

NET
CU. CAP.

Transporter
av farligt avfall
– fungerar tillsynen?

RIR 2015:10



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-376-9

RIR 2015:10

FOTO: FREDDY ELIASSON

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2015

RiR 2015:10

Transporter av farligt avfall

– fungerar tillsynen?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-04-28

DNR: 31-2014-0184

RIR 2015:10

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har överblick och en effektiv tillsyn över gränsöverskridande och nationella transporter av farligt avfall. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Företrädare för Miljö- och energidepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, Tullverket, Polismyndigheten och Kustbevakningen.

Riksrevisor *Margareta Åberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Fredrik Engström* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Sara Berglund* och revisionsdirektör *Anna Hansson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Fredrik Engström

För kännedom:

Regeringen, Miljö- och energidepartementet

Finansdepartementet, Justitiedepartementet, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Introduktion	15
1.1 Motiv till granskning	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	16
1.3 Granskningens inriktning och avgränsningar	17
1.4 Begrepp som används i rapporten	18
1.5 Utgångspunkter	18
1.6 Metoder och genomförande	21
1.7 Disposition	22
2 Avfallstyper och transportflöden för avfall	25
2.1 Bakgrund om avfall och farligt avfall	25
2.2 Transportflöden där avfall förekommer	26
3 Tillsyn – aktörer och ansvar	33
3.1 Aktörer och tillsynsansvar över transporter och anläggningar	33
3.2 Förslag på förändringar i tillsynsansvaret	41
3.3 Sammanfattande iakttagelser	42
4 Överblick över farligt avfall, illegala transporter och tillsyn	43
4.1 Avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall	43
4.2 Uppföljning av tillsynen	50
4.3 Omfattning och kartläggningar av illegala avfallstransporter	53
4.4 Sammanfattande iakttagelser	58
5 Tillsynen över nationella avfallstransporter	59
5.1 Genomförande av tillsynen	59
5.2 Sanktioner	65
5.3 Sammanfattande iakttagelser	68
6 Tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter	69
6.1 Bakgrund om processen för tillsyn och kontroll	69
6.2 Beslut om transporten kan godkännas	70
6.3 Urval av kontrollobjekt	72
6.4 Kontroll	77
6.5 Administrativa åtgärder om fel har upptäckts	86
6.6 Straffrättsliga åtgärder om fel har upptäckts	89
6.7 Återtagande av avfallstransporter från utlandet	97
6.8 Sammanfattande iakttagelser	98

forts

7	Slutsatser och rekommendationer	101
7.1	Komplex system medför utmaningar för tillsynen	102
7.2	Bristande överblick och dålig spårbarhet för farligt avfall försämrar förutsättningarna för tillsynen	103
7.3	Varierande tillsynsnivåer, ineffektivt arbetssätt och bristande uppföljning	104
7.4	Sanktionerna avskräcker troligtvis inte oseriösa aktörer	106
7.5	Rekommendationer	107
Bilagor		
Bilaga 1	Metodbeskrivning för enkätundersökning	109
Bilaga 2	Enkätformulär	111
Bilaga 3	Syftet med tillsynen samt tillsynsansvar och aktörer	121
Bilaga 4	Åtgärder vid olagliga gränsöverskridande avfallstransporter 2009–2013	123
Bilaga 5	Beskrivning av straffrättsliga åtgärder efter kontroll	127

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har överblick och en effektiv tillsyn över gränsöverskridande och nationella transporter av farligt avfall.

Granskningens bakgrund

Motiv: Det är viktigt att farligt avfall tas om hand på ett korrekt sätt för att avfallet inte ska påverka miljön och människors hälsa på ett negativt sätt. Det har dock under lång tid funnits problem med att farligt avfall skickas illegalt till länder där det ofta inte kan tas om hand på ett säkert sätt. Den främsta drivkraften bakom illegala avfallstransporter är stora förtjänster i kombination med låg upptäcktsrisk och låga straff. Illegal handel med avfall har ökat i betydelse på senare tid och området är attraktivt för organiserad brottslighet.

Det svenska systemet för tillsyn över avfallstransporter karaktäriseras av många aktörer på olika nivåer och med olika befogenheter. Tillsynsansvaret för avfallstransporter delas mellan länsstyrelserna och kommunerna. Samverkan behöver också ske med Polismyndigheten, Tullverket och i vissa fall Kustbevakningen. Naturvårdsverket beslutar om vissa gränsöverskridande transporter får genomföras. Det betyder att det behövs styrning och samordning för att systemet för tillsyn ska fungera på ett effektivt sätt.

Syfte: Syftet med granskningen har varit att undersöka om regeringen och ansvariga myndigheter har överblick och en effektiv tillsyn över gränsöverskridande och nationella transporter av farligt avfall. Fokus i granskningen ligger på att beskriva och analysera hur systemet för denna tillsyn är utformat och hur det fungerar. En viktig del i detta är att belysa brister i olika delar av systemet. Granskningen belyser inte dessa områden fullständigt, utan avsikten är att kunna ge en övergripande bedömning av systemet i sin helhet.

Genomförande: Riksrevisionen har genomfört ett stort antal intervjuer med departement, myndigheter och andra relevanta aktörer. Syftet med intervjuerna har främst varit att samla in uppgifter om hur tillsynen bedrivs och ta del av de olika aktörernas syn på hur tillsynen fungerar. Riksrevisionen har även samlat in befintliga data om exempelvis utförda kontroller, upptäckta olagliga transporter, samt administrativa och straffrättsliga åtgärder. För att få en bild av kommunernas tillsyn över avfallstransporter skickades även en enkät till samtliga kommunala tillsynsmyndigheter. I enkäten ställdes både frågor som berörde kommunernas tillsyn över hantering av farligt avfall på anläggningar och frågor om kommunernas tillsyn över transporter av avfall. Riksrevisionen har även studerat lagstiftning, rapporter och andra dokument.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns brister i systemet för tillsyn över transporter av farligt avfall. 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 hälsa. Bristerna handlar bland annat om att det saknas överblick över avfallet och olaglig verksamhet, att det finns luckor i tillsynen, att arbetssätt 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.

Komplex system medför utmaningar för tillsynen

Länsstyrelserna har det huvudsakliga tillsynsansvaret när det gäller gränsöverskridande avfallstransporter, medan kommunerna har tillsynsansvar för nationella avfallstransporter. Både länsstyrelser och kommuner har tillsynsansvar för olika typer av anläggningar som hanterar avfall. Vidare behöver tillsynsmyndigheterna samverka med andra myndigheter. Till exempel kan Polismyndigheten behöva biträda tillsynsmyndigheterna med att stoppa och öppna transporter. Det är vanligt att tillsynen över avfallstransporter initieras av någon av de samverkande myndigheterna. När misstänkt olagliga avfallstransporter upptäcks av Tullverket, Polismyndigheten eller Kustbevakningen behöver tillsynsmyndigheten oftast medverka för att göra en bedömning av avfallet. De olika behörigheterna medför att de olika aktörerna blir beroende av varandra och ofta behöver samarbeta vid samma enskilda tillsynstillfälle.

När det gäller länsstyrelsernas tillsynsansvar över gränsöverskridande avfallstransporter finns det ett förslag om att ansvaret huvudsakligen ska koncentreras till fem länsstyrelser. Regeringen har också tillfört extra resurser till dessa fem utpekade länsstyrelser men har hittills inte genomfört någon ändring av tillsynsansvaret. Enligt Riksrevisionens bedömning leder detta till en otydlig situation både för de fem utpekade länsstyrelserna och för de övriga länsstyrelserna. Otydligheten gäller bland annat om resurser ska satsas på området eller inte.

Bristande överblick och dålig spårbarhet för farligt avfall försämrar förutsättningarna för tillsynen

Den svenska statistiken över hur mycket farligt avfall som uppkommer och behandlas innehåller stora osäkerheter. Enligt tillgänglig statistik var skillnaden mellan uppkommet och behandlat farligt avfall 680 000 ton 2012. Enligt Riksrevisionen är det i dagsläget inte möjligt att bedöma om den betydande skillnaden enbart beror på brister i statistiken eller om det även är så att farligt avfall försvinner. När det gäller de illegala avfallstransporternas omfattning har det inte gjorts någon skattning på nationell nivå i Sverige. På regional nivå har det gjorts en kartläggning i Norrbottens län. Denna kartläggning visar att det förekommer en omfattande illegal avfallshantering.

Enligt Riksrevisionen medför den bristande överblicken försämrade möjligheter att använda resurserna för tillsynen på ett effektivt sätt. För närvarande pågår ett utvecklingsarbete på området. Bland annat har Naturvårdsverket fått ett uppdrag av regeringen att förbättra avfallsstatistiken och ta fram ett förslag till spårbarhetssystem. Riksrevisionen ser mycket positivt på detta och vill framhålla vikten av att ett system som medger spårbarhet i praktiken realiserar.

Oklart om tillsynsnivåerna är tillräckliga

Tillsynen över nationella avfallstransporter är begränsad. Endast ett fåtal kommuner bedriver tillsyn över nationella avfallstransporter på eget initiativ. Det är även relativt sällsynt att kommunerna genomför tillsyn i samverkan med andra aktörer. Sammantaget innebär detta att det på många håll i landet inte bedrivs någon tillsyn över nationella avfallstransporter. Däremot bedriver de flesta kommuner tillsyn över avfallshanteringen och dokumentationen på anläggningar där farligt avfall uppkommer. Riksrevisionens utgångspunkt är att även om tillsyn av avfallshanteringen på anläggningar är viktig, behövs även tillsyn av själva avfallstransporterna.

Bristen på information om legala och illegala avfallsströmmar medför att det inte går att bedöma om antalet kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter är tillräckligt. Antalet kontroller i hela landet av gränsöverskridande avfallstransporter har dock enligt officiella uppgifter ökat från 25 till 250 mellan 2009 och 2013.

I granskningen har dessutom framkommit att tillsynen över det avfall som importeras till Sverige är begränsad. Det sker visserligen en dokumentkontroll inför beslut om att godkänna avfallsimporter, men generellt sett ingen kontroll av själva transporterna. När det gäller transporter av anmälningspliktigt avfall från Norge till Sverige finns det en risk för att de inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning av vare sig svenska eller norska myndigheter.

Brister i effektiviteten i genomförandet av tillsynen

Bristen på information om bland annat avfallsströmmar och olaglig verksamhet medför att förutsättningarna för en riskbaserad tillsyn inte finns på plats i Sverige. Granskningen visar även att tillsynen i praktiken inte baseras på riskbedömningar i tillräcklig utsträckning.

Tullverkets och länsstyrelsernas arbetssätt vid kontrollen av avfallsexporter kan effektiviseras. I många fall skulle det mest effektiva arbetssättet vara att tillsynen sker i hamnarna eftersom Tullverket där ofta har möjlighet att skanna transporterna med hjälp av röntgenutrustning. På senare år har dock Tullverket anpassat tullkontrollen till de stora hamnarnas krav på att gods ska vara klarerat innan det kommer in i hamnen, genom att Tullverket och länsstyrelserna ofta genomför tillsynen ute på anläggningar i landet. Det innebär i sin tur långa resor och att tillgång till röntgenutrustning saknas.

Den personal på länsstyrelserna som arbetar med tillsyn av avfallstransporter är endast tillgänglig under kontorstid. Det försvårar tillsynen utanför kontorstid, eftersom

till exempel Polismyndigheten eller Tullverket inte kan få tillsynsmyndighetens bedömning när de upptäcker en misstänkt otillåten avfallstransport. Exempelvis har det förekommit att misstänkt olagliga avfallstransporter har släppts utan kontroll på grund av att länsstyrelsens personal inte har varit tillgänglig. Också när det gäller övriga myndigheters tillgänglighet finns det problem.

Brister i uppföljningen av tillsynen

Uppföljningen av tillsynen över avfallstransporter är begränsad. Kommunernas tillsyn över nationella avfallstransporter följs i princip varken upp av länsstyrelserna eller Naturvårdsverket. Detta innebär att det saknas en samlad bild av denna tillsyn. Länsstyrelsernas tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter följs upp i viss utsträckning, främst genom att Naturvårdsverket sammanställer antalet genomförda kontroller och antalet upptäckta olagliga gränsöverskridande avfallstransporter och årligen rapporterar detta till EU. Rapporteringen innehåller dock stora osäkerheter. Naturvårdsverkets senaste övergripande uppföljning av tillsynen över nationella avfallstransporter gjordes 2007. Myndighetens senaste uppföljning av tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter gjordes 2010. Bristerna i uppföljningen innebär att möjligheterna till lärande och utveckling inom tillsynen är små. Vidare har varken regeringen eller Naturvårdsverket någon tillförlitlig bild över hur tillsynen bedrivs.

Sanktionerna avskräcker troligtvis inte oseriösa aktörer

Granskningen visar att när olagliga gränsöverskridande avfallstransporter har upptäckts, har den vanligaste åtgärden varit att länsstyrelsen utfärdar ett föreläggande om exportförbud. Det är dock inte säkert att avfallet därmed hindras från att lämna Sverige. Det förekommer att länsstyrelsens förelägganden kommer i retur exempelvis på grund av att mottagaren inte kunnat hittas. Föreläggandena blir då i praktiken verkninglösa. Vidare har miljöstraffavgifter för överträdelser av reglerna om gränsöverskridande avfallstransporter påförts i få fall.

Granskningen visar vidare att det ofta är svårt att använda de svenska straffbestämmelserna på olagliga gränsöverskridande avfallstransporter. Det är oklart när brottet *försök till otillåten avfallstransport* inträffar. Dessutom är handlingar av förberedande karaktär inte straffbelagda, såvida det inte är fråga om grov smuggling. Kombinationen av straffbestämmelsernas utformning och Tullverkets och länsstyrelsernas arbetssätt leder ofta till att straffrättsliga åtgärder inte kan aktualiseras för misstänkt olagliga gränsöverskridande avfallstransporter. Det beror på att dessa myndigheters gemensamma kontroller av avfallstransporter numera oftast genomförs innan transportererna har börjat röra sig mot Sveriges gräns. Det anses då oklart om försökspunkten är nådd. Brottanmälan har gjorts i få fall av allvarigare överträdelser som upptäckts vid dessa kontroller. Svårigheterna att använda straffbestämmelserna kan minska den avskräckande effekten av sanktionerna.

Riksrevisionens rekommendationer

Granskningen har visat att systemet för tillsyn över transporter av farligt avfall på många sätt inte fungerar i dagsläget. De myndigheter som ingår i systemet har olika befogenheter, vilket medför att tillgänglighet och resurser hos en enskild myndighet påverkar andra myndigheters möjligheter att genomföra tillsynen. Det medför att systemet blir sårbart. Tillsynen över nationella avfallstransporter är även mycket begränsad. För att skapa förutsättningar för ett effektivt system bör *regeringen* därför se över ansvar och roller för tillsynen över nationella och gränsöverskridande avfallstransporter på en övergripande nivå. Eftersom området har ett betydande inslag av brottslig verksamhet, finns anledning att i en sådan översyn också beakta de brottsbekämpande myndigheternas ansvar och roller.

Riksrevisionen anser också att ett antal förbättringar behöver genomföras omgående för att höja effektiviteten i tillsynen. Riksrevisionen ger följande rekommendationer:

- *Regeringen* bör se till att illegala avfallstransporter kartläggs på nationell och regional nivå. I ett sådant arbete bör såväl brottsbekämpande myndigheter som tillsynsmyndigheter involveras.
- *Regeringen* bör säkerställa att ett spårbarhetssystem som medger faktisk spårbarhet införs inom rimlig tid. Som ett led i detta bör regeringen överväga att tidigare lägga leveranstiden för Naturvårdsverkets uppdrag att ta fram ett förslag till spårbarhetssystem och förbättra statistiken.
- *Regeringen* bör snarast besluta om hur länsstyrelsernas tillsynsansvar ska vara organiserat.
- *Regeringen* bör utreda om de svenska straffreglerna beträffande otillåtna avfallstransporter behöver ändras.
- *Naturvårdsverket* bör förbättra uppföljningen av insatserna beträffande gränsöverskridande avfallstransporter, bland annat eftersom uppgifterna idag är osäkra och ofullständiga.
- *Naturvårdsverket* och *länsstyrelserna* bör förbättra uppföljningen av tillsynen över nationella avfallstransporter.
- *Tullverket* bör utreda möjligheten att i större utsträckning genomföra kontroll av avfallstransporter i hamnområden. Det kan vara relevant att i detta sammanhang undersöka lösningar som används i andra länder, till exempel i Nederländerna.
- *Tullverket* bör se till att fler importsändningar med avfall väljs ut för kontroll.
- *Länsstyrelserna* bör se till att tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter är riskbaserad och täcker alla relevanta avfallsströmmar in i och ut ur Sverige.
- *Länsstyrelserna* bör tillsammans med *Polismyndigheten*, *Tullverket* och *Kustbevakningen* förbättra möjligheterna att genomföra tillsyn över avfallstransporter dygnet runt.

1 Introduktion

1.1 Motiv till granskning

Efter narkotika- och vapenhandel är miljöbrott den största illegala verksamheten i världen.¹ Illegal avfallsexport till andra länder, främst utvecklingsländer, är ett globalt miljöproblem. Den illegala avfallsexporten påverkar människors hälsa och miljön eftersom de mottagande länderna ofta saknar kapacitet att ta hand om avfallet på ett säkert sätt. Den främsta drivkraften bakom illegala avfallstransporter är stora förtjänster i kombination med låg upptäcktsrisk och låga straff. Det finns kopplingar till annan gränsöverskridande grov brottslighet, exempelvis bedrägerier, skattebrott, stölder, penningtvätt samt narkotika- och människosmuggling.² Eurojust³ och Europol⁴ har uppmärksammat att illegal handel med avfall har ökat i betydelse. Det inkluderar illegala transporter av farligt avfall till tredje land, främst Afrika och Asien. En anledning till detta är enligt Europol ökade avfallsmängder och höga priser för avfallshantering, vilket gör området attraktivt för organiserad brottslighet.⁵

Problemet med att farligt avfall skickas till utvecklingsländer uppstod delvis som en följd av att ökade miljökrav i västvärlden under 1980-talet medförde högre kostnader för att ta hand om avfall. För att hantera detta problem antogs Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall.⁶ Enligt konventionen ska farligt avfall tas om hand på ett korrekt sätt och så nära källan som möjligt. Gränsöverskridande

¹ Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), *Strategisk utblick 2013*, s 65 f.

² Rikskriminalpolisen, Finanspolisen, *Grov organiserad miljöbrottslighet. Sammanställning av information kring storskalig/grov/organiserad miljöbrottslighet*, rapport 2010-01-20, s. 5 samt United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), *Eco-Crime and Justice – Essays on Environmental Crime* (2010) s. 55 f. och Naturvårdsverket, *Från avfallshantering till resurshushållning. Sveriges avfallsplan 2012–2017*, Rapport 6502, s. 105 f.

³ Eurojust har till syfte att underlätta och förbättra samordningen och samarbetet mellan de nationella myndigheterna i samband med bekämpning av grov gränsöverskridande brottslighet som berör Europeiska unionen.

⁴ Europol – European Police Office.

⁵ Eurojust, *Strategic Project on Environmental Crime – Report*, November 2014, s. 16; Europol, *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2013*, s. 30.

⁶ Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall, Basel den 22 mars 1989.

transporter av farligt avfall ska minskas till ett minimum. Sverige⁷ och EU har ratificerat konventionen. EU har genomfört Baselkonventionen genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (härefter kallad EU:s avfallstransportförordning).⁸

Länge saknades tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter i Sverige. Svenska myndigheter började kontrollera gränsöverskridande avfallstransporter 2009–2010. En orsak till att tillsynsverksamheten kom igång var att EU-kommissionen hade besökt flera medlemsstater, däribland Sverige, för att öka medvetenheten om avfallsproblematiken och om EU:s avfallstransportförordning. Dessutom hade World Customs Organization (WCO) anordnat kontrolloperationen Demeter i vilken tullmyndigheter från 64 länder, däribland Sverige, deltog. Under den 50 dagar långa operationen beslagtogs 30 000 ton olagligt farligt avfall.⁹

I förstudien till denna granskning framkom att det finns betydande problem när det gäller tillsyn av gränsöverskridande och nationella avfallstransporter i Sverige. Ett grundläggande problem är att det inte finns någon tillförlitlig statistik eller överblick över avfallsströmmarna. Även kunskapen om omfattningen av det illegala flödet är begränsad. Bilden av de insatser som genomförs är också bristfällig. Ansvar och resurser är utspridda på flera aktörer, vilket riskerar att leda till en bristande helhetssyn, en ineffektiv tillsyn och i vissa fall rent dubbelarbete. Vissa uppföljningar av området har gjorts av Naturvårdsverket och området har även delvis belysts i Avfallsutredningen.¹⁰ Det har dock inte genomförts någon övergripande genomlysning av systemet för tillsyn över avfallstransporter. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen gjort bedömningen att det är motiverat att granska hur systemet som helhet fungerar.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att ge underlag för att besvara den övergripande revisionsfrågan: Har regeringen och ansvariga myndigheter överblick och en effektiv tillsyn över gränsöverskridande och nationella transporter av farligt avfall?

För att besvara den övergripande revisionsfrågan har nedanstående revisionsfrågor undersökts:

⁷ SÖ 1991:22.

⁸ EUT L 190, 12.7.2006, s. 1, Celex 32006R1013.

⁹ Intervju med Tullverket 2014-04-22, World Customs Organization, *Operation Demeter Executive summary – Customs joint operation to combat illegal transboundary movement of waste between Europe, Asia/Pacific and Africa 23 March – 11 May 2009*.

¹⁰ SOU 2012:56, *Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering*.

- Finns det brister som begränsar effektiviteten i tillsyns- och sanktionssystemen? I vilket utsträckning begränsas effektiviteten av brister i lagstiftningen?
- Är ansvarsfördelningen ändamålsenlig och resurserna väl utnyttjade? Arbetar myndigheterna effektivt inom ramen för givna resurser?
- Är data och statistik tillförlitliga?

Granskningen omfattar regeringen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, Tullverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Kustbevakningen. Kommunernas tillsynsverksamhet granskas inte, men uppgifter om denna har samlats in för att få en helhetsbild av hur systemet fungerar och för att kunna bedöma de statliga aktörernas insatser. Kommunernas tillsyn bedrivs av kommunala tillsynsmyndigheter som i vissa fall kan vara till exempel en gemensam nämnd för flera kommuner.¹¹

1.3 Granskningens inriktning och avgränsningar

Fokus i granskningen ligger på att beskriva och analysera hur systemet för kontroll och tillsyn av gränsöverskridande och nationella transporter av farligt avfall är utformat och hur det fungerar. En viktig del i detta är att belysa brister i olika delar av systemet. Granskningen belyser inte dessa områden fullständigt utan avsikten är att kunna ge en övergripande bedömning av systemet i sin helhet.

Granskningen belyser inte närmare generella problem med den statliga tillsynsvägledningen på miljöområdet. Detta område har nyligen belysts av Statskontoret.¹²

Inom miljötillsynen i stort och vad gäller lagföringen av miljöbrott finns ett flertal strukturella problem, exempelvis att tillsynsmyndigheternas benägenhet att anmäla miljöbrott har minskat på senare tid och att det finns brister i Polismyndighetens hantering av ärenden om miljöbrott.¹³ Granskningen går inte djupare in på sådana problem annat än som en bakgrund.

Farligt avfall kan i vissa fall även vara farligt gods och därmed beröras av särskilda regler för transport av farligt gods. Granskningen berör inte tillsynen enligt detta regelverk. Tillsynen över farligt gods omnämns dock i vissa delar av rapporten eftersom olagliga transporter av farligt avfall upptäckts vid den tillsynen.

¹¹ I rapporten används begreppen kommunal tillsynsmyndighet och kommun synonymt.

¹² Statskontoret, *Vägledning till en bättre tillsyn – En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*, 2014:17.

¹³ Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, *Strategier mot miljöbrott*, s. 12 och 15.

1.4 Begrepp som används i rapporten

Nedan följer en beskrivning av vissa begrepp¹⁴ som används i denna rapport.

Bortskaffande: En avfallshantering som innebär att den som innehar avfall gör sig av med avfallet utan att det återvinns, till exempel genom deponering på eller under jordytan, eller lämnar det till någon som samlar in eller transporterar bort det.

Gränsöverskridande avfallstransport: En avfallstransport som rör sig över Sveriges gräns eller är avsedd att göra det.

Införsel: Import till Sverige från länder utanför EU och införsel från länder inom EU.

Nationell avfallstransport: En avfallstransport som är avsedd att genomföras inom Sverige utan att röra sig över Sveriges gräns.

Olaglig eller illegal avfallstransport: En avfallstransport som inte sker i enlighet med gällande lagstiftning, i straffrättsligt och/eller administrativt hänseende.

Utförsel: Export till länder utanför EU och utförsel till länder inom EU.

Återvinning: Avfallshantering som innebär att avfallet kommer till nytta som ersättning för annat material eller förbereds för att komma till sådan nytta eller en avfallshantering som innebär förberedelse för återanvändning.

1.5 Utgångspunkter

1.5.1 Syftet med tillsynen över transporter av farligt avfall

Av EU:s avfallsdirektiv¹⁵ framgår att medlemsstaterna behöver vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att farligt avfall produceras, insamlas och transporteras samt även lagras och behandlas så att miljön och människors hälsa skyddas. I svensk lagstiftning finns de grundläggande bestämmelserna om avfallshantering ur ett miljö- och hälsoperspektiv i miljöbalken (1998:808) och i avfallsförordningen (2011:927). En miljöriktig hantering av farligt avfall är också viktig för att bidra till att vissa av Sveriges nationella miljö kvalitetsmål uppfylls.

¹⁴ Begreppen som används är inte legaldefinitioner.

¹⁵ Artikel 17 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv nr 2008/98 (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3–30, Celex 32008L0098).

Bestämmelser specifikt om gränsöverskridande avfallstransporter finns i EU:s avfallstransportförordning som är till alla delar bindande och utgör omedelbart gällande rätt i Sverige. Målet med förordningen är att garantera miljöskydd vid transport av avfall. I förordningen fastställs förfaranden och krav för transporter av avfall mellan medlemsstater samt för export och import från och till EU. Medlemsstaterna ska genomföra inspektioner och kontroller för att säkerställa efterlevnaden. När det gäller kontroll av nationella avfallstransporter fastställs att medlemsstaterna ska upprätta ett lämpligt system som beaktar behovet av samordning med gemenskapssystemet.¹⁶ Tillsynsansvaret för avfallstransporter definieras i svensk lagstiftning i miljöbalken och miljötillsynsförordningen. Detta beskrivs närmare i kapitel 3 i denna rapport. Av miljöbalken framgår att tillsynen ska säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.¹⁷ Av miljötillsynsförordningen framgår att bestämmelserna om tillsyn i miljöbalken bland annat ska tillämpas vid tillsyn av att EU:s avfallstransportförordning följs.¹⁸

Sammanfattningsvis ska det finnas tillsyn över gränsöverskridande och nationella transporter av farligt avfall för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna om avfallstransporter i avfallsdirektivet, avfallstransportförordningen och i svensk rätt. Vidare är tillsyn över avfallstransporter och tillsyn över hantering av avfall vid anläggningar sammanhängande delar i ett system vars syfte är att säkerställa att farligt avfall hanteras på ett miljöriktigt sätt.

1.5.2 *En effektiv tillsyn*

Bestämmelsen i EU:s avfallstransportförordning om efterlevnad i medlemsstaterna angav tidigare inte hur kontrollen skulle vara utformad för att vara effektiv eller hur många kontroller som borde genomföras.¹⁹ En skärpning av bestämmelserna om tillsyn i förordningen beslutades dock i maj 2014. Skärpningen innebär att medlemsstaterna senast den 1 januari 2017 ska ha fastställt inspektionsplaner som baseras på en riskbedömning. Syftet är bland annat att fastställa det lägsta antalet inspektioner som krävs. Riskbedömningen ska omfatta särskilda avfallsströmmar och källor till olagliga transporter och även beakta underrättelsebaserade uppgifter vid behov och där sådana finns tillgängliga. Sådana uppgifter kan utgöras av utredningar av polis- och

¹⁶ Artikel 1, 33 och 50 samt preambel (42) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006.

¹⁷ 26 kap. 1 § MB.

¹⁸ 1 kap. 4 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁹ Av miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheterna ”i nödvändig utsträckning” ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken. Se 26 kap. 1 § MB.

tullmyndigheter samt analyser av kriminell verksamhet.²⁰ Av detta följer enligt Riksrevisionen att tillsynen ska vara planerad, baserad på en riskbedömning och att en lämplig omfattning av tillsynen ska fastställas. För att myndigheterna ska kunna göra detta krävs att de har tillgång till tillräckliga data om avfallsströmmar samt underrättelsebaserade uppgifter om källor till olagliga transporter. Också erfarenheter från genomförd tillsyn kan användas för att fastställa en rimlig nivå för antalet kontroller. Även om kravet på inspektionsplaner inte gäller än behöver förberedelser vidtas för att kravet ska kunna uppfyllas i tid.

Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas i statens verksamhet. När det gäller tillsynen över avfallstransporter innebär detta enligt Riksrevisionen att tillsynen ska genomföras på ett kostnadseffektivt sätt. Att utgå från en riskbedömning i planeringen av tillsynen ökar möjligheterna till en kostnadseffektiv tillsyn eftersom resurser kan sättas in där de gör mest nytta.

Med tanke på att systemet för kontroll och tillsyn av avfallstransporter karaktäriseras av många olika aktörer på olika nivåer är det enligt Riksrevisionen även viktigt att samordning och samarbete sker där det behövs. En fungerande tillsyn förutsätter även utbyte mellan de olika aktörerna av information som är nödvändig för tillsynen. Det är även viktigt att ansvar och ansvarsfördelning är tydligt definierade och att myndigheterna har tillräckliga befogenheter för att genomföra tillsynsverksamheten.

1.5.3 *Effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner*

Av EU:s avfallstransportförordning²¹ framgår att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen och vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

I miljöbalken²² anges att tillsynsmyndigheterna ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Regeringen betonade vid införandet av straffbestämmelsen *otillåten avfallstransport*²³ att det är av grundläggande betydelse för samhället att skapa ett system som innebär effektiv kontroll över transporter med avfall. EU:s avfallstransportförordning skapar enligt

²⁰ Artikel 1 punkt 3 a) och b). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 660/2014 av den 15 maj 2014 om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall. (EUT L 189, 27.6.2014, s. 135–142, Celex 32014R0660). Som skäl för ändringarna anges i preambel (2) till ändringsförordningen bland annat att en adekvat planering av inspektioner av avfallstransporter är nödvändig för att fastställa vilken kapacitet som behövs för inspektionerna och för att effektivt förhindra olagliga transporter.

²¹ Artikel 50 (1) EU:s avfallstransportförordning.

²² 26 kap. 1 § MB.

²³ 29 kap. 4 a § MB.

regeringen förutsättningar för miljöanpassade avfallstransporter men enligt regeringen måste sanktionerna för överträdelser vara effektiva och anpassade till överträdelsernas allvar för att få genomslag.²⁴

För att sanktioner ska kunna påföras för illegala transporter är det enligt Riksrevisionen även viktigt att ett tillräckligt antal kontroller genomförs och att de genomförs på ett sådant sätt att de möjliggör sanktioner. Om sanktionerna är alltför få eller inte tillräckligt kännbara finns det en risk att den avskräckande effekten uteblir.

1.5.4 *Uppföljning av tillsynen*

Tillsynsverksamheten bör enligt Riksrevisionen följas upp så att regeringen och de ansvariga myndigheterna får en bild av hur tillsynen fungerar. Detta är nödvändigt för att kunna säkerställa att systemet för kontroll och tillsyn fungerar och är ändamålsenligt och för att kunna vidta förbättringsåtgärder i de fall tillsynen inte fungerar.

1.6 Metoder och genomförande

1.6.1 *Intervjuer och dokumentstudier*

Inom ramen för granskningen har ett stort antal intervjuer genomförts med företrädare för Miljödepartementet, Naturvårdsverket, Tullverket, fyra länsstyrelser, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Stockholms stad samt intresse- och branschorganisationen Avfall Sverige. Syftet med intervjuerna har varit att samla in uppgifter om de olika delarna av tillsynsverksamheten samt att ta del av de olika aktörernas syn på hur tillsynen fungerar. Vi har även studerat relevant lagstiftning, rapporter och andra dokument av relevans för granskningen.

1.6.2 *Data*

Riksrevisionen har samlat in befintliga data om avfallsströmmar, avfallsmängder, misstänkt illegala avfallstransporter som inte anmäls, antal anmälda brottsmisstankar samt uppgifter om lagföring och administrativa sanktioner från Naturvårdsverket, Tullverket, Brottsförebyggande rådet (Brå) och Åklagarmyndigheten. Vi har även samlat in data från Tullverket och Naturvårdsverket om antalet kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter. Syftet med datainsamlingen har dels varit att få en överblick

²⁴ Prop. 2009/10:35 s. 23, bet. 2009/10:MJU 20, rskr. 2009/10:200. Utskottet gick i sitt betänkande inte närmare in på regeringens bedömningar utan angav att det inte kunde komma till någon annan slutsats än att den föreslagna lagstiftningen var ändamålsenlig.

