringsbrevet för budgetåret 2023 gett Naturvårdsverket i uppdrag att senast den 29 februari 2024¹:

“(…) sammanställa behovet av de resurser och förstärkningar inom tillsynsmyndigheternas verksamhet som krävs för att förebygga och upptäcka avfallsbrottslighet, inklusive driva ärenden där sådan brottslighet har upptäckts. Inom uppdraget ska Naturvårdsverket inhämta information från länsstyrelser och kommuner.”

Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektör Björn Risinger den 23 februari 2024 (NV-11028-22).

1.2 Uppdragets bakgrund

Regeringsuppdraget har sin bakgrund i ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2021/22:MJU26 punkt 8, rskr. 2021/22:415²) om att regeringen bör se till att brister i tillsynsarbetet utreds samt granska vilka resurser och förstärkningar det finns behov av för att effektivisera tillsynen och därigenom motverka brottslighet inom avfallsområdet.

Under de senaste åren har problematiken med illegal avfallshantering uppmärksammats i allt högre utsträckning. Regeringen har presenterat flera utredningsdirektiv och två statliga utredningar³ som i förlängningen syftar till förbättrade förutsättningar att förebygga och motverka illegal avfallshantering. Däribland ett flerårigt regeringsuppdrag under ledning av Naturvårdsverket om att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrott (M2022/00531). Uppdraget har sin grund i det tidigare redovisade regeringsuppdraget (M2021/00438) om en nationell lägesbild av den illegala avfallshantering, samt förslag på motåtgärder. Uppdraget presenterades i skrivelsen Förstärkta insatser

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Naturvårdsverket (NV-10992-22)

² [Ordning och reda på avfallet \(Betänkande 2021/22:MJU26 Miljö- och jordbruksutskottet\) | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

³ Miljöstraffrättsutredningen (M 2022:04) samt utredningen om Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (JU 2022:37) (dir. 2022:37, tilläggsdir. 2023:11)

mot brottslighet inom avfallsområdet⁴, och beskriver till viss del också resursmässiga behov och utmaningar hos tillsynsmyndigheterna.

Illegal avfallshantering är ett prioriterat fokusområde i den nationella tillsynsstrategin perioden 2022–2025. Kopplat till detta har Naturvårdsverket, i samverkan med länsstyrelserna, tagit fram en vägledning för uppsökande, riskbaserad tillsyn riktad mot misstänkt illegal avfallverksamhet, samt nationella avfallstransporter på väg och järnväg.⁵ Målgruppen är primärt de kommunala tillsynsmyndigheterna. Avsikten är att underlätta för tillsynsmyndigheterna att dels upptäcka och motverka illegal avfallshantering, dels vidta lämpliga åtgärder när överträdelser eller oegentligheter identifierats. Tillsynsvägledningen har efterfrågats av tillsynsmyndigheterna, eftersom denna typ av tillsyn kan kräva ett arbetssätt som delvis skiljer sig från den ordinarie tillsynen, samt en viss förkunskap om illegal avfallshantering.⁶

1.3 Genomförande och samverkan med andra myndigheter

Naturvårdsverket har genomfört regeringsuppdraget i projektform med projektgrupp och styrgrupp. I projektgruppen har följande personer ingått: Mats V Kullberg, Tomas Waara, Henrik Sandström, Malin Söderlund och Sofie Säterhall. I styrgruppen har Erika Nygren och Eva Svensson ingått. Nedan beskrivs närmare hur projektet har genomförts samt de avgränsningar som gjorts.

Naturvårdsverket har i linje med uppdragsbeskrivningen inhämtat uppgifter från kommunala tillsynsmyndigheter och länsstyrelser, detta genom en kombination av kvalitativ och kvantitativ metod. SKR har också bidragit med kompetens och synpunkter i uppdraget.

Initialt i projektet inhämtades information via frågor i Naturvårdsverkets årliga webbaserade enkätuppföljning av kommunernas och länsstyrelsernas miljöbalkstillsyn, den så kallade tillsynsenkäten. Enkätens syfte är att bidra till Naturvårdsverkets uppdrag i 3 kap 21 § miljötillsynsförordningen att till regeringen redovisa hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. För att fördjupa och komplettera enkätsvaren genomfördes en digital workshop med gruppdiskussioner utifrån tre övergripande teman; tillsynsresurser, kompetens och samverkan, som identifierades med hjälp av svaren från enkäten.

⁴ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21).

⁵ Naturvårdsverket, Tillsynsvägledning om illegal avfallshantering (naturvardsverket.se).

Länsstyrelserna bjöds in till workshopen via länsstyrelsernas strategiska miljöskyddschefsgrupp som är en undergrupp till länsstyrelsernas större chefsnätverk, Miljönätverket. Strategiska miljöskyddschefgruppen företräder samtliga länsstyrelser och arbetar för att stärka samordning och samverkan mellan länsstyrelserna i frågor som rör miljöfarlig verksamhet, Seveso, förorenade områden, avfall, kemiska produkter, Lagen om allmänna vattentjänster och minerallagen. Gruppen ansvarar bland annat för att bereda för bemanning av olika arbetsgrupper samt att lämna synpunkter och inspel till andra myndigheter. Nätverket består för närvarande av miljöskyddscheferna från länsstyrelserna i Jönköping, Stockholm, Västerbotten, Västra Götaland och Östergötland.

Två miljöskyddschefer kom att delta på workshopen, en från länsstyrelsen i Stockholm samt en från länsstyrelsen i Södermanland.

Kommunala miljöchefer bjöds in genom ett ändamålsenligt urval som omfattade små kommuner, medelstora kommuner och storstadsnära kommuner. Avfallssamordnare från länsstyrelserna bistod i urvalsprocessen. Urvalsmetoden bedömdes som lämplig mot bakgrund av att det finns betydelsefulla skillnader i de olika kommunernas problembild, erfarenheter och resursmässiga förutsättningar att arbeta mot illegal avfallshantering, vilka bör återspeglas i resultatet. En viss geografisk spridning eftersträvades också.

Följande kommuner representerades på workshopen: Gnosjö, Södertälje, Åstorp, Nässjö, Uddevalla, Hässleholm, Hudiksvall/Nordanstig, Jönköping och Lund. Representanten från Vallentuna kommun kunde inte medverka men inkom med skriftliga kommentarer. Underlaget som erhöles vid workshopen sammanställdes och skickades därefter för påsyn till deltagarna. I samband med workshopen inkom också kompletterande skriftliga synpunkter från en länsstyrelse.

Underlaget från workshopen kompletterades med synpunkter från länsstyrelserna. Det gjordes via e-postutskick med frågor och efterföljande dialog på strategiska miljöchefsnätverkets möte den 8 december 2023. Vidare inhämtades underlag avseende tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter separat via e-post till de länsstyrelser⁷ som har ett utpekat ansvar för denna tillsyn. De ansvariga länsstyrelserna inkom med ett gemensamt svar rörande deras behov av resurser och förstärkningar som sammanställdes av Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket har även sammanställt några synpunkter med betydelse för uppdraget som representanter för tillsynsmyndigheter kommit att uttrycka i olika sammanhang såsom handläggarräffar, möten och seminarier där kommuner och länsstyrelser medverkat och utbytt erfarenheter om illegal avfallshantering. Ett sådant exempel är seminarier om den tillsynsvägledning avseende misstänkt illegal

⁷ Västra Götaland, Skåne, Stockholm, Norrbotten och Gävleborg

avfallshantering och nationella avfallstransporter, som Naturvårdsverket tagit fram inom ramen för den nationella strategin för miljöbalkstillsyn. De synpunkter som redovisas bedöms tillföra ytterligare intressanta perspektiv gällande tillsynsmyndigheternas behov av resurser och förstärkningar, och har framhållits vid fler än ett tillfälle under projektiden eller dessförinnan. Det bör dock understrykas att det sannolikt skiljer sig i vilken utsträckning synpunkterna avspeglar enskilda individers uppfattning eller den egna organisationens synsätt.

Det ska framhållas att resultatet i sin helhet inte bör betraktas som en fullständig redogörelse, utan snarare en översikt av tillsynsmyndigheternas behov av resurser och förstärkningar för att bedriva ett ändamålsenligt arbete mot illegal avfallshantering. De resurser och förstärkningar som tillsynsmyndigheterna anser krävs för uppdraget är också rimligen nära sammankopplat med deras bild av problemet, samt huruvida målsättningen är att brottsligheten ska upphöra eller minska.

1.4 Avgränsningar

Uppdraget avser en sammanställning av beskrivande karaktär. Uppdraget omfattar således inte att ta fram åtgärdsförslag, föreslå författningsändringar, göra konsekvensbeskrivningar eller juridiska bedömningar. Redovisningen innehåller därför ingen analys av resultatet. Naturvårdsverket ger dock en övergripande kommentar i syfte att tillföra ett mer allmänt perspektiv på tillsynens förutsättningar.

2. Problembeskrivning och bakgrund

Detta kapitel ger en kort, övergripande beskrivning av brottsfenomenet och dess risker ur ett miljö- och samhällsperspektiv. Vidare ges en översiktlig bild av tillsynsuppdraget och tillsynsmyndigheternas förutsättningar att motverka avfallsbrottslighet. Avsikten är att ge en bakgrund till sammanställningen om tillsynsmyndigheternas behov av resurser och förstärkningar för att upptäcka och motverka illegal avfallshantering. En fördjupad problembild och nationell lägesbild återfinns i redovisningen av regeringsuppdraget Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet.⁸

2.1 Brottslighetens drivkrafter, karaktär och konsekvenser

Nedan redogörs för anledningen till att illegal avfallshantering blivit ett attraktivt affärsområde för kriminella och den organiserade brottsligheten. Därtill ges en kort beskrivning av några tillvägagångssätt, konsekvenser ur ett hållbarhetsperspektiv, samt brottslighetens utbredning och kopplingar till organiserad brottslighet.

2.1.1 Höga vinster och låga risker utgör brottsmotiven

De främsta drivkrafterna till att brott begås inom avfallshantering är en kombination av följande faktorer:

- hög vinstmöjlighet,
- relativt låg risk för att brotten upptäcks,
- brotten är svårutredda och straffpåföljderna relativt låga

Brottsligheten bedöms vara omfattande eftersom miljöbrott betraktas som den tredje mest lukrativa kriminella sektorn i världen.⁹ Avfallsindustrin utgör dessutom en av Europas största affärsområden. Lönsamheten för illegal avfallshantering kan

⁸ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21).

⁹ Interpol (2018) Nellemann (Eds). World atlas of illicit flows. s. 15.

i vissa fall uppgå till samma summor som illegal narkotikahandel, men är förenad med betydligt lägre risker.¹⁰

Europol bedömer att den gröna samhällsomställningen kommer leda till en växande illegal avfallssektor i Europa, som i sin tur riskerar att motverka förutsättningarna att åstadkomma en cirkulär ekonomi.¹¹ Avfallssektorn är central i den gröna samhällsomställningen, men i takt med att miljölagstiftningen stärks för att främja en mer resurseffektiv avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin, tilltar också kostnaderna för regelenlig avfallshantering. Samtidigt växer avfallsmängderna både i Europa som helhet, och i Sverige.¹² På nationell nivå bedöms uppkomsten av avfall dessutom öka med ytterligare cirka 30 procent fram till 2035.¹³ De goda affärsmöjligheterna inom avfallsbranschen är attraktiva för kriminella och den organiserade brottligheten.

2.1.2 Det finns risk för betydande ekologiska och samhällsekonomiska konsekvenser

Tillvägagångssätten för att profitera på illegal avfallshantering kan ta sig många olika uttryck, exempelvis genom att avfall tippas i naturen, dumpas i vattendrag eller grävs ner. Avfall nyttjas även felaktigt för anläggningsändamål, samt lagras på fastigheter i stora mängder utan avsikt att omhändertas på ett miljöriktigt sätt och utan brandskyddsåtgärder. Brottligheten har dessutom internationell karaktär, exempelvis genom att avfall exporteras till länder med svagare miljölagstiftning och sämre kontrollsystem.

Illegal avfallshantering medför därmed en avsevärd risk för att miljöfarliga ämnen sprids och inverkar negativt på mark-, vatten- och luftkvalitet, samt orsakar en negativ påverkan på klimatet, den biologiska mångfalden och viktiga ekosystemtjänster, som exempelvis grundvatten. Som ett resultat av brottslighet på avfallsområdet kan miljön och människors hälsa ta allvarlig skada, både på kort och lång sikt. Brottligheten motverkar utsikterna att uppnå flera miljökvalitetsmål, och de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030.

Illegal avfallshantering ger även upphov till osund konkurrens samt att allmänna medel kan behöva användas för omhändertagande av avfall och efterbehandling av

¹⁰ Europol och EnviCrimeNet (2015), Intelligence Project on Environmental Crime, Report on Environmental Crime in Europe. s.1.

¹¹ Europol (2021) Serious and Organized Crime Threat Assessment. A corrupting influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organized crime. s. 93

¹² Bolinius, et al. (2022), Avfall i Sverige 2020. Naturvårdsverket rapport 7048. s.8

¹³ Svenska miljöemissionsdata SMED 2017:1 Framtida avfallsmängder och avfallsbehandlingskapacitet (diva-portal.org).

förorenad mark och vattendrag. Följaktligen skadas förtroendet för berörda myndigheter, däribland de tillsynsmyndigheter som ansvarar för kontrollen av miljöbalkens efterlevnad. Institutet Mot Mutor pekar också ut avfallshantering och gränsöverskridande avfallstransporter som ett av fem högriskområden för korruption inom miljö- och klimatområdet.¹⁴ Enligt Europol är korruption mer vanligt förekommande bland organiserad brottslighet som verkar inom miljösektorn än den som agerar inom andra sektorer.¹⁵

2.1.3 Avfallsbrottsligheten är utbredd och delvis organiserad

Det saknas tillförlitliga uppgifter om brottslighetens utbredning. Mörkertalet bedöms som stort,¹⁶ men problemet förefaller vara omfattande i många svenska kommuner.¹⁷ När Sveriges Radio skickade ut en enkät till landets kommuner under 2022, uppgav knappt hälften (131 kommuner av totalt 230 svarande) att de har kännedom om illegal avfallshantering, och 128 kommuner hade upprättat brottsanmälningar.¹⁸

Den organiserade brottsligheten i Sverige verkar ha ökat sin kapacitet och nyttjar numer allt fler brottsverktyg i vinstsyfte, däribland avfallshantering.¹⁹ Att motverka avfallsbrottslighet är därför ett viktigt led i bekämpandet av den organiserade brottsligheten i stort.

Det finns dessutom tecken på att organiserad brottslighet inriktar sig mer mot otillåten påverkan, förflyttar sig till marknader utanför storstadsregionerna, och verkar i flera regioner. Även små orter och mindre kommuner behöver därför ha tillräcklig kapacitet för att motverka brottsligheten, även om myndighetsnärvaron och resurstillgångarna kan vara mer begränsade där än i storstadsregionerna.²⁰

¹⁴ Institutet Mot Mutor (2023) Framträdande korruptionsrisker inom miljö och klimat

¹⁵ EUROPOL (2022) Environmental crime in the age of climate change, Publications Office of the European Union, Luxembourg: 2022

¹⁶ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21). s. 25

¹⁷ Gunnarsson (2023) Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun. s.71

¹⁸ Pettersson, Lena. Sveriges Radio, Kaliber (radioprogram), 2022-12-12, Olaglig avfallshantering i flera kommuner – "letar man så hittar man" (hämtad 2023-12-18)

¹⁹ Polismyndigheten et al. (2023) Myndighetsgemensam lägesbild, organiserad brottslighet 2023. s. 20

²⁰ Ibid. s. 19

2.2 Tillsynsmyndigheterna har en viktig roll men begränsade förutsättningar

Nedan redogörs för tillsynsmyndigheternas roll och ansvar kopplat till tillsynsupdraget samt deras förutsättningar att upptäcka och motverka avfallsbrottslighet. En beskrivning ges också av tillsynsmyndigheternas möjligheter att finansiera tillsyn riktad mot misstänkt illegala avfallsverksamheter.

2.2.1 Tillsyn är ett styrmedel för regelefterlevnad

Tillsyn är ett viktigt styrmedel för att åstadkomma regelefterlevnad. Tillsynsmyndigheterna ska inom ramen för tillsynsansvaret på eget initiativ i nödvändig utsträckning kontrollera regelefterlevnad, samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse ifall avvikelser påvisas. Tillsyn innefattar även att genom information eller liknande underlätta för en enskild att följa regelverken. Att kontroll ska ske i nödvändig utsträckning innebär inte att allt och alla ska kontrolleras, snarare att kontroll ska ske i sådan omfattning att regelefterlevnaden överlag är god. För en effektiv tillsyn behöver tillsynen bedrivas utifrån en riskanalys; inom vilka områden föreligger det störst risk för bristande regelefterlevnad och vilken påverkan kan sådan brist orsaka.

En kontrollerande tillsyn verkar förebyggande genom att vetskap om att kontroll kan ske främjar att verksamhetsutövaren har koll på reglerna och följer dem. En kännedom om att tillsyn sker på samma typ av verksamhet som aktören själv bedriver anses också ha en indirekt positiv påverkan på regelefterlevnad.²¹

Merparten av miljöbalkstillsynen utförs av kommun eller länsstyrelse. Tillsynsmyndigheternas verksamhet är i första hand inriktade på att handlägga anmälnings- och klagomålsärenden samt att regelbundet utöva tillsyn av de verksamheter som finns i myndighetens register. I viss utsträckning sker även tillsyn mot övriga verksamheter, då oftast i projektform.

2.2.2 Tillsynsmyndigheterna har svårt att upptäcka avfallsbrott

Det får antas att medvetna överträdelser av miljöbalkens bestämmelser i viss utsträckning alltid har förekommit i verksamheter som sett ekonomiska vinster med det. Det ligger i sakens natur att vilja dölja medvetna överträdelser. Den utveckling som skett på senare tid, att illegal miljöfarlig verksamhet bedrivs i organiserad

²¹ Naturvårdsverket (2019) Effekter av tillsyn, rapport 6870, s. 39

form under en legal täckmantel eller helt illegalt, ställer tillsynsmyndigheternas förmåga att upptäcka regelavvikelser i en ny kontext.

Förekomsten av organiserad brottslighet och komplicerade brottsupplägg försvårar tillsynsmyndigheternas arbete med att förebygga, upptäcka och motverka illegal avfallshantering. Att bedriva tillsyn som tar sikte på organiserad brottslighet kräver ökade resurser, nya kompetenser, förändrade arbetsmetoder och en operativ samverkan mellan myndigheter.²² Sedan 1 juli 2023 har kommunerna ett lagstadgat ansvar att bedriva ett brottsförebyggande arbete som bland annat innebär att de ska ta fram en lägesbild och en åtgärdsplan.²³ Det skulle även kunna bidra till att stärka tillsynsmyndigheternas arbete med att motverka avfallsbrott.

Kommunen har enligt 26 kap. 3 § miljöbalken tillsynsansvar över avfallshantering inom kommunen enligt 15 kap. miljöbalken, förutom när det gäller tillståndspliktiga verksamheter som länsstyrelsen har tillsyn över. I många fall är dock tillsynen över tillståndspliktiga verksamheter överlåtna till den kommunala tillsynsmyndigheten. I det kommunala tillsynsansvaret ingår tillsyn över nationella avfallstransporter när de sker inom kommunen. Flera myndigheter har dock bedömt att det bedrivs alldeles för lite tillsyn på nationella avfallstransporter.²⁴ Majoriteten av kommunerna har otillräckliga resurser och kompetens för att bedriva denna tillsyn, om den inte sker i samband med tillsyn av fasta verksamheter. De deltar sällan på myndighetsgemensamma kontroller ute på väg.²⁵ Det finns inte heller någon strukturerad samverkan mellan kommuner och Polismyndigheten som kan främja denna typ av tillsyn.²⁶ Kommunernas tillsyn av nationella avfallstransporter följdes upp i Naturvårdsverkets årliga tillsynsenkät som redovisades i april 2023. I den framgår att av de 219 svarande kommunerna så genomförde 49 kommuner tillsyn på avfallstransporter under 2022. Av dessa så upptäckte 19 kommuner cirka 105 illegala avfallstransporter.²⁷

²² Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21).