över vilka uppgifter som finns, dels att där så är möjligt använda uppgifterna för att beskriva tillsynen och utfallet av tillsynen.

1.6.3 *Enkät till kommuner och frågor till länsstyrelser*

Eftersom inga eller mycket knapphändiga uppgifter fanns tillgängliga om kommunernas tillsyn över nationella avfallstransporter skickades en webbaserad enkät ut till samtliga kommunala tillsynsmyndigheter. I enkäten ställdes både frågor som berörde kommunernas tillsyn över hantering av farligt avfall på anläggningar och frågor om kommunernas tillsyn över transporter av avfall, eftersom det finns en nära koppling mellan tillsynen på dessa två områden. Några frågor om ansvarsfördelning och samarbete mellan kommunerna och länsstyrelserna ställdes också i enkäten. Nästan 60 procent av de kommunala tillsynsmyndigheterna svarade på enkäten. En bortfallsanalys som Riksrevisionen låtit genomföra tyder på att bortfallet inte snedvrider resultaten. I bilaga 1 beskrivs Riksrevisionens metod samt resultaten av bortfallsanalysen närmare. I bilaga 2 finns enkätformuläret.

Miljötillsynen av hanteringen av farligt avfall på anläggningar genomförs av länsstyrelsen eller kommunen beroende på typ av anläggning och om tillsynsansvar har delegerats till kommunen av länsstyrelsen. För att komplettera bilden av tillsynen på anläggningarna ställdes därför även några frågor om länsstyrelsernas tillsyn till Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Även frågor om ansvarsfördelning och samarbete mellan kommunerna och länsstyrelserna ställdes till dessa länsstyrelser.

Riksrevisionen har också i ett frågeformulär ställt kompletterande frågor till samma fem länsstyrelser om hur tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter bedrivs.²⁵

1.7 **Disposition**

I kapitel 2 ges en kort beskrivning av avfallstyper och avfallsströmmar. I kapitel 3 beskrivs de ansvariga aktörerna på området och ansvarsfördelningen mellan dem. I kapitel 4 redovisas i vilken utsträckning det finns en överblick över farligt avfall, illegal hantering och tillsynsverksamheten. Kapitel 5 innehåller en redogörelse av Riksrevisionens iakttagelser om tillsynen över nationella

²⁵ Riksrevisionen har utgått från att dessa fem länsstyrelser bör de vara de som arbetar mest aktivt med tillsyn och har högst kompetens på området, eftersom de har fått extra anslag för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter. Även om det inte går att generalisera svaren till övriga 16 länsstyrelser, är det ett rimligt antagande att de inte bedriver tillsyn i högre utsträckning än de fem tillfrågade länsstyrelserna.

avfallstransporter. I kapitel 6 redovisas iakttagelser om genomförandet av tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter och åtgärder med anledning av denna tillsyn. Kapitel 7 innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer med anledning av de iakttagelser som gjorts i granskningen.

2 Avfallstyper och transportflöden för avfall

I detta kapitel beskriver Riksrevisionen vad avfall respektive farligt avfall är och huvudsakliga transportflöden där avfall förekommer. Vi redovisar även en överblick över de viktigaste avfallsströmmarna till och från Sverige.

2.1 Bakgrund om avfall och farligt avfall

Avfall är ett ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Avfall kan upphöra att vara avfall om det genomgår ett återvinningsförfarande, uppfyller specifika kriterier och det finns en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål.²⁶

Historiskt sett har avfallsmängderna ökat när ekonomisk tillväxt och konsumtion har ökat. Avfallet har en stor negativ inverkan på miljön och klimatet. Ökad efterfrågan och minskad tillgång på råvaror och mineraler har lett till att resursutnyttjande av avfallet kommit alltmer i fokus.

EU-kommissionen har i ett beslut²⁷ upprättat en förteckning över vilket avfall som ska anses vara farligt avfall. Kommissionens bedömning har grundats på att farligt avfall kan anses ha minst en av följande egenskaper:²⁸ explosivt, oxiderande, brandfarligt, irriterande, hälsoskadligt, giftigt, cancerframkallande, frätande, smittfarligt, reproduktionstoxiskt, mutagent, allergiframkallande eller ekotoxiskt.

Konjunkturinstitutet skattade 2009 att avfallsmängderna i Sverige ökar under perioden 2006–2030. Enligt myndigheten uppstår inte någon absolut frikoppling av avfall från ekonomisk tillväxt, det vill säga att avfallet minskar fastän ekonomin växer, för något avfallsslag eller inom någon sektor. Däremot beräknas en så kallad relativ frikoppling ske för vissa avfallsslag genom att de ökar i långsammare takt än den ekonomiska tillväxten. Generellt sett växer

²⁶ Artikel 3.1. och 6 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv. EUT L 312, 22.11.2008, s. 3–30, Celex 32008L0098.

²⁷ Kommissionens beslut av den 18 december 2014 om ändring av beslut 2000/532/EG om en förteckning över avfall enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG (2014/955/EU). Förteckningen återges i bilaga 4 till avfallsförordningen (2011:927).

²⁸ Bilaga III till avfallsdirektivet.

mängden farligt avfall snabbare än mängden icke farligt avfall.²⁹ Mängden farligt avfall växer snabbare än BNP.³⁰

Avfallshanteringen omsätter mycket stora belopp. Enligt en skattning 2011 uppgick marknaden för avfallshandling enbart inom EU-15³¹ och Norge till cirka 80 miljarder euro.³²

2.2 Transportflöden där avfall förekommer

2.2.1 Flödet av avfall mellan anläggningar

Figur 1 nedan visar förenklat flödet av farligt avfall mellan anläggningar inom Sverige och mellan anläggningar i Sverige och utlandet. Ofta sker transporter i flera steg mellan olika anläggningar, till exempel flera olika mellanlager. Något som inte framgår av bilden är att avfallet också kommer från privatpersoner (till exempel elavfall) och byggnationer (till exempel asbest och förorenade jordar) till en anläggning för insamling, mellanlagring eller förbehandling. Av bilden framgår inte heller det olagliga flödet av avfall, vilket sker vid sidan av det lagliga flödet. Anläggningar i utlandet kan vara sådana där avfall antingen uppkommer, samlas in, mellanlagras, förbehandlas eller återvinns/bortskaffas. I avsnitt 3.1.1 och 3.1.2 kompletteras figuren med aktörer i tillsynen över avfallstransporter och avfallshandling vid anläggningar.

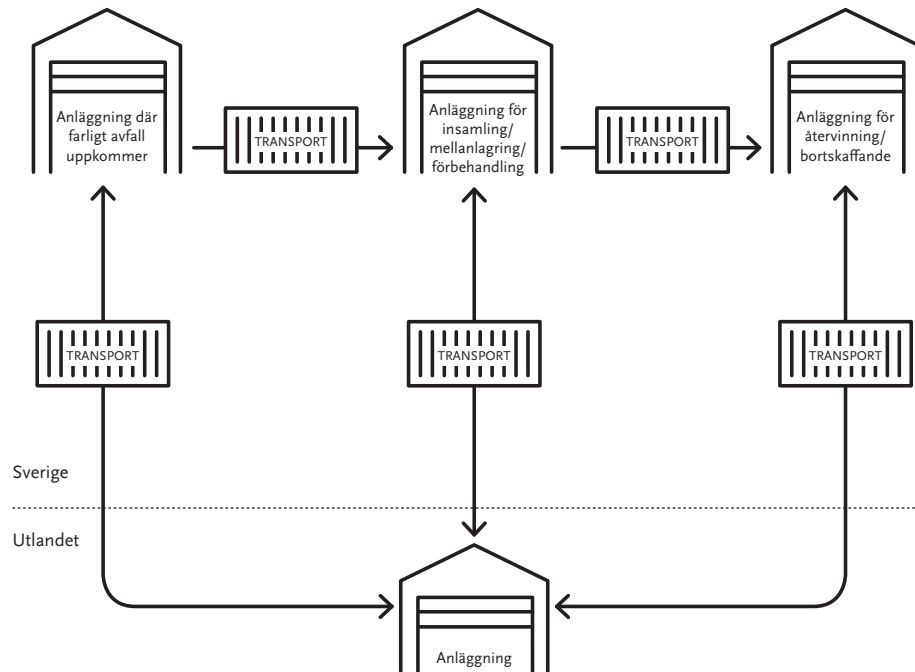
²⁹ Konjunkturinstitutet, (2009), *Future Waste Scenarios for Sweden based on a CGE-model*, Working Paper No. 109, s. 2 f.

³⁰ Lundmark, R., och Samakovlis, E., (2011), *Avfall – Återvinna, bränna eller slänga?* s. 10.

³¹ Begreppet EU-15 omfattar de femton medlemsstaterna i EU före anslutningen av 10 kandidatländer den 1 maj 2004, det vill säga följande stater: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

³² Beloppet avser marknaden för handtering av hushållsavfall och icke farligt industriavfall. Se Fras, K., Europeiska kommissionen, Directorate-General Environment, *Implementation of EU Waste legislation*, presentation vid EUROSAI Working Group on Environmental Auditing seminarium Auditing Waste Management, Oslo 3–4 maj 2011. För Sveriges del har Konkurrensverket skattat att år 2006 omsatte företagen på den svenska avfallsmarknaden knappt 35 miljarder kronor, se Konkurrensverket (2008), *Upphandling av avfallstjänster*, Rapport 2008:4, s. 47. Konsultföretaget PricewaterhouseCoopers har skattat att omsättningen på den svenska avfallsmarknaden ökade från 14 miljarder kronor år 2004 till drygt 19 miljarder kronor år 2008, se PricewaterhouseCoopers (2009) *Den svenska avfallsmarknaden*, s. 7.

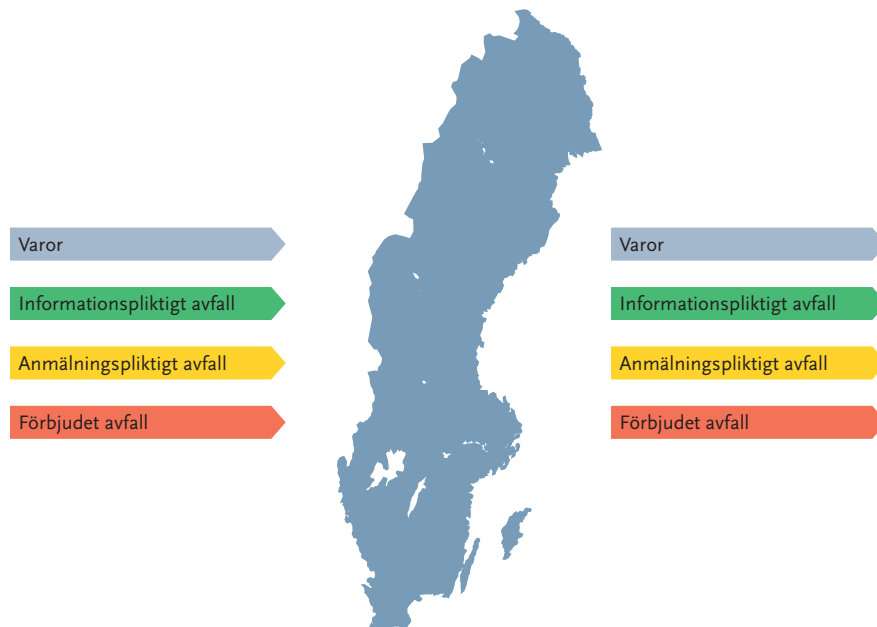
Figur 1 Flödet av farligt avfall mellan anläggningar



2.2.2 Gränsöverskridande transportflöden där farligt avfall förekommer

Figur 2 nedan visar översiktligt de gränsöverskridande transportflöden till och från Sverige där farligt avfall kan förekomma. Under figuren beskriver vi de olika flödena närmare. I kapitel 6 återkommer vi till dessa flöden i samband med beskrivningar av myndigheters tillsyns- och kontrollinsatser för gränsöverskridande avfallstransporter.

Figur 2 Gränsöverskridande transportflöden där farligt avfall förekommer



Det som avgör kategoriseringen av avfallet som förbjudet, anmälningspliktigt eller informationspliktigt är:

- vilken typ av avfall det gäller (farligt eller icke farligt) och om olika avfallstyper har blandats
- vilket destinationsland transporten har
- vad destinationslandets lagstiftning om avfall anger
- om avfallet ska återvinnas eller bortskaffas.

Avfall kan också ha klassificerats som begagnade varor eller inte klassificerats överhuvudtaget. Gränsdragningen i sådana fall beskrivs under rubriken Varor nedan.

Förbjudet avfall

Avfall är förbjudet att transportera i flera fall:³³

- när avfall ska bortskaffas i land utanför EU och Efta³⁴
- när anmälningspliktigt avfall (däribland farligt avfall) ska transporteras till ett land som inte är medlem i EU eller OECD

³³ E-post från Naturvårdsverket 2015-03-27.

³⁴ Se artikel 34 och 36 i EU:s avfallstransportförordning. Efta är en förkortning av Europeiska frihandelssammanslutningen.

- när transporten inte överensstämmer med destinationslandets lagstiftning
- när avfall som innehåller ämnen som bryter ned ozonskiktet ska exporteras utanför EU³⁵
- när andra ämnen som det finns restriktioner för att skicka utanför EU ska exporteras
- när den behöriga myndigheten i avsändarlandet har anledning att tro att avfallet inte kommer att behandlas på ett miljöriktigt sätt i mottagarlandet.

Det är tillåtet att föra in alla typer av avfall till Sverige under förutsättning att mottagaren, där så krävs, har tillstånd till eller har gjort anmälan om verksamheten. Vidare krävs att Naturvårdsverket i egenskap av ansvarig myndighet i Sverige inte invänder mot transporten i samband med prövningen av om transporten kan godkännas, se avsnitt 6.2.

Anmälningsskyldigt avfall

Utförelse av anmälningsskyldigt avfall får ske endast till OECD-länder och EU-länder. Avfallet i denna kategori är ofta av typen farligt avfall (se avsnitt 2.1). Till anmälningsskyldigt avfall räknas också hushållsavfall, eftersom avfallet är blandat och kan innehålla farligt avfall.

Innan gränsöverskridande transporter av anmälningsskyldigt avfall får ske måste ett särskilt tillstånd utfärdas. Avfallsinnehavaren måste ansöka om ett sådant tillstånd hos behörig myndighet i avsändarlandet. Myndigheten bedömer utifrån dokumentationen om den föreslagna transporten är tillåten enligt EU:s avfallstransportförordning och den nationella lagstiftningen. De behöriga myndigheterna i avsändarlandet, mottagarlandet samt eventuella transitländer beslutar om transporten kan godkännas. Efter att transporten har ägt rum, ska den behöriga myndigheten i avsändarlandet erhålla två dokument från destinationslandet:

- bekräftelse om att avfallet har anlänt till mottagande anläggning
- bekräftelse om att avfallet har behandlats.

Informationskyldigt avfall

Informationskyldigt avfall får transporteras om avsändaren uppfyller kravet att avfallet ska åtföljas av ett dokument som innehåller viss information om avfallet, transportdag, avsändare, mottagare och mottagningstidpunkt.³⁶

³⁵ E-post från Naturvårdsverket 2015-01-21; artikel 12 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1005/2009 av den 16 september 2009 om ämnen som bryter ned ozonskiktet (EUT L 286, 31.10.2009, s. 1–30, Celex 32009R1005).

³⁶ Artikel 18 och annex VII EU:s avfallstransportförordning.

Avfallet som omfattas av proceduren för informationspliktigt avfall anses generellt sett som mindre skadligt för miljön och människors hälsa. Exempel på informationspliktigt avfall är pappers-, plast-, glas-, metall- och skrotavfall som inte är blandat.

Överträdelser av reglerna om export av informationspliktigt avfall från Sverige har bland annat gällt att anmälningspliktigt avfall har klassificerats som informationspliktigt avfall. Till exempel klassas plast och metall separat som informationspliktigt avfall, men om det blandas ska det klassas som anmälningspliktigt avfall. Det har också hänt att mottagare av informationspliktigt avfall i exempelvis Kina eller Hong Kong inte har varit godkända, vilket är ett krav.³⁷

En annan situation som ställer till problem är när informationspliktigt avfall har blandats med annat avfall. Om det informationspliktiga avfallet blandats med annat avfall i sådan omfattning att återvinning av avfallet på ett miljöriktigt sätt omöjliggörs, är det istället anmälningspliktigt avfall. Det är dock svårt för myndigheterna att bevisa att inblandningen av annat avfall omöjliggör en miljöriktig återvinning av avfallet.³⁸

Varor

Reglerna³⁹ om avfallstransporter bygger på att det är fråga om transport av avfall, så reglerna är inte tillämpliga vid transport av varor (eller produkter). Det är dock vanligt att avfall avsiktligt eller oavsiktligt betecknats som varor. Ett exempel är att begagnade varor har bedömts vara i så dåligt skick att de istället utgör avfall. Den vanligaste situationen då transport av farligt avfall identifierats och fått exportförbud är just att utförseln inte anmälts som utförsel av avfall utan som utförsel av varor. Det kan exempelvis handla om elektronik, bilar eller kylskåp.⁴⁰

³⁷ Intervju med Naturvårdsverket 2014-10-17; e-post från Naturvårdsverket 2015-03-25.

³⁸ Eurojust, *Strategic Project on Environmental Crime. Report*, november 2014, s. 17.

³⁹ Här avser vi främst EU:s avfallstransportförordning.

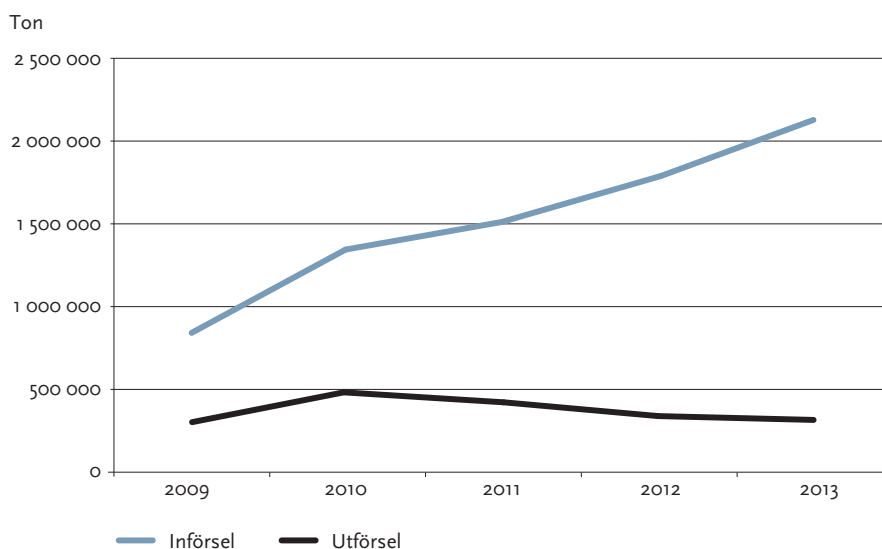
⁴⁰ Intervju med Naturvårdsverket 2014-10-17.

2.2.3 Avfallsströmmar till och från Sverige

Det saknas data om införsel till och utförsel från Sverige av informationspliktigt avfall.⁴¹

Figur 3 nedan visar införsel till och utförsel från Sverige av anmälningspliktigt avfall under åren 2009–2012. Data om utförsel och införsel i figuren avser de mängder som anmälts till Naturvårdsverket i samband med ansökan om beslut om huruvida transporten kan godkännas.

Figur 3 Införsel* till och utförsel** från Sverige av anmälningspliktigt avfall 2009–2013, ton



Källa: Naturvårdsverket.

* Av den anmälda mängden för införsel utgjorde farligt avfall 222 600 ton 2012 och 228 810 ton 2013.

** Av den anmälda mängden för utförsel utgjorde farligt avfall 271 821 ton 2012 och 263 279 ton 2013.

Av figur 3 framgår att mängden anmälningspliktigt avfall som anmälts för införsel var cirka 2,5 gånger större 2013 än 2009. Orsaker till detta är troligen att kapaciteten för avfallsförbränning i Sverige är större än de tillgängliga avfallsmängderna sedan 2010.⁴² Det finns flera planer på utbyggnad av förbränningsanläggningar i Sverige, vilket kan hänga samman med att avfallsmängden på sikt väntas öka. Enligt Avfall Sverige uppgick 2012 den befintliga kapaciteten för förbränning av avfall i Sverige till cirka 5,4 miljoner ton. Från 2016 och framåt kan förbränningskapaciteten i Sverige uppgå till mellan 6,2 och 6,9 miljoner ton. Vid en jämförelse med prognosen

⁴¹ Ibid. En orsak är att det informationspliktiga avfallet inte behöver anmälas till och godkännas av behöriga myndigheter.

⁴² Naturvårdsverket, *Från avfallshandling till resurshushållning. Sveriges avfallsplan 2012–2017*, rapport 6502, s. 27 f.

för avfallsmängder fram till 2020 kan behandlingskapaciteten överstiga avfallsmängderna med mellan 0,5 och 2,0 miljoner ton.⁴³

Sverige är också en betydande importör av avfall för återvinning, inte minst elavfall. Bland annat har Boliden Mineral tredubblat kapaciteten för återvinning av elektronikskrot vid Rönnskärsverken, vilket har medfört att anläggningen är en av världens största för återvinning av elektronikskrot.⁴⁴

Av figur 3 framgår vidare att mängden anmälningspliktigt avfall som anmälts för utförelse från Sverige ökade kraftigt 2010 för att därefter minska 2011–2013, dock till en något högre nivå än för 2009.

Den främsta drivkraften för laglig avfallsexport är att det finns en betalningsvilja i avsändarlandet att täcka merkostnaden för transport och omlastning till behandlingslandet, i förhållande till kostnaden för alternativ behandling i avsändarlandet. Andra drivkrafter för laglig avfallsexport kan vara begränsad kapacitet i avsändarlandet att behandla avfallet på ett lagligt sätt. Här kan också förekomsten av olika förbud och ekonomiska styrmedel påverka.⁴⁵

⁴³ Avfall Sverige Utveckling, Rapport E2013:04, *Kapacitetsutredning 2013 – Avfallsförbränning till år 2020*, s. 2 f och s. 14. Med begreppet avfallsmängder avses i rapporten den mängd blandat avfall som återstår efter källsortering till materialåtervinning och biologisk behandling. Enligt rapporten kan generellt konstateras att aktörerna ofta inte utnyttjar hela mängden enligt tillstånden.

⁴⁴ Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), *Strategisk utblick 2013*, s. 68.

⁴⁵ Avfall Sverige Utveckling, Rapport E2013:04, *Kapacitetsutredning 2013 – Avfallsförbränning till år 2020*, s. 15; European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production, Working Paper 2/2012, *Transboundary shipments of waste in the European Union. Reflections on data, environmental impacts and drivers*, s. 28 f.

3 Tillsyn – aktörer och ansvar

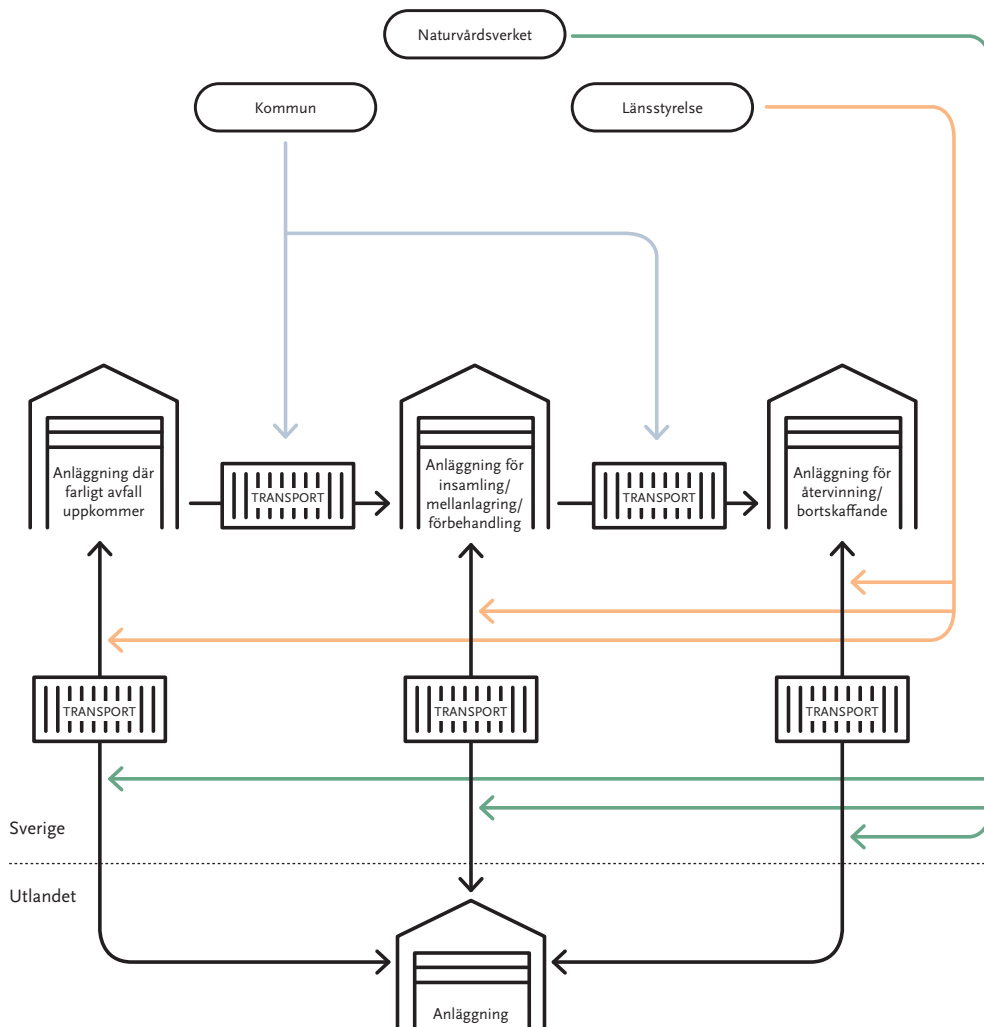
Detta kapitel beskriver de olika aktörerna och deras ansvar i systemet för tillsyn och kontroll över avfallstransporter och hantering av farligt avfall vid anläggningar. Eftersom antalet aktörer är stort kommer vi först att beskriva aktörerna i tillsynen över avfallstransporter. Därefter beskriver vi aktörerna i tillsynen över anläggningar där farligt avfall uppkommer eller hanteras.

3.1 Aktörer och tillsynsansvar över transporter och anläggningar

3.1.1 *Många aktörer med uppdelade befogenheter i tillsynen över avfallstransporter*

Figur 4 nedan visar översiktligt de olika aktörerna vid tillsyn över avfallstransporter (de ikoner som i figuren är märkta med ordet Transport). Transporterna kan antingen vara nationella eller gränsöverskridande. Olika transportmedel kan användas, till exempel lastbil, tåg eller fartyg. Avfallet i transporterna kan transporteras i containrar eller utan containrar. De olika aktörernas ansvar beskrivs efter figuren.

Figur 4 Tillsynsansvar för avfallstransporter



Samverkande myndigheter



Polismyndigheten



Tullverket



Kustbevakningen

- Beslutar om godkännande av gränsöverskridande avfallstransporter till och från Sverige där detta krävs. Ansvarar för återtagande av olagliga avfallstransporter som upptäcks i utlandet.
- Tillsynsansvar för nationella avfallstransporter.
- Tillsynsansvar för gränsöverskridande avfallstransporter både vid gräns och inom landet.

Nationella avfallstransporter

Kommunerna har ansvar för tillsynen över nationella transporter av avfall inom den egna kommunen⁴⁶ (se de ljusblå pilarna i figuren ovan). Det finns enligt miljöbalken en allmän skyldighet för tillsynsmyndigheter att samarbeta med varandra och med andra statliga och kommunala organ som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.⁴⁷ När det gäller avfallstransporter kan samarbetskyldigheten avse exempelvis Polismyndigheten, utöver andra tillsynsmyndigheter. Till exempel är det nödvändigt med biträde av polis för att kunna stoppa transporter längs vägen.⁴⁸

Gränsöverskridande avfallstransporter

Länsstyrelserna har tillsynsansvar inom det egna länet för sådana transporter som regleras i EU:s avfallstransportförordning⁴⁹. Det innebär att länsstyrelserna har det huvudsakliga tillsynsansvaret för gränsöverskridande avfallstransporter (se de gula linjerna i figuren ovan). Länsstyrelserna ska, på samma sätt som kommunerna, inom tillsynen samarbeta med varandra och med andra statliga och kommunala organ.⁵⁰ Utöver detta har regeringen reglerat att länsstyrelserna i tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter ska samverka med Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen.⁵¹ Tillsynsansvaret avser avfallstransporter både vid gräns och inom Sverige.

Länsstyrelserna utfärdar också tillstånd att transportera farligt avfall inom Sverige. För att förebygga brott mot miljöbalken och för att effektivt hantera sådana brott ska länsstyrelsen verka för samarbete mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de myndigheter som svarar för tillsyn enligt miljöbalken.⁵²

Tidigare hade kommunerna och länsstyrelserna ett gemensamt tillsynsansvar över gränsöverskridande transporter av avfall.⁵³ Detta medförde enligt Naturvårdsverket att tillsynsmyndigheterna upplevde ansvarsfördelningen som

⁴⁶ Tillsynsansvaret för transporter följer av att kommunerna ansvarar för tillsynen över avfallshanteringen inom den egna kommunen. Se 15 kap. 3 § och 26 kap. 3 § MB.

⁴⁷ 26 kap. 6 § MB.

⁴⁸ Intervju med Miljödepartementet 2014-09-08; e-post från Polismyndigheten 2014-06-19.

⁴⁹ 2 kap. 28 § 1 st. 2. miljötillsynsförordningen (2011:13).

⁵⁰ 26 kap. 6 § MB.

⁵¹ 2 kap. 28 § 2 st. miljötillsynsförordningen (2011:13).

⁵² 1 kap. 17 § 2 st. miljötillsynsförordningen (2011:13)

⁵³ Bilaga till den numera upphävda förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

otydlig och att det kunde vara oklart vilken myndighet som skulle ta ansvar i det enskilda fallet.⁵⁴

I den nuvarande miljötillsynsförordningen från 2011 förtydligade regeringen att länsstyrelserna har tillsynsansvar för transporter som regleras i EU:s avfallstransportförordning.⁵⁵ Kommunerna har enligt Naturvårdsverket dock även fortsatt ett visst tillsynsansvar för gränsöverskridande avfallstransporter eftersom det finns en viss överlappning mellan EU:s avfallstransportförordning och miljöbalken. Kommunernas tillsyn utgår från miljöbalken, inte från EU:s avfallstransportförordning. Om kommunen skulle upptäcka en misstänkt olaglig gränsöverskridande avfallstransport kan den enligt Naturvårdsverket välja mellan att antingen lämna över ärendet till länsstyrelsen eller att tillämpa miljöbalkens regler. När det gäller ansvarsfördelningen i specifika fall råder Naturvårdsverket länsstyrelser och kommuner att komma överens om hanteringen.⁵⁶

När länsstyrelsen med hjälp av Polismyndigheten kontrollerar gränsöverskridande avfallstransporter på väg påträffas även olagliga nationella avfallstransporter. I sådana fall måste kommunen kontaktas. Av de länsstyrelser som Riksrevisionen tillfrågat om tillsynen över avfallstransporter anger flera att tillsynen skulle underlättas och dubbelarbete minimeras om även länsstyrelserna ges behörighet att utöva tillsyn över nationella avfallstransporter.⁵⁷

Naturvårdsverket beslutar om godkännande av gränsöverskridande transporter av anmälningspliktigt avfall till och från Sverige. Om en illegal avfallstransport från Sverige upptäcks i utlandet ansvarar Naturvårdsverket för återtagande av avfallet till Sverige, eller att det omhändertas i mottagarlandet. Om en illegal avfallstransport från utlandet upptäcks i Sverige ska Naturvårdsverket kontakta den ansvariga myndigheten i avsändarlandet. Den utländska myndigheten ansvarar för återtagande till utlandet, eller för att det omhändertas i Sverige (se de gröna linjerna i figuren ovan). Naturvårdsverket har tillsynsansvar i dessa frågor.⁵⁸

⁵⁴ Naturvårdsverket, *Transport av avfall över gränserna – En utvärdering av brister, svårigheter och förutsättningar i den operativa tillsynen*, rapport 6347, mars 2010.

⁵⁵ 2 kap. 28 § miljötillsynsförordningen.

⁵⁶ Intervju med Naturvårdsverket, 2014-10-17; Naturvårdsverkets webbplats <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfallstransporter/Gransoverskridande/Tillsynsansvar-avfallstransporter/>, besökt 2015-02-10.

⁵⁷ E-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12; e-post från Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-01-14; e-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13.

⁵⁸ 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Naturvårdsverket kan bland annat påföra miljöstraffavgift om transportdokument inte inkommer till myndigheten, se 11 kap. förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.