²³ Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

²⁴ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21). s. 64

²⁵ Ibid. s. 5

²⁶ Ibid. s. 50

²⁷ Naturvårdsverket (2023) Uppföljning av kommuners och länsstyrelser tillsyn enligt miljöbalken 2022, Redovisning till regeringen enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen, april 2023

2.2.3 Tillsynsmyndigheterna står för majoriteten av brottsanmälningarna

Huvuddelen av de anmälningar som inkommer till Polismyndigheten, och som avser avfallshantering, grundar sig i iakttagelser vid tillsynsmyndigheternas kontrolltillfällen. Antalet anmälda misstänkta brott bedöms således stå i relation till såväl tillsynsfrekvens som urvalet av verksamheter som kontrolleras. Tillsyn för att upptäcka illegal avfallshantering är dock resurskrävande och svårfinansierad, vilket påverkar i vilken omfattning tillsynen kan bedrivas. Det finns därför skäl att anta att många brott aldrig upptäcks. Även brister avseende exempelvis kunskap om miljöbrott och myndighetssamarbeten är faktorer som påverkar upptäcksgraden.²⁸

2.2.4 Kommunerna har svårt att täcka kostnaderna för tillsynen

Kommunernas tillsyn finansieras vanligen till stor del av årliga tillsynsavgifter men även timavgifter och avgifter för handläggning av anmälningsärenden har betydelse. Avfallsbrottslighet förekommer både i större och mindre verksamheter, de senare är i många fall okända för tillsynsmyndigheten innan en uppsökande tillsyn sker eller att klagomål inkommer. När tillsyn bedrivs mot verksamheter där misstanke föreligger om illegal avfallshantering kan det vara svårt att täcka kostnaderna. Det gäller inte minst oanmäld, så kallad uppsökande tillsyn, som riktas mot verksamheter som inte omfattas av årliga tillsynsavgifter. Verksamhet som har brottslighet som affärsidé har sällan för avsikt att betala för tillsyn.

Finansieringen, antingen genom avgifter eller skattemedel, sätter ramarna för det tillsynsarbete som kan utföras. Kommunerna har rätt att ta ut avgift för tillsyn. Större verksamheter, typiskt sett anmälnings- eller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter som anses behöva en regelbunden och återkommande tillsyn, betalar vanligen en fast årlig avgift.

Gemensamt för årlig tillsynsavgift och timtaxa är att det endast är myndighetens tillsynsarbete som kan avgiftsbeläggas. Tillsyn är kontroll av regelefterlevnad som riktar sig direkt till en enskild och innefattar även att ge information eller motsvarande i syfte att underlätta regelefterlevnad. Ett effektivt tillsynsarbete mot organiserad avfallsbrottslighet kräver dock insatser på strategisk nivå som innefattar övergripande planering, kartläggning samt samarbete och samverkan både inom kommunen och med andra aktörer. Ett sådant arbete kan inte avgiftsfinansieras och måste därför skattefinansieras.

²⁸ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21). S. 25-26

2.2.5 Länsstyrelserna har tilldelats särskilda medel för att motverka avfallsbrottslighet

Fem länsstyrelser²⁹ har sedan 1 januari 2016 ett utpekat ansvar enligt miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) att bedriva tillsyn mot gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT), i enlighet med avfallstransportförordningen (EG-förordningen 1013/2006). Sedan 2018 har dessa länsstyrelser tilldelats särskilda medel för detta vilket har medfört att länsstyrelserna bland annat har kunnat öka sin förmåga att genomföra operativ tillsyn.³⁰ Under 2022 genomfördes totalt 455 kontroller på plats av GRÖT. Av dessa var 162 av transporter olagliga. Utöver detta upptäcktes 305 olagliga transporter endast genom kontroll av handlingar.³¹

I budgetpropositionen 2022 genomfördes en anslagsökning till länsstyrelserna på 23 miljoner per år med följande precisering:

”Regeringen föreslår att anslaget ökas med 23 000 000 kronor 2022 för att stärka länsstyrelsernas arbete mot brottslighet inom avfallsområdet. Från och med 2023 beräknas anslaget ökas med 23 000 000 kronor.”³²

Anslaget delas upp och fördelas ut till respektive länsstyrelse enligt en viss fördelningsnyckel. Hur medlen används skiljer sig åt, flera länsstyrelser har nyttjat dem för att tillsätta avfallsbrottsmordnare.

²⁹ Västra Götaland, Skåne, Stockholm, Norrbotten och Gävleborg

³⁰ Länsstyrelserna (2023) Redovisning av tillsyn över gränsöverskridande transporter och ökad tillgänglighet av tillsynen 2022, länsstyrelsen i Gävleborgs län, 31 augusti 2023, s. 4

³¹ Ibid. s. 9–10

³² Tabell 9.2 s. 49 [Budgetpropositionen för 2022 \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se)

3. Resultat

I följande kapitel redovisas de behov av resurser och förstärkningar som framförts av tillsynsmyndigheterna. Inledningsvis delges relevanta delar av kommunernas och länsstyrelsernas miljöbalkstillsyn under 2022, som i huvudsak stödjer sig på uppgifter från Naturvårdsverkets årliga enkätundersökning. Därefter redovisas synpunkter som framfördes under workshopen och som inhämtats i andra sammanhang. Även Naturvårdsverkets uppskattade resursbehov kopplat till tillsyn mot gränsöverskridande avfallstransporter redovisas.

3.1 Tillsyn utförd under 2022

Varje år genomför Naturvårdsverket en webbaserad enkätuppföljning av kommunernas och länsstyrelsernas miljöbalkstillsyn. Syftet med uppföljningen är att samla in uppgifter om tillsynen det gångna året. Uppgifterna utgör ett av underlagen till den årliga redovisningen till regeringen om hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Redovisningen som presenteras senast den 15 april varje år följer av 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

Med anledning av detta regeringsuppdrag ställdes fördjupande frågor om tillsyn av illegal avfallshantering i 2023 års tillsynsenkät till de kommunala tillsynsmyndigheterna.³³

3.1.1 Tillsynsenkät – svar på frågor om tillsyn av illegal avfallshantering

Syftet med nedanstående frågor var att tidigt i uppdraget inhämta en lägesbild, dels som ett fristående underlag, dels för att använda resultatet i det fortsatta arbetet med att inhämta information. Frågan om kommunernas självuppskattning av ifall tillsyn sker i nödvändig utsträckning avsåg att ge viss spegling av bedömt behov av resurser för att utföra tillsyn. Frågan om viktning av faktorer som kan stärka tillsynsmyndigheternas verksamhet med att förebygga, upptäcka och vidta åtgärder för rättelse avsåg att bredare fånga synen på olika tänkbara förstärkningar. Faktorerna som valdes är baserade på det som framkom under en av de workshoppar som genomfördes under arbetet med regeringsuppdrag Förstärkta

³³ [Dataset till: Tillsyn enligt miljöbalken - möjligheter till utveckling och förbättring \(diva-portal.org\)](https://diva-portal.org/)

insatser mot brottslighet inom avfallsområdet.³⁴ Workshopen hade som fokus att identifiera åtgärder för att stärka tillsyn för att förhindra illegal avfallshantering.

Frågorna som ställdes till de kommunala tillsynsmyndigheterna har nummer 39 – 46 i den nationella tillsynsenkäten.³⁵

39. Har tillsyn bedrivits under 2022 i uttalat syfte att upptäcka och/eller förebygga avfallsbrottslighet?

	Antal	procent
Ja	56	25 %
Nej	168	75 %

Tabellen visar hur många av de svarande kommunala tillsynsmyndigheterna som har bedrivit tillsyn i uttalat syfte att upptäcka/förebygga avfallsbrottslighet. Totalt antal svarande är 224.

40. Om ja (på fråga 39), i vilken omfattning?

	Antal
Mindre än en personvecka	24
1 – 5 personveckor	22
Mer än 5 personveckor	10

Tabellen visar i vilken omfattning den riktade tillsynen har bedrivits. Totalt antal svarande är 56, dvs. det antal kommuner som svarat ja på fråga 39.

41. Om ja (på fråga 39), har någon tillsyn enligt ovanstående bedrivits i samverkan med annan myndighet?

	Antal
Ja	34
Nej	22

Tabellen visar om tillsynen bedrivits i samverkan med annan myndighet. Totalt antal svarande är 56, dvs. det antal kommuner som svarat ja på fråga 39.

³⁴ Naturvårdsverket et al. (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet (NV-02193-21).

³⁵ Dataset till: Tillsyn enligt miljöbalken - möjligheter till utveckling och förbättring (diva-portal.org)

42. Om ja (på fråga 41), med vilken/vilka myndigheter?

	Antal	procent
Polismyndigheten	24	≈ 71 %
Länsstyrelse	17	≈ 50 %
Arbetsmiljöverket	14	≈ 41 %
Skatteverket	13	≈ 38 %
Annan kommunal myndighet	10	≈ 29 %
Räddningstjänsten	7	≈ 21 %
Tullverket	6	≈ 18 %
Arbetsförmedlingen	5	≈ 15 %
Kronofogden	5	≈ 15 %
Åklagarmyndigheten	2	≈ 6 %
Annan statlig myndighet	2	≈ 6 %

Tabellen visar vilka myndigheter som de kommunala tillsynsmyndigheterna har angett att de samverkat med i tillsynen. Antalet avser hur många av de 34 svarande kommunerna som angett att de samarbetat med en viss myndighet. Till exempel har 24 av 34 kommuner svarat att de samarbetat med Polismyndigheten i tillsynen vilket motsvarar ca 71 %. Det totala antalet svarande är 34, dvs. det antal som svarat ja på fråga 41.

43. Har straffsanktionerad överträdelse inom avfallsområdet upptäckts?

	Antal	procent
Ja	80	≈ 40 %
Nej	121	≈ 60 %

Tabellen visar hur många av kommunerna som i sin tillsyn har upptäckt straffsanktionerade överträdelser. Totalt antal svarande är 201.

44. Om ja (på fråga 43), ange antal ärenden?

Antal
Ca 300

Tabellen visar det ungefärliga totala antalet ärenden skapade till följd av upptäckta straffsanktionerade överträdelser inom avfallsområdet. Vissa kommuner har uppskattat antalet ärenden vilket gör att det totala antalet är ungefärligt angivet. Det totala antalet svarande är 80, dvs. det antal som svarat ja på fråga 43.

45. I vilken utsträckning bedömer ni att er tillsyn av avfallshantering sker i nödvändig utsträckning?

1 = låg utsträckning, 6 = hög utsträckning.

	Antal	procent
1	25	≈ 11 %

2	48	≈ 22 %
3	65	≈ 29 %
4	61	≈ 27 %
5	22	≈ 10 %
6	2	≈ 1 %

Tabellen visar hur kommunerna bedömt, mellan 1–6, om den tillsyn som de genomför bedrivs i nödvändig utsträckning. Totalt antal svarande är 223. Medelvärdet för samtliga svarande är ca 3.

46. Rangordna nedanstående åtta faktorer för att stärka tillsynsmyndighetens verksamhet med att förebygga, upptäcka och vidta åtgärder för rättelse.

1 = mest angeläget, 8 = minst angeläget.

Faktorer	Medelvärde (1–8)
Resursförstärkning	≈ 2,99
Kompetensutveckling	≈ 3,26
Riktade nationella eller regionala tillsynskampanjer	≈ 3,27
Stärkt samverkan mellan myndigheter	≈ 3,51
Förbättrade rutiner för handläggning	≈ 3,86
Utvecklad regional miljöbrottsamverkan	≈ 3,88
Verifierande provtagningar	≈ 5,31
Annat*	≈ 6,10

Tabellen visar vilka av ovanstående faktorer som de kommunala tillsynsmyndigheterna bedömer är mest angeläget för att stärka myndighetens verksamhet med att förebygga, upptäcka och vidta åtgärder för rättelse. Mest angeläget är *resursförstärkning* som har ett medelvärde på 2,99 på skalan mellan 1–8.

*Som "annat" har kommunerna angett bland annat tillsynsvägledning, stärkt samverkan mellan kommuner, metoder för inventering och hur man upptäcker nya verksamheter, nationellt stöd för digitala lösningar och utbildningar om miljöbrott.

Förtydligande av resultatet

Av svaren på fråga 39 framgår att av de 224 kommunala tillsynsmyndigheter som har svarat så utförde 25 %, det vill säga 56 kommuner, tillsyn under 2022 i ett uttalat syfte att upptäcka eller förebygga avfallsbrottslighet. Majoriteten av de svarande, 75 %, har alltså inte gjort en sådan riktad tillsyn.

Omfattningen av den uppsökande tillsynen varierar mellan tillsynsmyndigheterna. Merparten, cirka 43 % av de svarande, har lagt ner mindre än en personvecka och ca 18 % mer än 5 personveckor. En övervägande del av de som avsatt mer än 5

personveckor för tillsynen är storstäder och storstadsnära kommuner samt större kommuner och kommuner nära större stad.³⁶

Vidare visar resultatet att majoriteten av kommunerna som bedrivit riktad tillsyn under 2022 har gjort det i samverkan med andra myndigheter; i huvudsak Polismyndigheten, men även länsstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Skatteverket.

Av svaren på fråga 43 och 44 framgår att ungefär 40 % av de kommuner som bedrev denna typ av tillsyn upptäckte straffsanktionerade överträdelser inom avfallsområdet. De tio kommuner som bedrev allra mest uppsökande tillsyn, det vill säga mer än 5 personveckor, stod för ungefär 25 % av de ca 300 ärenden som skapades till följd av straffsanktionerade överträdelser.

Vidare visar svaren på fråga 45 att ca 11 % (svar 5 eller 6) av de kommunala tillsynsmyndigheterna bedömde att de i relativt hög utsträckning bedriver en sådan tillsyn på avfallsområdet som de anser är nödvändig. Medan ungefär 33 % (svar 1 och 2) uppgav att deras tillsyn sker i relativt låg omfattning i förhållande till behovet. Sammantaget ger resultatet på frågorna 39–45 en överskådlig bild av den tillsyn som kommunerna bedrev under 2022 i syfte att upptäcka eller förebygga avfallsbrottlighet.

Av svaren på fråga 46 framgår vad de kommunala tillsynsmyndigheterna bedömde är mest väsentligt för att stärka deras verksamhet med att förebygga, upptäcka och vidta åtgärder för rättelse, genom en rangordning av sju på förhand angivna faktorer samt en möjlighet att ange ”annat” och komplettera med ett fritextsvar. De tre faktorer som kommunerna bedömde har störst betydelse är *resursförstärkning*, *kompetensutveckling* och *riktade nationella eller regionala tillsynskampanjer*. Även *stärkt samverkan*, *förbättrade rutiner för handläggning* och *utvecklad regional miljöbrottsamverkan* värderade kommunerna högt.

3.2 Workshop med kommuner, länsstyrelser och SKR

Nedan redovisas en sammanfattning av synpunkter som framfördes under, eller i samband med, workshopen den 9 oktober 2023. Syftet med workshopen var att erhålla en fördjupad bild av vilka resurser och förstärkningar som tillsynsmyndigheterna ser behov av i arbetet med att förebygga, upptäcka och driva ärenden som rör illegal avfallshantering.

³⁶ [Dataset till: Tillsyn enligt miljöbalken - möjligheter till utveckling och förbättring \(diva-portal.org\)](https://diva-portal.org)

3.2.1 Resurser för planering av tillsyn behövs

På workshopen framfördes att tillsynen med fördel bör ske samordnat inom en region vilket förutsätter en sammanhållande kraft och en långsiktig projektplanering. I viss utsträckning sker sådant arbete inom ramen för regional miljösamverkan och länsstyrelsens arbete för samverkan mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken. Bilden är dock att en strategisk planering och samordning inte sker i tillräcklig omfattning samt att det finns stora variationer mellan län och regioner.

Det framhölls även att varje enskild tillsynsmyndighet behöver planera sin verksamhet väl, men att tid och resurser för att planera och förbereda en uppsökande tillsyn ofta brister. Planering och förberedelser kan bara till viss del ses som tillsyn varför arbetet i huvudsak uppgavs vara skattefinansierat.

3.2.2 Tillsynsavgifterna täcker inte kostnaden för tillsyn

På workshopen framhölls att avfallsbrottslighet förekommer både i större och mindre verksamheter samt att mindre eller ljusskygga verksamheter ofta är okända för tillsynsmyndigheten. Att identifiera misstänkt illegala verksamheter och genomföra uppsökande tillsyn är resurskrävande. Det framhölls också att avgifter endast kan täcka en del av kostnaden, resterande del måste skattefinansieras. Vidare påpekades att den begränsade avgiftsintäkt som kan erhållas genom timavgift inte löser det faktum att personalstyrkan som ska utföra tillsynen är densamma, och att tillsyn fortsatt behöver utföras på andra verksamheter.

3.2.3 Storleken på tillsynsmyndigheten har betydelse

Det uppgavs att mindre kommuner ofta har sämre förutsättningar att bedriva ett tillsynsarbete som är förebyggande och uppsökande, och att tillsyn i första hand prioriteras till verksamheter som betalar en årlig tillsynsavgift. Kontroll av avfallshantering sker främst i samband med ordinarie tillsyn, det vill säga på verksamheter som har en regelbunden tillsyn. Verksamheternas avfallshantering är dock ett av många kontrollområden.

Vid workshopen framhölls det även att när överträdelser och brister kan konstateras tar det ofta mycket resurser i anspråk. Stora kommuner har då större möjligheter att avdela resurser utan att övrig tillsynsverksamhet påverkas alltför negativt.

3.2.4 Nämndernas prioriteringar styr förvaltningarnas arbete

Det framhölls också att det kan vara svårt att få nämnderna att prioritera en uppsökande tillsyn i syfte att upptäcka illegala avfallsverksamheter då sådan tillsyn i praktiken huvudsakligen är skattefinansierad. Eventuella avgiftsintäkter för denna typ av tillsyn är osäker. De kommuner som utför uppsökande tillsyn verkar i första

hand vara kommuner där illegal avfallsverksamhet tydligt har medfört problem och stora kostnader för kommunen. En skattefinansierad tillsyn har således kunnat prioriteras utifrån egen erfarenhet.

3.2.5 En problembild behövs för planering och resurssättning av tillsyn

Flera deltagare framförde att planering av tillsyn riktad mot illegal avfallshantering är en utmaning eftersom tillsynsmyndigheterna i många fall saknar tillgång till uppdaterade lägesbilder på området. Att ha en problembild att utgå ifrån vid organisering av arbetet betraktades som en förutsättning för att kunna uppskatta de resurser som tillsynen rimligen kräver. En lägesbild ger också tillsynsmyndigheterna möjlighet att bilda sig en förståelse gällande vilka typer av verksamheter som utgör en förhöjd risk kopplat till illegal avfallshantering, och som därmed bör prioriteras vid tillsyn.

3.2.6 Informationsdelningen mellan myndigheter behöver förbättras

Det poängterades att tillsynen utgår från en närhetsprincip som i sig underlättar möjligheterna att genom tillsyn upptäcka brister i lokala verksamheter. Flera representanter framhöll däremot att arbetssättet inte är anpassat för kommunövergripande verksamheter och brottsstrukturer, som avfallsbrottslighet i vissa fall handlar om. För att överbrygga problematiken finns behov av andra arbetssätt och arbetsverktyg. Några deltagare lyfte fram RASFF, Rapid Alert System for Food and Feed, som ett bra exempel. Det är ett digitalt system för överföring av tillsynsdata mellan myndigheter som används inom livsmedelskontrollen.

Att kunna dela relevant information mellan myndigheter betraktades som en framgångsfaktor för ett effektivt arbete mot avfallsbrottslighet av flertalet deltagare. Men sekretessen upplevdes utgöra ett hinder, och ansågs motverka möjligheten att inhämta uppgifter av vikt för att exempelvis kunna ställa lämpliga krav på verksamheter. Vidare ansågs kunskapen vara bristfällig hos en del tillsynsmyndigheter avseende de lagar och regelverk som styr informationsdelning mellan myndigheter. Det gäller dels vilken information som kan efterfrågas eller förväntas inkomma från andra myndigheter, dels om och vilken typ av information som får delges andra myndigheter. Det framfördes att det inte är ovanligt att tillsynsmyndigheterna i olika sammanhang noterar, eller får till sig uppgifter som inte rör deras ansvarsområde. Sådan information vill de kunna lämna vidare om de bedöms vara av vikt för en annan myndighet, det kan exempelvis röra sig om misstänkt ekonomisk brottslighet.

3.2.7 Anpassade arbetsverktyg och arbetssätt krävs för uppgiften

Det påpekades av en del att bättre arbetsverktyg, såsom applikationer eller andra hjälpmedel, skulle behövas för att underlätta arbetet med att uppskatta avfallsmängder. Detta eftersom det är en stor och generell utmaning för tillsynsmyndigheterna att göra tillförlitliga bedömningar av avfallsmängder, men många gånger är det en förutsättning för att kunna upptäcka och motverka avfallsbrottslighet.

Vidare framhölls att det finns behov av att utveckla arbetssätt och kompetens i form av hur försiktighetsmått som ställs på verksamheter med förhöjd risk lämpligen bör formuleras. Anläggningar som tar emot avfall för sortering bör exempelvis i högre utsträckning få krav på försiktighetsmått om att mottaget avfall ska omsättas med viss frekvens. Därmed förebyggs risken för att avfall endast läggs på hög utan avsikt att omhändertas, vilket är ett välkänt tillvägagångssätt inom illegal avfallshantering.