Samverkande myndigheter

Polismyndigheten utför kontroll av farligt gods och annan trafikrelaterad kontroll på väg och kan i samband med sådan kontroll samverka med länsstyrelse och kommun i deras tillsyn över avfallstransporter. Myndigheten har också en biträdesroll gentemot länsstyrelser och kommuner vid deras tillsyn över avfallstransporter. Länsstyrelser och kommuner kan begära handräckning av Polismyndigheten för att få tillträde vid tillsyn. Polismyndigheten utreder ifråga om avfallstransporter brott enligt miljöbalken.

Tullverket utför tullkontroll av export till och import från land utanför EU. Tullkontrollen sker genom granskning av dokumentation och varuundersökning. Tullverket kan i samband med tullkontroll samverka med länsstyrelsen vid tillsynen av gränsöverskridande transporter ut ur samt in i EU men inte vid transporter inom EU. Tullverket utreder ifråga om avfallstransporter brott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och miljöbalken.

Kustbevakningen utför tillsyn över lastsäkring och farligt gods i hamnars landområden. Myndigheten kan i samband med sådan tillsyn samverka med länsstyrelser och kommuner i deras tillsyn över avfallstransporter. Kustbevakningen har utrustning för att i sin tillsyn av farligt gods och lastsäkring bryta högsäkerhetsplomber (så kallade HSS-plomber), samt att efter tillsyn plombera lastbärare med sådana plomber. Länsstyrelserna saknar idag utrustning för att bryta HSS-plomber och återplombera lastbärare med sådana plomber.⁵⁹

Åklagare leder förundersökning i ärenden om ansvar för brott mot reglerna om avfallstransporter och väcker åtal vid allmän domstol. Åklagare väcker också talan om företagsbot och utfärdar strafföreläggande.

Myndigheterna har efter regeringsuppdrag 2010 och 2011⁶⁰ bildat en *nationell arbetsgrupp* (med en styrgrupp) för tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter. I arbetsgruppen ingår deltagare från fem länsstyrelser, Naturvårdsverket, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Kustbevakningen. Naturvårdsverket samordnar den nationella samverkan för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter.

På *regional nivå* finns arbetsgrupper i Norrbottens, Gävleborgs, Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. I dessa ingår både statliga myndigheter och kommuner.

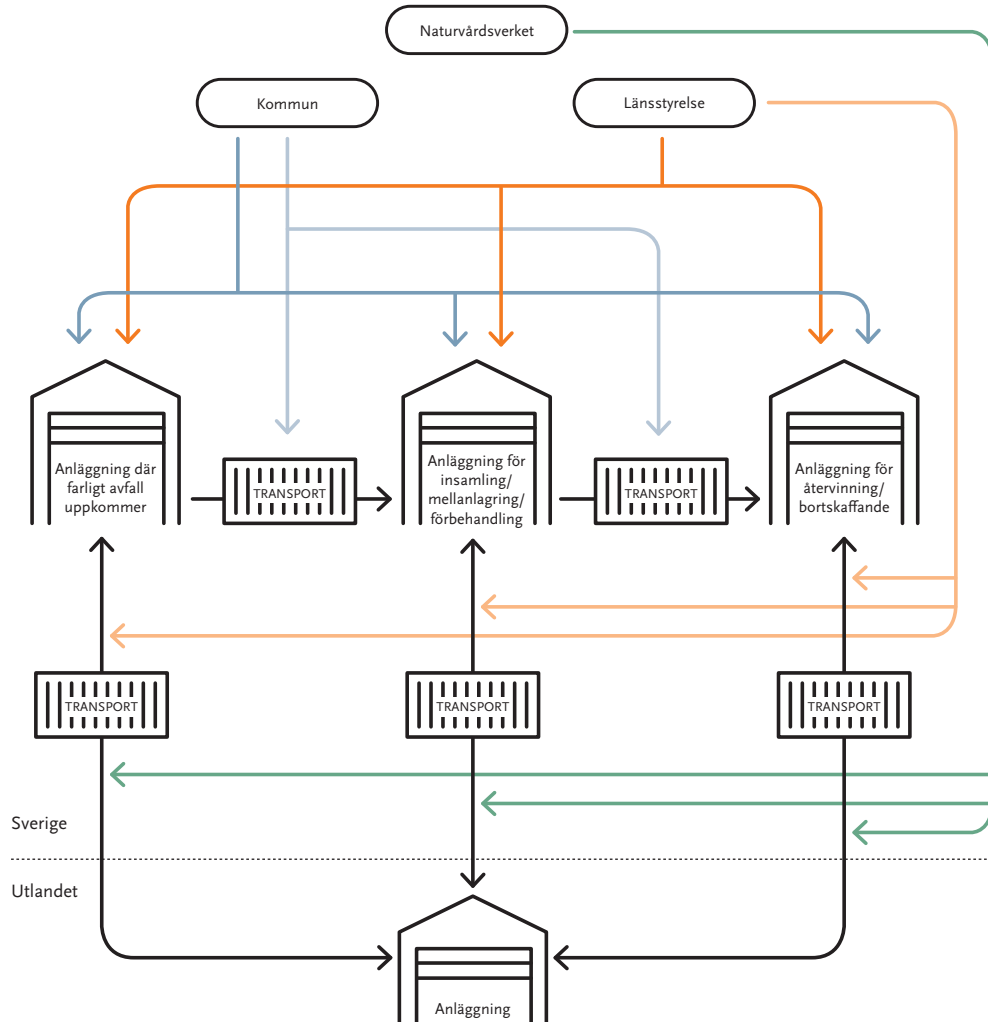
⁵⁹ Telefonintervju med Kustbevakningen 2014-12-17. Länsstyrelsen i Gävleborgs län avser dock att utbilda personalen och skaffa utrustning för att bryta HSS-plomber och att återplombera lastbärare, se e-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13.

⁶⁰ Naturvårdsverket, *Handlingsplan för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter*, 2014-02-01, s. 7. Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Naturvårdsverket, 2011-12-22, M2011/3239/S (slutligt).

3.1.2 Uppdelat tillsynsansvar för miljöfarliga anläggningar medför ökad komplexitet i systemet

Tillsynsansvaret för avfallshanteringen vid anläggningar som hanterar eller genererar farligt avfall är kopplat till ansvaret för miljötillsynen för sådana anläggningar. Det är antingen kommunen eller länsstyrelsen som har miljötillsynsansvaret för den enskilda anläggningen. Hur tillsynsansvaret är fördelat beskrivs närmare efter figur 5 nedan, vilken översiktligt beskriver tillsynsansvaret för såväl avfallstransporter som anläggningar där avfall hanteras.

Figur 5 Tillsynsansvar för avfallstransporter och anläggningar



Samverkande myndigheter



Polismyndigheten



Tullverket



Kustbevakningen

- Beslutar om godkännande av gränsöverskridande avfallstransporter till och från Sverige där detta krävs. Ansvarar för återtagande av olagliga avfallstransporter som upptäckts i utlandet.
- Tillsynsansvar för A- och B-anläggningar (om detta delegerats av länsstyrelsen), C- och U-anläggningar.
- Tillsynsansvar för nationella avfallstransporter.
- Tillsynsansvar för A- och B-anläggningar om detta ej delegerats till kommun.
- Tillsynsansvar för gränsöverskridande avfallstransporter både vid gräns och inom landet.

Miljöfarliga anläggningar delas in i A-, B-, C- och U-anläggningar. A-, B- och C-anläggningar kräver tillstånd medan U-anläggningar inte kräver tillstånd. A-anläggningar är de största miljöfarliga verksamheterna och C-anläggningar de minsta. De mörkblå linjerna i figur 5 ovan betecknar kommunernas möjliga tillsynsansvar över anläggningarna. De röda linjerna betecknar länsstyrelsernas möjliga tillsynsansvar över anläggningarna.

- **Länsstyrelserna** har tillsynsansvar för A- och B-anläggningar om detta inte delegerats till kommun.
- **Kommunerna** har tillsynsansvar för C- och U-anläggningar. Om tillsynsansvar för A- och B-anläggningar har delegerats av länsstyrelsen, har kommunen tillsynsansvar även för sådana anläggningar.⁶¹

I miljötillsynsvaret över en anläggning ingår tillsynen över bland annat avfall och farligt avfall vid anläggningen.⁶² Eftersom avfallsflödet i figuren utgår från funktionerna i avfallskedjan har vi delat in anläggningarna som genererar eller hanterar farligt avfall (se mitten av figuren) i följande kategorier:

- anläggning där farligt avfall uppkommer
- anläggning för insamling, mellanlagring eller förbehandling
- anläggning för återvinning eller bortskaffande

Det uppdelade tillsynsvaret innebär att en myndighet kan ha tillsynsvaret för en anläggning medan en annan myndighet har tillsynsvaret för en transport av avfall från samma anläggning. Dessutom kan en och samma avfallstransport passera flera olika tillsynsmyndigheters geografiska område. Enligt Naturvårdsverket kan kommuner dock bedriva tillsyn på alla typer av anläggningar inom kommunen för att bland annat kontrollera nationella transporter enligt den svenska avfallsförordningen. Länsstyrelserna kan enligt Naturvårdsverket bedriva tillsyn enligt avfallstransportförordningen på anläggningar som kommunen normalt har tillsyn över.⁶³

⁶¹ 2 kap. 29 § 1st. 1p och 2 st. samt 31 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

⁶² 2 kap. 29 § 2 st. jämförd med 30 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

⁶³ Naturvårdsverkets webbplats: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/r/Avfallstransporter/Gransoverskridande/Tillsynsansvar-avfallstransporter/>, besökt 2015-02-10.

3.2 Förslag på förändringar i tillsynsansvaret

På uppdrag av regeringen utarbetade Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2011 ett förslag om att koncentrera länsstyrelsernas tillsynsansvar över gränsöverskridande avfallstransporter, för att på så sätt bygga upp kompetensen på området. Länsstyrelsen föreslog att länsstyrelsernas ansvar för tillsyn i hamnar, vid gränsövergångar och över den av Tullverket initierade tillsynen skulle koncentreras till fem länsstyrelser. Utredningens förslag utgick från att tillsynen främst skulle ske i hamnarna utifrån de transporter som väljs ut genom spärrar i Tullverkets tulldatasystem. Beträffande kontrollen av gränsöverskridande avfallstransporter på väg och järnväg föreslogs samtliga 21 länsstyrelser ha kvar sitt tidigare tillsynsansvar.⁶⁴

Regeringen har ännu inte beslutat om tillsynsansvaret ska koncentreras i enlighet med länsstyrelsens i Västra Götalands län förslag. Från och med 2011 tillför dock regeringen de fem länsstyrelser som pekades ut i utredningen samt Tullverket och Polismyndigheten totalt 13,4 miljoner kronor per år i extra medel för att finansiera tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter. Övriga 16 länsstyrelser tillförs inte extra resurser men har fortsatt tillsynsansvar för gränsöverskridande avfallstransporter. Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten har inte heller tillförts några extra resurser.⁶⁵ Enligt Miljödepartementet är frågan om länsstyrelsernas organisation för tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter under beredning.⁶⁶

⁶⁴ Länsstyrelsen Västra Götalands län, *Gränsöverskridande avfallstransporter. Förslag till koncentration av länsstyrelsernas tillsynsansvar, regeringsuppdrag 2011*, s.31. De fem länsstyrelser till vilka huvuddelen av tillsynen skulle koncentreras är Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

⁶⁵ Prop. 2010/11:1 UO20 s. 56. De extra resurserna förs över från anslaget för sanering av förorenad mark varav totalt 5 miljoner kronor överförs till anslaget 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* under utgiftsområde 1, totalt 3,6 miljoner kronor till anslaget 1:3 *Tullverket* under utgiftsområde 3 och totalt 4,8 miljoner kronor till anslaget 1:1 *Polisorganisationen* utgiftsområde 4.

⁶⁶ Intervju med Miljödepartementet 2014-09-08.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

- Det finns ett stort antal tillsynsmyndigheter som har ansvar för olika delar i tillsynen över avfallstransporter och avfallshanteringen vid anläggningar. En myndighet kan ha tillsynsansvaret för en anläggning medan en annan har tillsynsansvaret för en transport av avfall från samma anläggning. Dessutom kan en och samma transport passera flera olika tillsynsmyndigheters geografiska område.
- Tillsynsmyndigheterna behöver också samverka med andra myndigheter. Till exempel kan Polismyndigheten biträda kommuner och länsstyrelser med att stoppa och öppna transporter. Det gör det nödvändigt för aktörerna att samarbeta vid samma enskilda kontrollobjekt och de blir därmed beroende av varandra för tillsynen.
- Det delade tillsynsansvaret och det ömsesidiga beroendet mellan myndigheterna ställer enligt Riksrevisionen höga krav på samordning, tillgänglighet, samarbete samt utbyte av information som är relevant för tillsynen.
- Det finns förslag om att koncentrera huvuddelen av länsstyrelsernas tillsynsansvar till fem länsstyrelser. Regeringen har tillfört extra resurser till dessa länsstyrelser men har hittills inte ändrat tillsynsansvaret. Detta har enligt Riksrevisionen medfört en otydlig situation för länsstyrelserna när det gäller tillsynsansvaret och i vilken utsträckning länsstyrelserna ska lägga resurser på området.

4 Överblick över farligt avfall, illegala transporter och tillsyn

I detta kapitel beskrivs i vilken utsträckning det finns en överblick över farligt avfall som uppkommer och behandlas i Sverige samt över den illegala hanteringen. I kapitlet redovisas även Riksrevisionens iakttagelser över uppföljningen av tillsynen.

4.1 Avfallsstatistik och spårbarhet för farligt avfall

4.1.1 Sveriges avfallsstatistik

Krav på och syfte med avfallsstatistiken

Naturvårdsverket är statistikansvarig myndighet för den nationella avfallsstatistiken.⁶⁷ Naturvårdsverket tar bland annat fram statistik om mängden avfall som uppkommer och behandlas i Sverige. Detta är en del av Sveriges officiella statistik.⁶⁸ Det finns även krav i EU-lagstiftningen på att ta fram statistik om avfall. De viktigaste bestämmelserna finns i Europaparlamentets och rådets förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik⁶⁹ (kallad avfallsstatistikförordningen). Enligt avfallsstatistikförordningen ska data redovisas vartannat år för bland annat uppkomna och behandlade mängder avfall. Avfallet ska redovisas för 48 olika avfallstyper, varav 23 är farligt avfall. Det finns även krav i Baselkonventionen på årlig rapportering av producerad mängd farligt avfall, fördelat på ett antal kategorier.⁷⁰

Avfallsstatistiken används bland annat till att följa upp målen i avfallsdirektivet och till internationell rapportering av avfallsdata till Europeiska kommissionen, OECD och Europeiska miljöbyrån. Den används även till att följa upp de svenska miljö kvalitetsmålen och Sveriges nationella avfallsplan.⁷¹ Statistik av god kvalitet är även viktig för tillsynen. Till exempel är den enligt Riksrevisionen en förutsättning för tillsynsmyndigheternas prioritering av sina resurser.

⁶⁷ Se bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁶⁸ Svar från Naturvårdsverket på skriftliga frågor 2014-12-18.

⁶⁹ EUT L 332, 09/12/2002 s. 0001–0036, Celex 32002R2150.

⁷⁰ SOU 2012:56, *Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering*, 2012, s. 203.

⁷¹ Naturvårdsverket, *Långsiktig Plan för Programområde Avfall*, 2014-04-07; Naturvårdsverket, *Avfall i Sverige 2012*, Rapport 6619, juni 2014.

Dessutom behövs information om transportflödenas omfattning för att kunna dimensionera tillsynen. Till exempel har, enligt företrädare för Kustbevakningen, Europeiska kommissionen uttalat att en rimlig kontrollnivå på området farligt gods är en av 1000 transporter. För avfall har det hittills inte varit möjligt att fastställa en rimlig nivå, eftersom det saknas data över transportflödena.⁷² Enligt företrädare för Tullverket är det även viktigt att ha en uppfattning om hur mycket avfall som produceras i Sverige och hur mycket som tas omhand, samt skatta vart mellanskillnaden tagit vägen. Detta skulle möjliggöra en skattning av omfattningen av illegala gränsöverskridande transporter.⁷³

Avfallsstatistikens kvalitet

Naturvårdsverket har gett konsortiet Svenska Miljöemissionsdata (Smed) i uppdrag att ta fram avfallsstatistik under perioden 2006–2014.⁷⁴ Både Naturvårdsverket och Smed har konstaterat att det finns stora brister i avfallsstatistiken.⁷⁵ Enligt Naturvårdsverket är speciellt statistiken för farligt avfall behäftad med problem. Det gäller särskilt tjänstesektorn som står för en stor andel av det farliga avfallet.⁷⁶ Smed har uppgett att data över avfall från tjänstesektorn från 2010 som innehöll stora osäkerheter har återanvänts i statistiken för 2012 och 2014.⁷⁷ Även Avfallsutredningen konstaterade att de flesta system för datainsamling är bristfälliga och till stora delar bygger på skattningar. För farligt avfall är rapporteringen enligt utredningen undermålig.⁷⁸

Naturvårdsverkets linje är att statistiken i första hand ska bygga på uppgifter som samlas in i andra sammanhang. Det kan handla om data från branschorganisationer och sektorsmyndigheter. Det kan även handla om rapporteringar som görs i andra sammanhang, till exempel miljörapporter som tas fram av tillståndspliktiga verksamheter. Där inga befintliga uppgifter finns används istället enkäter riktade till enskilda verksamheter eller andra metoder.⁷⁹ Det innebär att de uppgifter som används för statistiken samlas in av en mängd olika aktörer och för olika ändamål.

⁷² Telefonintervju med Kustbevakningen 2014-12-17.

⁷³ Intervju med Tullverket 2014-04-22.

⁷⁴ Naturvårdsverket, *Avfall i Sverige 2012*, Rapport 6619, juni 2014.

⁷⁵ Naturvårdsverket, *Långsiktig plan för programområde Avfall*, 2014-04-07; Naturvårdsverket, *Avfallsstatistik för bättre miljöarbete – En utvärdering av dataförsörjningen till avfallsstatistiken*, Rapport 6536, december 2012.

⁷⁶ Naturvårdsverket, *Avfallsstatistik för bättre miljöarbete – En utvärdering av dataförsörjningen till avfallsstatistiken*, Rapport 6536, december 2012, s. 29.

⁷⁷ Naturvårdsverket, *Långsiktig plan för programområde Avfall*, 2014-04-07, s. 20.

⁷⁸ SOU 2012:56, *Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering*, 2012, s. 206.

⁷⁹ Naturvårdsverket, *Långsiktig plan för programområde Avfall*, 2014-04-07, s. 6.

Miljörapporterna innehåller enligt Naturvårdsverket normalt sett uppgifter om till exempel behandlat avfall men ofta saknas uppgifter, till exempel om vissa typer av uppkommet avfall. Det betyder att uppgifterna från miljörapporterna behöver kompletteras till exempel genom att gamla data återanvänds. Det är även resurskrävande att använda miljörapporterna eftersom det inte finns något standardformat för rapporterna och de är svåra att tolka.⁸⁰ Enligt Smed lämnas även allt fler avfallsuppgifter i en sekretesskyddad bilaga till miljörapporterna. Det innebär i nuläget att endast den ansvariga tillsynsmyndigheten kommer åt uppgifterna. Detta har medfört att Smed återanvänder data från tidigare år.⁸¹ När det gäller bygg- och rivningsavfall, som är ett prioriterat område i den nationella avfallsplanen, har Naturvårdsverket nyligen skärpt rapporteringskraven i myndighetens miljörapporteringsföreskrifter.⁸² En nackdel med miljörapporterna är dock att det bara är tillståndspliktiga verksamheter som upprättar miljörapporter. För anmälningspliktiga och andra verksamheter behövs därför enkäter.⁸³ Naturvårdsverket kan som statistikansvarig myndighet besluta om uppgiftslämnarplikt eftersom enkäterna ger underlag till officiell statistik, men har valt att inte göra detta på grund av att det skulle öka bördan för företagen.⁸⁴

Delvis på grund av de problem som beskrivs ovan finns det ingen tillförlitlig bild över hur mycket farligt avfall som uppkommer och behandlas i Sverige. Däremot finns, som nämnts i avsnitt 2.2.3, uppgifter om anmälda mängder anmälningspliktigt avfall som förs in i och ut ur Sverige. I rapporten *Avfall i Sverige 2012* sammanfattar Naturvårdsverket avfallsstatistiken för 2012. Statistiken visar att totalt 2 750 000 ton farligt avfall uppkom i Sverige under 2012. Mängden behandlat farligt avfall var dock bara 2 070 000 ton. Det innebär alltså en skillnad på 680 000 ton, vilket är nästan en fjärdedel av det uppkomna farliga avfallet. Naturvårdsverkets förklaring är främst att de uppkomna mängderna kan vara överskattade och att farligt avfall exporteras utomlands för behandling.⁸⁵ Uppgifter från Naturvårdsverket visar dock att cirka 270 000 ton farligt avfall exporterades under 2012 och att cirka

⁸⁰ Naturvårdsverket, *Avfallsstatistik för bättre miljöarbete – En utvärdering av dataförsörjningen till avfallsstatistiken*, Rapport 6536, december 2012, s. 34–35.

⁸¹ Naturvårdsverket, *Långsiktig plan för programområde Avfall*, 2014-04-07, s. 29.

⁸² Intervju med Naturvårdsverket 2014-10-06.

⁸³ Naturvårdsverket, *Avfallsstatistik för bättre miljöarbete – En utvärdering av dataförsörjningen till avfallsstatistiken*, Rapport 6536, december 2012, s. 34–35.

⁸⁴ Naturvårdsverket, *Långsiktig plan för programområde Avfall*, 2014-04-07, s. 6–7. B-anläggningarna rapporterar dock in avfallsmängder inom ramen för sin rapportering i Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP), se intervju med Naturvårdsverket 2014-10-06. SMP är en webbapplikation som ägs av Naturvårdsverket och förvaltas av länsstyrelserna.

⁸⁵ Naturvårdsverket, *Avfall i Sverige 2012*, Rapport 6619, juni 2014, s. 83–85. Smed framför även att det kan vara så att man missar avfallsbehandling, vilket Riksrevisionen tolkar som att uppgifter om behandlade mängder kan vara underskattade. Se Naturvårdsverket, *Långsiktig plan för programområde Avfall*, 2014-04-07, s. 21.

220 000 ton farligt avfall importerades till Sverige under samma år (se figur 3). Det innebär att Sveriges nettoexport av farligt avfall uppgick till cirka 50 000 ton. Export av farligt avfall kan därför bara förklara en liten del av skillnaden. Riksrevisionens bedömning är att skillnaden kan bero på brister i statistiken, men det kan även vara så att farligt avfall försvinner. Med de uppgifter som finns i dag går det inte att avgöra vilket som är fallet. För att få en bild av detta behöver spårbarheten för farligt avfall förbättras.

4.1.2 Spårbarhet för farligt avfall i Sverige

Krav på spårbarhet

Av avfallsdirektivet framgår att farligt avfall ska kunna spåras från produktionen till slutgiltig bestämmelseort. Av direktivet framgår även att verksamhetsutövare som behandlar avfall eller som producerar, samlar in eller transporterar farligt avfall ska föra ett register i tidsföljd över avfallets mängd, typ, ursprung och vid behov destination, insamlingsfrekvens, transportsätt och behandlingsmetod.⁸⁶ Enligt företrädare för Miljödepartementet har det förts diskussioner om spårbarhet inom EU. En aspekt som har diskuterats är om det ska finnas krav på elektroniska spårbarhetssystem för avfall. EU-kommissionen avser att presentera ett nytt förslag i slutet av 2015. Det kommer därför att dröja ett antal år innan eventuella nya regler har förhandlats fram och kan börja tillämpas.⁸⁷

Förutom att ett spårbarhetssystem för farligt avfall ger bättre förutsättningar för avfallsstatistiken, kan det enligt Riksrevisionen även underlätta tillsynsmyndigheternas arbete. Det är dock viktigt att ett spårbarhetssystem kombineras med aktiv tillsyn. Naturvårdsverket framhåller att ett register inte fångar in den olagliga hanteringen av farligt avfall. För detta krävs det enligt myndigheten tillsyn på plats.⁸⁸

I den svenska lagstiftningen finns bestämmelserna om spårbarhet i avfallsförordningen. Enligt förordningen ska verksamhetsutövare föra anteckningar i kronologisk ordning över bland annat uppkommet och transporterat farligt avfall. Det finns ytterligare krav beträffande anläggningar för återvinning eller bortskaffande. När farligt avfall transporteras inom Sverige krävs enligt avfallsförordningen även ett transportdokument som ska innehålla uppgifter om avfallsslag och avfallsmängd samt vem som är lämnare och vem som är mottagare.⁸⁹ Naturvårdsverket får meddela ytterligare

⁸⁶ Artikel 17 och 35 avfallsdirektivet.

⁸⁷ Intervju Miljödepartementet 2014-09-08.

⁸⁸ Svar från Naturvårdsverket 2014-12-18 på skriftliga frågor från Riksrevisionen.

⁸⁹ 54–57 §§ och 60 § avfallsförordningen (2011:927). För gränsöverskridande avfallstransporter finns krav på transportdokument i artikel 4.a EU:s avfallstransportförordning.

föreskrifter om hur transportdokumenten ska utformas och hanteras.⁹⁰ Naturvårdsverket har gjort detta men de föreskrifterna är utfärdade med stöd av den gamla avfallsförordningen och har inte uppdaterats efter att den nya avfallsförordningen kom 2011.⁹¹

Spårbarhet för farligt avfall

I Riksrevisionens enkät till kommunerna (se vidare kapitel 5) ställdes frågor om hur anteckningsskyldigheten fullgörs av miljöfarliga verksamheter där farligt avfall uppkommer. Svaren visar att det varierar hur dokumentationen sker, men att det är vanligast att anteckningsskyldigheten fullgörs genom att (kopior av) transportdokument sparas, oftast i pappersform. En anledning till att transportdokument används är förmodligen att de innehåller uppgifter som krävs enligt anteckningsskyldigheten, till exempel information om avfallsmängd och varifrån avfallet kommer eller till vem det lämnas. Att dokumentationen är i elektronisk form är relativt ovanligt. I vissa fall har kommunerna uppgett att det finns brister, till exempel att många företag inte uppfyller skyldigheten. Naturvårdsverket har uppgett att kvaliteten på anteckningarna förmodligen varierar och att uppgifterna därför inte är jämförbara. Uppgifterna samlas inte in i något gemensamt register, varken regionalt eller nationellt, utan finns hos verksamhetsutövarna.⁹²

Sammanfattningsvis visar enkätsvaren att anteckningsskyldigheten fullgörs på olika sätt. Som beskrivits ovan finns det inte heller något standardformat för anteckningarna och informationen sammanställs inte. Samtidigt kan det farliga avfallet transporteras mellan flera olika typer av anläggningar och över kommun- och länsgränser. Sammantaget innebär detta enligt Riksrevisionen att det inte är möjligt att få en överblick över det farliga avfallet och att det krävs ett sammanhållet system för att det ska vara praktiskt möjligt att spåra det farliga avfallet. Avfall Sverige framhåller att om informationen sammanställs kan kunskap erhållas om vilka aktörer som hanterar farligt avfall, vilket farligt avfall som hanteras och hur det slutligen hanteras. Det kan möjliggöra en mer riktad tillsyn.⁹³

I enkäten ställdes frågor som relaterar till hur kommunerna upplever spårbarheten. Frågor om detta ställdes även till de fem länsstyrelserna. Drygt hälften av kommunerna (52 procent) uppgav i enkäten att de vid något tillfälle undersökt vart det farliga avfallet tar vägen efter att det lämnat anläggningen. Tre av de fem tillfrågade länsstyrelserna uppgav att de gjort detta. Nästan en

⁹⁰ 61 § avfallsförordningen (2011:927).

⁹¹ Naturvårdsverkets föreskrifter om transport av avfall, NFS 2005:3, beslutade den 17 februari 2005. Företrädare för Miljödepartementet har vid intervju 2014-09-08 uppgett att situationen kommer att rättas till.

⁹² Intervju med Naturvårdsverket 2014-10-06.

⁹³ E-post från Avfall Sverige 2014-05-16 samt 2015-04-01.

tredjedel av kommunerna (31 procent) ansåg att det i ganska stor eller mycket stor utsträckning finns möjlighet att spåra farligt avfall från anläggningen där avfallet uppkommer till slutgiltig anläggning för återvinning och bortskaftande (endast två procent ansåg att det är möjligt i mycket stor utsträckning). Drygt hälften (51 procent) ansåg att det inte alls, i mycket liten utsträckning eller i ganska liten utsträckning är möjligt. Ungefär 18 procent hade ingen uppfattning. Av länsstyrelserna var det tre som svarade i ganska liten utsträckning och två som svarade i ganska stor utsträckning.

4.1.3 Pågående arbete med att förbättra statistiken och spårbarheten

Naturvårdsverket framhöll i en rapport från 2012 att syftet med avfallsstatistiken i första hand var att svara upp till kraven i EU-lagstiftningen. Enligt Naturvårdsverket fanns det ingen samlad svensk avfallsstatistik innan avfallsstatistikförordningen började tillämpas. Naturvårdsverket ansåg att trots att statistiken har brister så lever den upp till EU:s krav vilka dock beskrivs som låga. Samtidigt ansåg Naturvårdsverket att de data som myndigheten bygger rapporteringen på oftast inte duger till nationell och regional uppföljning eller tillsyn. Enligt Naturvårdsverket behövs det även helt andra resurser och prioriteringar för att *komma i närheten av* att uppfylla kvalitetskrav som upprättats av Statistiska centralbyrån (SCB) och Eurostat.⁹⁴ På senare tid har större tonvikt lagts vid statistikens betydelse för nationell uppföljning och Naturvårdsverket har en långsiktig plan som syftar till att ta fram avfallsstatistik som är användbar för såväl nationella och regionala behov som europeiska behov.⁹⁵

Behovet av ett nationellt register för farligt avfall har ofta kommit upp i diskussionerna om kvaliteten på statistiken och spårbarheten för farligt avfall. Frågan har drivits av branschorganisationer för återvinningsbranschen, åkeribranschen, byggbranschen och avfallsbranschen.⁹⁶

Branschorganisationerna verkar vara överens om att det behövs ett bättre rapporteringssystem för farligt avfall.⁹⁷ Avfallsutredningen framhöll att trots att det finns en skyldighet att föra anteckningar så används inte sådana som underlag för kartläggning och uppföljning. Detta beror enligt utredningen troligen på att det inte finns några krav på *hur* anteckningarna ska föras, vilket gör dem svåra att sammanställa. Utredningen föreslog att den som transporterar tillstånds- eller anmälningspliktigt avfall årligen ska lämna en avfallsrapport till länsstyrelsen, i syfte att avfallsmängderna och avfallsflödena ska kunna följas upp på nationell nivå och för att få bättre underlag för

⁹⁴ Naturvårdsverket, *Avfallsstatistik för bättre miljöarbete – En utvärdering av dataförsörjningen till avfallsstatistiken*, Rapport 6536, december 2012, s. 7, 36, 39–40, 46.

⁹⁵ Naturvårdsverket, *Långsiktig plan för programområde Avfall*, 2014-04-07.

⁹⁶ Naturvårdsverket, *Långsiktig plan för programområde Avfall*, 2014-04-07, s. 7.

⁹⁷ SOU 2012:56, *Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering*, 2012, s. 205.

tillsyn.⁹⁸ Tidigare fanns det ett elektroniskt register som drevs av Sveriges Åkeriföretag. Naturvårdsverket har dock valt att inte driva ett sådant register och har som skäl uppgett att nyttan ur ett tillsynsperspektiv inte är tillräckligt stort.⁹⁹ När det gäller förbättring av spårbarheten har företrädare för Miljödepartementet tidigare uppgett att Sverige sannolikt kommer att invänta eventuella kommande ändringar i EU-lagstiftningen innan man inför ett spårbarhetssystem, för att på så sätt undvika dubbelarbete.¹⁰⁰

Regeringen gav i slutet av 2014 Naturvårdsverket i uppdrag att förbättra avfallsstatistiken och ta fram ett förslag till spårbarhetssystem. Naturvårdsverket ska delredovisa ett förslag till inriktning för avfallsstatistiken, hur ett spårbarhetssystem skulle kunna utformas och vad som bör ingå senast den 10 september 2015. Slutredovisningen ska ske senast den 1 oktober 2016. Naturvårdsverket ska enligt regeringsuppdraget utveckla avfallsstatistiken utifrån en analys av bland annat dagens avfallsflöden. Myndigheten ska även ta fram ett förslag på ett särskilt system för spårbarhet av framför allt farligt avfall vilket uppfyller kraven i avfallsdirektivet. Förslagen ska bland annat bidra till dels att det blir enklare att följa flöden, dels att underlagen för tillsyn blir bättre.¹⁰¹ Riksrevisionen ser mycket positivt på detta.

Enligt Naturvårdsverket är det viktigt att ökade krav på att sammanställa och rapportera uppgifter inte blir betungande för verksamhetsutövarna.¹⁰² Detta ligger även i linje med regeringens ambition när det gäller regelförenkling för företagare. Europeiska kommissionen skriver i en rapport om avfallsstatistiken att det bästa sättet att minimera uppgiftslämnarbördan för företagen är att använda administrativa uppgifter och/eller samordna avfallsundersökningar. Administrativa uppgifter är det huvudsakliga råmaterialet för avfallsstatistiken i femton länder. Ytterligare ett antal länder använder administrativa uppgifter som en av flera källor. Allt fler länder har dessutom infört eller planerar att införa elektroniska rapporteringssystem. För närvarande har Belgien (Flandern), Danmark, Irland, Litauen, Polen, Slovenien, Storbritannien, Ungern och Österrike sådana system.¹⁰³

⁹⁸ Ibid. s. 203–207.

⁹⁹ Naturvårdsverket, *Långsiktig Plan för Programområde Avfall*, 2014-04-07, s. 7.

¹⁰⁰ Intervju med Miljödepartementet 2014-09-08.

¹⁰¹ Miljödepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Naturvårdsverket*, 2014-12-22.

¹⁰² Svar från Naturvårdsverket på skriftliga frågor, 2014-12-18.

¹⁰³ Europeiska kommissionen, *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om statistik som sammanställts enligt förordning (EG) nr 2150/2002 om avfallsstatistik och om statistikens kvalitet*, COM(2014) 79 final, Bryssel, 2014-02-14, s. 8–9

4.2 Uppföljning av tillsynen

4.2.1 Ansvar för och krav på uppföljning

Naturvårdsverket ska ge tillsynsvägledning till kommunala nämnder och länsstyrelser. Tillsynsvägledningen omfattar utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynen samt stöd och råd till tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet.¹⁰⁴ Av Naturvårdsverkets instruktion framgår även att myndigheten inom sitt ansvarsområde ska ansvara för central tillsynsvägledning.¹⁰⁵

Naturvårdsverket ska även årligen redovisa till regeringen om brister i miljötillsynen i stort och beskriva hur de kan åtgärdas.¹⁰⁶ Myndigheten åiterrapporterade i april 2015 ett uppdrag om hur denna redovisning kan utformas för att återkommande ge en samlad bild av hur tillsynen enligt miljöbalken genomförs. Naturvårdsverket föreslog bland annat att uppföljningen ska omfatta information från årliga uppföljningar av de operativa tillsynsmyndigheterna och återkommande fördjupningar inom olika områden.¹⁰⁷

Det verkar finnas viss oklarhet när det gäller i vilken utsträckning länsstyrelserna är ansvariga för tillsynsvägledning till kommunerna och därmed för uppföljningen av tillsynsverksamheten. Företrädare för Miljödepartementet har uppgett att länsstyrelserna inte har något uttalat ansvar för uppföljning av kommunernas tillsyn.¹⁰⁸ Naturvårdsverket har dock uppgett att tillsynsvägledningen på avfallsområdet huvudsakligen fungerar så att Naturvårdsverket ger tillsynsvägledning till länsstyrelserna som i sin tur ger tillsynsvägledning till kommunerna. Eftersom uppföljning ingår i tillsynsvägledningen, har Naturvårdsverket i princip i uppgift att följa upp länsstyrelsernas tillsyn och länsstyrelserna har i uppgift att följa upp kommunernas tillsyn.¹⁰⁹ Länsstyrelserna och kommunerna har även i egenskap av operativa tillsynsmyndigheter i uppgift att årligen följa upp och utvärdera sin egen tillsynsverksamhet.¹¹⁰

¹⁰⁴ 1 kap. 3 §, 3 kap. 2 § och 16 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁰⁵ 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹⁰⁶ 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁰⁷ Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*, skrivelse 2015-04-16, dnr NV-00662-14, s. 19 f.

¹⁰⁸ Intervju med Miljödepartementet 2014-09-08.

¹⁰⁹ Intervju med Naturvårdsverket 2014-10-06.

¹¹⁰ 1 kap. 12 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

Naturvårdsverket har inte tagit fram någon föreskrift som ger tillsynsmyndigheterna i uppdrag att rapportera in uppgifter om tillsynsverksamheten, till exempel om genomförda kontroller.¹¹¹

I EU:s avfallstransportförordning finns krav på att medlemsstaterna varje år ska skicka en rapport om gränsöverskridande avfallstransporter till Europeiska kommissionen enligt ett frågeformulär.¹¹² Några av de uppgifter som ska rapporteras är antal kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter och antal avvikelser som konstaterats vid dessa kontroller.

4.2.2 *Ingen samlad bild över kommunernas tillsyn*

Företrädare för Miljödepartementet och Naturvårdsverket har uppgett att det inte finns någon samlad bild av omfattningen av kommunernas tillsyn över avfallstransporter. Enligt Naturvårdsverket är det dock möjligt att vissa länsstyrelser följer upp tillsynen.¹¹³ För att få en bild av i vilken utsträckning länsstyrelserna följer upp kommunernas tillsyn har Riksrevisionen ställt frågor om detta till de fem länsstyrelser som fått extra anslag för tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter. Svaren visar att länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas tillsyn över avfallstransporter är begränsad och varierar mellan olika länsstyrelser. Ingen av de fem länsstyrelserna angav att man följer upp antalet utförda kontroller av nationella avfallstransporter som kommunerna genomför. En länsstyrelse hade följt upp en gemensam kampanj och då fått in en rapport om antal kontroller från en kommun. Endast två av länsstyrelserna uppgav att de i någon mån följer upp kommunernas tillsynsplaner beträffande avfallshantering.¹¹⁴

4.2.3 *Brister i uppföljningen av länsstyrelsernas tillsyn*

Naturvårdsverket hämtar årligen in information om antal genomförda kontroller och upptäckta olagliga gränsöverskridande avfallstransporter från länsstyrelserna, Tullverket och Polismyndigheten. Informationen används för Sveriges rapportering till EU och för Naturvårdsverkets egen del. Enligt Naturvårdsverket får myndigheten troligen inte in uppgifter om samtliga kontroller. Vissa länsstyrelser rapporterar kontinuerligt in uppgifter om genomförda kontroller till Naturvårdsverket och för andra länsstyrelser begär

¹¹¹ Intervju med Naturvårdsverket, 2014-10-17.

¹¹² Artikel 51 (2) och bilaga IX EU:s avfallstransportförordning.

¹¹³ Intervju Miljödepartementet, 2014-09-08; Intervju Naturvårdsverket, 2014-10-06.

¹¹⁴ E-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12, Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-01-27, Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-01-14, Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2015-01-09, Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-19.

Naturvårdsverket in uppgifterna i slutet av året.¹¹⁵ Osäkerheten om antalet genomförda kontroller beror också på att det finns variationer i vad som anses utgöra en kontroll. Begreppet kan avse en kontrollerad container eller lastbil men också ett kontrolltillfälle eller en gemensam sändning bestående av flera containrar eller en delad container från flera avsändare. Osäkerheten kan också bero på variationer i vad som anses utgöra en kontroll av en gränsöverskridande avfallstransport respektive en kontroll av något annat.¹¹⁶

Länsstyrelserna har inte något löpande återrapporteringskrav om tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter. I regleringsbrev för 2012 uppdrog regeringen dock åt de länsstyrelser som fått extra anslag att redovisa arbetet med tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter.¹¹⁷ Länsstyrelsernas redovisningar var av olika omfattning och karaktär. Vissa länsstyrelser gav en relativt utförlig beskrivning av tillsynsverksamheten och hur man hade arbetat med att utveckla tillsynsmetodiken. Andra länsstyrelser gav däremot en mycket kortfattad och allmänt hållen beskrivning av tillsynsverksamheten. I handlingsplanerna 2012 och 2014 för den nationella arbetsgruppen för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter har de deltagande fem länsstyrelserna gett en övergripande beskrivning av deras arbete inom området.

Naturvårdsverkets redovisning till regeringen 2014 om miljötillsynen byggde till stora delar på en enkät till länsstyrelserna om tillsyn på olika områden. I redovisningen belystes en del problem inom bland annat tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter.¹¹⁸

4.2.4 *Det finns inga aktuella uppföljningar och utvärderingar*

Under 2007 genomförde Naturvårdsverket en uppföljning av hantering och tillsyn av farligt avfall. Syftet var att öka kunskapen om hur hanteringen ser ut hos verksamheter som hanterar farligt avfall och hur den operativa tillsynen bedrivs. Uppföljningen genomfördes genom en enkät till länsstyrelser och kommuner samt genom intervjuer. När det gäller tillsynen visade uppföljningen bland annat att tillsynsmyndigheterna bedrev tillsyn över hanteringen av farligt avfall hos miljöfarliga verksamheter, men att många tillsynsmyndigheter inte bedrev tillsyn över transporter och transportörer. Få av de tillsynsmyndigheter som intervjuades hade någon särskild tillsyn över

¹¹⁵ Intervju med Naturvårdsverket 2014-10-17. Också i rapporteringen till Europeiska kommissionen för såväl 2012 som 2013 uppger Naturvårdsverket att det är svårt att veta hur många kontroller som faktiskt genomförts. Se Naturvårdsverket, *Annex IX – Additional questionnaire for reports by Member States pursuant to article 51(2), Reference year: 2012, 2013 Reporting country: Sweden.*

¹¹⁶ Intervju med Naturvårdsverket 2014-10-17; e-post från Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-04-16.

¹¹⁷ Uppdrag nr 63 i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2012.

¹¹⁸ Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring – En redovisning till regeringen enligt 1 kap. 28 § miljötillsynsförordningen den 15 april 2014.* DNR NV-02346-14.

transporter av farligt avfall.¹¹⁹ Efter denna uppföljning har ingen ny uppföljning gjorts där tillsynen över nationella transporter av farligt avfall har ingått.

Naturvårdsverket publicerade 2010 på uppdrag av regeringen en utvärdering av tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter. Utvärderingen är i första hand baserad på intervjuer med tillsynsmyndigheter och andra myndigheter. I utvärderingen konstaterades ett antal brister i tillsynen, vilka i många fall berodde på att få av tillsynsmyndigheterna bedrev den här typen av tillsyn. Tillsynsmyndigheterna efterfrågade en tydlig signal från riksdagen eller regeringen om att frågan skulle få en högre prioritet.¹²⁰ Naturvårdsverket har inte gjort någon ny uppföljning av tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter sedan 2010.¹²¹

4.3 Omfattning och kartläggningar av illegala avfallstransporter

Kartläggningar av arten och omfattningen av illegala avfallstransporter är en förutsättning för att kunna bedriva en riskbaserad tillsyn.

4.3.1 Omfattningen av illegala avfallstransporter okänd

Brottsförebyggande rådet (Brå) framhåller att de flesta miljöbrott troligen aldrig upptäcks, än mindre anmäls. Miljöbrotten saknar enligt Brå ofta ett tydligt offer och upptäcks därför i huvudsak genom myndigheternas kontroll och tillsyn. Det innebär att ökad kontroll direkt får genomslag i brottsstatistiken.¹²² Enligt Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten är det troligt att uppsåtlig och grov miljöbrottslighet är mer förekommande och omfattande än vad som går att utläsa av brottsstatistiken. Tillsynsmyndigheternas verksamheter anges inte ha förutsättningar att i någon större omfattning hitta de verksamheter som begår allvarliga brott mot miljöbalkens bestämmelser. Myndigheterna anger att i många av de länder som har samma utvecklingsnivå, grad av industrialisering och med samma förutsättningar för miljöbrottslighet som råder i Sverige, upptäcks fler grova miljöbrott än här.¹²³

När det gäller skattningar av brottslighet relaterad till avfallshantering möter dessa enligt vissa bedömare samma svårigheter som gäller för skattningar av

¹¹⁹ Naturvårdsverket, *Hantering och tillsyn av farligt avfall – en uppföljning*, Rapport 5722, juni 2007.

¹²⁰ Naturvårdsverket, *Transporter av avfall över gränserna – En utvärdering av brister, svårigheter och förutsättningar i den operativa tillsynen*, Rapport 6347, mars 2010; Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Naturvårdsverket, 2008-12-18.

¹²¹ Intervju med Naturvårdsverket 2014-10-17.

¹²² Brå:s webbplats: <http://www.bra.se/bra/brott-och-statistik/miljobrott.html>, besökt 2014-06-13.

¹²³ Rikspolisstyrelsen och Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, *Strategier mot miljöbrott*, s. 7 f. och s. 12.

annan miljöbrottslighet. Avfallsbrottslighetens verkliga omfattning kommer därför att till stora delar fortsätta att vara okänd.¹²⁴ Detta medför svårigheter att skatta omfattningen av olagliga avfallstransporter.

På EU-nivå redovisar olika bedömare att illegala avfallstransporter är ett växande problem, inte minst när det gäller avfall som exporterats utanför EU. Illegala avfallstransporter är integrerade i den legala ekonomin genom olika företag som utnyttjar skillnaderna i kostnader mellan olika länder för att göra sig av med avfall. Inom EU underlättas genomförandet av illegala gränsöverskridande avfallstransporter genom den fria rörligheten för varor och personer. Eftersom det inom Schengenområdet saknas systematiska gränskontroller underlättas de illegala avfallstransporterna ytterligare.¹²⁵ Den organiserade brottsligheten anges vara alltmer inblandad i avfallshanteringen på EU-nivå. Straffen är låga och möjligheterna till ekonomisk vinning är stora. Den samlade erfarenheten på EU-nivå visar att de illegala aktörerna inom avfallsbranschen ofta använder legala fasader och då lägger sig en bit under marknadspriset för att hantera avfallet. Andra vanliga legala fasader på EU-nivå är täktverksamheter och byggprojekt. Metoderna att göra sig av med avfallet kan vara sofistikerade. De kan exempelvis bestå i att vid byggprojekt dumpa avfall i ett lager och därefter täcka över det med olika byggmaterial.¹²⁶

Ett exempel på uppfinningsrikedomen hos de illegala aktörerna inom avfallshanteringen gäller kvicksilver som flera europeiska länder, däribland Sverige, skickade till ett företag i Tyskland. Det tyska företaget skulle ansvara för behandling av kvicksilvret och sedan skicka det för slutförvaring i en saltgruva. Det visade sig senare att kvicksilvret aldrig skickades till saltgruvan. Däremot skickades material som liknade kvicksilver till färger medan kvicksilvret sannolikt såldes vidare. Företaget tjänade därmed dubbelt på hanteringen – dels vid mottagande, dels vid försäljning av avfallet. Företrädare för Polismyndigheten framhåller att möjligheten att tjäna dubbelt på avfallshanteringen är attraktiv ur brottslig synpunkt.¹²⁷

Mängden kvicksilver som försvann på detta sätt var mycket stor. Enbart från Sverige transporterades 30 ton kvicksilver till det tyska företaget. Kviksilveret kom från en stor mängd batterier som under flera år hade samlats in i Sverige.¹²⁸

¹²⁴ Baird, J., Curry, R., Cruz, P., *An overview of waste crime, its characteristics, and the vulnerability of the EU waste sector*, Waste Management & Research 2014, Vol 32(2)97–105.

¹²⁵ Eurojust, *Strategic Project on Environmental Crime. Report*, November 2014, s. 16 och European Police Office (EUROPOL), *EU Serious and Organized Crime Threat Assessment 2013*, s. 30.

¹²⁶ Intervju med Polismyndigheten 2014-10-15.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Naturvårdsverket, pressmeddelande 2014-05-28, *Misstankar om olaglig hantering av kvicksilver från Sverige*.

En sammanställning av gemensamma inspektioner inom EU anger att 21 procent av de inspekterade avfallstransporterna från och inom EU under perioden oktober 2008 – november 2010 utgjorde överträdelser av bestämmelserna om avfallstransporter.¹²⁹ Beträffande mängden illegalt transporterat avfall, hänvisar EU-kommissionen till en studie som har skattat tonnaget av olagliga transporter inom och ut ur EU. Studien visar att om endast 1 procent av alla avfallstransporter skulle bedömas som olagliga, skulle det sammanlagda tonnaget för olagliga avfallstransporter inom och ut ur EU uppgå till 2,8 miljoner ton per år.¹³⁰

Samarbetsgruppen mellan de nationella polismyndigheterna i Norden har börjat analysera möjligheterna att skatta omfattningen av illegala gränsöverskridande avfallstransporter i Norden. Det inväntas besked om arbetet kommer att gå vidare i ett fördjupat projekt.¹³¹

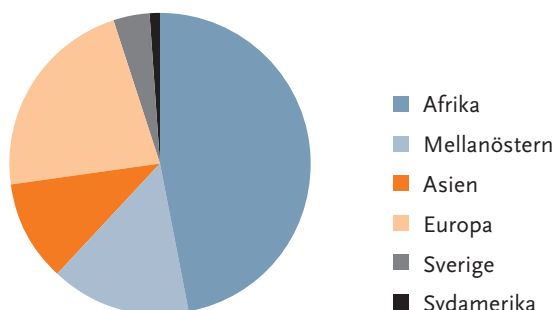
På nationell nivå i Sverige har det inte gjorts någon skattning av omfattningen av illegala avfallstransporter. Det finns dock sammanställningar av exempelvis destinationsländer och typ av avfall för de olagliga avfallstransporter som upptäckts i tillsynen. Den senaste av dessa sammanställningar anger att nästan hälften av de olagliga gränsöverskridande avfallstransporterna hänförliga till Sverige som upptäcktes 2009–2013 hade länder i Afrika som slutdestination. Därefter följde länder i Europa och Mellanöstern som mer förekommande slutdestinationer (se figur 6 nedan). Eftersom ingen skattning har gjorts av omfattningen av illegala avfallstransporter och figuren endast visar destinationer i de fall som upptäckts, bör försiktighet iakttas vid tolkningen av uppgifterna om vilka destinationer som är de mest problematiska.

¹²⁹ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, *IMPEL-TFS Enforcement Actions II*, april 2011, s. ix.

¹³⁰ Europeiska kommissionen, *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall*, COM (2013) 516 Final, s. 3.

¹³¹ Det är för närvarande Danmark som innehar ordförandeskapet i gruppen. E-post från Polismyndigheten 2015-03-11.

Figur 6 Upptäckta olagliga gränsöverskridande avfallstransporter fördelade på destination, 2009–2013



Källa: Naturvårdsverket.¹³²

Avfallet i de upptäckta olagliga gränsöverskridande avfallstransporterna har i mer än hälften av fallen 2009–2013 bestått av bildelar och skrotbilar. Andra vanligt förekommande kategorier har varit elektronik, kyl- och frysskåp samt batterier.¹³³

Vad gäller regionala kartläggningar, har Polismyndigheten och Länsstyrelsen i Norrbottens län i ett särskilt projekt kartlagt omfattningen och flödena i den illegala avfallshanteringen i Norrbotten. Kartläggningen visar på en omfattande illegal avfallshandling. De tre centrala områdena för den illegala avfallshandlingens är stölder av metallfraktioner och blybatterier, stölder på återvinningsanläggningar samt "svartskrotare" som nav för den lokala illegala avfallsekonomin. Brottsligheten anges ha kopplingar till organiserad brottslighet¹³⁴ och till ekonomisk brottslighet där företag används som legala fasader.¹³⁵ Under Riksrevisionens granskning har det inte framkommit något annat exempel på en sådan regional kartläggning.

¹³² Naturvårdsverkets webbplats: <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Illegala-transporter-av-avfall-uppdelat-per-varldsdel-och-land/>, besökt 2015-02-20.

¹³³ Naturvårdsverkets webbplats <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Avfall-gransoverskridande-transporter-avfallssort/>, besökt 2015-02-20.

¹³⁴ Länsstyrelsen i Norrbottens län, *Redovisning av genomförda tillsynsinsatser jämte en redogörelse över deltagande i utvecklingen av den nationella handlingsplanen utifrån uppdrag 63 i länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2012*, 2013-04-08, dnr 566-4200-2013.

¹³⁵ Naturvårdsverket, *Uppströmskampanjen*, 2013-05-14, s. 7.

4.3.2 *Brister i förutsättningarna för underrättelseverksamheten*

Trots att avfallshantering pekats ut som en väsentlig del av organiserad brottslighet är kopplingen svag mellan statens insatser mot illegala avfallstransporter och statens insatser mot organiserad brottslighet i övrigt. Ett exempel som framkommit under granskningen gäller satsningen mot organiserad brottslighet där de regionala underrättelsecentrumen (RUC), i vilka flera myndigheter samarbetar, har en viktig roll. Det finns dock ingen naturlig mottagare inom RUC för de delar som avser underrättelseinformation för miljöbrott. I vissa ärenden kan RUC-ärenden dock tangera miljöområdet eftersom ekonomisk brottslighet ofta har ett nära samband med miljöbrottslighet.¹³⁶ En annan svaghet gäller att de tidigare polismyndigheternas verksamhetsplanering berörde miljöbrott knapphändigt, oftast inte alls.¹³⁷

Flera aktörer har under vår granskning betonat att tillsynen över avfallstransporter behöver bli mer riskbaserad. En förutsättning för detta anges vara ett ännu bättre samarbete mellan tillsyn, tull och polis, vilket kan bidra till att myndigheterna blir bättre på att hitta misstänkt brottslig aktivitet i ett tidigare skede och utforma en metodik för hantera detta.¹³⁸ Det har också betonats att tillsynen behöver riktas i större utsträckning mot enskilda avfallslag, exempelvis elavfall, baserat på konkreta underrättelseunderlag.¹³⁹ Rikspolisstyrelsen konstaterade 2013 att polisens miljöbrottsbekämpning var enbart reaktiv, det vill säga fokuserade på brottsutredning. Enligt Rikspolisstyrelsen måste polisen i framtiden bli avsevärt bättre på att i den egna verksamheten och i samverkan med andra förebygga, hindra och upptäcka brott samt att göra arbetet underrättelsestyrt.¹⁴⁰ Företrädare för Polismyndigheten har i detta sammanhang betonat att analyser av brottslig verksamhet bör utgöra grunden för riskbaserad tillsynsverksamhet och underrättelsesstyrd brottsbekämpning på området.¹⁴¹

¹³⁶ E-post från Polismyndigheten 2015-03-11.

¹³⁷ Rikspolisstyrelsen, tillsynsrapport 2013:6, *Polismyndigheternas hantering av miljöbrott*, s. 35

¹³⁸ Intervju Polismyndigheten 2014-10-15, e-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12.

¹³⁹ E-post från Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2015-01-09.

¹⁴⁰ Rikspolisstyrelsen, tillsynsrapport 2013:6, *Polismyndigheternas hantering av miljöbrott*, s. 34.

¹⁴¹ E-post från Polismyndigheten 2015-04-22.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Sveriges statistik över hur mycket farligt avfall som uppkommer och behandlas innehåller stora osäkerheter och det är vanligt förekommande att data från flera år tillbaka återanvänds. Enligt Naturvårdsverkets statistik var mängden avfall som behandlades under 2012 680 000 ton mindre än den uppkomna mängden. Det motsvarade cirka en fjärdedel av det uppkomna farliga avfallet. Det är oklart om skillnaden enbart beror på brister i statistiken eller om det även beror på att farligt avfall försvinner.
- När det gäller spårbarhet ska anläggningar som hanterar farligt avfall dokumentera exempelvis mängd avfall och vart avfallet lämnas. Det är dock svårt att spåra avfallet från uppkomst till slutlig destination eftersom det inte finns något sammanhållet system för spårbarhet. Det saknas gemensamma regler för hur dokumentationen ska se ut och anteckningarna samlas inte in i något gemensamt register. Även i praktiken varierar det hur anteckningsskyldigheten fullgörs och det finns indikationer på att vissa anläggningar inte lever upp till kraven.
- Det pågår ett arbete med att förbättra statistiken och spårbarheten. Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att förbättra avfallsstatistiken och ta fram ett förslag till spårbarhetssystem.
- Det saknas aktuella uppföljningar av tillsynen över såväl nationella som gränsöverskridande avfallstransporter. Det finns ingen samlad bild av tillsynen över nationella avfallstransporter. Viss uppföljning görs av tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter. Antalet genomförda kontroller och upptäckta olagliga transporter rapporteras till EU men rapporteringen har stora osäkerheter. Inom den nationella samverkansgruppen på området beskrivs en del genomförda insatser av de deltagande myndigheterna.
- Olika bedömare framhåller att illegala avfallstransporter är ett omfattande och växande problem både för EU och för Sverige. En viktig förutsättning för en riskbaserad tillsyn och underrättelsestyrd brottsbekämpning anges vara att det finns analyser av brottslig verksamhet på området. På nationell nivå i Sverige har det inte gjorts någon skattning av de illegala avfallstransporternas omfattning. På regional nivå har det gjorts en kartläggning i Norrbottens län.
- Avsaknaden av ett system för spårbarhet, bristerna i statistiken för farligt avfall samt avsaknaden av kartläggningar av den illegala avfallshanteringen försämrar möjligheterna att använda resurserna för tillsynen på ett effektivt sätt. Bristerna medför till exempel att det saknas förutsättningar att fastställa en rimlig nivå på tillsynen och rikta den mot relevanta områden. Bristerna i uppföljningen gör att det i stor utsträckning saknas möjlighet till lärande och utveckling av tillsynen.

5 Tillsynen över nationella avfallstransporter

I det här kapitlet beskrivs tillsynen över nationella avfallstransporter. Fokus i kapitlet ligger på tillsyn över transporter av farligt avfall. Denna tillsyn är en viktig del i systemet för tillsyn över avfallstransporter och den är nödvändig för att säkerställa att avfall som transporteras inom Sverige hamnar rätt. Den är också viktig för att säkerställa spårbarheten för farligt avfall. Eftersom tillsyn vid anläggningar är en del av tillsynen för att säkerställa att farligt avfall hanteras på ett miljöriktigt sätt, belyser vi även delar av den tillsynen i kapitlet.

5.1 Genomförande av tillsynen

Som nämnts i avsnitt 4.2.2 finns ingen samlad uppföljning av kommunernas tillsyn över avfallstransporter. Av den anledningen har Riksrevisionen samlat in uppgifter med hjälp av en enkät till samtliga kommunala tillsynsmyndigheter. Något som framkom vid intervjuer med bland annat Naturvårdsverket och SKL var att tillsyn vid framför allt anläggningar där farligt avfall uppkommer, men även vid mottagningsanläggningar bör ses som en del av tillsynen av avfallstransporter.¹⁴² Den typen av tillsyn kan också vara viktig för att förhindra att farligt avfall hamnar fel och därmed i någon mån minska behovet av tillsyn av transporter. Företrädare för Polismyndigheten har dock angett att transporterna är den länk i avfallskedjan där risken är störst för att farligt avfall hamnar fel.¹⁴³ Eftersom tillsyn behövs i olika delar av avfallskedjan inkluderade vi även frågor om tillsyn av avfall vid anläggningar i enkäten. Eftersom nationella avfallstransporter inte bara sker från eller till anläggningar som kommunerna har tillsyn över har vi även ställt frågor till fem länsstyrelser om deras tillsyn över anläggningar (se avsnitt 1.6.3).

Riksrevisionen bedömde att det var relevant att undersöka om det fanns skillnader i svaren mellan tillsynsmyndigheterna beroende på tillsynsmyndighetens storlek. Ett relevant mått på detta bedömdes vara antalet årsarbetskrafter som kommunen totalt sett har för tillsyn enligt miljöbalken. Vi inkluderade därför en fråga om detta i enkäten. Svaren fördelade sig jämnt mellan tillsynsmyndigheter med 0–3,99 årsarbetskrafter och tillsynsmyndigheter med 4 eller fler årsarbetskrafter. I den mån Riksrevisionen

¹⁴² Intervju med Naturvårdsverket 2014-10-06; intervju med SKL 2014-09-23.

¹⁴³ Intervju med Polismyndigheten 2014-10-15.

i redovisningen nedan refererar till små respektive stora kommuner avser vi med små de med 0–3,99 årsarbetskrafter och med stora de med 4 eller fler årsarbetskrafter.

5.1.1 Begränsad tillsyn över avfallstransporter

Kontroller över avfallstransporter på eget initiativ

Enkäten visar att det är få kommuner som bedriver tillsyn över avfallstransporter. Som framgår av tabellen nedan uppgav endast fem procent av kommunerna att de på eget initiativ har genomfört kontroller av avfallstransporter. Det var endast stora kommuner som uppgav att de hade genomfört sådan tillsyn.

Tabell 1 Andel kommuner (i procent) som under perioden 2012–2014 på eget initiativ genomfört kontroller av avfallstransporter*

	Andel
Ja	5
Nej	92
Ingen uppfattning	3
Totalt	100

* Här avses kontroller på väg/järnväg/fartyg (inklusive kontroller vid lastning av avfall vid anläggning, omlastning samt leverans vid mottagningsanläggning).

Totalt åtta kommuner uppgav att de hade genomfört kontroller av avfallstransporter. Enkäten visar att fyra av dessa kommuner under tidsperioden hade genomfört 1–5 kontroller, två hade genomfört 6–10 kontroller och två hade genomfört fler än 15 kontroller. Hälften uppgav att de bad polis om biträde och/eller handräckning vid alla eller vissa av kontrollerna. Det vanligaste var att kontrollerna genomfördes vid mottagningsanläggningar men det förekom även att de genomfördes till exempel längs vägen, på järnvägsvagnar och på fartyg samt vid omlastning.

Det var vanligt att transportdokument och transporttillstånd kontrollerades samt fysiska kontroller av att avfallet stämde med vad som angavs i dokumentationen. Av de kommuner som genomförde den här typen av tillsyn upplevde alla utom en dessa kontroller som meningsfulla i ganska stor utsträckning eller mycket stor utsträckning.

De kommuner som uppgav att de inte genomför kontroller av avfallstransporter fick ange vilka de huvudsakliga anledningarna till detta var. Över hälften, 55 procent, uppgav att detta inte har övervägts som en del av tillsynen och 50 procent uppgav att det inte finns resurser till sådana

kontroller. Endast 10 procent uppgav att kommunens inspektörer inte har rätt kompetens. I fritextsvar angav ett antal kommuner att de anser att de inte har tillsynsansvaret för detta eller att de inte har rätt att stoppa bilar. Företrädare för Polismyndigheten har bekräftat bilden av att det inte är tydligt för alla kommuner att de har ett tillsynsansvar över nationella avfallstransporter.¹⁴⁴

Kontroller efter kontakt av polis

Företrädare för Polismyndigheten har uppgett att myndigheten kan behöva kontakta kommunen om en misstänkt nationell avfallstransport påträffas.¹⁴⁵ Det var dock relativt få kommuner (12 procent) som uppgav att polis kontaktat dem perioden 2012 – 2014 för att få assistans med kontroller av transporter av avfall. Det var vanligare att stora kommuner uppgav att de blivit kontaktade än små kommuner.

Tabell 2 Andel kommuner (i procent) som under perioden 2012–2014 blivit kontaktade av polis med förfrågan om assistans med kontroller av transporter av avfall

	Andel
Ja	12
Nej	80
Ingen uppfattning	8
Totalt	100

De kommuner som någon gång under tidsperioden kontaktats av polis hade blivit kontaktade ganska sällan; 44 procent uppgav att de hade blivit kontaktade en gång under treårsperioden, 39 procent en gång per år och 17 procent flera gånger per år. De allra flesta kommuner som blivit kontaktade (89 procent) uppgav att de vid dessa tillfällen kunde bistå med assistans.

Deltagande i samordnade tillsynsinsatser

Totalt 19 procent av de svarande kommunerna uppgav att de perioden 2012–2014 hade deltagit i samordnade tillsynsinsatser av transporter av avfall tillsammans med till exempel polis och länsstyrelse. Stora kommuner uppgav betydligt oftare att de hade deltagit i samordnade tillsynsinsatser än små kommuner.

¹⁴⁴ Intervju Polismyndigheten, 2014-10-15.

¹⁴⁵ Ibid.

Tabell 3 Andel kommuner (i procent) som perioden 2012–2014 deltagit i samordnade tillsynsinsatser av transporter av avfall

	Andel
Ja	19
Nej	76
Ingen uppfattning	5
Totalt	100

Av de kommuner som deltagit uppgav 61 procent att de deltagit vid ett tillfälle under hela tidsperioden, 25 procent att de deltagit en gång per år och 11 procent att de deltagit flera gånger per år. Det vanligaste var att tillsynsinsatserna skedde längs vägen, på järnvägsvagnar, på fartyg eller vid lastning för transport på anläggning där avfallet uppkommit. Det var vanligt med fysiska kontroller av att avfallet stämde med vad som anges i dokumentationen och av att transportdokument och transporttillstånd fanns. Av de kommuner som hade deltagit i samordnade tillsynsinsatser angav 82 procent att de upplevde att insatserna i ganska stor eller mycket stor utsträckning var meningsfulla. Enligt företrädare för Polismyndigheten har det i huvudsak fungerat väl när kommuner har deltagit i samordnade tillsynsinsatser.¹⁴⁶

Av de kommuner som inte deltagit i någon samordnad tillsynsinsats uppgav 92 procent att en av de främsta anledningarna för detta var att det inte kommit någon förfrågan. Endast 13 procent uppgav att det inte fanns resurser att delta, och endast två procent att kommunens inspektörer inte hade rätt kompetens.