I samband med workshopen gjorde Länsstyrelsen i Stockholm ett skriftligt inspel om de behov av utveckling de ser för att möta lagstiftarens krav på effektivare tillsyn för minskad avfallsbrottslighet. Behoven kan sammanfattas på följande sätt:

- Utveckling av avfallsregistret bland annat förbättrad tillgänglighet, införande av anläggnings-ID, med mera
- Utredda författningsstöd i avfallsförordning för att hämta information från avfallsregistret kopplat till tillsynsobjekt som länsstyrelsen inte har tillsyn över. Framst kopplat till tillsyn mot gränsöverskridande avfallstransporter.
- Utredda möjligheter för länsstyrelserna som bedriver tillsyn mot gränsöverskridande avfallstransporter att kunna ansluta sig till den Europeiska SWEAP-appen (prio 1) alternativt att utveckla en egen applikation för ändamålet (prio 2). Dagens arbetssätt utförs till stora delar analogt och tar mycket tid i anspråk, tid som istället skulle ha kunnat spenderats på att bedriva operativ tillsyn.
- Utveckling av ett rapporteringsverktyg gällande inmatade uppgifter i Avfallstransportregistret som exempelvis kan göra det möjligt att lägga in transportvägar för att se vilka gränsövergångar som nyttjas etcetera.

3.2.8 En mer kontrollerande tillsyn behövs

Det påpekades att det i den ordinarie tillsynen är tydligt för tillsynsmyndigheterna vad tillsynen ska inriktas emot och rätt kompetens finns för uppgiften. Men då tillsyn bedrivs mot bakgrund av exempelvis inkomna tips är det avsevärt svårare att avgöra vilken arbetsmetod och kompetens som krävs. Det kan i dessa fall exempelvis röra sig om överträdelser som inspektörerna saknar tidigare erfarenhet av.

Flera workshopdeltagare menade att arbetssättet i hög utsträckning präglas av tillit till verksamhetsutövarna, det vill säga att de levererar samvetsenliga och korrekta uppgifter. Lagstiftningen är uppbyggd utifrån den grundtesen, vilket aktörer inom illegal avfallshantering tenderar att utnyttja. Det ligger en stor utmaning i att hantera detta, eftersom kunskapen om hur tillsynen kan anpassas och bedrivs mer ändamålsenligt är relativt låg hos många tillsynsmyndigheter. Riktade tillsynsvägledningsinsatser bedömdes krävas för att överbrygga detta.

Det framfördes också att möjligheten att förebygga avfallsbrottslighet skulle stärkas om tillsynsmyndigheterna kunde ställa högre krav, exempelvis om verksamhetsutövarna, likt för alkoholserveringstillstånden, behövde redovisa ekonomiska kalkyler och styrelseföreträdare. Några kommunrepresentanter ansåg att i förhållande till det problem som illegal avfallshantering utgör så finns det i dagsläget alltför begränsade möjligheter att granska företag i branschen som en del i tillsynen.

Det framhölls också att arbetssättet kan utvecklas genom att personal får följa med erfarna inspektörer från andra myndigheter när de bedriver tillsyn mot misstänkt illegal avfallshantering. På så sätt kan de erhålla värdefull kunskap och erfarenhet av arbetsmetodiken. Det påtalades att det redan förekommer i vissa kommuner, men att arbetssättet bör utvidgas då mervärdet bedöms som stort, särskilt för kommuner med begränsade resurser.

3.2.9 En ökad förståelse behövs för tillsynsuppdraget och dess begränsningar

En del tillsynsmyndigheter framhöll att de inte är brottsbekämpande myndigheter, utan har i uppdrag att granska och bedöma miljö- och hälsomässiga effekter. Vidare framfördes att det är viktigt att det finns en förståelse för det, samt att alla tillsynsmyndigheter inte har resursmässig förmåga att arbeta på det sätt som krävs för att begränsa brottsligheten. Det framhölls att resursmässiga skillnader mellan kommuner och län skapar svårigheter och sårbarhet gentemot brottslighet inom avfallsområdet. Kommuner som inte bedriver denna form av tillsyn i tillräcklig utsträckning riskerar att attrahera aktörer med illegala avsikter. Deltagarna framförde dock i sammanhanget att förväntningarna på tillsynsmyndigheternas möjligheter att upptäcka och motverka avfallsbrottslighet behöver vara rimliga.

3.2.10 Erfarna miljöinspektörer är av betydelse för tillsynen

Det framhölls att det är viktigt att det finns tillräckliga personalresurser för tillsynen, och att ändamålsenlig tillsyn mot illegal avfallshantering i vissa fall fordrar erfarna inspektörer. Vidare påpekades det att vissa kommuner redan har svårigheter att rekrytera personal med kvalificerad utbildning för det ordinarie tillsynsarbetet, och att kravbilderna utökas ytterligare i och med arbetet mot illegal avfallshantering. Särskilt i mindre kommuner utanför storstadsområdena ansågs rekryteringsunderlaget vara tunt och personalomsättningen relativt stor, vilket gör

det svårt att behålla personal som erhållit en hög kunskapsnivå och relevant erfarenhet. Genom samverkansavtal kan vissa kommuner, men långt ifrån alla, säkerställa tillgång till den kompetens som fordras för uppdraget.

3.2.11 Det behövs mer kunskap inom ämnesområdet

Många av deltagarna vid workshopen framförde att de har ett utbrett behov av mer kunskap om hur illegal avfallshantering tar sig uttryck. De menade att de inte sällan noterar avvikelser vid tillsynsbesök, men har svårt att bilda sig en uppfattning om vad det handlar om utifrån kompetensen de besitter. Det efterfrågades bland annat stöd för att kunna bedöma om affärsidén verkar rimlig, exempelvis i form av ekonomisk kompetens. Även brister i grundläggande kunskaper om tillsynsmetodik och rollen som miljöinspektör lyftes fram som ett problem hos de kommunala tillsynsmyndigheterna.

Flertalet deltagare menade att möjligheterna att vidareutbilda tillsynspersonal för arbete mot illegal avfallshantering är begränsade. För att tillgodose kompetensbehovet och stärka tillsynsmyndigheternas operativa verksamhet behövs både teoretiska och praktiska utbildningar. Det påpekades att arbetet mot avfallsbrottslighet är högprioriterat och att kurser och vidareutbildningar bör erbjudas, företrädesvis av staten, och däribland digitala utbildningar som kan avropas av kommunerna.

En deltagare menade att bristande kompetens riskerar leda till att viktiga aspekter förbises i tillsynen. Det kan i sin tur påverka möjligheten för polis och åklagare att utreda och lagföra brottsligheten. I fråga om organiserad brottslighet med komplicerade brottsupplägg så ökar behovet av kompetens ytterligare. Tillsynsmyndigheterna har exempelvis svårt att notera tecken på att brottsligheten i vissa fall är länkad till annan brottslighet i kommunen, utanför det egna länet, eller till länder utanför Sverige. Vidare framhölls det att förmågan att se till det större perspektivet avviker från det ordinarie arbetssättet, och fordrar en annan typ av kunskap och arbetsmetodik.

3.2.12 Tillgång till extern specialistkompetens skulle stärka tillsynen

Det framfördes att en välutvecklad strategisk kompetens behövs som kan stödja arbetet med planering och genomförande av tillsyn, så att tillsyn mot verksamheter som kopplas till organiserad brottslighet inte avgränsas till enbart granskning av egenkontrollen. Arbetssättet måste kunna anpassas, men det kräver att rätt kunskap finns tillgänglig för tillsynsmyndigheterna. Möjligtvis kan sådan specialistkompetens istället erhållas från en regional eller nationell nivå. En del pekade på orimligheten i att alla kommuner ska ha en så pass bred och djup kompetens som dessa ärenden i vissa fall kräver. Behovet bör istället kunna tillgodoses med hjälp av externa resurser, exempelvis i form av en operativ resurs som kan ge stöd åt enskilda kommunala handläggare i denna typ av ärenden. Det

betonades att ärendena ofta är komplicerade och tidskrävande, och att de hanteras på rätt sätt är av stor betydelse.

Deltagare betonade också vikten av att länsstyrelserna arrangerar handläggartäffar några gånger per år för att främja kompetensutveckling genom kunskapsutbyte mellan handläggare, och mellan länsstyrelsen och kommunerna. Det framfördes att det i dagsläget varierar mellan länen i vilken utsträckning de tar initiativ till sådana möten.

3.2.13 Mer kunskap om risker och hot i arbetsmiljön behövs

Trygghetsfrågan uppgavs vara en viktig faktor i arbetet med att bedriva tillsyn mot illegal avfallshantering, särskilt oanmäld tillsyn. Fortbildning i frågor om risker och hot i arbetsmiljön efterfrågades från nationellt håll ur resurseffektivitetshänsyn och för att täcka det generella behovet av kompetenshöjning. Det framfördes att en kunskapsförhöjning i säkerhetsfrågan troligtvis skulle främja enskilda inspektörers mod och vilja att ta sig an denna typ av uppgift, där risken för hot bedöms vara större än inom den ordinarie tillsynen. Trygghetsfrågan ansågs vara särskilt central för tillsynsmyndigheter med begränsad tidigare erfarenhet av illegal avfallshantering.

3.2.14 Kommunernas storlek har betydelse för den interna samverkan

När deltagarna diskuterade samverkan mellan den kommunala tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken och övriga delar av kommunen, angav de att det ser lite olika ut bland annat beroende på kommunernas storlek. Intern samverkan på små kommuner gynnas av deras storlek. Om miljöinspektörer sitter i samma korridor som exempelvis bygg-/rivningslovshandläggarna, och stöter på dem dagligen, främjas en informell samverkan då de eventuellt diskuterar exempelvis avfallshantering i rivningslovsärenden. Det underlättar när man vill gå vidare och utveckla en mer formell samverkan, exempelvis kopplad till tillsyn mot illegal avfallshantering. Det ansågs dock krävas en viss arbetsinsats för att formellt etablera samverkan med ytterligare delar av kommunen.

Deltagarna framhöll att intern samverkan i större kommuner innebär större utmaningar eftersom personalen inte alltid sitter fysiskt nära varandra. Då krävs det en större arbetsinsats för att skapa en intern formell samverkan.