5.1.2 Tillsyn vid anläggningar där farligt avfall uppkommer

Nedan presenteras resultaten från enkäten och de svar från länsstyrelserna som berör tillsyn vid anläggningar där farligt avfall uppkommer. I enkäten uppgav majoriteten (52 procent) att tillsyn vid sådana anläggningar i störst utsträckning kan förhindra att farligt avfall hamnar fel. Vidare ansågs tillsyn mer effektivt kunna förhindra att avfall hamnar fel om den sker vid omlastningsstationer och mellanlager (16 procent) än vid mottagningsanläggningar (3 procent). Endast 14 procent uppgav att tillsyn av transporter var mest effektivt. Av fritextkommentarer framgår att ett tiotal kommuner anser att kontroll i flera olika delar eller i hela avfallskedjan och/eller att samordnad tillsyn över kommungränserna behövs.

De flesta kommunerna (83 procent) uppgav att tillsyn av avfallshantering i ganska stor eller mycket stor utsträckning ingår i kommunens tillsyn av

¹⁴⁶ Ibid.

miljöfarliga anläggningar där farligt avfall uppkommer. Det var vanligare att stora kommuner uppgav att det ingår. Fyra av de fem länsstyrelserna svarade att tillsyn över avfallshantering i ganska stor eller mycket stor utsträckning ingår i deras tillsyn över denna typ av anläggningar. En länsstyrelse svarade att det ingår i ganska liten utsträckning.

Som beskrivits i avsnitt 4.1.2 finns det en skyldighet för verksamhetsutövare att dokumentera mängden farligt avfall som uppkommer och vart det lämnas. De flesta kommuner (84 procent) har uppgett att de bedriver tillsyn av anteckningsskyldigheten hos miljöfarliga verksamheter där farligt avfall uppkommer. Det var något vanligare att stora kommuner uppgav detta. För de tillfrågade länsstyrelserna ser bilden något annorlunda ut. Två svarade att de bedriver tillsyn av om verksamheterna fullgör anteckningsskyldigheten, två svarade att de inte gör det och en hade ingen uppfattning.

Företrädare för Polismyndigheten har framhållit att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna stickprovsvis kontrollerar att avfallet överensstämmer med dokumentationen. Annars finns en risk att andra typer av avfall eller större avfallsmängder än vad som framgår av dokumentationen hanteras på och transporteras från anläggningen. Det finns också en risk att avfall avsiktligt eller oavsiktligt klassificeras fel, till exempel genom att farligt avfall klassificeras som begagnade produkter.¹⁴⁷ Av tabell 4 nedan framgår i vilken utsträckning kommunerna gör rimlighetsbedömningar av avfallsmängd respektive fysiska kontroller av avfall.

Tabell 4 Andel kommuner (i procent) som uppgett att de gör rimlighetsbedömningar av avfallsmängd respektive fysiska kontroller*

	Rimlighetsbedömningar	Fysiska kontroller
Ja	59	64
Nej	30	24
Ingen uppfattning	11	12
Totalt	100	100

* Endast de kommuner som angett att de bedriver tillsyn över anteckningsskyldigheten har fått frågan om rimlighetsbedömningar medan alla fick frågan om fysiska kontroller. Antalet svarande för rimlighetsbedömningar är 124 och för fysiska kontroller 147.

Mer än hälften av kommunerna uppger att de gör rimlighetsbedömningar av om avfallsmängden stämmer med anläggningarnas dokumentation. En något större andel anger att de gör fysiska kontroller av avfallet på anläggningar där farligt avfall uppkommer, till exempel för att kontrollera att det är klassificerat

¹⁴⁷ Ibid.

eller märkt på ett korrekt sätt. Det vanligaste är att de fysiska kontrollerna sker i form av stickprov, men det förekommer även att fysiska kontroller görs på förekommen anledning eller vid misstanke. Enkäten innehöll inga frågor om hur ofta rimlighetsbedömningar och fysiska kontroller genomförs.

En av de två länsstyrelserna som uppgav att de bedriver tillsyn över anteckningsskyldigheten gjorde också rimlighetsbedömningar och i vissa fall fysiska kontroller av avfallsmängden. Svaren indikerar alltså att det är ovanligt att länsstyrelserna gör sådana bedömningar och kontroller.

5.1.3 Otydlig ansvarsfördelning och begränsad samverkan

Trots att ansvarsfördelningen mellan kommuner och länsstyrelser för tillsyn av avfallstransporter förtydligats i och med miljötillsynsförordningen från 2011 anser 52 procent av de svarande kommunerna att ansvarsfördelningen inte alls, i mycket liten utsträckning eller i ganska liten utsträckning är tydlig. Ungefär en tredjedel (33 procent) anser i ganska stor eller mycket stor utsträckning att ansvarsfördelningen är tydlig. En relativt stor andel (15 procent) hade ingen uppfattning i frågan.

Samverkan mellan kommun och länsstyrelse är viktig eftersom de har tillsyn över olika anläggningar och olika typer av avfallstransporter. Som framgår av tabell 5 nedan uppgav 52 procent av kommunerna att de inte samarbetar med länsstyrelsen i konkreta tillsynsärenden som rör avfallstransporter. Ungefär en fjärdedel angav att de samarbetar medan en ganska stor andel, ungefär en fjärdedel, inte hade någon uppfattning.

Tabell 5 Andel kommuner (i procent) som angett att kommunen och länsstyrelsen samarbetar när det gäller konkreta tillsynsärenden som rör avfallstransporter

	Andel
Ja	24
Nej	52
Ingen uppfattning	23
Totalt	100

Den vanligaste formen för samarbete var att kommunen kontaktar länsstyrelsen när kommunen hittar misstänkt illegala gränsöverskridande avfallstransporter (58 procent). Det var även ganska många kommuner som svarade att länsstyrelsen kontaktar kommunen när länsstyrelsen hittar misstänkt illegala nationella avfallstransporter (42 procent). Många (44 procent) svarade att man samarbetar på annat sätt. Det kunde då till exempel handla om vägledning och möten.

5.2 Sanktioner

5.2.1 *Möjligheter till sanktioner för överträdelse av bestämmelser för transporter*

Både straffrättsliga och administrativa sanktioner kan aktualiseras för överträdelse av bestämmelser om nationella transporter av farligt avfall. De straffrättsliga bestämmelserna för otillåten avfallstransport finns i 29 kap. 4 a § miljöbalken. Straffansvar för otillåten nationell avfallstransport kan aktualiseras om avfallsförordningens krav på tillstånd för avfallstransporter överträds.¹⁴⁸ När det gäller administrativa sanktioner har kommunerna möjlighet att utfärda miljöstraffavgift på 5 000 kronor om transportdokument för farligt avfall inte upprättas på ett korrekt sätt.¹⁴⁹

När det gäller nationella transporter av icke-farligt avfall är det enligt företrädare för Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten oklart om straffrättsliga sanktioner kan aktualiseras. Skälet till detta är att Naturvårdsverkets föreskrifter som reglerar om tillstånd behövs vid dessa transporter är utfärdade med stöd av den tidigare avfallsförordningen som upphörde att gälla 2011. Föreskrifterna är inte upphävda och inte heller ersatta med nya föreskrifter. Det ger ett oklart läge.¹⁵⁰ Företrädare för Miljödepartementet har till Riksrevisionen uppgett att situationen kommer att rättas till.¹⁵¹

Kommunerna kan inom ramen för tillsynen även meddela olika förbud och förelägganden. Föreläggandena kan förenas med vite.¹⁵²

Som nämnts ovan bedriver kommunerna inte tillsyn enligt EU:s avfallstransportförordning och har därmed inte heller rätt att besluta om miljöstraffavgift för överträdelse enligt den förordningen. Kommunen måste därför överlämna frågan om miljöstraffavgift till länsstyrelsen för

¹⁴⁸ Enligt 36 § avfallsförordningen (2011:927) får avfall transporteras yrkesmässigt endast av den som har särskilt tillstånd. Enligt 42 § behöver vissa transporter av farligt avfall endast anmälas till länsstyrelsen. Enligt avfallsförordningen får Naturvårdsverket även utfärda närmare föreskrifter i vissa hänseenden när det gäller hur förordningen ska tillämpas, till exempel undantag från kravet på särskilt tillstånd för avfallstransporter. Ett exempel är att enligt 43 § avfallsförordningen får Naturvårdsverket för avfall som inte är farligt avfall meddela föreskrifter om att anmälningsplikt ska gälla i stället för tillståndsplikt. Verket får också meddela föreskrifter om undantag från sådan anmälningsplikt.

¹⁴⁹ 11 kap. 9 § förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter. Det finns även en möjlighet att utfärda miljöstraffavgifter om krav i Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2005:3 på förteckningar över mottagna transporter av farligt avfall inte efterlevs, se 11 kap. 18 § förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter. Dessa föreskrifter är dock utfärdade med stöd av den tidigare avfallsförordningen och det är oklart om de är giltiga.

¹⁵⁰ Intervju med Åklagarmyndigheten 2015-01-14; intervju med Polismyndigheten 2014-10-15.

¹⁵¹ Intervju med Miljödepartementet 2014-09-08.

¹⁵² 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken.

beslut. Däremot har kommunerna möjlighet att informera åklagare om en överträdelse av avfallstransportförordningen upptäcks.¹⁵³

5.2.2 Straffrättsliga åtgärder

Som nämnts ovan finns det möjligheter för kommunerna att genom brottsanmälan initiera straffrättsliga sanktioner om de påträffar otillåtna nationella avfallstransporter i sin tillsyn. I tabell 6 nedan finns information om antalet brottsanmälningar 2011–2013 för otillåtna nationella avfallstransporter.¹⁵⁴

Tabell 6 Antal brottsanmälningar om otillåtna nationella avfallstransporter 2011–2013

	Andel
2011	15
2012	43
2013	39
Totalt	97

Källa: Brå.

Tabellen visar antalet brottsanmälningar för hela landet. År 2011 gjordes endast 15 anmälningar och åren 2012 och 2013 gjordes cirka 40 per år. Antalet brottsanmälningar varierade dock mellan länen. I Skåne och Stockholms län gjordes totalt 15 anmälningar per län under perioden och i Gotlands, Hallands och Västmanlands län gjordes inga anmälningar.

Tabell 7 nedan visar beslutade åtgärder (brottsmisstankar) vid Åklagarmyndigheten för brottet otillåten nationell avfallstransport i hela landet under samma tidsperiod. Antalet beslutade åtgärder kan överstiga antalet brottsanmälningar eftersom en brottsanmälan kan medföra flera brottsmisstankar, till exempel för flera olika brott och/eller flera misstänkta

¹⁵³ Naturvårdsverkets webbplats: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfallstransporter/Gransoverskridande/Tillsynsansvar-avfallstransporter/>, besökt 2015-02-10.

¹⁵⁴ Det bör observeras att i denna statistik redovisas brott som anmälts till och registrerats av polis och åklagare. Det kan därför finnas dubbelräknade brottsanmälningar i den statistiken. Eftersom det är fråga om brottsanmälningar innefattar statistiken även händelser som efter utredning visar sig inte vara brott eller där brott inte kan styrkas. Se Brottsförebyggande rådet, rapport 2014:18, *Kriminalstatistik 2013*, s. 30 f.

personer.¹⁵⁵ Det bör därför iaktas försiktighet vid jämförelser mellan denna och föregående tabell.

Tabell 7 Antal beslutade åtgärder vid Åklagarmyndigheten för otillåten nationell avfallstransport 2011–2013

Åtgärder vid Åklagarmyndigheten	2011	2012	2013	Totalt
Förundersökning inleds inte	0	2	8	10
Förundersökning läggs ned	0	30	20	50
Förundersökningsledning överlämnas till utredande myndighet	0	0	0	0
Brottsmisstanken avslutas	0	7	4	11
Åtal väcks inte	0	2	2	4
Strafföreläggande	0	5	3	8
Åtalsunderlåtelse	0	0	0	0
Åtal	1	28	4	33
Företagsbot	0	2	5	7
Övriga beslut	0	0	0	0
Totalt	1	76	46	123

Källa: Åklagarmyndigheten. I tabellen har beslut från samtliga åklagarkammare slagits ihop. Det fanns även ett fåtal fall där ingen person var misstänkt. Dessa har inte inkluderats i tabellen.

Tabellen visar att det är vanligast att brottsmisstankarna inte leder till vidare åtgärder i form av åtal, strafföreläggande eller företagsbot. I totalt 75 fall (motsvarande 61 procent) ledde inte misstanken till vidare åtgärder. I totalt 48 fall (motsvarande 39 procent) ledde brottsmisstankarna till strafföreläggande, åtal eller företagsbot. Åren 2011 och 2013 var det få åtal, medan det under 2012 var betydligt fler.

Riksrevisionen har inte samlat in någon information om eventuella administrativa sanktioner som kommunerna vidtagit.

¹⁵⁵ Enligt Åklagarmyndigheten uppgår i myndighetens statistik det genomsnittliga antalet brottsmisstankar per misstänkt person till 2,1, se Åklagarmyndighetens webbplats: <http://www.aklagare.se/settings/Ordlista/Brottsmisstanke/>, sidan besökt 2015-03-09. Enligt myndigheten innehåller ett ärende i genomsnitt mellan 2 och 3 brottsmisstankar. Det vanligaste är att ärendet innehåller en person som är misstänkt för ett brott, men ibland kan också många personer vara misstänkta för ett stort antal brott i ett och samma ärende. Se Åklagarmyndighetens webbplats: <http://www.aklagare.se/Om-oss/Statistik/Begrepp-inom-kriminalstatistiken/>, sidan besökt 2015-02-23.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

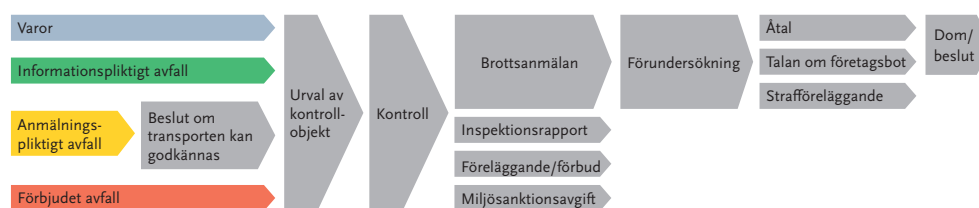
- Enkätresultaten visar att det genomförs lite tillsyn över nationella avfallstransporter. Endast fem procent av kommunerna uppgav att de på eget initiativ bedrivit tillsyn över avfallstransporter. Det var endast stora kommuner som bedrev sådan tillsyn. Mindre än en femtedel av kommunerna uppgav att de hade deltagit i samordnade tillsynsinsatser tillsammans med till exempel polis och länsstyrelse och 12 procent hade blivit kontaktade av polis med förfrågan om assistans. Det betyder att det på många håll i landet inte bedrivs någon tillsyn över nationella avfallstransporter.
- Med tanke på det delade tillsynsansvaret över avfallstransporter är det viktigt att länsstyrelserna och kommunerna samarbetar. Mer än hälften av kommunerna uppgav dock att de inte samarbetar med länsstyrelsen i konkreta tillsynsärenden som rör avfallstransporter. Majoriteten av kommunerna angav att ansvarsfördelningen mellan kommunen och länsstyrelsen inte är tydlig när det gäller tillsynen över avfallstransporter.
- De viktigaste skälen som kommunerna uppger för att inte bedriva tillsyn över avfallstransporter är att detta inte övervägts som en del av tillsynen och/eller att det inte finns resurser för sådana kontroller. Av de kommuner som inte hade deltagit i samordnade insatser angav alla utom ett fåtal att orsaken var att det inte hade kommit någon förfrågan.
- Från olika håll har det framförts att tillsyn vid anläggningar där farligt avfall uppkommer i någon mån kan minska behovet av tillsyn av avfallstransporter. Enligt enkätresultatet delas denna uppfattning av kommunerna. Majoriteten av kommunerna ansåg att tillsyn vid anläggningar där avfall uppkommer är mest effektiv för att förhindra att farligt avfall hamnar fel, medan endast en mindre andel av kommunerna ansåg att tillsyn över avfallstransporter är mest effektiv. I princip samtliga kommuner som genomförde tillsyn över avfallstransporter upplevde dock den tillsynen som meningsfull. Av de kommuner som hade deltagit i samordnade tillsynsinsatser för avfallstransporter angav cirka fyra femtedelar att sådana insatser var meningsfulla.
- De flesta kommunerna bedriver någon form av tillsyn över avfallshanteringen vid anläggningar där farligt avfall uppkommer. De flesta bedriver tillsyn över anteckningsskyldigheten men en relativt stor andel av dem som bedriver tillsyn gör inte någon rimlighetskontroll av om de redovisade mängderna stämmer med verkligheten.
- Det finns regionala variationer det gäller brottsanmälningar för misstänkt olagliga nationella avfallstransporter. Vidare är det vanligt att brottsmisstankar inte leder till vidare åtgärder i form av åtal, straffreläggande eller företagsbot.

6 Tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter

6.1 Bakgrund om processen för tillsyn och kontroll

I det här kapitlet beskrivs tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter. Processen för tillsyn och kontroll över gränsöverskridande avfallstransporter omfattar ett flertal insatser där flera olika aktörer är involverade. Figur 7 nedan beskriver schematiskt de olika stegen. De transportflöden som berörs av insatserna är desamma som i kapitel 2: varor, informationspliktigt avfall, anmälningspliktigt avfall och förbjudet avfall. För anmälningspliktigt avfall behövs ett beslut om godkännande för att transporten ska få ske.

Figur 7 Myndigheters tillsyns- och kontrollinsatser för gränsöverskridande avfallstransporter



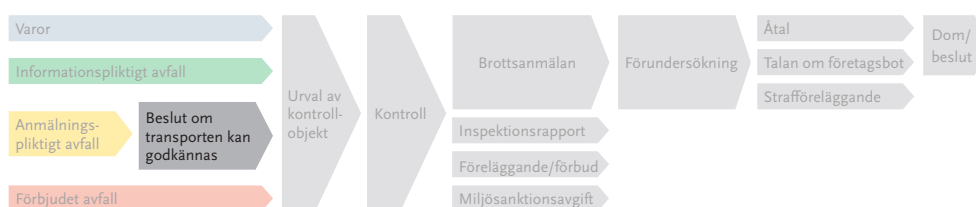
I tillsynen sker som första steg ett urval av kontrollobjekt. Kontrollen kan gälla handlingar eller fysisk kontroll av lasten. Om en misstänkt avvikelse konstateras vid kontrollen kan administrativa och/eller straffrättsliga åtgärder vidtas samtidigt som länsstyrelsen upprättar, eller efter att länsstyrelsen har upprättat, en inspektionsrapport. De administrativa åtgärderna kan bestå i att länsstyrelsen utfärdar ett föreläggande om exempelvis avfallets omhändertagande, samtidigt som exportförbud utfärdas. Vidare kan miljösanktionsavgift påföras för överträdelser av mindre art. De straffrättsliga åtgärderna initieras genom brottsanmälan. Därefter kan förundersökning inledas. Åklagaren kan väcka åtal eller talan om företagsbot eller utfärda ett strafföreläggande. I slutet av de straffrättsliga åtgärderna beslutar domstolen om ansvar för brott och om företagsbot ska påföras.

Processen är i stort sett densamma för utförsel respektive införsel av avfall. Skillnaden är att för utförsel går ansökan om godkännande av transporten först till Naturvårdsverket och vid införsel först till utländsk behörig myndighet.

Tidpunkten kan variera för när olika åtgärder vidtas i processen. Vissa steg övergår i efterföljande processteg medan andra steg inte har någon bestämd sluttidpunkt. De kan även pågå längre än vad som framgår av figuren. Det finns också en del insatser som inte redovisas som egna steg i figuren, bland annat beslag inom ramen för det straffrättsliga förfarandet. Återtagande av illegala transporter från Sverige som upptäcks i utlandet eller transporter från utlandet som upptäcks i Sverige beskrivs inte heller som en del i figuren, men kan ses som en del i tillsynen.

I de följande avsnitten beskrivs de olika stegen närmare, tillsammans med Riksrevisionens iakttagelser. De processteg som beskrivs är markerade i figurerna i respektive avsnitt.

6.2 Beslut om transporten kan godkännas



Berörda aktörer är:

- Naturvårdsverket
- utländsk behörig myndighet.

6.2.1 Beskrivning av beslutsprocessen

Innan en gränsöverskridande transport av *anmälningspliktigt avfall* (den gula pilen i figuren) genomförs ska den som avser att genomföra eller låta genomföra transporten anmäla detta till den behöriga myndigheten och i vissa fall invänta myndighetens godkännande innan transporten genomförs.¹⁵⁶

Motivet är att den behöriga myndigheten i varje land som omfattas av transporten på förhand genom granskning och godkännande av en anmälan ska kunna ta ställning till om det är miljömässigt godtagbart att avfallet exporteras, importeras eller transiteras.¹⁵⁷ Anmälningsförfarandet och kravet på godkännande av avfallstransporter är centrala delar av regelverket och syftar till att styra och kontrollera flödet av avfall.¹⁵⁸ Avfall som normalt sett

¹⁵⁶ Artikel 4 och 9.6 EU:s avfallstransportförordning.

¹⁵⁷ Transitering innebär att varor kan transporteras till ett destinationsland utan att tull och skatt betalas.

¹⁵⁸ Prop. 2009/10:35 s. 20 f.

är informationspliktigt (grön pil) men som förs till vissa länder utanför EU kan kräva beslut om att transporten ska godkännas. I sådana fall är avfallet anmälningspliktigt.¹⁵⁹

Systemet bygger på administrativ kontroll. Anmälaren i avsändarlandet ska lämna in en skriftlig anmälan till den behöriga myndigheten i det landet. Myndigheten i avsändarlandet vidarebefordrar anmälan till den behöriga myndigheten i destinationslandet och eventuella transitländer. Myndigheterna beslutar huruvida transporten kan godkännas. Därefter får transporten påbörjas. Myndigheternas godkännanden och ett transportdokument ska medfölja transporten. Transportdokumenten ska skickas till myndigheterna som en föranmälan om att transporten snart ska ske och som en bekräftelse om mottagande och behandling på den mottagande anläggningen. Transportdokumenten innehåller information om när transporten ska starta men inte om när den beräknas komma fram.

Naturvårdsverket skickar vid införsel till Sverige besluten om godkännande av transport till den länsstyrelse och kommun som berörs av beslutet i egenskap av tillsynsmyndighet för den mottagande anläggningen. Naturvårdsverket skickar däremot inte någon kopia till Polismyndigheten.¹⁶⁰

6.2.2 Endast dokumentkontroll vid godkännande

Som nämnts tidigare beslutar Naturvårdsverket tillsammans med utländsk behörig myndighet utifrån handlingarna om en transport av anmälningspliktigt avfall ska tillåtas eller inte. Naturvårdsverket kontrollerar inte om det avfall som transporteras överensstämmer med beslutet om godkännande av transporten. Myndigheten hänvisar till att det är länsstyrelserna som ska kontrollera detta i enlighet med tillsynsansvaret för gränsöverskridande avfallstransporter.¹⁶¹

Naturvårdsverket har möjlighet att neka godkännande av en gränsöverskridande avfallstransport om anmälaren eller mottagaren av transporten exempelvis har gjort sig skyldig till överträdelser av EU:s avfallstransportförordning eller någon annan olaglig handling på miljöområdet.¹⁶² Naturvårdsverket skulle alltså kunna neka in- eller utförsel om anmälaren/mottagaren blivit dömd för andra brott på miljöområdet, det vill säga inte bara att ha brutit mot EU:s avfallstransportförordning. Enligt Naturvårdsverket har myndigheten i regel kännedom om huruvida svenska företag som är anmälare eller mottagare har överträtt EU:s

¹⁵⁹ E-post från Naturvårdsverket 2015-01-21.

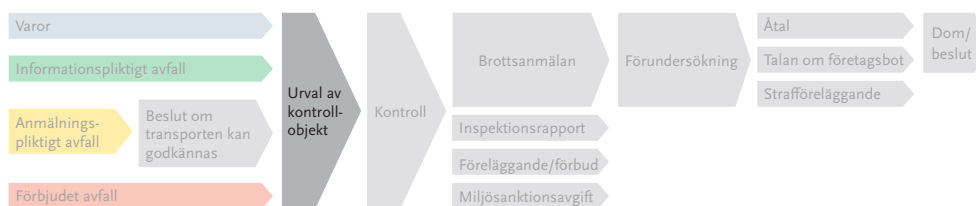
¹⁶⁰ E-post från Naturvårdsverket 2014-05-21.

¹⁶¹ E-post från Naturvårdsverket 2014-11-25 där Naturvårdsverket hänvisar till 28 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁶² Artikel 11 och 12 EU:s avfallstransportförordning.

avfallstransportförordning. När det gäller andra brott på miljöområdet ställer Naturvårdsverket inga särskilda frågor om det i anmälningsförfarandet. Myndigheten har hittills inte nekat någon transport på dessa grunder.¹⁶³

6.3 Urval av kontrollobjekt



Berörda aktörer är:

- länsstyrelserna (tillsynsmyndighet)
- Tullverket, Polismyndigheten och Kustbevakningen.

6.3.1 Beskrivning av urval i olika delar av tillsynen

I praktiken förekommer tre huvudsakliga kategorier av tillsyn. I avsnitten nedan beskrivs hur urvalet går till i dessa kategorier.

Tillsyn där länsstyrelsen samverkar med Tullverket

Här samverkar länsstyrelsen med Tullverket i samband med tullkontroll av utförsel till land utanför EU. Tillsynen genomförs ofta på exportörens lager eller annan uppställningsplats.

Urvalet av kontrollobjekt vid utförsel till land utanför EU görs av Tullverket utifrån de tulldeklarationer som lämnas in till myndigheten. I myndighetens tulldatasystem läggs olika spärrar in för kontrollurvalet. Spärrarna aktiveras av riskanalysbaserade kombinationer av olika uppgifter i tulldeklarationerna. Uppgifterna kan exempelvis avse vem som är exportör, vilket destinationsland och vilken mottagare som angetts, varukod, värde och vikt.¹⁶⁴

Av de transporter som länsstyrelserna och Tullverket kontrollerade utifrån ”träff” genom spärrarna i tulldatasystemet, konstaterades 2009–2013 cirka 30–50 procent vara olagliga.¹⁶⁵ Tullverket gör inga slumpmässiga urval för att verifiera träffsäkerheten i urvalet.¹⁶⁶

¹⁶³ E-post från Naturvårdsverket 2014-05-21 och 2014-11-25.

¹⁶⁴ Bakgrundsmaterial från Tullverket angående gränsöverskridande avfallstransporter 2014-04-22.

¹⁶⁵ E-post från Tullverket 2014-12-29; e-post från Naturvårdsverket 2014-11-25.

¹⁶⁶ Intervju med Tullverket 2014-04-22.

När det gäller urvalet av kontrollobjekt vid införsel till Sverige från land utanför EU, gör Tullverket inte något riskbaserat urval. Istället väljer myndigheten ut ett fåtal transporter utifrån ett slumpmässigt urval.¹⁶⁷

Tillsyn där länsstyrelsen samverkar med Polismyndigheten

Vid denna tillsyn samverkar länsstyrelsen med Polismyndigheten i dess trafikkontroll, främst avseende farligt gods och lastsäkring. Tillsynen sker främst ute på vägarna och förekommer i två huvudsakliga former:

- Samordnade kontroller mellan polis och länsstyrelse och ibland också med andra myndigheter. Kontrollerna initieras antingen av Polismyndigheten eller länsstyrelsen, ibland av båda gemensamt.
- Misstänkt olagliga avfallstransporter upptäcks av polis i samband med kontroller av farligt gods, lastsäkring och andra trafikrelaterade frågor.

Av de genomförda kontrollerna av avfallstransporter ute på vägarna har de flesta initierats av Polismyndigheten i samband med kontroller av farligt gods och lastsäkring. Det är genom dessa kontroller som flest illegala avfallstransporter upptäcks ute på vägarna. Det gäller såväl gränsöverskridande som nationella avfallstransporter.¹⁶⁸

Tillsyn där länsstyrelsen samverkar med Kustbevakningen

Här samverkar länsstyrelsen med Kustbevakningen i dess kontroll av lastsäkring och farligt gods inom hamnars landområde. Denna tillsyn genomförs på två olika sätt:

- Samordnade kontroller mellan Kustbevakningen och länsstyrelsen, ibland också med andra myndigheter.
- Misstänkt olagliga avfallstransporter upptäcks av Kustbevakningen i samband med kontroll av farligt gods och lastsäkring.

Kustbevakningen genomför inom ramen för sin tillsyn av lastsäkring och farligt gods i hamnars landområden årligen cirka 10 000 kontroller av lastsäkring och cirka 1 000 kontroller av farligt gods. Mellan 4 och 5 promille av alla lastbärare¹⁶⁹ inom hamnars landområde blir föremål för den tillsynen. I samband med sådan tillsyn upptäcker Kustbevakningen ibland misstänkt illegala avfallstransporter. Myndigheten kontaktar då främst Polismyndigheten eller Tullverket och ibland även länsstyrelsen. Detta anges ske cirka 10 gånger per år. När det gäller samverkan med länsstyrelserna har Kustbevakningen främst samverkat med Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Intervju med Polismyndigheten 2014-10-15.

¹⁶⁹ Med lastbärare avses bland annat container, skåp, trailer och semi-trailer.

Västra Götalands län. Kustbevakningen har också haft viss samverkan med länsstyrelserna i Norrbottens, Skåne och Gävleborgs län. Övriga länsstyrelser har inte kontaktat eller sökt samverkan med Kustbevakningen.¹⁷⁰

Urvalet för länsstyrelsernas tillsyn görs främst av andra myndigheter

Som framgår ovan är de kontroller som utförs inom tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter ofta initierade av andra myndigheter än länsstyrelserna (som är tillsynsmyndigheter). Därmed blir tillsynen ofta en bieffekt av de samverkande myndigheternas tillsyn inom andra områden än avfall. I de fem län där länsstyrelserna tillförts extra resurser för tillsynen varierar det om kontrollerna initieras huvudsakligen av länsstyrelsen eller av någon av de samverkande myndigheterna. Detta är bland annat en följd av att transportflödena varierar i olika delar av landet. I exempelvis Västra Götalands län sker en stor del av de gränsöverskridande avfallstransporterna i containrar som exporteras via Göteborgs hamn. Där initieras de flesta kontrollerna av Tullverket. I exempelvis Skåne län och Norrbottens län sker en större del av transportflödet genom lastbilstransporter. I dessa län är det vanligare med samverkan med Polismyndigheten, jämfört med andra län. Även förekomsten av gemensamma kontrolltillfällen, då flera transporter kontrolleras under en viss tid, varierar mellan dessa fem län. I ett län har de gemensamma tillsynsinsatserna med andra myndigheter inte resulterat i särskilt många identifierade illegala transporter. Sådana insatser har därför prioriterats ned. Urvalet vid de gemensamma kontrollerna varierar från helt slumpmässigt till mer strukturerat utifrån kunskap och erfarenhet hos de tjänstemän som deltar. Andra urvalskriterier har varit exempelvis tid på dygnet samt destinationer för färjetransporter.¹⁷¹

6.3.2 Underlagen för kontrollurvalet kan förbättras

I kapitel 4 konstaterade Riksrevisionen att avsaknaden av ett system för spårbarhet, bristerna i statistiken för farligt avfall samt avsaknaden av kartläggningar av den illegala avfallshanteringen försämrar möjligheterna att använda resurserna för tillsynen på ett effektivt sätt. Därmed är det också svårt att rikta tillsynen mot relevanta områden.

Det har under granskningen framförts att tillsynen skulle behöva riktas mer mot enskilda avfallsslag baserat på underrättelseunderlag.¹⁷² Vidare har framförts intrycket av att tillsynen riktar sig mot enkla och uppenbara fall och

¹⁷⁰ Telefonintervju med Kustbevakningen 2014-12-17.

¹⁷¹ E-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13; e-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-01-28; e-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12; e-post från Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-01-14; e-post från Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2015-01-09.

¹⁷² E-post från Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2015-01-09.

att mer organiserade transporter och transportörer undgår myndigheternas tillsyn.¹⁷³ Branschföreträdare har enligt uppgift dessutom framfört att de aktörer som inte följer lagstiftningen löper mycket liten risk att bli kontrollerade och att konkurrensen därmed riskerar att snedvridas.¹⁷⁴

Att välja ut avfallstransporter som ska kontrolleras beskrivs av olika aktörer som en stor utmaning. Det gäller framför allt täckta lastbilssläp. I Tyskland ska avfallstransporter vara försedda med en skylt märkt "A". Det underlättar urvalet för polis och andra myndigheter i Tyskland, åtminstone av det legala transportflödet. Det gäller exempelvis kontrollen av att det inte blandats in farligt avfall i informationspliktigt avfall.¹⁷⁵

Det finns även underlag som hade kunnat effektivisera kontrollen och förbättra möjligheterna till kontrollurval. Naturvårdsverkets och utländsk behörig myndighets beslut om att godkänna en gränsöverskridande avfallstransport kan vara ett underlag för kontrollurvalet. Naturvårdsverket skickar dessa beslut till Tullverket och till tillsynsmyndigheten (kommun eller länsstyrelse) för den mottagande anläggningen men inte till Polismyndigheten. Av de fem länsstyrelser som Riksrevisionen har tillfrågat om tillsynen är det en som alltid använder besluten om godkännande för kontrollurvalet. En annan har använt besluten vid några tillfällen. Övriga tre länsstyrelser använder inte besluten som underlag för kontrollurval. Ingen av de tillfrågade länsstyrelserna vidarebefordrar besluten till Polismyndigheten.¹⁷⁶

En åtgärd som av företrädare för Polismyndigheten anges kunna förbättra möjligheterna att identifiera det officiella transportflödet av avfall är om Naturvårdsverkets beslut att godkänna transporter registreras i Transportstyrelsens vägtrafikregister. Detsamma skulle gälla länsstyrelsernas tillstånd att transportera avfall nationellt.¹⁷⁷

Ett exempel på kompletterande underlag för urval som används av Länsstyrelsen i Gävleborgs län är de fartygsmanifest som medföljer transporter som passerar genom hamnar.¹⁷⁸

¹⁷³ E-post från Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-01-14.

¹⁷⁴ E-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13.

¹⁷⁵ Intervju med Polismyndigheten 2014-10-15; e-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12. Tjänstemän vid Miljödepartementet har tidigare uppgivit att frågan om ett krav på A-märkning av avfallstransporter fanns på "departementets bord", men att den inte var prioriterad för tillfället. Se telefonsamtal med Miljödepartementet 2014-05-27.

¹⁷⁶ E-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13; e-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-01-28; e-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12; e-post från Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-01-14; e-post från Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2015-01-09.

¹⁷⁷ Intervju med Polismyndigheten 2014-10-15.

¹⁷⁸ E-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13.

6.3.3 Nästan inga importsändningar av avfall väljs ut till kontroll

Det sker en betydande import av farligt och annat anmälningspliktigt avfall till Sverige. Mellan 2009 och 2013 ökade importen av sådant avfall med cirka 250 procent, se avsnitt 2.2.3. Totalförsvarets forskningsinstitut framhåller att det ofta är svårt att kontrollera varifrån det importerade avfallet ursprungligen kommer och att det därför inte enkelt kan uteslutas att kriminell verksamhet förekommit någonstans i importkedjan.¹⁷⁹

I praktiken har endast någon enstaka avfallsimport från land utanför EU tagits ut till kontroll av Tullverket 2009–2014. Orsaken är att myndighetens urval för kontroll av importsändningar från länder utanför EU inte är riskbaserat utan helt och hållet slumpbaserat och att urvalet är mycket litet. Antalet importsändningar¹⁸⁰ uppgår till drygt 2,5 miljoner per år och av det antalet tas 160 stycken ut för kontroll. Under perioden 2009–2014 har således 960 av cirka 15 miljoner importsändningar tagits ut till kontroll av Tullverket. Någon enstaka av de 960 sändningarna som har kontrollerats har avsett avfall.¹⁸¹

6.3.4 Avfallstransporter på järnväg ingår nästan aldrig i kontrollurvalet

Det är mycket sällsynt med tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter på järnväg.¹⁸² Av de fem länsstyrelser som Riksrevisionen har tillfrågat genomförde Länsstyrelsen i Norrbottens län en sådan kontroll i slutet av 2014 och en i februari 2015. Länsstyrelsen i Stockholms län genomförde en kontroll för drygt fem år sedan.¹⁸³ Avfallstransporter genomförs dock ibland med flera olika transportsätt och det är möjligt att en del transporter som kontrollerats exempelvis på väg eller hos exportör därefter sker på järnväg.¹⁸⁴

För gränsöverskridande transporter av anmälningspliktigt (inklusive farligt) avfall finns uppgifter om antalet anmälda järnvägstransporter och anmälda mängder. För perioden från och med juli 2011 till och med juni 2017 har totalt 4 230 transporter anmälts. Den anmälda mängden avfall i dessa transporter uppgår till totalt 216 600 ton.¹⁸⁵ Till den mängden ska läggas informationspliktigt avfall (som det saknas uppgifter om) som fraktas på järnväg.

¹⁷⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), *Strategisk utblick 2013*, s 68.

¹⁸⁰ Med begreppet importsändningar avses här samtliga olika slag av import, det vill säga mestadels innehållande annat än avfall.

¹⁸¹ Intervju Tullverket 2014-04-22; e-post från Tullverket 2015-01-21.

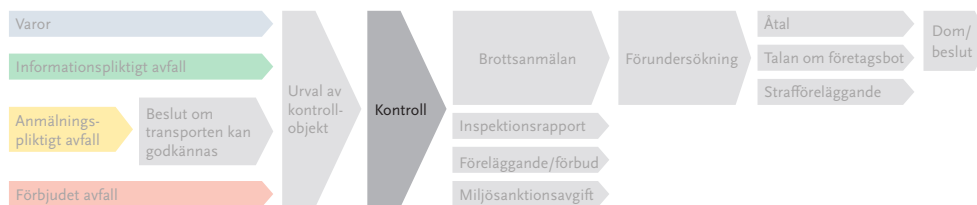
¹⁸² E-post från Naturvårdsverket 2014-10-27.

¹⁸³ E-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13; e-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-01-28; e-post från Länsstyrelsen Skåne län 2015-01-12; e-post från Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-01-14; e-post från Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2015-01-09.

¹⁸⁴ E-post från Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-04-16.

¹⁸⁵ E-post från Naturvårdsverket 2014-11-07.

6.4 Kontroll



Berörda aktörer är:

- länsstyrelserna (tillsynsmyndighet).
- Tullverket, Polismyndigheten och Kustbevakningen.

I detta avsnitt beskriver Riksrevisionen insatser i samband med utförandet av själva kontrollen av avfallstransporter, vilken kan bestå i fysiska kontroller av själva avfallet eller kontroller av dokument. Som vi beskrivit i avsnitt 6.3.1, utförs kontrollen huvudsakligen på följande sätt:

- Länsstyrelsen samverkar med Tullverket i samband med tullkontroll av utförsel till land utanför EU. Tillsynen genomförs ofta på exportörens lager eller annan uppställningsplats.
- Länsstyrelsen samverkar med Polismyndigheten i dess trafikkontroll, främst avseende farligt gods och lastsäkring. Tillsynen sker främst ute på vägarna.
- Länsstyrelsen samverkar med Kustbevakningen i dess kontroll av lastsäkring och farligt gods inom hamnars landområde.

Det är vanligast att tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter initieras av någon av de myndigheter som länsstyrelsen samverkar med. Dessa myndigheter är beroende av länsstyrelsens bedömning av om det handlar om en otillåten avfallstransport eller inte. En sådan bedömning är i många fall avgörande för exempelvis om en last av misstänkt olagligt avfall ska tas i beslag för att säkra bevis för att brott har begåtts. När länsstyrelsen initierar tillsyn är myndigheten beroende av de samverkande myndigheterna för att kunna stoppa transporter för kontroll och för att få tillträde till fordon och containrar.

6.4.1 Antalet kontroller har ökat men det är oklart om antalet är tillräckligt och om uppgifterna stämmer

I kapitel 4 beskrev Riksrevisionen bristerna i data över avfallsströmmar och i uppföljningen av tillsynen. Detta gör det svårt att bedöma om antalet genomförda kontroller i Sverige är tillräckligt i förhållande till transportflödena av lagligt och olagligt avfall. Det är också oklart hur många kontroller som utförs och hur många olagliga transporter som upptäckts.

Sedan 2009 har antalet rapporterat genomförda kontroller i Sverige av gränsöverskridande avfallstransporter ökat, om än från en låg nivå. Tabell 8 nedan visar det totala antalet kontroller i Sverige som Naturvårdsverket rapporterat till EU-kommissionen¹⁸⁶ samt hur många av de kontrollerade avfallstransporterna som ansetts vara olagliga.¹⁸⁷

Tabell 8 Utförda kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter och upptäckta olagliga transporter, antal och andel i procent

	2009	2010	2011	2012	2013	Summa
Antal utförda kontroller*	25	300	100	100	250	775
Antal olagliga transporter**	11	20	20	56	82	189
Andel olagliga transporter	0,44	0,07	0,20	0,56	0,33	0,24

Källa: Naturvårdsverket.

* Antalet till EU rapporterade utförda kontroller har justerats för 2009 utifrån kompletterande uppgifter från Naturvårdsverket.

** Sju av det totala antalet olagliga transporter för 2009–2013 avsåg införsel till Sverige, se bilaga 4. Antalet till EU rapporterade olagliga transporter har justerats för 2010 utifrån kompletterande uppgifter från Naturvårdsverket.

Av det totala antalet kontroller 2009–2013 genomfördes 347 (motsvarande cirka 45 procent) av länsstyrelserna tillsammans med Tullverket. Vid den tillsynen konstaterades 137 transporter vara olagliga.¹⁸⁸

Kontrollkampanjer som myndigheter genomför gemensamt kan få stort genomslag i antalet rapporterade kontroller under enskilda år. Det gäller exempelvis 2010, då flera europeiska polismyndigheter genomförde en gemensam kontrolloperation kallad Augias. I Sverige deltog några av polismyndigheterna tillsammans med berörda länsstyrelser i Augias, vilket resulterade i ett stort antal genomförda trafikkontroller. Insatsen bidrog starkt till att antalet rapporterade kontroller blev så högt som 300 för 2010.¹⁸⁹ Som framgår av tabellen ovan sjönk antalet utförda kontroller till 100 för 2011 och låg kvar på

¹⁸⁶ Definitionerna av vad som utgör en olaglig avfallstransport anges i artikel 2.35 EU:s avfallstransportförordning.

¹⁸⁷ Antalet kan variera i förhållande till summering av insatser från Naturvårdsverkets olika uppgiftslämnare. En orsak kan vara att myndigheter definierar en transport på olika sätt. För år 2010 har enligt Tullverket myndigheten upptäckt 19 olagliga avfallstransporter medan det av Naturvårdsverket till EU rapporterade totala antalet för det året uppgår till 20 stycken. Se e-post från Naturvårdsverket 2015-02-18 och 2015-04-02.

¹⁸⁸ E-post från Tullverket 2014-12-29; e-post från Naturvårdsverket 2014-11-25.

¹⁸⁹ I ett av de län som ingick i kontrolloperationen genomfördes cirka 100 kontroller. E-post från Naturvårdsverket 2015-02-18.

den nivån under 2012. Under 2013 ökade återigen antalet genomförda kontroller. När det gäller andelen olagliga transporter varierar den kraftigt under perioden.

Exempel på kontroller med bra resultat

Om gemensamma kontrollinsatser genomförs på rätt ställen kan de ge bra resultat. Länsstyrelsen i Skåne län genomförde i oktober 2013 en samordnad tillsynsinsats av avfallstransporter i Trelleborgs hamn. Insatsen genomfördes tillsammans med Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Trelleborgs kommun. Under de två timmar som insatsen varade kontrollerades 32 lastbilstransporter, varav fem var avfallstransporter. Kontrollen visade att två av avfallstransporterna innehöll farligt avfall som bedömdes vara illegalt. En tredje avfallstransport hade brister i dokumentationen och saknade nationellt tillstånd för transport av avfall.¹⁹⁰

Brister i data över avfallsströmmar och i uppföljningen av genomförda kontroller är inte något unikt för Sverige. En gemensam granskning som genomfördes 2013 av de nationella revisionsorganen i åtta europeiska länder visade på sådana brister i de flesta av de berörda länderna. De länder i granskningen som genomförde flest kontroller 2010 var Nederländerna och Irland. Antalet kontroller i dessa länder var 6 233 respektive 4 271 och antalet konstaterade överträdelser var 242 respektive 389. I Norge genomfördes 133 kontroller och konstaterades 48 överträdelser.¹⁹¹ Eftersom det inte är känt vilka slags kontroller som utförts och hur stora mängder avfall som transporterats, bör dock jämförelser med utfallet av kontrollen i Sverige göras med försiktighet.

6.4.2 Ineffektivt arbetssätt vid tillsynen av utförelse till land utanför EU

Tullverkets och länsstyrelsernas arbetssätt vid kontrollen av avfallsexporter medför att kontrollen ofta sker på ett sätt som inte är kostnadseffektivt. Det bästa skulle vara om kontrollen i större utsträckning kunde genomföras i hamnarna eftersom Tullverket har avancerade mobila skannrar/röntgenlastbilar i flera hamnar. Med en sådan skanner kan en långtradarare sökas igenom på några minuter. Före 2009/2010 utfördes också större delen av kontrollen av gränsöverskridande avfallstransporter i hamnarna.

Sedan några år tillbaka kräver åtminstone de stora hamnarna att gods ska vara klarerat, det vill säga godkänt av Tullverket för export, innan godset släpps in hamnen. Orsaken anges bland annat vara att hamnsäkerheten har höjts.¹⁹²

¹⁹⁰ Länsstyrelsen i Skåne län, *Samordnat tillsynsprojekt av gränsöverskridande avfallstransporter i Trelleborgs hamn den 24 oktober 2013*, Rapport 2014-05-26.

¹⁹¹ De nationella revisionsorganen i Bulgarien, Grekland, Ungern, Irland, Nederländerna, Norge, Polen och Slovenien, *Coordinated audit on the enforcement of the European Waste Shipment Regulation. Joint report based on eight national audits*, 2013, s. 30 f. och Appendix 2.

¹⁹² Länsstyrelsen i Västra Götalands län, *Gränsöverskridande avfallstransporter. Förslag till koncentration av länsstyrelsernas tillsynsansvar, regeringsuppdrag 2011*, s. 12.

För att genomföra kontrollen av de transporter som tagits ut till kontroll i tulldatasystemet åker Tullverkets personal i stället ut i landet, exempelvis till den plats där containern förvaras eller till exportörens lager. Detta innebär många och långa resor. Eftersom länsstyrelserna har tillsynsansvar för gränsöverskridande avfallstransporter måste även deras personal följa med på dessa resor. Dessutom kan Tullverket inte köra ut sina mobila skannrar på exempelvis småvägar ut till avfallsupplag. Företrädare för Tullverket uppger att detta beror på att skannrarna behöver jämn mark att stå på och att det krävs säkerhetsavstånd till skannrarna för den strålning som de avger. Skannrarna behöver också finnas på plats i hamnarna för kontroll av andra godsflöden än avfall.¹⁹³

Arbets sättet med att gå igenom exempelvis containrar utan att använda mobil skanner är tidskrävande för länsstyrelsen och samverkande myndigheter. Det beror på att vid öppnandet av en container är det ofta möjligt att endast se det gods eller avfall som är placerat närmast innandörren. I sådana fall måste hela innehållet i containern tas ut för att kunna bedöma om det utgör avfall och i så fall vilket slags avfall. Det kan ta flera arbetsdagar för länsstyrelsen att tömma och bedöma innehållet i en container på detta sätt. Ibland behöver dessutom flera resor göras för att slutföra bedömningen av innehållet i en container.¹⁹⁴ Eftersom detta arbets sätt är tidskrävande kan det medföra extra kostnader även för exempelvis exportören.¹⁹⁵

I Nederländerna, med bland annat Rotterdam som är Europas största containerhamn, har hamnarna och myndigheterna enligt uppgift ett välfungerande system där såväl hamnarnas klareringsönskemål som myndigheternas krav på goda möjligheter till kontroller tillgodoses.¹⁹⁶

¹⁹³ Intervju med Tullverket 2014-04-22.

¹⁹⁴ Länsstyrelsen Västra Götalands län, *Gränsöverskridande avfallstransporter. Förslag till koncentration av länsstyrelsernas tillsynsansvar, regeringsuppdrag 2011*, s. 13.

¹⁹⁵ E-post från Länsstyrelsen Skåne län 2015-01-12.

¹⁹⁶ Intervju med Tullverket 2014-04-22; e-post från Tullverket 2015-04-17.

Det svenska och det nederländska systemet för tullkontroll

Tullverkets tulldatasystem är uppbyggt utifrån två kanaler – en grön och en röd. Om en tulldeklaration läggs i grön kanal är den klarerad och därmed är sändningen godkänd för export. När Tullverket får en träff utifrån spärrar i systemet, exempelvis när det gäller en avfallsexport, läggs deklarationen i röd kanal. Då måste Tullverket genomföra någon form av åtgärd för att deklarationen ska kunna bli godkänd. Detta kan exempelvis vara att kontrollera dokument eller genomföra en fysisk kontroll. För att genomföra den fysiska kontrollen åker Tullverkets personal vanligtvis ut till den plats där containern förvaras, till exempel på exportörens lager.¹⁹⁷

Också i Nederländerna är tulldatasystemet uppbyggt utifrån en grön och en röd kanal. På samma sätt som i Sverige innebär den gröna kanalen att sändningen är godkänd för export och den röda kanalen att någon form av kontrollåtgärd måste genomföras. När det gäller tulldeklarationer som läggs i röd kanal tillämpas dock annorlunda rutiner för kontrollen av sändningarna än i Sverige. Den nederländska tullmyndigheten kan styra den fysiska kontrollen av sändningar i röd kanal till en lämplig kontrollplats. När det gäller kontrollen av avfallstransporter som lagts i röd kanal, väljer tullmyndigheten oftast att styra den till kontrollplatser i anslutning till hamnarna. På dessa kontrollplatser har tullmyndigheten tillgång till skannrar och kontrollpersonal.¹⁹⁸

Tullverket har inte utrett möjligheten att använda ett system liknande Nederländernas. Problemet har diskuterats inom myndigheten och samverkansgruppen för gränsöverskridande avfallstransporter men inga förslag har lämnats till exempelvis Finansdepartementet eller Miljödepartementet. En orsak kan vara att Tullverket avvaktar utfallet av pågående arbete med att ta fram ett europeiskt tulldatasystem. Det är enligt företrädare för Tullverket oklart hur ett sådant system kommer att vara utformat.¹⁹⁹

6.4.3 Begränsad tillsyn av det avfall som förs in i Sverige

Som redovisats i avsnitt 6.3.3. ovan gör Tullverket i princip inte något kontrollurval av det importerade avfallet. Detta avspeglas i antalet upptäckta olagliga importörer av avfall till Sverige. Enligt Riksrevisionens genomgång av Sveriges rapportering till EU upptäcktes sju olagliga fall av införsel av avfall perioden 2009–2013.²⁰⁰ Troligen har de flesta av dessa upptäckts vid kontroll som initierats av länsstyrelsen och Polismyndigheten. I Norrbottens län har de flesta av länsstyrelsens kontroller av avfallstransporter sedan slutet av 2013 avsett införsel till Sverige, främst från Norge.

¹⁹⁷ E-post från Tullverket 2015-04-17.

¹⁹⁸ Intervju med Tullverket 2014-04-17.

¹⁹⁹ E-post från Tullverket 2014-12-02.

²⁰⁰ Se bilaga 4.

En stor del av det anmälningspliktiga avfall som importerats till Sverige kommer från Norge. År 2013 utgjorde importen från Norge 57 procent av den totala mängden importerat anmälningspliktigt avfall.²⁰¹ Riksrevisjonen i Norge granskade 2012 bland annat tillsynen över export av farligt avfall från Norge. Granskningen visade bland annat att de flesta exporttillstånden för avfall från Norge ges för farligt avfall som ska behandlas i de övriga nordiska länderna. Den ansvariga norska myndigheten²⁰² begränsade sin kontroll till huruvida den mottagande anläggningen hade tillstånd att behandla det slags avfall som ansökan avser. Riksrevisjonens granskning visade också att de norska myndigheterna inte hade god överblick över vidareexport från de länder tid avfallet först hade exporterats. Vid tiden för granskningen förekom inget systematiskt samarbete mellan de berörda norska myndigheterna för att upptäcka olagliga avfallsexporter. Myndigheterna genomförde få kontroller av export av farligt avfall från Norge.²⁰³

Som Riksrevisionen nämnt i avsnitt 6.2.1 får varken tillsynsmyndigheterna eller Naturvårdsverket reda på den närmare tidpunkten när en transport anländer till den mottagande anläggningen i Sverige.²⁰⁴ Eftersom Polismyndigheten inte får del av Naturvårdsverkets beslut om godkännande av transport medför detta enligt företrädare för Polismyndigheten problem vid kontroller av avfallstransporter på väg. Detta eftersom det inte framgår för trafikpolisen om transporten är godkänd eller inte.²⁰⁵

6.4.4 *Otillgänglighet medför problem med att genomföra tillsyn*

De uppdelade befogenheterna (se kapitel 3) mellan de olika myndigheterna medför att det i de flesta fall krävs ett samarbete mellan två eller flera myndigheter för att kunna kontrollera en gränsöverskridande avfallstransport. Tillgänglighet och resurser hos en enskild myndighet påverkar därför andra myndigheters möjligheter att genomföra kontrollen.²⁰⁶

Den personal hos länsstyrelserna som arbetar med tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter, arbetar främst under kontorstid medan de samverkande myndigheterna är så kallade 24-timmarsmyndigheter. Detta

²⁰¹ Naturvårdsverkets webbplats: <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Avfall-import-och-export-2004-2013/>, besökt 2015-02-20.

²⁰² Klima- og forurensingsdirektoratet (Klif), numera Miljødirektoratet.

²⁰³ Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersökelse om håndtering av farlig avfall*, Dokument 3:7 (2011–2012), s. 12, 116, 118 och 123.

²⁰⁴ Intervju Naturvårdsverket 2014-10-17.

²⁰⁵ Intervju Polismyndigheten 2014-10-15.

²⁰⁶ Till exempel framhöll Naturvårdsverket i en utvärdering 2010 att nyckeln för en fungerande operativ tillsyn är att samtliga inblandade myndigheter har möjlighet att avsätta resurser för att arbeta med frågan. Se Naturvårdsverket, *Transport av avfall över gränserna – En utvärdering av brister, svårigheter och förutsättningar i den operativa tillsynen*, Rapport 6347, s. 7.

gör det svårare att genomföra tillsynen på vardagar utanför kontorstid, under helger och under semestrar. Detta gäller även för de fem länsstyrelser som tillförts extra medel för tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter.²⁰⁷

När det gäller resurser för tillsyn, har dessa fem länsstyrelser i viss utsträckning genom de extra medel som tillförts kunnat anställa ytterligare personer för denna tillsyn.²⁰⁸ För övriga 16 länsstyrelser råder oklarhet kring om huruvida de ska bygga upp resurser och kunskap inom ett område där finns ett förslag om att de inte ska kontrollera detta område i framtiden.

Som redovisats i avsnitt 6.3.1 ovan, initieras tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter ofta av någon av de myndigheter som länsstyrelserna samverkar med. Inom Polismyndigheten arbetar cirka 160 tjänstemän i yttre tjänst i hela landet med tillsyn av farligt gods,²⁰⁹ men det saknas tydliga direktiv inom myndigheten om att trafikpoliser ska arbeta för att upptäcka otillåtna avfallstransporter.²¹⁰ Vid Kustbevakningen finns 25 inspektörer av farligt gods.²¹¹

Det förekommer att misstänkt olagliga avfallstransporter släpps utan kontroll på grund av att länsstyrelsens personal inte har möjlighet att göra en bedömning i avfallsfrågan, på grund av arbetstider eller tidsbrist. Enbart inom de fem län där länsstyrelsen har tillförts extra medel för tillsynen, släpptes enligt uppgift cirka 30 misstänkt olagliga avfallstransporter 2012–2014 utan att de hade kontrollerats, till följd av att länsstyrelsernas personal inte varit tillgänglig.²¹² Därutöver tillkommer misstänkt olagliga avfallstransporter som eventuellt har släppts inom övriga 16 län.

Det har i olika sammanhang föreslagits att länsstyrelserna ska samordna sig till en jourberedskap, som skulle kunna göra en bedömning i avfallsfrågan även utanför kontorstid och under semestertider. Miljöåklagarna har redan idag en

²⁰⁷ E-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12, e-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13, e-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-01-28, intervju Tullverket 2014-04-22. Frågan har också tagits upp i den myndighetsgemensamma arbetsgruppens handlingsplan.

²⁰⁸ Intervju Naturvårdsverket 2014-10-15.

²⁰⁹ E-post från Polismyndigheten 2015-02-24.

²¹⁰ Intervju med Polismyndigheten 2014-10-15.

²¹¹ E-post från Kustbevakningen 2014-12-22.

²¹² E-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13 (anger att några transporter troligen har släppts under hela perioden); e-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-01-14 och 2015-03-30 (anger att två transporter har släppts från och med tredje kvartalet 2013 till och med 2014, uppgifter saknas för tiden dessförinnan), e-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12 (anger att 14 transporter släppts 2012–2014); e-post från Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-01-14 (anger att enstaka transporter har släppts per år); e-post från Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2015-01-09 och 2015-03-31 (anger att 5–10 transporter har släppts under perioden).

sådan jour.²¹³ Företrädare för Polismyndigheten och Länsstyrelsen i Skåne län har framfört att behovet av att tillsynsmyndigheterna är fysiskt på plats skulle kunna minska om det fanns möjlighet att skicka foton till tillsynsmyndigheten för bedömning i avfallsfrågor.²¹⁴

Också när det gäller övriga myndigheters tillgänglighet finns det problem. Länsstyrelserna är beroende av Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen för att kunna få transporter stoppade och få tillträde till fordon och containrar. Men även dessa aktörer har ibland svårt att sätta in resurser. I exempelvis Gävleborgs län saknar Tullverket kontor och Polismyndigheten och Kustbevakningen anges sällan vara tillgängliga med kort varsel.²¹⁵ I Norrbottens län är det glest mellan tullkontoren. Om länsstyrelsen till exempel föreslår en kontroll av en transport i Kiruna/Riksgränsen tar det Tullverkets personal sex timmar att köra dit från Haparanda.²¹⁶

Företrädare för Kustbevakningen anger att det är relativt vanligt att myndigheten i dess tillsyn träffar på avfall men att myndigheten bara kan stoppa en avfallstransport om den misstänks strida mot bestämmelserna om farligt gods eller lastsäkring. För att avgöra om det är en olaglig avfallstransport behöver man granska eventuella transportdokument för avfall och det har Kustbevakningen ingen rätt att göra.²¹⁷ Enligt en länsstyrelse kan det vara svårt att få alla myndigheter på plats när Kustbevakningen i sin tillsyn har påträffat misstänkt olagliga avfallstransporter, vilket gör det svårt att förhindra sådana transporter.²¹⁸

Enligt företrädare för Polismyndigheten förekommer det att förundersökningsledare inom myndigheten, vilka beslutar om ”vanliga brott”, kontaktas av polis som har påträffat en transport. Problemet kan då vara att förundersökningsledaren inte har närmare kunskaper om att det kan vara ett misstänkt miljöbrott. Även detta resulterar i att avfallstransporter släpps utan vidare åtgärder.²¹⁹

²¹³ Länsstyrelserna har redan idag ett system med ”Tjänsteman i beredskap” inom andra områden. Även exempelvis Jordbruksverket har ett sådant system för att kunna göra bedömningar vid bland annat införsel av djur till Sverige utanför kontorstid, se Jordbruksverket, *Jordbruksverkets årsredovisning 2014*, s. 77.

²¹⁴ E-post från Polismyndigheten 2015-04-22; e-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-04-16.

²¹⁵ E-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13.

²¹⁶ E-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-03-24.

²¹⁷ E-post från Kustbevakningen 2014-12-22. Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (SOU 2008:55) utredde frågor om Kustbevakningens befogenheter. Utredningen uppges ha inte beretts vidare.

²¹⁸ E-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12.

²¹⁹ E-post från Polismyndigheten 2014-06-19.

6.4.5 *Problematiskt att få del av information för tillsynen*

Eftersom transportdokumenten²²⁰ är i pappersform, är de lätta att förfälska. Enligt Eurojust är detta ett vanligt tillvägagångssätt inom den illegala hanteringen av avfall.²²¹ Företrädare för Polismyndigheten anger att det är mycket svårt för såväl brottsbekämpande myndigheter som tillsynsmyndigheter att verifiera informationen i dokumenten. Det anges vara så gott som omöjligt att i den faktiska tillsynssituationen ute i fält ta reda på om bolagen som angetts i dokumenten bedriver faktisk återvinningsverksamhet eller om bolagen ens existerar. Detta gäller främst avfallstransporter till Asien.²²² Som nämnts i avsnitt 6.3.2. ovan får Polismyndigheten inte heller del av Naturvårdsverkets beslut om att godkänna avfallstransporter.

6.4.6 *En del transporter hinner lämna landet innan kontroll*

Det har förekommit att avfallstransporter som valts ut till kontroll i Tullverkets urval hinner lämna Sverige före Tullverkets och länsstyrelsens gemensamma kontroll. Det är också vanligt att exportören lämnar in tulldeklarationen i en annan medlemsstat, även om detta enligt Tullverket inte ska medges annat än i undantagsfall. Om tulldeklarationen lämnas in i annan medlemsstat kan avfallstransporten dock väljas ut till kontroll i den medlemsstaten. Av de olagliga avfallstransporter från Sverige vilka upptäcks i utlandet har de flesta identifierats på detta sätt. Tullverket har agerat på olika sätt beträffande avfallstransporter som hunnit lämna Sverige före kontroll. När det gäller avfallstransporter i containrar har de i vissa fall tagits tillbaka till Sverige för kontroll. Containrar med avfall transporteras oftast med fartyg och det finns då en spårbarhet för transporten mellan olika hamnar. Spårbarheten för avfallstransporter på lastbil är sämre.²²³ Om avfallstransporten inte tas tillbaka till Sverige och inte heller kontrolleras i någon annan medlemsstat, genomförs ingen tillsyn över transporten.

²²⁰ Detta gäller för såväl informationspliktigt som anmälningspliktigt avfall.

²²¹ Eurojust, *Strategic Project on Environmental Crime, Report*, November 2014, s. 20.

²²² Intervju med Polismyndigheten 2014-10-15.

²²³ E-post från Tullverket 2015-03-10; e-post från Tullverket 2015-04-17.

6.5 Administrativa åtgärder om fel har upptäckts



Berörda aktörer är:

- länsstyrelserna (tillsynsmyndighet).²²⁴

6.5.1 Beskrivning av åtgärderna

Inspektionsrapport

Länsstyrelsens inspektionsrapport är ett underlag för vidare utredning och dokumentation. I rapporten bedömer länsstyrelsen om det är fråga om avfall, hur det ska klassificeras och om det är fråga om en laglig eller olaglig transport. Inspektionsrapporten kan förekomma vid olika tillfällen i processen. Om allvarliga överträdelser av bestämmelserna om avfallstransporter upptäcks, kan länsstyrelsen direkt utfärda ett föreläggande eller förbud (se nedan). Då blir inspektionsrapporten en del av föreläggandet eller förbudet. I mindre allvarliga fall kan inspektionsrapporten skrivas vid ett senare tillfälle.²²⁵

Föreläggande/förbud

Utfärdande av föreläggande med exportförbud är länsstyrelsernas främsta verktyg för att hindra olagliga gränsöverskridande avfallstransporter från att lämna landet. Föreläggandet avser vanligen att avfallet ska tas om hand på ett miljöriktigt sätt eller att företaget som anordnar transporten ska inkomma med information i form av att avfallet ska avlägsnas eller packas om.²²⁶ Om föreläggande med exportförbud har utfärdats är det fortfarande möjligt att göra brottsanmälan och väcka åtal i samma ärende, förutsatt att föreläggandet inte kombineras med vite.²²⁷

²²⁴ Också Naturvårdsverket har befogenhet att påföra miljösanktionsavgifter, om vissa handlingar inte inkommer till myndigheten eller om en avfallstransport avviker från den angivna färdvägen. Detta avsnitt fokuserar dock på tillsynen över själva avfallstransporterna.

²²⁵ E-post från Naturvårdsverket 2015-01-27.

²²⁶ E-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13; e-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-01-28; e-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12; e-post från Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-01-14; e-post från Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2015-01-09.

²²⁷ Telefonintervju med Åklagarmyndigheten 2015-01-14.

Miljösanktionsavgift

Miljösanktionsavgifter kan sedan den 15 juni 2010 påföras för vissa överträdelser av administrativ karaktär enligt EU:s avfallstransportförordning. Sådana överträdelser kan till exempel vara försenad rapportering eller avsaknad av eller ofullständigt ifyllda transportdokument vid transport.²²⁸

6.5.2 Exportförbud är den vanligaste administrativa åtgärden

Riksrevisionens genomgång av Naturvårdsverkets rapportering till EU-kommissionen visar att den vanligaste åtgärden beträffande olagliga gränsöverskridande avfallstransporter är att länsstyrelsen²²⁹ utfärdar ett skriftligt föreläggande med exportförbud (ofta med föreskrift om hur avfallet ska behandlas). Detta har skett för cirka 60 procent av de olagliga fallen av utförsel och transitering av avfall.²³⁰ När skriftligt föreläggande om exportförbud har utfärdats har också brottsanmälan gjorts i cirka fem procent av fallen. I några fall har muntliga förelägganden med exportförbud meddelats.