3.2.15 Tillsynen kräver god samverkan mellan olika tillsynsmyndigheter

De kommunala tillsynsmyndigheterna upplever att samverkan med andra kommunala tillsynsmyndigheter är mycket värdefullt när illegal avfallshantering påträffas i tillsynen. De menade dock att en samverkan är svår att få till stånd om inte någon utomstående aktör tar initiativ till samverkansmöten, etcetera. De framförde att länsstyrelsen har en nyckelroll i att skapa en regional samverkan för

att förebygga, upptäcka och komma till rätta med illegala avfallsverksamheter. Hur länsstyrelserna arbetar för att etablera en sådan samverkan ser dock olika ut i olika regioner. Vissa kommuner upplever att de inte får det samverkansstöd från länsstyrelsen som de har behov av. En kommun nämnde att den kommunala miljösamverkan i deras region, i avsaknad av samverkansstöd från länsstyrelsen, tagit initiativ till att genomföra en samverkansinsats riktat mot illegal avfallshantering.

Det framhölls även att riktade tillsynsprojekt genom regional miljösamverkan ofta är effektiva och lätta att få gehör för hos den politiska nämnden, men att det finns behov av förbättringar när det gäller planeringsunderlag i den regionala samverkan.

Flera kommuner lyfte att det krävs en viss grundkunskap om ämnesområdet för att samverkan ska bli ändamålsenlig. En del mindre kommuner menade också att deltagande i befintliga samverkansformer kräver att resurser avsätts. Det är en utmaning för myndigheter som redan har begränsad tid och tillgång till personal, särskilt personer med rätt kompetens.

Mindre kommuner uppgav dock att de sätter stort värde i samverkan där större kommuner ingår eftersom de ofta har mer resurser än dem. Det medför att de i en samverkan ofta gör huvuddelen av det administrativa arbetet med att exempelvis ta fram checklistor som de mindre kommunerna sedan kan ta del av, vilket minskar resursåtgången för de mindre kommunerna.

Att starta och driva samverkansprojekt inom avfallsområdet framhölls som viktigt, men förutsätter också viss kunskap om hur arbetet bör utföras, samt tillgång till upprättade och aktuella kontaktlistor till personer på andra berörda myndigheter. Det uppgavs finnas vissa brister i dessa avseenden i nuläget.

3.2.16 Det krävs mer samverkan mellan kommuner och brottsbekämpande myndigheter

De kommuner som upplevt problem med organiserad brottslighet på något sätt beskrev att de har en relativt väl utvecklad samverkan mellan den kommunala tillsynsmyndigheten och brottsbekämpande myndigheter, särskilt Polismyndigheten. Andra kommuner inom samma region beskrev hur detta ”smittar av sig” på så sätt att exempelvis poliser inom samma region har hört om den samverkan som finns i tätorten kopplad till avfallsbrottslighet, och att det har medfört att det blivit lättare för dessa kommuner att upprätta kontakt med dessa poliser.

Flera deltagare framhöll också att de inte bedriver sitt arbete utifrån ett polisiärt tankesätt. Arbetssättet är därför i flera avseenden inte särskilt väl anpassat för att motverka illegal avfallshantering. Polismyndigheten ansågs således vara en viktig samarbetspart i arbetet mot avfallsbrottslighet. Men en del kommuner framhöll att Polisen har begränsade resurser att understödja tillsynsmyndigheterna, exempelvis gällande att ta över ärenden som inte omfattas av tillsynsmyndigheternas primära uppdrag. Brister kring detta föranleder en oro för att ärenden i vissa fall inte blir

hanterade på ett korrekt sätt. I en del kommuner behöver samarbetet med Polisen därför utvecklas och tydligare kontaktvägar upprättas för att underlätta och effektivisera tillsynsarbetet.

3.3 Dialog med Strategiska miljöskyddsgruppen

Nedan redogörs för uppgifter som inhämtades i samband med Strategiska miljöskyddsgruppens möte den 8 december 2023. På mötet framförde enhetschefen för miljötillsynsenheten på länsstyrelsen i Skåne ett förslag från samtliga länsstyrelser som ansvarar för tillsyn mot gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT-länsstyrelser), som är relevant för uppdraget. Förslaget och strategiska miljöskyddsgruppens synpunkter på det återges därför nedan. Vidare redovisas gruppens syn på länsstyrelsernas behov av resurser och förstärkningar kopplat till tillsyn mot illegal avfallshantering.

3.3.1 Förslag om nationell samordnare

GRÖT-länsstyrelserna framhöll att en nationell samordnare för arbetet mot illegal avfallshantering bör inrättas för samtliga länsstyrelser. Det behövs för att likrikta, koordinera och effektivisera arbetet, exempelvis med tillsynsvägledning och operativ tillsyn. Det finns ganska stora skillnader mellan länen avseende hur långt de kommit i arbetet mot illegal avfallshantering. Generellt bedöms länen som ansvarar för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter ha ett försprång i förhållande till övriga län. En samordnare skulle kunna bidra till att jämna ut dessa skillnader.

Vidare framfördes att en nationell samordnare skulle kunna tjäna som en länk mellan länsstyrelserna, och även mellan länsstyrelserna och nationella myndigheter som exempelvis Naturvårdsverket. Funktionen kan också ansvara för gemensamma digitala samverkansytan där erfarenheter och gemensamma informationsmaterial kan spridas till andra myndigheter och bidra till kunskapshöjning.

GRÖT-länsstyrelserna menade att samordningsbristerna på området liknar de som låg till grund för beslutet om att tillsätta en nationell Seveso-samordnare. Det initiativet har dessutom visat på goda resultat i linje med förväntningarna.

Behovet av en samordningstjänst för illegal avfallshantering uppskattades uppgå till ca 50 % av en årsarbetskraft, finansieringsfrågan återstår dock att lösa. Det påtalades att om samma finansieringslösning skulle komma att tillämpas som för Seveso-samordnaren, det vill säga att samtliga länsstyrelser bistår med medel ur sina respektive förvaltningsanslag, vore det av vikt att i möjligaste mån värna medel som avsätts för operativt tillsynsarbete.

Strategiska miljöskyddsgruppen bekräftade behovet av en nationell samordnare, och delar problembilden. Det framhölls att en del små län tenderar att bli mer defensiva och har svårare att vara pådrivande i tillsynsarbetet, än större län. En

samordnare skulle därför kunna stötta de mindre länen, samt exempelvis bidra i arbetet med regeringsuppdrag på området, vilket kräver viss koordinering.

Vidare menade strategiska miljöskyddsgruppen att arbetet behöver stärkas upp i samtliga län och att tillsynen behöver likriktas. En samordnare kan driva på, se till att frågan om illegal avfallshantering prioriteras och att samtliga länsstyrelser bidrar aktivt till ett sådant arbete. En nationell samordningsfunktion gör det också möjligt att skapa en gemensam överblick av vad som sker på området. Samordningsvinsterna ansågs sammanfattningsvis vara flera och viktiga, men det betonades att många länsstyrelser har en ansträngd ekonomisk situation. Av det skälet bedöms det behövas externt tillförda medel för att finansiera en samordningstjänst för länsstyrelsernas arbete mot illegal avfallshantering.

3.3.2 Behov av resurser och förstärkningar

I gruppen lyftes att arbete med frågor som rör illegal avfallshantering bedrivs på både lokal, regional och nationell nivå. Men vissa län förefaller inte prioritera arbetet i den särskilda gruppen för regional miljöbrottssamverkan i nödvändig utsträckning, vilket försvårar möjligheterna att bygga upp en ändamålsenlig och effektiv regional miljösamverkan. Mer resurser behövs därför för att stärka arbetet med den regionala miljöbrottssamverkan.

Vidare framhölls att på vissa länsstyrelser minskar medel avsatta för tillsyn och att neddragningar medför att tillsynsfrekvensen inte alltid motsvarar behoven. Ett län menade att tillkommande uppgifter som exempelvis inte omfattas av den ordinarie tillsynen, riskerar att prioriteras bort, däribland illegal avfallshantering. Det betonades också att om det inte vore för de särskilda medel som tilldelats länsstyrelserna hade många län troligtvis inte jobbat särskilt mycket med frågan alls. Resurstillskottet har möjliggjort att arbetet har förstärkts betydligt men deltagarna såg ett ytterligare utökat behov av resurser på området.

Ett mindre län menade att grundproblemet är att för lite medel avsätts för tillsyn generellt. Att specifika pengar tilldelats för arbete mot illegal avfallshantering gör det dock lättare att argumentera för vikten av att prioritera detta arbete. Representanten menade att resursmässiga prioriteringar är ofrånkomliga, och gör att tillsynsarbetet i deras län ofta får stå tillbaka till förmån för exempelvis regional miljöbrottssamverkan och tillsynsvägledning.

Strategiska miljöskyddsgruppen uttryckte att det är svårt att göra kvalificerade bedömningar av personalbehov, men bedömer att de årsarbetskrafter som respektive länsstyrelse har avsatt för arbete mot illegal avfallshantering inte motsvarar behoven. Hur många årsarbetskrafter som behöver tillföras för att motsvara det uppskattade behovet varierar mellan de 21 länsstyrelserna. Gruppen bedömer att behovet ungefär motsvarar 1–2,5 årsarbetskrafter för ett enskilt län. Uppskattningen innefattar inte den tid som en eventuell tillsättning av en nationell samordnare skulle kräva.

3.4 Tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter

Nedan redovisas de behov av resurser och förstärkningar som tillsynsmyndigheterna har uttryckt kopplat till tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter.

3.4.1 Länsstyrelsernas tillsyn

De behov som har framförts av de fem länsstyrelserna som ansvarar för tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter presenteras nedan.

MÅLEN FÖR TILLSYVEN BEHÖVER SES ÖVER

Länsstyrelserna ser behov av att Naturvårdsverket konkretiserar och tydliggör målen för tillsynen inom gränsöverskridande avfallstransporter. Nuvarande mål upplevs vara för övergripande och omfattande att det blir orealistiskt att kunna uppnå målet. Tillsynen som genomförs idag riskerar att ske utifrån olika prioriteringsgrunder och inriktningar.

SAMVERKAN BEHÖVER FÖRDJUPAS OCH BREDDAS

Länsstyrelserna ser ett behov av att öka den befintliga samverkan mellan länsstyrelser, Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Naturvårdsverket på både operativ och strategisk nivå. Samverkan behöver också utvidgas så att den omfattar fler myndigheter, till exempel Skatteverket och Transportstyrelsen, för att kunna göra tillsynen effektivare.