Ingen av de fem länsstyrelser som Riksrevisionen har ställt frågor till har hittills kombinerat föreläggande om exportförbud med ett vitesföreläggande.²³¹

Även om föreläggande utfärdas är det inte säkert att avfallet hindras från att lämna Sverige. Flera aktörer uppger att det förekommer att länsstyrelsens förelägganden i ärenden om gränsöverskridande avfallstransporter kommer i retur på grund av att mottagaren inte kunnat hittas eller att denne inte har undertecknat mottagningsbeviset.²³² Föreläggandena blir i sådana fall verkningslösa. Enligt företrädare för Polismyndigheten ser man nu ett allt större inslag av organiserad brottslighet på miljöområdet, vilket inte förutsågs vid införandet av miljöbalken. Miljöbalken bygger till stor del på reglering av fasta anläggningar men inte på reglering av rörlig miljöpåverkande verksamhet. Det ställer till problem när det gäller förelägganden mot ansvariga för olagliga avfallstransporter. En lösning som har diskuterats är att länsstyrelser (och

²²⁸ Se 11 kap. 1–7 §§ förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter och Naturvårdsverket, *Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift*, Handbok 2001:1 utgåva 6 februari 2011, s. 71 f.

²²⁹ För 2009 och 2010 hade även kommunerna tillsynsansvar beträffande bestämmelserna i EU:s avfallstransportförordning.

²³⁰ Andelen är beräknad utifrån 110 fall där skriftliga förelägganden med exportförbud utfärdats, i förhållande till 182 fall av olagliga avfallstransporter vid utförsel från och transitering genom Sverige. Se bilaga 4.

²³¹ E-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13; e-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-01-28, e-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12, e-post från Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-01-14; e-post från Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2015-01-09.

²³² Intervju med Polismyndigheten 2014-10-15; e-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12; e-post från Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2015-01-13; e-post från Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2015-01-09.

kommuner beträffande nationella avfallstransporter) skulle kunna utfärda förelägganden på plats.²³³

Riksrevisionens genomgång av Naturvårdsverkets rapportering till EU-kommissionen visar också att miljöstraffavgift har påförts mycket sällan för överträdelse av reglerna om gränsöverskridande avfallstransporter. Länsstyrelserna har påfört miljöstraffavgift i tre fall mellan 2010 och 2013.²³⁴ Av de fem länsstyrelser som tillförts särskilda resurser för tillsynen, anger tre att det förekommer att de utfärdar miljöstraffavgifter i ärenden om gränsöverskridande avfallstransporter.²³⁵ Det kan tyda på att miljöstraffavgifter börjat användas något mer frekvent 2014.

6.5.3 *Många olika slag av åtgärder har genomförts mot olagliga transporter*

Myndigheterna beskriver ofta utfallet av kontrollen som att transporter har ”stoppats”.²³⁶ Riksrevisionen har gått igenom Sveriges officiella rapportering till EU-kommissionen över insatser gällande avfallstransporter inom EU och till respektive från EU för åren 2009–2013. Detta för att kunna belysa vilka insatser som vidtagits efter kontroll. Genomgången visade att begreppet ”stoppa” kan innefatta ett antal olika åtgärder.

I bilaga 4 finns en fullständig sammanställning av de rapporterade åtgärderna efter kontroll. Följande är exempel på sådana åtgärder:

- Begreppet ”stoppa” avser 21 olika insatser eller kombinationer av insatser i samband med utförsel från eller transitering genom Sverige samt fyra olika insatser i samband med införsel till Sverige. Sådana åtgärder är exempelvis:
 - Länsstyrelsen utfärdar skriftligt eller meddelar muntligt föreläggande om exportförbud. Ofta förenas detta med att länsstyrelsen föreskriver hur avfallet ska behandlas.
 - Länsstyrelsen utfärdar skriftligt föreläggande om exportförbud. Brottsanmälan görs.
 - Brottsanmälan görs som enda åtgärd.
 - Återvinning eller alternativ behandling sker av avfallet i Sverige.
 - Avfallet återtas till avsändarlandet.

²³³ Intervju Polismyndigheten 2014-10-15.

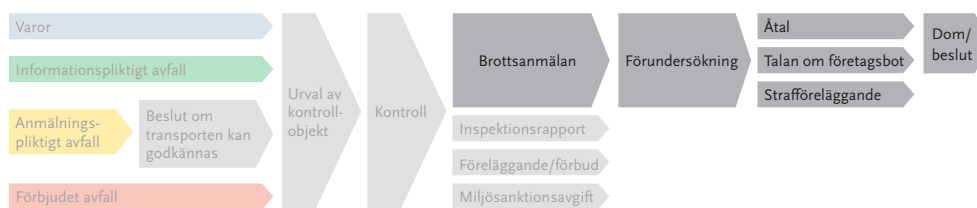
²³⁴ Se bilaga 4.

²³⁵ E-post från Länsstyrelsen i Norrbottens län 2015-01-28, e-post från Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2015-01-09, Länsstyrelsen i Stockholms län 2015-01-14.

²³⁶ Se till exempel Naturvårdsverket, *Handlingsplan för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter*, 2014-02-01, s. 16, 21 och 23. Se även Naturvårdsverkets webbplats: <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Illegala-transporter-av-avfall-uppdelat-per-varldsdel-och-land/>, sidan besökt 2015-02-20.

- Vissa åtgärder verkar inte ha inneburit att transporten har förhindrats att lämna Sverige. Följande är exempel på sådana åtgärder:
 - Länsstyrelsen begär ytterligare information, sortering eller ompackning. Sådana åtgärder har vidtagits för cirka 10 procent av de olagliga gränsöverskridande transporter som upptäckts på väg ut ur eller transiterats genom Sverige.²³⁷
 - Informationsbrev skickas ut.²³⁸
 - Transporten hålls kvar tills kravet på information vid transport av informationspliktigt avfall har uppfyllts.
 - Begäran görs till annat land om verifiering av viss information.
- För fyra procent av de olagliga gränsöverskridande avfallstransporterna som upptäckts vid utförelse från, införelse till eller transitering genom Sverige saknas information om vilken åtgärd som vidtagits.²³⁹

6.6 Straffrättsliga åtgärder om fel har upptäckts



Berörda aktörer är:

- länsstyrelserna
- Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen
- Åklagarmyndigheten.

6.6.1 Beskrivning av åtgärderna

De straffrättsliga åtgärderna efter kontroll startar med en brottsanmälan. Om brottsanmälan leder till förundersökning, utreds inom ramen för denna vem som kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga bevis för att väcka åtal. Om den misstänkte personen erkänner att denne har begått ett brott där påföljden är begränsad till böter och/eller villkorlig dom, kan åklagaren utfärda ett strafföreläggande. Som komplement och alternativ till att en fysisk person inom ett företag ställs till ansvar för ett brott kan också företaget som

²³⁷ Andelen är beräknad utifrån 17 fall där sådana åtgärder vidtagits i förhållande till 182 fall av olagliga avfallstransporter vid utförelse från och transitering genom Sverige. Se bilaga 4.

²³⁸ Det framgår inte av Naturvårdsverkets rapportering vad denna åtgärd närmare har bestått i.

²³⁹ Andelen är beräknad utifrån 7 fall där information saknas om vilka åtgärder som vidtagits i förhållande till 189 fall av olagliga avfallstransporter som upptäckts vid utförelse från, införelse till eller transitering genom Sverige. Se bilaga 4.

juridisk person dömas att betala företagsbot. En utförligare beskrivning av de straffrättsliga åtgärderna efter kontroll finns i bilaga 5.

Antalet straffrättsliga ingripanden mot gränsöverskridande illegala avfallstransporter uppges av företrädare för flera av de involverade myndigheterna vara lågt.²⁴⁰ I de följande avsnitten redogör Riksrevisionen för möjliga orsaker till detta.

6.6.2 Otydligheter i EU-lagstiftningen och de svenska straffreglerna

Företrädare för Åklagarmyndigheten framhåller att EU:s avfallstransportförordning innehåller många otydligheter och är svår att tillämpa i praktiken. Samtidigt är Sverige skyldigt att tillämpa förordningen och att tillämpa den på samma sätt som andra medlemsstater. Otydligheterna gäller till exempel de grundläggande definitionerna av avfall, återvinning och bortskaffande. Dessa definitioner är viktiga eftersom de bland annat avgör om avfallet är informationspliktigt eller anmälningspliktigt och därmed vilka sanktioner som kan bli aktuella.²⁴¹

Det är svårt att använda de svenska straffbestämmelserna på olagliga avfallstransporter. År 2010 infördes straffbestämmelsen *otillåten avfallstransport*.²⁴² Den gäller både nationella och gränsöverskridande avfallstransporter. Dessutom infördes en straffbestämmelse om *försök till otillåten avfallstransport*.

Straffbestämmelsen för det fullbordade brottet *otillåten avfallstransport* förutsätter att Sveriges territorialgräns har överskridits.²⁴³ Om ansvar för fullbordat brott inte kan utdömas kan straffbestämmelsen om försöksbrott bli aktuell. Det förutsätter dock att den så kallade försökspunkten²⁴⁴ har nåtts. Enligt förarbetena till bestämmelserna ska försökspunkten bedömas enligt vanliga straffrättsliga

²⁴⁰ Intervju med Tullverket 2014-04-22; intervju med Åklagarmyndigheten 2015-01-14.

²⁴¹ Dessutom är enligt Åklagarmyndigheten flera förbud i EU:s avfallstransportförordning inte straffsanktionerade i svensk lagstiftning. Det gäller exempelvis förbudet mot export av avfall för återvinning i de utomeuropeiska länderna och territorierna samt förbudet mot export av avfall från gemenskapen (det vill säga EU) till Antarktis. Dessa exempel finns i artikel 40 (2) och 39 EU:s avfallstransportförordning. Se intervju med Åklagarmyndigheten 2015-01-14.

²⁴² 29 kap. 4 a § miljöbalken (1998:808).

²⁴³ Detsamma gäller för bestämmelserna i lagen (2000:1225) om straff för smuggling som också kan tillämpas. Intervju med Åklagarmyndigheten 2015-01-14.

²⁴⁴ Med begreppet försökspunkt avses det stadium av gärningen som typiskt sett innebär att utförandet av brottet har påbörjats och att planeringsstadiet är över, se prop. 2009/10:35 s. 25.

bestämmelser.²⁴⁵ För att försökspunkten ska vara nådd behöver därför försöket vara nära fullbordanspunkten, både geografiskt sett och i tid.²⁴⁶

Myndigheterna i den nationella arbetsgruppen för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter har utgått från förarbetena om när försökspunkten anses nådd. Myndigheterna anger att före inledd transport, till exempel om godset står kvar vid exportörens lager, är det tveksamt om försökspunkten är nådd även om detta måste prövas i varje enskilt fall.²⁴⁷ Oklarheten gäller då om handlingar innan export medför att brottet *försök till otillåten avfallstransport* har ägt rum. Under Riksrevisionens granskning har det inte framkommit att frågan om huruvida försökspunkten är nådd före inledd transport prövats i svensk domstol. Enligt företrädare för Åklagarmyndigheten är det inte heller troligt att en sådan prövning skulle komma att äga rum. Det anges bero på att en åklagare med hänsyn till förarbetsuttalandena inte kan förvänta sig en fällande dom och därför inte får väcka åtal.²⁴⁸ Förberedelse till olaglig avfallstransport är inte straffbelagd, såvida det inte är fråga om grov smuggling.²⁴⁹

I Storbritannien och Nederländerna gäller till skillnad från i Sverige att alla handlingar som ingår i förberedelse och genomförande (det vill säga handlingar som syftar till export) av en olaglig gränsöverskridande avfallstransport är straffbelagda.²⁵⁰

6.6.3 *Kombinationen av de svenska straffbestämmelserna och Tullverkets arbetssätt minskar möjligheterna till lagföring*

Kombinationen av hur de svenska straffbestämmelserna är utformade och Tullverkets arbetssätt medför svårigheter att använda straffrättsliga sanktioner mot olagliga gränsöverskridande avfallstransporter. Svårigheten att använda straffrättsliga sanktioner anges också leda till en minskad benägenhet hos Tullverkets personal att göra brottsanmälan vid misstänkt olagliga avfallstransporter.

²⁴⁵ Prop. 2009/10:35 s. 22 och 25, bet. 2009/10:MJU 20, rskr. 2009/10:200. Regeringen anger bland annat att när en transport påträffas i Sverige på väg mot någon av landets gränser kan i fall där ett medföljande transportdokument visar att avfallet är på väg utomlands slutsatsen dras att en gränsöverskridande avfallstransport är i görningen. Enligt regeringen innebär detta inte nödvändigtvis att försökspunkten är uppnådd eftersom det är tänkbart att färdplanerna ändras och transporten avbryts. I tid räknat bör brottets fullbordan inte ligga alltför långt ifrån den handling som utgör det tänkta försöket.

²⁴⁶ Intervju med Åklagarmyndigheten 2015-01-14.

²⁴⁷ Naturvårdsverket, *Roller och ansvar mellan myndigheter vid gränsöverskridande avfallstransport – Export från EU*, Bilaga 1 2012-10-01, s. 7 f.

²⁴⁸ E-post från Åklagarmyndigheten 2015-04-22.

²⁴⁹ Förberedelse till grov smuggling är straffbelagd enligt 14 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

²⁵⁰ Intervju med Åklagarmyndigheten 2015-01-14; intervju med Tullverket 2014-04-22.

Före och vid tiden för införandet av straffbestämmelsen *otillåten avfallstransport* 2010 genomförde Tullverket kontroller främst i utskeppningshamnarna. Om en illegal avfallstransport upptäcktes, var försökspunkten normalt passerad och ansvar för otillåten avfallstransport kunde aktualiseras. Som Riksrevisionen beskrivit i avsnitt 6.4.2, kräver de flesta större hamnarna sedan några år tillbaka att exporter måste vara godkända av Tullverket innan godset anländer till och släpps in i hamnområdet. Dock genomförs de flesta av länsstyrelsernas och Tullverkets gemensamma kontroller innan transporten har börjat röra sig mot gränsen. Därmed anses inte ansvar för vare sig fullbordat brott eller försöksbrott kunna utdömas. Åklagarmyndigheten har med anledning av detta i en skrivelse till Miljödepartementet ifrågasatt om Sverige uppfyller EU:s krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner.²⁵¹

I många fall där Tullverkets och länsstyrelsernas personal upptäcker misstänkt olagliga avfallstransporter görs enligt företrädare för Tullverket ingen brottsanmälan av Tullverkets personal. Skälet anges vara att ärendena redan från början inte bedöms kunna leda till några straffrättsliga åtgärder eftersom transporter ofta upptäcks innan de har börjat röra sig mot hamnen.²⁵² Tabell 9 nedan visar de ärenden under perioden 2009 – 2014 där länsstyrelserna efter kontroll tillsammans med Tullverket bedömt avfallstransporter som otillåtna och antalet samt andelen av dessa ärenden där beslag och brottsanmälan har gjorts.

Tabell 9 Antal olagliga gränsöverskridande avfallstransporter till land utanför EU där exportförbud utfärdats, antal samt andel av dessa transporter där beslag och brottsanmälan har gjorts av Tullverket*

År	Olagliga avfallstransporter där exportförbud utfärdats**	Varav transporter där beslag och brottsanmälan gjorts	
	Antal	Antal	Andel
2009	10	3	0,30
2010	19	8	0,42
2011	19	1	0,05
2012	49	6	0,12
2013	40	1	0,03
2014	30	4	0,13
Totalt	167	23	0,14

Källa: Tullverket.

* Tabellen avser fall där Tullverket medverkat i urval och genomförande av kontroll.

** Antalet exportförbud avviker från Naturvårdsverkets officiella rapportering som har sammanställts i bilaga 4.

²⁵¹ E-post från Åklagarmyndigheten 2014-05-09 och intervju Åklagarmyndigheten 2015-01-14.

²⁵² Intervju Tullverket 2014-04-22 och e-post från Tullverket 2014-12-29.

Av tabellen framgår att brottsanmälan endast görs i få fall när Tullverket och länsstyrelsen upptäckt otillåtna avfallstransporter och där länsstyrelsen meddelat exportförbud. Andelen ärenden där brottsanmälan och beslag gjorts ökade 2010 för att därefter minska till en betydligt lägre nivå än 2009. En viktig orsak till minskningen efter 2010 är enligt Tullverket att de otillåtna transportererna i de flesta fall inte har bedömts kunna leda till något straff och att brottsanmälan därmed inte gjorts av myndighetens personal.²⁵³

6.6.4 Variationer i antalet brottsanmälningar totalt sett och i beslutade brottsmisstankar

I detta avsnitt beskriver Riksrevisionen utvecklingen av brottsanmälningar och åklagarnas åtgärder ifråga om misstankar om otillåtna gränsöverskridande avfallstransporter.

Riksrevisionens sammanställning av Naturvårdsverkets rapportering till EU visar att brottsanmälan har gjorts för 38 av de 189 rapporterat olagliga transportererna 2009–2013.²⁵⁴ Orsaken till att antalet är högre än i tabellen ovan trots att det handlar om en kortare period, är att Naturvårdsverkets rapportering omfattar samtliga upptäckta olagliga avfallstransporter. Därmed ingår olagliga transporter som upptäckts vid kontroller där främst Polismyndigheten samverkat med länsstyrelsen.

De brottsanmälningar som rapporterats till Brå 2011–2013 är betydligt fler än antalet som rapporterats till EU under samma period. En möjlig orsak kan vara att en del brottsanmälningar har dubbelräknats i och med att Brå hämtar in uppgifter från såväl Polismyndigheten och Tullverket som från Åklagarmyndigheten.²⁵⁵ Dessutom har Naturvårdsverket angett att myndigheten troligen inte får in uppgifter om alla olagliga avfallstransporter. Det bör därför iakttas försiktighet vid jämförelser mellan Brås statistik och Sveriges rapportering till EU.

²⁵³ Intervju Tullverket 2014-04-22; e-post från Tullverket 2014-12-29.

²⁵⁴ Se bilaga 4.

²⁵⁵ Eftersom det är fråga om brottsanmälningar innefattar statistiken även händelser som efter utredning visar sig inte vara brott, eller där brott inte kan styrkas. Se Brottsförebyggande rådet, Rapport 2014:18, *Kriminalstatistik 2013*, s. 30 f.

Tabell 10 Antal brottsanmälningar om otillåtna gränsöverskridande avfallstransporter, 2011–2013

År	Antal brottsanmälningar*
2011	5
2012	28
2013	35
Totalt	68

Källa: Brå.

* Gäller brottsanmälningar som rapporterats till Brå från Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Av Brå:s statistik framgår också regionala variationer i antalet brottsanmälningar enligt tabellen ovan. De flesta brottsanmälningarna (17) gjordes i Skåne län. Därefter följer Värmlands län med 11 anmälningar och Stockholms län med 10 anmälningar. I Västernorrlands och Örebro län har 7 respektive 5 brottsanmälningar gjorts. I 10 län har 1–3 brottsanmälningar gjorts medan 0 har gjorts i 6 län.²⁵⁶

Tabellen nedan visar beslutade åtgärder (brottsmisstankar) vid Åklagarmyndigheten för brottet otillåten gränsöverskridande avfallstransport under samma tidsperiod, 2011–2013. Antalet beslutade brottsmisstankar kan dock överstiga antalet brottsanmälningar eftersom en brottsanmälan kan medföra flera brottsmisstankar, till exempel för flera olika brott och/eller flera misstänkta personer.²⁵⁷ Det bör därför iakttas försiktighet vid jämförelser mellan denna och föregående tabell samt med brottsanmälningarna i de fall av olagliga gränsöverskridande avfallstransporter som rapporterats till EU.

²⁵⁶ I följande län gjordes mellan en och tre brottsanmälningar under perioden: Blekinge, Gävleborgs, Jämtlands, Jönköpings, Norrbottens, Uppsala, Västerbottens, Västmanlands, Västra Götalands och Östergötlands län. I följande län gjordes inga brottsanmälningar under perioden: Dalarnas, Gotlands, Hallands, Kalmar, Kronobergs och Södermanlands län.

²⁵⁷ Enligt Åklagarmyndigheten uppgår i myndighetens statistik det genomsnittliga antalet brottsmisstankar per misstänkt person till 2,1, se Åklagarmyndighetens webbplats: <http://www.aklagare.se/settings/Ordlista/Brottsmisstanke/>, sidan besökt 2015-03-09. Enligt myndigheten innehåller ett ärende i genomsnitt mellan 2 och 3 brottsmisstankar. Det vanligaste är att ärendet innehåller en person som är misstänkt för ett brott, men ibland kan också många personer vara misstänkta för ett stort antal brott i ett och samma ärende. Se Åklagarmyndighetens webbplats: <http://www.aklagare.se/Om-oss/Statistik/Begrepp-inom-kriminalstatistiken/>, sidan besökt 2015-02-23.

Tabell 11 Beslutade åtgärder* vid Åklagarmyndigheten för brottet gränsöverskridande otillåten avfallstransport, 2011–2013

Åtgärder vid Åklagarmyndigheten	2011	2012	2013	Totalt
Förundersökning inleds inte	0	3	6	9
Förundersökning läggs ned	0	11	18	29
Förundersökningsledning överlämnas till utredande myndighet	0	0	3	3
Brottsmisstanken avslutas	0	5	7	12
Åtal väcks inte	2	0	0	2
Strafföreläggande	1	3	22	26
Åtalsunderlåtelse	0	0	0	0
Åtal	5	22	17	44
Företagsbot	0	0	0	0
Övriga beslut	0	0	0	0
Totalt	8	44	73	125

Källa: Åklagarmyndigheten.

* I tabellen har beslut från samtliga åklagarkammare slagits ihop. Det fanns även 16 fall där ingen person var misstänkt. Dessa har inte inkluderats i tabellen.

Tabellen ovan visar att 70 av brottsmisstankarna (56 procent) har lett till vidare åtgärder i form av åtal eller strafföreläggande. I 55 fall (44 procent) ledde inte misstanken till vidare åtgärder vid Åklagarmyndigheten.²⁵⁸ Under 2011 och 2012 utfärdades få strafförelägganden, medan det under 2013 utfärdades betydligt fler. Få brottsmisstankar resulterade i åtal 2011, antalet ökade kraftigt under 2012 och minskade därefter något under 2013. Orsaken till att det är så få beslutade brottsmisstankar under 2011 är förmodligen att brottet gränsöverskridande otillåten avfallstransport infördes under 2010. Andelen brottsmisstankar som leder till vidare åtgärder är betydligt högre för gränsöverskridande än för nationella avfallstransporter (se avsnitt 5.2.2).

6.6.5 Komlicerat att ta avfall i beslag

Beslag är ett viktigt verktyg för att säkra bevis. Det är också en förutsättning för att kunna hålla kvar en misstänkt olaglig avfallstransport. Beslag förutsätter att det finns en brottsmisstanke. En sådan kan ofta vara svår för en samverkande myndighet som Polismyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen att bygga

²⁵⁸ I antalet fall där misstanken inte ledde till vidare åtgärder har vi räknat med de tre fall där förundersökningsledningen har överlämnats till utredande myndighet.

upp. Detta eftersom de samverkande myndigheterna saknar tillsynsbefogenhet över avfallstransporter.²⁵⁹

Beslagshanteringen i samband med misstänkt olagliga gränsöverskridande avfallstransporter anges vara kostsam och utrymmeskrävande. Det är nödvändigt att hitta en uppställningsplats för den beslagtagna lasten, vilket kan vara svårt i synnerhet på kvällar, nätter och helger. Om avfallet är farligt måste det hanteras på ett miljösäkert sätt.²⁶⁰ I Skåne län har beslagen oftast hävts efter det att Polismyndigheten eller Tullverket har genomfört bevissäkring. Enligt länsstyrelsen finns det i sådana fall en risk att avfallet kan lämna landet även om det sedan blir en fällande dom. Detta anges medföra att incitamenten för att genomföra tillsyn och beslagta avfall minskar.²⁶¹

6.6.6 *Avsaknad av expertbedömning utanför kontorstid kan inverka på den straffrättsliga hanteringen*

Enligt företrädare för Polismyndigheten varierar åklagarnas inställning till om det behövs ett utlåtande från tillsynsmyndigheten innan åklagarna beslutar om huruvida lasten ska tas i beslag. Ibland agerar åklagarna direkt och anser att ett utlåtande i efterhand fungerar lika bra.²⁶²

Företrädare för Åklagarmyndigheten framför att frågan om länsstyrelsernas tillgänglighet (se avsnitt 6.4.4 ovan) inte sällan inverkar på den straffrättsliga hanteringen efter kontroller. Det beror till stor del på att det är länsstyrelserna som har expertkunskap om klassificering av avfallet och när länsstyrelsernas personal inte är i tjänst kan inte någon bedömning till ledning för åklagaren göras. Jourhavande miljöåklagare finns tillgänglig dygnet runt, men om det saknas expertbedömning i avfallsfrågan anges det ofta vara svårt för åklagaren att hantera dessa ärenden. Det gäller exempelvis frågan om frihetsberövande på helgen om en misstänkt olaglig transport påträffas av polis på fredag kväll. De poliser som kontakter åklagare saknar ofta djupare kunskaper på området och har därför svårt att lämna tillräckliga uppgifter för åklagarens bedömning. Vissa avfallskategorier går det att lära sig och Åklagarmyndigheten har även tagit fram en lathund för att kategorisera de vanligaste avfallsslagen.²⁶³

²⁵⁹ E-post från Kustbevakningen 2015-04-23.

²⁶⁰ Intervju med Polismyndigheten 2014-10-15.

²⁶¹ E-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-01-12; e-post från Länsstyrelsen i Skåne län 2015-04-16. Se även Länsstyrelsen i Skåne län, Yttrande 2013-11-07, *Remiss av kommissionens förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning EG nr 1013/2006 om transport av avfall samt remiss av Länsstyrelsens i Västra Götalands läns redovisning av regeringsuppdrag "Gränsöverskridande avfallstransporter"*, s. 6.

²⁶² E-post från Polismyndigheten 2014-06-19.

²⁶³ Intervju med Åklagarmyndigheten 2015-01-14.

6.7 Återtagande av avfallstransporter från utlandet

Varje år upptäcks ett antal olagliga avfallstransporter från Sverige utomlands. Efter 2010 har antalet sådana transporter varierat mellan 10 och 20 per år. Fram till 2011 varierade de olika åtgärderna i samband med återtagande betydligt men 2012 och 2013 har antalet åtgärdstyper minskat.²⁶⁴ Det är främst i Tyskland och Nederländerna som olagliga avfallstransporter från Sverige upptäcks.²⁶⁵

EU:s avfallstransportförordning anger att den som ansvarat för transporten (anmälaren) ska ta tillbaka avfallet till avsändarlandet. Om så inte sker, är det den behöriga avsändarmyndigheten (Naturvårdsverket) som ska ansvara för att avfallet tas tillbaka, återvinns eller bortskaffas i mottagarlandet eller avsändarlandet.²⁶⁶ Enligt företrädare för Naturvårdsverket medför detta problem i den straffrättsliga hanteringen, eftersom anmälaren har möjlighet att manipulera bevis eller kan hävda att godset gått sönder under tillbakatransporten. Därmed blir det sällan fällande domar.²⁶⁷ Enligt företrädare för Polismyndigheten medför återtagande också utmaningar för tillsynsmyndigheterna eftersom flera myndigheter ofta berörs.²⁶⁸

²⁶⁴ Riksrevisionens genomgång av Naturvårdsverkets rapportering till Europeiska kommissionen för åren 2009–2013.

²⁶⁵ Intervju Naturvårdsverket 2014-10-17; intervju med Polismyndigheten 2014-10-15.

²⁶⁶ Artikel 24.2 EU:s avfallstransportförordning.

²⁶⁷ Intervju med Naturvårdsverket 2014-10-17.

²⁶⁸ Intervju med Polismyndigheten 2014-10-15.

6.8 Sammanfattande iakttagelser

- Antalet kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter från och i Sverige har ökat från 25 kontroller 2009 till 100–300 kontroller i hela landet per år perioden 2011–2013. Enligt Naturvårdsverket omfattar dock dessa uppgifter inte samtliga kontroller. Bristen på information om det totala antalet kontroller tillsammans med bristen på information om legala och illegala avfallsströmmar, gör enligt Riksrevisionen att det inte går att bedöma om antalet kontroller är tillräckligt eller inte.
- Ungefär hälften av de kontroller som rapporterats till EU 2009–2013 genomfördes av länsstyrelserna tillsammans med Tullverket. De övriga kontrollerna genomfördes av länsstyrelserna tillsammans med främst Polismyndigheten, ofta efter att polis upptäckt misstänkt olagliga avfallstransporter.
- Tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter är inte tillräckligt riskbaserad. De kontroller som utförs inom tillsynen är ofta initierade av andra aktörer än länsstyrelserna. Det är i princip bara den tillsyn som genomförs utifrån Tullverkets urval som är riskbaserad. Vid sidan av den tillsynen upptäcks misstänkt olagliga avfallstransporter främst vid Polismyndighetens kontroller av farligt gods och lastsäkring.
- Svenska myndigheter, med undantag för Länsstyrelsen i Norrbottens län, genomför i praktiken inga kontroller av transporter av de stora mängder avfall som transporteras från andra länder till anläggningar i Sverige. Mer än hälften av det anmälningspliktiga avfallet som förs in i Sverige kommer från Norge. Norska Riksrevisjonen visade i sin granskning att det var sällsynt med kontroller av exporter av farligt avfall. Enligt Riksrevisionens bedömning innebär detta sammantaget att det finns en risk för att transporter av anmälningspliktigt avfall från Norge till Sverige inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning av vare sig svenska eller norska myndigheter.
- De uppdelade befogenheterna mellan olika myndigheter medför att det i de flesta fall krävs ett samarbete mellan två eller flera myndigheter för att kunna kontrollera en gränsöverskridande avfallstransport. Tillgänglighet och resurser hos en enskild myndighet påverkar därför andra myndigheters möjligheter att genomföra kontrollen. Exempelvis har det förekommit att misstänkt olagliga avfallstransporter har släppts av Polismyndigheten eller Tullverket utan kontroll på grund av att länsstyrelsens personal inte har varit tillgänglig. Också när det gäller övriga myndigheters tillgänglighet finns det problem. Länsstyrelserna är beroende av Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen för att kunna få transporter stoppade och få tillträde till fordon och containrar. Även dessa aktörer har ibland svårt att sätta in resurser.

- Den vanligaste åtgärden för olagliga gränsöverskridande avfallstransporter är att länsstyrelsen utfärdar föreläggande om exportförbud, men det är inte säkert att avfallet därmed hindras från att lämna Sverige. Det förekommer att länsstyrelsens förelägganden kommer i retur exempelvis på grund av att mottagaren inte kunnat hittas. Föreläggandena blir då i praktiken verkningslösa.
- Miljösanktionsavgift har mycket sällan påförts för överträdelser av reglerna om gränsöverskridande avfallstransporter.
- EU:s avfallstransportförordning innehåller många otydligheter och är svår att tillämpa i praktiken. När det gäller de svenska straffbestämmelserna är det bland annat oklart om förberedande handlingar innan export medför att brottet försök till otillåten avfallstransport har ägt rum. I till exempel Storbritannien och Nederländerna är även de förberedande handlingarna straffbelagda.
- Tullverkets anpassning av tullkontrollen till de stora hamnarnas krav på att gods ska vara klarerat innan det kommer in i hamnen leder till att en del av tillsynen numera utförs på anläggningar och lager runt om i landet istället för i hamnarna. Det innebär att den tillsynen inte utförs på ett kostnadseffektivt sätt. Det bästa skulle vara om kontrollen kunde genomföras i hamnarna eftersom Tullverket har avancerade mobila skannrar/röntgenlastbilar i flera hamnar. Dessutom innebär det nuvarande arbetssättet i kombination med utformningen av de svenska straffbestämmelserna att möjligheterna till lagföring av olagliga avfallstransporter minskar. Brottsanmälan görs i få fall där Tullverket och länsstyrelsen upptäckt misstänkt olagliga avfallstransporter.
- När det gäller brottsanmälningar av otillåtna gränsöverskridande avfallstransporter totalt sett finns betydande variationer mellan olika län. I ett antal län gjordes inga brottsanmälningar alls 2011–2013.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har överblick och en effektiv tillsyn över gränsöverskridande och nationella transporter av farligt avfall. Fokus i granskningen har varit att på en övergripande nivå beskriva och analysera hur systemet för tillsyn är utformat och att belysa brister i olika delar av systemet.

Det är viktigt att farligt avfall tas om hand på ett korrekt sätt för att avfallet inte ska påverka miljön och människors hälsa på ett negativt sätt. Det har dock under lång tid funnits problem med att farligt avfall skickas illegalt till länder där det ofta inte kan tas om hand på ett säkert sätt. Den främsta drivkraften bakom illegala avfallstransporter är stora förtjänster i kombination med låg upptäcktsrisk och låga straff. På senare tid har det uppmärksammats att illegal handel med avfall har ökat i betydelse och att området är attraktivt för organiserad brottslighet. För att komma till rätta med problemen har regler antagits på internationell nivå och på EU-nivå när det gäller hur avfallstransporter ska gå till.

För att säkerställa efterlevnaden av dessa regler behövs tillsyn över gränsöverskridande och nationella transporter av farligt avfall. En fungerande tillsyn är också viktig för konkurrensneutraliteten inom området. Vidare är tillsyn över avfallstransporter och tillsyn över hantering av avfall vid anläggningar sammanhängande delar i ett system vars syfte är att säkerställa att farligt avfall hanteras på ett miljöriktigt sätt.