KOMPETENSHÖJANDE INSATSER KRÄVS

Länsstyrelsen föreslår ett införande av en nationell utbildning med kunskapskrav för handläggare och inspektörer som arbetar inom tillsynen och att en digitalt tillgänglig återkommande utbildning tas fram av Naturvårdsverket. De områden som länsstyrelserna ser behov av mer utbildning inom är kring avfallskoder i Baseldirektivet samt kring lagstiftning och särskilt samsyn kring frågor som rör bedömningar av avfall, upphörande av avfall och biprodukter. Länsstyrelserna för också fram behovet av utökade utbildningsinsatser kring farligt gods och ADR, särskilt kopplat till provtagning samt arbetsmiljö vid arbete med farligt gods och farligt avfall.

KONTROLLERNA BEHÖVER BLI EFFEKTIVARE OCH SÄKRARE

För att kontrollen ska kunna bedrivas effektivt och för att länsstyrelserna ska kunna kvarhålla och omhänderta avfall ser de behov av kontrollplatser med möjlighet att lasta av avfall och gods inomhus. Behovet av kontrollplatser finns på många ställen i landet, till exempel nära gränskontroller eller vid hamnar.

Länsstyrelserna ser behov av att självständigt kunna genomföra kontroller i hamnar eller vid järnvägar där möjlighet att bryta plombering av container idag saknas.

Länsstyrelsen är idag beroende av att genomföra kontroll i hamnar tillsammans med Tullen, Kustbevakningen eller Polisen.

Länsstyrelserna ser ett behov av att, i syfte att minska riskerna för arbetsmiljön, förbättra den utrustning som de använder i tillsynen för att skydda personalen och kunna bedöma avfallets karaktär. Länsstyrelserna ser också behov av att kunna genomföra egen provtagning av avfall, till exempel för att på plats kunna avgöra förekomst av kvicksilver eller radioaktivt avfall.

Länsstyrelserna föreslår att Naturvårdsverket öppnar en jourtelefon med öppettider som täcker de tider som länsstyrelserna har beredskap för att hantera och upptäcka illegala gränsöverskridande transporter. Naturvårdsverkets tillgänglighet sträcker sig till kontorstider vilket upplevs som en begränsning för länsstyrelsernas arbete, till exempel när återtag av transporter från utlandet, eller vid transit, behöver hanteras.

Länsstyrelserna anser också att framtagande av gemensamma rutiner och mallar för tillsynsarbetet skulle öka likvärdigheten i tillsynen.

TILLGÅNGEN TILL INFORMATION BEHÖVER ÖKA

Länsstyrelserna ser behov av att utreda möjligheterna att kunna dela information mellan hamnar rörande exportförbud för avfall för att förhindra utförsel. Vidare finns önskemål om att länsstyrelserna ska kunna få tillgång till Trafikverkets system kring tågtrafik för att underlätta tillsynen.

ARBETET KRÄVER FLER ÅRSARBETSKRAFTER

Länsstyrelserna anser att det är viktigt att ta fram nya, konkreta och mer realistiska mål för tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter. Detta för att kunna göra en bättre skattning av hur mycket personalresurser som åtgår i tillsynen för att kunna nå målen. En viktig aspekt är att tillsynsområdet, gränsöverskridande avfallstransporter, bedrivs av fem länsstyrelser för samtliga länsstyrelsernas räkning. Detta inom områden som är betydligt större än det egna länet, vilket påverkar kostnaderna kopplade till tillsynen så som utgifter för resor och övernattningskostnader för tillsynspersonal.

Länsstyrelserna har gjort följande uppskattning av behovet av personalresurser utifrån nuläget. Resursbehovet uttrycks i form av årsarbetskrafter, enligt nedan:

Länsstyrelsen Norrbotten: 11,6

Länsstyrelsen Gävleborg: minst 7

Länsstyrelsen Stockholm: 15

Länsstyrelsen Västra Götaland: 10

Länsstyrelsen Skåne: 15

3.4.2 Naturvårdsverkets tillsyn

Nedan följer en kort sammanställning av Naturvårdsverkets resursbehov kopplat till tillsyn mot gränsöverskridande avfallstransporter.

Naturvårdsverket har ansvar för hanteringen i form av kommunikation kring praktisk hantering av transport, beslut och samverkan inom eller utanför landet kopplat till illegala avfallstransporter som upptäcks i Sverige, eller som har skickats från Sverige och upptäcks utomlands. Arbetet sker i nära samverkan med länsstyrelserna eller med myndigheter utomlands. Erfarenheten från arbetet är att det behövs 3 årsarbetskrafter som arbetar heltid med frågan för att uppfylla de behov som finns. Tillkommande resurser som behövs för att stötta ovanstående hantering är resurser i form av jurist, ca 0,5-1 årsarbetskraft, samt resurser för administrativa stödjande uppgifter som IT, fakturering och diarieföring. Totalt uppgår därmed behovet till ca 4,5 årsarbetskrafter för Naturvårdsverkets tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter.

Ytterligare information om Naturvårdsverkets behov för arbetet med gränsöverskridande avfallstransporter i stort, det vill säga inklusive handläggning av tillståndsansökningar med mera, framgår av myndighetens budgetunderlag för 2025-2027.

3.5 Övriga uppgifter av relevans

Nedan redovisas en sammanställning av ytterligare uppgifter som framkommit och bedöms vara av betydelse för uppdraget. Synpunkterna har inkommit under projektets gång och relevansen har bedömts utifrån att de framhållits vid fler än ett tillfälle under projektiden eller dessförinnan, samt av fler än en person.

3.5.1 Behov av resurser och förstärkningar för tillsyn

Följande synpunkter har framkommit:

- Tillgång till tekniska hjälpmedel som drönare skulle underlätta arbetet mot illegal avfallshantering, exempelvis i tillsynssammanhang.
- Det bör avsättas medel för nationell juristkompetens på avfallsområdet, med särskilt inriktning mot illegal avfallshantering och gränsöverskridande transporter där lagstiftningen är komplicerad i flera avseenden. Det skulle utgöra ett välbehövligt stöd till både kommuner och länsstyrelser i tillsynsarbetet, eftersom tillgänglig juristkompetens på området generellt är väldigt begränsad. Det behövs därför en typ av nationell resurs som kan tillkallas vid komplicerade ärenden.
- Det finns ett behov av mer tips från allmänheten och företag i branschen för att främja arbetet mot illegal avfallshantering. Men det kräver att den allmänna kunskapen om brottsligheten höjs och att tydligare uppmaningar framförs om vikten av att lämna information till myndigheterna. Mot bakgrund av detta finnas det behov av resurser för kommunikativa insatser.

4. Sammanställning

Detta kapitel belyser de mest centrala behoven av resurser och förstärkningar som uttryckts i det underlag som inhämtats från tillsynsmyndigheterna inom ramarna för uppdraget. Vidare framförs Naturvårdsverkets övergripande kommentarer till sammanställningen, i syfte att tillföra ett mer allmänt perspektiv på tillsynens förutsättningar.

Behov av ökad samverkan

Tillsynsmyndigheterna uttrycker att det finns ett generellt, i vissa fall omfattande, behov att utveckla såväl operativ som strategisk samverkan och samordningsinsatser för att på så sätt understödja tillsynen på området. Det kräver resursförstärkningar och prioriteringar på både regional och nationell nivå. Samverkan måste i många fall skattefinansieras. Tillsynsmyndigheterna nämner särskilt följande punkter:

- En förbättrad samordning med andra myndigheter behövs för att öka möjligheterna att begränsa illegal avfallsverksamhet, exempelvis genom planering och genomförande av myndighetsgemensamma tillsynsinsatser.
- Samordning behöver ledas och organiseras på regional nivå för exempelvis framtagande av lägesbilder, strategisk planering och samordning av tillsynsinsatser samt kunskapshöjande insatser. En stärkt regional samverkan och samordning är av störst betydelse i sammanhanget, men behovet omfattar även den nationella nivån. Exempelvis behövs en nationell avfallsbrottsamordnare inom länsstyrelserna för att åstadkomma en prioritering av arbetet och likrikta tillsynen.

Behov av kompetenshöjande insatser och ett ökat inslag av granskande tillsynsmetoder

Det uttrycks ett stort behov av att höja tillsynspersonalens kompetens generellt och specifikt vad gäller avfallsbrottsligheten och tillsynsmetodik kopplat till denna. Många tillsynsmyndigheter har i nuläget svårt att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens för uppgiften vilket har en negativ inverkan på tillsynsförmågan. Nationella utbildningsinsatser för handläggare efterfrågas men även tillgång till extern specialistkompetens för att hantera mer komplexa ärenden. Kunskap och erfarenhet av tillsynsmetodik för en kontrollerande tillsyn är eftersatt. Flera tillsynsmyndigheter ser brister med den tillsynsmetodik som normalt sett utförs. Den är till stor del inriktad på tillsyn av verksamheternas egenkontroll och som utgår från att de uppgifter som verksamhetsutövaren lämnar är sanningsenliga. Tillsynsmyndigheterna uttrycker snarare ett behov av en tillsynsmetodik som i större uträkning synar de uppgifter som verksamhetsutövaren lämnar.

Behov av lägesbilder och underlag för planering av tillsyn

Tillsynsmyndigheterna uttrycker att goda förutsättningar för att planera och genomföra tillsyn i många fall saknas. Avsaknaden av en aktuell problembild försvårar för tillsynsmyndigheterna att planera tillsynsinsatser och göra tillförlitliga uppskattningar om vilka resurser som krävs.

Behov av mer personalresurser

Det uttrycks allmänt ett betydande och utbrett behov av mer resurser för tillsynspersonal. Behovet är större hos de mindre tillsynsmyndigheterna. Vidare påpekas att tillsyn i syfte att stävja avfallsbrottlighet ofta förutsätter ändrade arbetssätt och en tillsynsmethodik som är resurskrävande. Det krävs resurser för att kunna upptäcka illegal avfallsverksamhet, men att hantera ärenden när misstanke om brott har uppkommit kan i vissa fall kräva ännu större resurser för tillsynsmyndigheterna.

Tillsyn för att förebygga och upptäcka illegal avfallsbrottlighet kan dock inte resurssättas helt fristående från den ordinarie, avgiftsfinansierade tillsynen. Tillsynsresurserna behöver vara tillräckliga för att fullgöra hela det tillsynsuppdrag som myndigheten ansvarar för.

Länsstyrelserna ser behov av ett ökat resurstillskott på ca 1–2,5 årsarbetskrafter per länsstyrelse för arbetet mot illegal avfallshantering. Hur många årsarbetskrafter som behöver tillföras för att motsvara det uppskattade behovet varierar dock mellan de 21 länsstyrelserna. Uppskattningen innefattar inte den tid som en eventuell tillsättning av en nationell samordnare skulle kräva. En sådan tillsättning uppskattas motsvara 0,5 årsarbetskraft.

Länsstyrelserna som ansvarar för tillsyn mot gränsöverskridande avfallstransporter uppskattar behovet av årsarbetskrafter till minst 7 och högst 15, det varierar mellan länen. Naturvårdsverkets resursbehov för tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter uppskattas till cirka 4,5 årsarbetskrafter.

Behov av en ökad acceptans för skattefinansiering av tillsyn

Många kommunala tillsynsmyndigheter upplever att det finns utmaningar med att få acceptans för att bedriva en tillsyn som inte är uteslutande avgiftsfinansierad. Särskilt uppsökande tillsyn är svår att avgiftsfinansiera, och kan därför prioriteras bort till förmån för tillsyn som kan finansieras genom tillsynsavgifter från verksamhetsutövare. I kommuner som drabbats av illegal avfallshantering och dess följdverkningar finns generellt en högre acceptans för skattefinansierad tillsyn.

Resursmässiga skillnader mellan kommuner och län skapar också svårigheter och sårbarhet gentemot brottslighet inom avfallsområdet. Den kommun som inte bedriver denna form av tillsyn riskerar att attrahera aktörer med illegala avsikter.

Naturvårdsverkets kommentarer till sammanställningen

Ovanstående sammanställning indikerar att det finns strategiska åtgärder och förstärkningar som medför att tillsynen kan bedrivas mer effektivt, och som kan ge tillsynsmyndigheterna bättre förutsättningar att upptäcka fler illegala avfallsverksamheter. Sammanställningen indikerar också att det finns behov som inte med enkelhet kan lösas genom resursförstärkningar. Det kan exempelvis antas att ett ökat utrymme för mer personella resurser inte nödvändigtvis löser utmaningar med att rekrytera och behålla kompetent tillsynspersonal.

Tillsynen har relativt tydliga ramar och förutsättningar, till exempel i form av ingripandemöjligheter och i vilken utsträckning skattefinansierad tillsyn kan bedrivas. Lägg till att tillsynen i hög grad är decentraliserad och att tillsynsmyndigheterna är förvaltningsmyndigheter med relativt liten vana att säkerställa att tillsynspersonalen ges tillräckligt skydd mot påtryckningar, hot och våld. Omsättningen av tillsynspersonal tenderar att öka och många tillsynsmyndigheter uttrycker svårigheter med att rekrytera kompetent personal. Den ordinarie ärendehantering och tillsynsverksamheten medger litet utrymme för omprioriteringar och Naturvårdsverket konstaterar att det är svårt att finansiera tillsyn enligt miljöbalken fullt ut genom tillsynsavgifter. Delar av tillsynen kan därför behöva vara skattefinansierad vilket kräver avvägningar mellan olika behov inom kommunernas verksamhet. Det är genom tillsynsmyndigheternas miljötillsyn som merparten av avfallsbrotten upptäcks och anmäls till Polismyndigheten, vilket visar på att tillsynsmyndigheterna har en nyckelroll i arbetet mot illegal avfallshantering. Att tillsyn bedrivs på det sätt och i den omfattning som krävs är av avgörande betydelse för samhällets möjligheter att förebygga och motverka brottsligheten.

Tillsyn enligt miljöbalken syftar enbart till att åstadkomma regelefterlevnad. Överträdelse av vissa regler kan utgöra brott och tillsynsmyndigheterna är skyldiga att anmäla redan när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Naturvårdsverket ser dock att det finns en osäkerhet hos vissa tillsynsmyndigheter när det gäller sin roll och resursmässiga förmåga i detta sammanhang. Denna osäkerhet behöver överbryggas med bland annat kunskapsuppbyggnad och förbättrad samverkan, så att myndigheterna ges bättre förutsättningar att utföra sitt tillsynsuppdrag. Tillsyn, kontroll av regelefterlevnad, har generellt en starkt förebyggande effekt på regelefterlevnad. Vidare ska tillsynen i huvudsak vara riskbaserad vilket bland annat innefattar en prioritering av tillsynsobjekt, och att tillsynsmyndigheten väljer vad som ska kontrolleras när tillsyn genomförs. Med kännedom om att illegal avfallshantering ökar finns all anledning att tillsynsmyndigheterna riktar delar av sina tillsynsresurser mot kontroll av att

avfallsbestämmelserna efterlevs. I många fall sker också överträdelser av regelverk i till synes legala verksamheter. Det är dock missvisande att tro att en ökad tillsyn ensamt kan förhindra förekomsten av avfallsbrott, i synnerhet sådan brottslighet som sker i organiserad form.

Naturvårdsverket vill i detta sammanhang lyfta fram att vår svenska tillsynskultur behöver förändras så att kontrolluppdraget ges en större tyngd jämfört med idag. Den svenska tillsynskulturen har över tid utvecklats mot en tillitsbaserad tillsyn med ett uttalat syfte att stärka verksamhetens egenkontroll och egna ansvar. Den så kallade detaljtillsynen, besök på plats i syfte att kontrollera specifika bestämmelser, har därmed kommit att prioriteras ned jämfört med en bredare systemtillsyn kopplat till verksamhetsutövarens egenkontroll. Systemtillsyn är en effektiv tillsynsmetodik för verksamheter som vill göra rätt. Baksidan med en stor andel systemtillsyn är att tillsynsmyndigheternas förmåga att upptäcka regelöverträdelser försämras. De överträdelser som i nuläget ”upptäcks” är ofta baserade på uppgifter som verksamhetsutövaren själv har rapporterat in, till exempel i en miljörapport eller ett mätresultat. Balansen mellan systemtillsyn och detaljtillsyn behöver därför förändras och utvecklas. Denna aspekt bör beaktas vid genomgång av behovsutredningen och framtagande av den årliga tillsynsplanen.

Naturvårdsverket ser en styrka med att tillsynen sker samordnat inom en region, något som förutsätter en sammanhållande kraft och en långsiktig projektplanering. I viss utsträckning sker sådan samordning inom ramen för regional miljösamverkan och länsstyrelsens arbete för miljöbrottsamverkan. Naturvårdsverket bedömer dock att sådant strategiskt arbete inte sker i tillräcklig omfattning och att variationerna mellan län/regioner är stora.

5. Källförteckning

Bolinius, Stålhandske, Sörme, et al. (2022), Avfall i Sverige 2020, uppkomst och behandling. Naturvårdsverket rapport 7048, juni 2022.

<https://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1674456/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad: 2022-11-10)

Brottsförebyggande rådet, Brå (2022) Vägledning, förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling. <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2022/08/vagledning-forebygg-arbetslivskriminalitet-genom-upphandling-anpassad.pdf> (Hämtad: 2023-10-04)

Europol (2021) Serious and Organized Crime Threat Assessment. A corrupting influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organized crime.

http://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf (Hämtad: 2023-10-05)

Fråne, Hultén, Sundqvist, Viklund et al. (2017), Framtida avfallsmängder och avfallsbehandlingskapacitet. SMED (Svenska miljöemissionsdata) rapport ISSN 1653-8102; 2017:1 <https://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1077575&dswid=-4036>

Gunnarsson (2023) Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun. SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. <http://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2023/11/den-sarbara-staten.pdf> (Hämtad: 2023-11-08)

Europol och EnviCrimeNet (2015), Intelligence Project on Environmental Crime, Report on Environmental Crime in Europe.

http://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/ipec_report_on_environmental_crime_in_europe_0.pdf (Hämtad: 2023-10-15)

Institutet Mot Mutor (2023) Framträdande korruptionsrisker inom miljö och klimat. (institutetmotmutor.se) <https://www.institutetmotmutor.se/wp-content/uploads/2023/12/Framträdande-korruptionsrisker-inom-miljö-och-klimat.pdf> (Hämtad: 2024-01-08)

Interpol (2018) Nellemann, C.; Henriksen, R., Pravettoni, R., Stewart, D., Kotsovou, M., Schlingemann, M.A.J, Shaw, M. och Reitano, T. (Eds). World atlas of illicit flows. RHIPTO -Norwegian Center for Global Analyses, INTERPOL and the Global Initiative Against Transnational Organized crime.
<http://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf> (Hämtad: 2023-10-05)

Länsstyrelserna (2023) Redovisning av tillsyn över gränsöverskridande transporter och ökad tillgänglighet av tillsynen 2022, länsstyrelsen i Gävleborgs län, 31 augusti 2023

Statens offentliga utredningar (2017) Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. Betänkande av Miljötillsynsutredningen Stockholm 2017 (SOU 2017:63)

Naturvårdsverket (2023) Uppföljning av kommuners och länsstyrelser tillsyn enligt miljöbalken 2022 Redovisning till regeringen enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen. April 2023. NV-10884-22

Naturvårdsverket (2023) Dataset till: Tillsyn enligt miljöbalken - möjligheter till utveckling och förbättring. Länsstyrelsernas och kommunernas miljöbalkstillsyn 2022. <https://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1755190&dswid=-7134>

Naturvårdsverket (2023) Tillsynsvägledning om illegal avfallshantering. <http://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/illegal-avfallshantering/> (Hämtad 2023-10-02).

Naturvårdsverket, Kustbevakningen, länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms, Skåne och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten (2022) Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, redovisning av regeringsuppdrag, M2021/00438, Dnr: NV-02193-21.

Naturvårdsverket (2019) Effekter av tillsyn. Rapport 6870, maj 2019. <https://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1472335/FULLTEXT01.pdf>

Pettersson, Lena. Sveriges Radio, Kaliber (radioprogram), 2022-12-12, Olaglig avfallshantering i flera kommuner – ”letar man så hittar man” |

<http://sverigesradio.se/artikel/olaglig-avfallshantering-i-manga-kommuner-letar-man-sa-hittar-man>. (Hämtad 2023-09-18)

Polismyndigheten et al. (2023) Myndighetsgemensam lägesbild, organiserad brottslighet 2023. A215.519/2023

https://polisen.se/siteassets/dokument/organiserad_brottslighet/mgl-2023.pdf
(Hämtad 2023-11-07)

Regeringen (2021) Regeringens proposition 2021/22:1. Budgetpropositionen för 2022.

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Naturvårdsverket (NV-10992-22)