Det svenska systemet för tillsyn över avfallstransporter karaktäriseras av många aktörer på olika nivåer och med olika befogenheter. Tillsynsansvaret för avfallstransporter delas mellan länsstyrelserna och kommunerna. Samverkan ska också ske med Polismyndigheten, Tullverket och i vissa fall Kustbevakningen. Naturvårdsverket beslutar bland annat om vissa gränsöverskridande transporter får genomföras. Det betyder att det behövs styrning och samordning för att systemet för tillsyn ska fungera på ett effektivt sätt.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns brister i systemet för tillsyn över transporter av farligt avfall. 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 hälsa. Bristerna handlar bland annat om att det saknas överblick över avfallet och olaglig verksamhet, att det finns

luckor i tillsynen, att arbetssätt 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.

7.1 Komplex system medför utmaningar för tillsynen

7.1.1 *Myndigheterna är beroende av varandra för tillsynen*

Länsstyrelserna har det huvudsakliga tillsynsansvaret när det gäller gränsöverskridande avfallstransporter medan kommunerna har tillsynsansvaret för nationella avfallstransporter. Både länsstyrelser och kommuner har tillsynsansvar för olika typer av anläggningar som hanterar avfall. Det finns alltså ett stort antal myndigheter som har ansvar för olika delar av tillsynen. Något som ytterligare ökar komplexiteten är att tillsynsansvaret för en anläggning där avfall hanteras inte alltid sammanfaller med tillsynsansvaret för en avfallstransport till eller från anläggningen. Dessutom kan en och samma transport passera flera olika tillsynsmyndigheters geografiska områden.

Vidare behöver tillsynsmyndigheterna samverka med andra myndigheter. Till exempel kan Polismyndigheten behöva biträda tillsynsmyndigheterna med att stoppa och öppna transporter. Det är vanligt att tillsynen över avfallstransporter initieras av någon av de samverkande myndigheterna. När misstänkt olagliga avfallstransporter upptäcks av Tullverket, Polismyndigheten eller Kustbevakningen behöver tillsynsmyndigheten oftast medverka för att göra en bedömning av avfallet. De olika behörigheterna medför att de olika aktörerna blir beroende av varandra och ofta behöver samarbeta vid samma enskilda tillsynstillfälle. Detta ställer enligt Riksrevisionen höga krav på samordning, samarbete, tillgänglighet och utbyte av information som är relevant för tillsynen.

7.1.2 *Det finns otydligheter i ansvarsfördelningen*

När det gäller länsstyrelsernas tillsynsansvar över gränsöverskridande avfallstransporter finns det ett förslag om att ansvaret huvudsakligen ska koncentreras till fem länsstyrelser. Regeringen har också tillfört extra resurser till dessa fem utpekade länsstyrelser men har hittills inte genomfört någon ändring av tillsynsansvaret. Enligt Riksrevisionens bedömning leder detta till en otydlig situation både för de fem utpekade länsstyrelserna och för de övriga länsstyrelserna. Det är oklart för samtliga länsstyrelser hur ansvarsfördelningen kommer att se ut. Därför är det också svårt för dem att bedöma i vilken utsträckning de ska satsa resurser på området.

Det finns också en viss otydlighet när det gäller ansvarsfördelningen mellan länsstyrelser och kommuner för tillsynen över gränsöverskridande

avfallstransporter. Tidigare hade länsstyrelser och kommuner ett gemensamt tillsynsansvar för sådana transporter. Numera har länsstyrelserna tillsynsansvaret för gränsöverskridande avfallstransporter utifrån reglerna i EU:s avfallstransportförordning och ansvarsfördelningen har därmed blivit tydligare. Det finns dock fortfarande en viss överlappning, eftersom kommunerna kan bedriva tillsyn över gränsöverskridande transporter om tillsynen utgår från miljöbalken. En majoritet av kommunerna uppgav i Riksrevisionens enkät att de ansåg att ansvarsfördelningen för tillsynen över avfallstransporter är otydlig.

7.2 Bristande överblick och dålig spårbarhet för farligt avfall försämrar förutsättningarna för tillsynen

Granskningen visar att den svenska statistiken över hur mycket farligt avfall som uppkommer och behandlas innehåller stora osäkerheter. Enligt statistiken uppkom 680 000 ton mer farligt avfall i Sverige 2012 än vad som behandlades. Det motsvarar nästan en fjärdedel av det uppkomna farliga avfallet. Enligt Riksrevisionen är det i dagsläget inte möjligt att bedöma om den betydande skillnaden enbart beror på brister i statistiken eller om det även är så att farligt avfall försvinner. Detta beror delvis på att det finns svårigheter med att spåra det farliga avfallet från uppkomst till slutlig destination. Verksamhetsutövarna ska dokumentera hur mycket farligt avfall som uppkommer och vart det lämnas men informationen samlas inte in i något gemensamt system. Samtidigt kan det farliga avfallet transporteras mellan flera olika typer av anläggningar och över kommun- och länsgränser. Riksrevisionens enkät till kommunerna visar även att det varierar mellan anläggningar hur dokumentationen sker. Det finns också indikationer på att vissa anläggningar inte lever upp till de krav som finns.

En viktig förutsättning för en riskbaserad tillsyn och underrättelsestyrd brottsbekämpning anges vara att det finns analyser av brottslig verksamhet på området. När det gäller de illegala avfallstransporternas omfattning har det dock inte gjorts någon skattning på nationell nivå i Sverige. På regional nivå har det gjorts en kartläggning i Norrbottens län, vilken visar att det förekommer en omfattande illegal avfallshantering.

Enligt Riksrevisionen medför den bristande överblicken försämrade möjligheter att använda resurserna för tillsynen på ett effektivt sätt. Bristerna medför till exempel att det saknas förutsättningar att fastställa en rimlig nivå på tillsynen och rikta den mot relevanta områden. Det finns krav i EU-lagstiftningen på att inspektionsplaner för avfallstillsynen som baseras på en riskbedömning ska finnas senast den 1 januari 2017. Syftet är bland annat att fastställa det lägsta antalet inspektioner som krävs.

För närvarande pågår ett arbete i Sverige med att förbättra både statistiken och spårbarheten för avfall. Naturvårdsverket har fått ett uppdrag av regeringen att förbättra avfallsstatistiken och ta fram ett förslag till spårbarhetssystem. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2016. Riksrevisionen ser mycket positivt på detta och vill framhålla vikten av att ett system som medger spårbarhet i praktiken realiserar. Detta eftersom det i dagsläget inte är möjligt att få en överblick över det farliga avfallet.

7.3 Varierande tillsynsnivåer, ineffektivt arbetssätt och bristande uppföljning

7.3.1 Oklart om tillsynsnivåerna är tillräckliga

Granskningen visar att tillsynen över nationella avfallstransporter är begränsad. Enkätresultaten visar att endast ett fåtal kommuner bedriver tillsyn över nationella avfallstransporter på eget initiativ. Det är även relativt sällsynt att kommunerna genomför tillsyn i samverkan med andra aktörer. Endast 12 procent av kommunerna uppgav att de under de senaste tre åren hade blivit kontaktade av polis med förfrågan om assistans. Vidare uppgav 19 procent att de någon gång under treårsperioden hade deltagit i samordnade tillsynsinsatser tillsammans med till exempel polis och länsstyrelse. Sammantaget innebär detta att det på många håll i landet inte bedrivs någon tillsyn över nationella avfallstransporter. Däremot bedriver de flesta kommuner tillsyn över avfallshanteringen och dokumentationen på anläggningar där farligt avfall uppkommer. Det är dock endast drygt hälften av kommunerna som uppger att de gör rimlighetsbedömningar av om avfallsmängden stämmer med anläggningarnas dokumentation. Riksrevisionens utgångspunkt är att även om tillsyn av avfallshanteringen på anläggningar är viktig, behövs även tillsyn av själva avfallstransporterna.

Antalet kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter i hela landet har enligt Sveriges rapportering till EU ökat från 25 till 250 mellan 2009 och 2013. Dessa uppgifter omfattar dock enligt Naturvårdsverket inte samtliga kontroller eftersom det är svårt att få in tillförlitlig information. Tillsammans med bristen på information om legala och illegala avfallsströmmar gör detta enligt Riksrevisionen att det inte går att bedöma om antalet kontroller är tillräckligt.

Sveriges import av avfall har ökat och förväntas öka kraftigt. En pådrivande faktor är överkapaciteten vid svenska behandlingsanläggningar, främst förbränningsanläggningar, vilken förväntas bestå åtminstone fram till 2020. I granskningen har framkommit att i större delen av landet är tillsynen över det avfall som importeras närmast obefintlig, förutom den renodlade dokumentkontrollen inför beslut om att godkänna avfallsimporter. Norrbottens län utgör ett undantag. Även om det finns fastställda kriterier för hur avfall ska tas emot vid anläggningar i Sverige, menar Riksrevisionen att bristen på fysiska

kontroller av det avfall som importeras är problematisk. Granskningen visar även att det finns en risk att transporter av anmälningspliktigt avfall från Norge till Sverige inte kontrolleras i tillräcklig utsträckning av vare sig svenska eller norska myndigheter.

7.3.2 *Brister i effektiviteten i genomförandet av tillsynen*

En effektiv tillsyn förutsätter enligt Riksrevisionen att det finns tillräcklig information för att den ska kunna dimensioneras och att resurserna ska kunna sättas in där de gör mest nytta. Som nämnts ovan medför bristen på information om bland annat avfallsströmmar och olaglig verksamhet att förutsättningarna för en riskbaserad tillsyn inte finns på plats i Sverige. Granskningen visar att även tillsynen i praktiken inte baseras på riskbedömningar i tillräcklig utsträckning. När det gäller gränsöverskridande avfallstransporter är det i princip bara den tillsyn som sker utifrån Tullverkets urval som är riskbaserad. Det motsvarar enligt tillgängliga uppgifter ungefär hälften av kontrollerna. Tillsynen som sker på vägarna i landet initieras troligen i de flesta fall av Polismyndigheten i samband med att den hittar misstänkt olagliga avfallstransporter inom ramen för annan tillsyn. Det innebär att tillsynen inte i någon större utsträckning planeras av länsstyrelserna som är tillsynsmyndigheter. Beträffande nationella avfallstransporter är det oklart om bristen på tillsyn över transporter beror på att detta inte övervägts som en del av tillsynen eller om kommunerna gjort bedömningen att det är tillräckligt att bedriva tillsyn vid anläggningar.

När det gäller tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter kan Riksrevisionen konstatera att Tullverkets och länsstyrelsernas arbetsätt vid kontrollen av avfallsexporter kan effektiviseras. I många fall skulle det mest effektiva arbetsättet vara att tillsynen sker i hamnarna eftersom Tullverket där ofta har möjlighet att skanna transporter med hjälp av röntgenutrustning. På senare år har dock Tullverket anpassat tullkontrollen till de stora hamnarnas krav på att gods ska vara klarerat innan det kommer in i hamnen. Anpassningen innebär att Tullverket och länsstyrelserna vanligtvis genomför tillsynen ute på anläggningar i landet, vilket medför långa resor och att tillgång till röntgenutrustning saknas.

Den personal på länsstyrelserna som arbetar med tillsyn av avfallstransporter är endast tillgänglig under kontorstid. Det försvårar tillsynen utanför kontorstid, eftersom till exempel Polismyndigheten eller Tullverket inte kan få tillsynsmyndighetens bedömning om de upptäcker en misstänkt otillåten avfallstransport. Exempelvis har det förekommit att misstänkt olagliga avfallstransporter har släppts utan kontroll på grund av att länsstyrelsens personal inte har varit tillgänglig. Om inte heller kommunernas inspektörer är nåbara dygnet runt kan detta orsaka problem för Polismyndigheten när

den behöver tillsynsmyndighetens bedömning. Också när det gäller övriga myndigheters tillgänglighet finns det problem. Länsstyrelserna är beroende av Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen för att kunna få transporter stoppade och få tillträde till fordon och containrar men även dessa aktörer har ibland svårt att sätta in resurser.

Med tanke på det delade tillsynsansvaret över avfallstransporter är det enligt Riksrevisionen även viktigt att länsstyrelserna och kommunerna samarbetar. Mer än hälften av kommunerna uppgav dock att de inte samarbetar med länsstyrelsen i konkreta tillsynsärenden som rör avfallstransporter. Som nämnts ovan är det även ovanligt att kommunerna deltar i samordnade tillsynsinsatser.

7.3.3 *Brister i uppföljningen av tillsynen*

Granskningen visar att uppföljningen av tillsynen över avfallstransporter är begränsad. Kommunernas tillsyn över nationella avfallstransporter följs i princip varken upp av länsstyrelserna eller Naturvårdsverket. Detta innebär att det saknas en samlad bild av denna tillsyn. Länsstyrelsernas tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter följs upp i viss utsträckning, främst genom att Naturvårdsverket sammanställer antalet genomförda kontroller och antalet upptäckta olagliga gränsöverskridande avfallstransporter och rapporterar detta årligen till EU. Rapporteringen innehåller dock stora osäkerheter. Naturvårdsverkets senaste övergripande uppföljning av tillsynen över nationella avfallstransporter gjordes 2007. Myndighetens senaste uppföljning av tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter gjordes 2010. Sedan dess har tillsynen delvis följts upp som en del av Naturvårdsverkets uppföljning av miljötillsynen. Bristerna i uppföljningen innebär enligt Riksrevisionen att möjligheterna till lärande och utveckling inom tillsynen är små. Vidare har varken regeringen eller Naturvårdsverket någon tillförlitlig bild över hur tillsynen bedrivs.

7.4 **Sanktionerna avskräcker troligtvis inte oseriösa aktörer**

Olika bedömare framhåller att olagliga avfallstransporter är ett omfattande och växande problem både för EU och för Sverige. Enligt EU:s avfallstransportförordning ska sanktioner för överträdelser vara effektiva, proportionella och avskräckande. Regeringen betonar att sanktionerna måste vara effektiva och anpassade till överträdelsernas allvar för att få genomslag. För att sanktioner ska kunna påföras för illegala transporter är det även viktigt att ett tillräckligt antal kontroller genomförs och att de genomförs på ett sådant sätt att de möjliggör sanktioner. Om sanktionerna är alltför få eller inte tillräckligt kännbara finns det en risk att den avskräckande effekten uteblir.

7.4.1 *Administrativa åtgärder och sanktioner är ibland inte verksamma*

Granskningen visar att när olagliga gränsöverskridande avfallstransporter har upptäckts, har den vanligaste åtgärden varit att länsstyrelsen utfärdar ett föreläggande om exportförbud. Det är dock inte säkert att avfallet därmed hindras från att lämna Sverige. Det förekommer att länsstyrelsens förelägganden kommer i retur på grund av exempelvis att mottagaren inte kunnat hittas. Föreläggandena blir då i praktiken verkningslösa.

Miljösanktionsavgifter för överträdelser av reglerna om gränsöverskridande avfallstransporter har påförts i endast två procent av fallen med olagliga gränsöverskridande avfallstransporter mellan 2010 och 2013.

7.4.2 *Svårt att vidta straffrättsliga åtgärder*

Granskningen visar att det ofta är svårt att använda de svenska straffbestämmelserna på olagliga gränsöverskridande avfallstransporter. Det är oklart när brottet försök till otillåten avfallstransport inträffar. Dessutom är förberedande handlingar av olagliga gränsöverskridande avfallstransporter inte straffbelagda, såvida det inte är fråga om grov smuggling. I vissa andra EU-länder är även förberedande handlingar straffbelagda.

Kombinationen av straffbestämmelsernas utformning och Tullverkets och länsstyrelsernas arbets sätt leder ofta till att straffrättsliga åtgärder inte kan aktualiseras för misstänkt olagliga gränsöverskridande avfallstransporter. Det beror på att dessa myndigheters gemensamma kontroller av avfallstransporter numera oftast genomförs innan transporterarna har börjat röra sig mot Sveriges gräns. Det anses då oklart om försökspunkten är nådd. Granskningen visar att brottsanmälan har gjorts i få fall av allvarigare överträdelser som upptäckts vid Tullverkets och länsstyrelsernas gemensamma kontroller. Enligt Riksrevisionen är detta troligen en följd av att en anmälan inte anses kunna leda till någon påföljd på grund av oklarheten om när försökspunkten är nådd. Svårigheterna att använda straffbestämmelserna kan minska den avskräckande effekten av sanktionerna.

7.5 **Rekommendationer**

Granskningen har visat att systemet för tillsyn över transporter av farligt avfall på många sätt inte fungerar i dagsläget. De myndigheter som ingår i systemet har olika befogenheter, vilket medför att tillgänglighet och resurser hos en enskild myndighet påverkar andra myndigheters möjligheter att genomföra tillsynen. Det medför att systemet blir sårbart. Tillsynen över nationella avfallstransporter är även mycket begränsad. För att skapa förutsättningar för ett effektivt system bör *regeringen* därför se över ansvar och roller för tillsynen över nationella och gränsöverskridande avfallstransporter på en övergripande

nivå. Eftersom området har ett betydande inslag av brottslig verksamhet, finns anledning att i en sådan översyn också beakta de brottsbekämpande myndigheternas ansvar och roller.

Riksrevisionen anser också att ett antal förbättringar behöver genomföras omgående för att höja effektiviteten i tillsynen. Riksrevisionen ger följande rekommendationer:

- *Regeringen* bör se till att illegala avfallstransporter kartläggs på nationell och regional nivå. I ett sådant arbete bör såväl brottsbekämpande myndigheter som tillsynsmyndigheter involveras.
- *Regeringen* bör säkerställa att ett spårbarhetssystem som medger faktisk spårbarhet införs inom rimlig tid. Som ett led i detta bör regeringen överväga att tidigarelägga leveranstiden för Naturvårdsverkets uppdrag att ta fram ett förslag till spårbarhetssystem och förbättra statistiken.
- *Regeringen* bör snarast besluta om hur länsstyrelsernas tillsynsansvar ska vara organiserat.
- *Regeringen* bör utreda om de svenska straffreglerna beträffande otillåtna avfallstransporter behöver ändras.
- *Naturvårdsverket* bör förbättra uppföljningen av insatserna beträffande gränsöverskridande avfallstransporter, bland annat eftersom uppgifterna idag är osäkra och ofullständiga.
- *Naturvårdsverket* och *länsstyrelserna* bör förbättra uppföljningen av tillsynen över nationella avfallstransporter.
- *Tullverket* bör utreda möjligheten att i större utsträckning genomföra kontroll av avfallstransporter i hamnområden. Det kan vara relevant att i detta sammanhang undersöka lösningar som används i andra länder, till exempel i Nederländerna.
- *Tullverket* bör se till att fler importsändningar med avfall väljs ut för kontroll.
- *Länsstyrelserna* bör se till att tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter är riskbaserad och täcker alla relevanta avfallsströmmar in i och ut ur Sverige.
- *Länsstyrelserna* bör tillsammans med *Polismyndigheten*, *Tullverket* och *Kustbevakningen* förbättra möjligheterna att genomföra tillsyn över avfallstransporter dygnet runt.

Bilaga 1 Metodbeskrivning för enkätundersökning

Riksrevisionens enkät riktades till chefer för miljötillsynen vid samtliga kommunala tillsynsmyndigheter. I de fall det fanns en formell samverkan i form av kommunförbund eller gemensam nämnd eller förvaltning skickades enkäten endast till en av kommunerna eller till en gemensam adress för samverkansorganisationen. I dessa fall ombads respondenterna att besvara enkäten för hela tillsynsmyndigheten, inte för den enskilda kommunen.

Undersökningens målpopulation uppgick till 248 och undersökningen skickades ut till samtliga. Antalet svarande var 147. Det ger en svarsfrekvens på 59 procent. Insamlingen av data skedde med hjälp av web-verktyget Webropol. Datainsamlingen pågick mellan den 3 december 2014 och den 29 december 2014.

Undersökningens tillförlitlighet

Svarsfrekvensen för undersökningen var relativt hög, men en bortfallsanalys gjordes ändå för att bedöma om bortfallet var systematiskt. De variabler som användes var folkmängdsstorlek i den eller de kommuner som ingick i tillsynsmyndigheten samt vilken del av landet (Norrland, Götaland eller Svealand) som tillsynsmyndigheten tillhörde. Vi utgick från att storleken på tillsynsmyndigheten skulle kunna vara av betydelse för svaren, eftersom en större tillsynsmyndighet generellt sett kan ha bättre förutsättningar att bedriva tillsyn. Vi hade dock inte tillgång till data om den faktiska storleken på tillsynsmyndigheterna, utan fick uppskatta storleken med variabeln befolkningens mängd. Vi bedömde även att det var intressant att undersöka om det fanns stora variationer i svarsfrekvens beroende på vilken del av landet tillsynsmyndigheten tillhörde. Bortfallsanalysen visade att varken folkmängdsstorlek eller geografisk placering hade något samband med om tillsynsmyndigheterna valt att delta i undersökningen eller inte.

För vissa frågor i enkäten var det relativt många respondenter som valt svarsalternativet *ingen uppfattning*. Till exempel var det 20 procent som valde detta svarsalternativ för en fråga om huruvida kommunen bedriver tillsyn av om anläggningar för återvinning och bortskaftande av avfall fullgör anteckningsskyldigheten. Enligt Riksrevisionens bedömning kan detta bero på att många kommuner inte har sådana anläggningar. Svaren på denna fråga och följdfrågor har dock inte använts i rapporten. För andra frågor med en hög andel som svarat *ingen uppfattning* har detta angetts i rapporten i de fall resultaten använts.

Bilaga 2 Enkätformulär

Enkätundersökning om tillsyn av avfallstransporter

1. Hur många årsarbetskrafter har kommunen totalt sett för tillsyn enligt miljöbalken? *

- | | | |
|---------------------------------|---------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> 0-0,99 | <input type="checkbox"/> 3-3,99 | <input type="checkbox"/> 10 eller fler |
| <input type="checkbox"/> 1-1,99 | <input type="checkbox"/> 4-4,99 | <input type="checkbox"/> Vet ej |
| <input type="checkbox"/> 2-2,99 | <input type="checkbox"/> 5-9,99 | |

Tillsyn av hantering av farligt avfall på anläggningar där avfall uppkommer

2. I vilken utsträckning ingår tillsyn av avfallshantering i kommunens tillsyn av miljöfarliga verksamheter där farligt avfall uppkommer? *

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Inte alls/i mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> I mycket stor utsträckning |
| <input type="checkbox"/> I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> I ganska stor utsträckning | |

3. Bedriver kommunen tillsyn av om miljöfarliga verksamheter fullgör anteckningsskyldigheten för farligt avfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet (55§ i avfallsförordningen 2011:927)? *

- | | |
|------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> Nej | |

(Om Nej eller Ingen uppfattning hoppa till fråga 6)

4. Hur fullföljs huvudsakligen anteckningsskyldigheten vid miljöfarliga verksamheter där farligt avfall uppkommer? *

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Transportdokument i pappersform i kronologisk ordning | <input type="checkbox"/> Annat:
..... |
| <input type="checkbox"/> Separata anteckningar i pappersform i kronologisk ordning | |
| <input type="checkbox"/> Transportdokument eller separata anteckningar i elektronisk form | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |

5. Gör kommunen rimlighetsbedömningar av om avfallsmängden stämmer med vad som anges i anläggningarnas dokumentation? *

- | | |
|------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> Nej | |

6. Gör kommunen fysiska kontroller av avfallet på anläggningar där farligt avfall uppkommer, t.ex. för att kontrollera att det är klassificerat eller märkt på ett korrekt sätt? *

- | | |
|------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> Nej | <i>(Om Nej eller Ingen uppfattning hoppa till fråga 8)</i> |

7. Hur görs huvudsakligen urvalet för de fysiska kontrollerna av avfallet? *

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Stickprov | <input type="checkbox"/> Annat:
..... |
| <input type="checkbox"/> På förekommen anledning/misstanke | |

8. Förekommer det att kommunen med hjälp av den dokumentation som finns på anläggningen (t.ex. transportdokument) undersöker vart det farliga avfallet tar vägen efter att det lämnat anläggningen? *

- | | |
|------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> Nej | <i>(Om Nej eller Ingen uppfattning hoppa till fråga 10)</i> |

9. Vad kontrollerar kommunen när det gäller vart det farliga avfallet tar vägen? *

Flera svarsalternativ möjliga

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Att den mottagare/transportör som anges är godkänd | <input type="checkbox"/> Annat:
..... |
| <input type="checkbox"/> Att den mottagare/transportör som anges har mottagit avfallet | |
| <input type="checkbox"/> Att avfallet lämnats till en anläggning som är godkänt för det avfallslaget | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |

*Tillsyn av hantering av farligt avfall på anläggningar för återvinning eller bortskaffande***10. Bedriver kommunen tillsyn av om tillstånds- och anmälningspliktiga anläggningar för återvinning eller bortskaffande av avfall fullgör anteckningsskyldigheten (54§ i avfallsförordningen 2011:927)? ***

- | | |
|------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> Nej | <i>(Om Nej eller Ingen uppfattning hoppa till fråga 12)</i> |

11. Hur fullföljer anläggningar för återvinning eller bortskaffande av avfall huvudsakligen anteckningsskyldigheten? *

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Transportdokument i pappersform i kronologisk ordning | <input type="checkbox"/> Annat:
..... |
| <input type="checkbox"/> Separata anteckningar i pappersform i kronologisk ordning | |
| <input type="checkbox"/> Transportdokument eller separata anteckningar i elektronisk form | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |

12. Gör kommunen fysiska kontroller av avfallet på anläggningar för återvinning eller bortskaffande av avfall , t.ex. för att kontrollera att det är klassificerat eller märkt på ett korrekt sätt? *

- | | |
|------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> Nej | <i>(Om Nej eller Ingen uppfattning hoppa till fråga 14)</i> |

13. Hur görs huvudsakligen urvalet för de fysiska kontrollerna av avfallet? *

- Stickprov Annat:
.....
.....
- På förekommen anledning/misstanke Ingen uppfattning

Tillsyn av avfallstransporter på väg/järnväg/fartyg

Notera: Frågorna under denna rubrik berör inte bara tillsyn av transporter av farligt avfall, utan tillsyn av transporter av alla typer av avfall.

14. Har det från år 2012 och framåt förekommit att kommunen på eget initiativ genomfört kontroller av avfallstransporter på väg/järnväg/fartyg (inklusive kontroller vid lastning av avfall vid anläggning, omlastning samt leverans vid mottagningsanläggning)? *

- Ja Ingen uppfattning
- Nej *(Om Nej hoppa till fråga 20, om Ingen uppfattning hoppa till fråga 21)*

15. Hur många avfallstransporter på väg/järnväg/fartyg har kommunen kontrollerat från 2012 och framåt? *

- 1–5 Fler än 15
- 6–10 Ingen uppfattning
- 11–15

16. Bad kommunen vid detta/dessa tillfällen polisen om biträde och/eller handräckning? *

- Ja, vid samtliga Nej
- Ja, vid vissa Ingen uppfattning

17. Var skedde kontrollerna av avfallstransporterna? *

Flera svarsalternativ möjliga

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Vid lastning för transport på anläggning där avfallet uppkommit | <input type="checkbox"/> Annat:
..... |
| <input type="checkbox"/> Längs vägen/på järnvägsvagnar/på fartyg | |
| <input type="checkbox"/> Vid omlastning | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> Vid mottagningsanläggningar | |

18. Vad kontrollerades? *

Flera svarsalternativ möjliga

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Att transportdokument finns (beträffande farligt avfall) | <input type="checkbox"/> Att transporten är yrkesmässig |
| <input type="checkbox"/> Att den transportör som anges på transportdokumentet fysiskt genomför transporten | <input type="checkbox"/> Annat:
..... |
| <input type="checkbox"/> Fysiska kontroller av att avfallet (typ, mängd etc.) stämmer med vad som anges i dokumentationen | |
| <input type="checkbox"/> Att transporttillstånd finns | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |

19. I vilken utsträckning upplever du/ni att kontroller av avfallstransporter på väg/järnväg/fartyg är meningsfulla? *

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Inte alls/i mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> I mycket stor utsträckning |
| <input type="checkbox"/> I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> I ganska stor utsträckning | <i>(Efter denna fråga, gå vidare till fråga 21)</i> |

Kommentar:

.....

20. Vilka är de huvudsakliga anledningarna till att kontroller av avfallstransporter på väg/järnväg /fartyg inte genomförs? *

Flera svarsalternativ möjliga

Detta har inte övervägts som en del av tillsynen

Annat:
.....

Det finns inte resurser till sådana kontroller

.....

Kommunens inspektörer har inte rätt kompetens

Ingen uppfattning

Kommentar:

.....

21. Har polisen från år 2012 och framåt kontaktat kommunen för att få assistans med kontroller av transporter av avfall? *

Ja

Ingen uppfattning

Nej

(Om Nej eller Ingen uppfattning hoppa till fråga 24)

22. Hur ofta har polisen kontaktat kommunen från 2012 och framåt? *

Vid ett tillfälle

Flera gånger per år

En gång per år

Ingen uppfattning

23. Har kommunen vid detta/dessa tillfällen kunnat bistå polisen? *

Ja

Ingen uppfattning

Nej

24. Har kommunen från år 2012 och framåt deltagit i samordnade tillsynsinsatser av transporter av avfall tillsammans med t.ex. polis och länsstyrelse? *

Ja

Ingen uppfattning

Nej

(Om Nej hoppa till fråga 29, om Ingen uppfattning hoppa till fråga 30)

25. Hur ofta har kommunen deltagit i samordnade tillsynsinsatser från 2012 och framåt? *

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Vid ett tillfälle | <input type="checkbox"/> Flera gånger per år |
| <input type="checkbox"/> En gång per år | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |

26. Var skedde dessa tillsynsinsatser? *

Flera svarsalternativ möjliga

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Vid lastning för transport på anläggning där avfallet uppkommit | <input type="checkbox"/> Annat:
..... |
| <input type="checkbox"/> Längs vägen/på järnvägsvagnar /på fartyg | |
| <input type="checkbox"/> Vid omlastning | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> Vid mottagningsanläggningar | |

27. Vad kontrollerades vid dessa tillsynsinsatser? *

Flera svarsalternativ möjliga

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Att transportdokument finns (farligt avfall) | <input type="checkbox"/> Att transporten är yrkesmässig |
| <input type="checkbox"/> Att den transportör som anges på transportdokumentet fysiskt genomför transporten | <input type="checkbox"/> Annat:
..... |
| <input type="checkbox"/> Fysiska kontroller av att avfallet (typ, mängd etc.) stämmer med vad som anges i dokumentationen | |
| <input type="checkbox"/> Att transporttillstånd finns | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |

28. I vilken utsträckning upplever du/ni att samordnade tillsynsinsatser är meningsfulla? *

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Inte alls/i mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> I mycket stor utsträckning |
| <input type="checkbox"/> I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> I ganska stor utsträckning | <i>(Efter denna fråga gå vidare till fråga 30)</i> |

Kommentar:

.....

29. Vilka är de främsta anledningarna till att kommunen inte deltagit i samordnade tillsynsinsatser? *

Flera svarsalternativ möjliga

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Det har inte kommit någon förfrågan | <input type="checkbox"/> Annat:
.....
..... |
| <input type="checkbox"/> Det finns inte resurser att delta | |
| <input type="checkbox"/> Kommunens inspektörer har inte rätt kompetens | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |

Tillsyn av företag som transporterar farligt avfall

30. Har kommunen från 2012 och framåt genomfört tillsyn av företag som transporterar farligt avfall? *

- | | |
|------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> Nej | <i>(Om Nej eller Ingen uppfattning hoppa till fråga 33)</i> |

31. Hur ofta har kommunen från 2012 och framåt kontrollerat företag som transporterar farligt avfall ? *

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Vid ett tillfälle | <input type="checkbox"/> Flera gånger per år |
| <input type="checkbox"/> En gång per år | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |

32. Vad kontrollerades vid dessa kontroller? *

Flera svarsalternativ möjliga

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Att transporttillstånd finns | <input type="checkbox"/> Annat:
.....
..... |
| <input type="checkbox"/> Att transporttillståndet följs | |
| <input type="checkbox"/> Att transportörer känner till regler kring t.ex. transportdokument | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |

Övriga frågor

33. I vilken utsträckning anser du/ni att det finns möjlighet att spåra farligt avfall från anläggningen där avfallet uppkommer till slutgiltig anläggning för återvinning eller bortskaffande? *

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Inte alls/i mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> I mycket stor utsträckning |
| <input type="checkbox"/> I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> I ganska stor utsträckning | |

Kommentar:

.....

34. I vilken del av avfallskedjan bedömer du/ni att tillsynen i störst utsträckning kan förhindra att farligt avfall hamnar fel? *

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Vid anläggningar där avfall uppkommer | <input type="checkbox"/> Annat: |
| <input type="checkbox"/> Vid transport | |
| | |
| <input type="checkbox"/> Vid omlastningsstationer och mellanlager | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> Vid mottagningsanläggningar | |

Kommentar:

.....

35. I vilken utsträckning anser du/ni att ansvarsfördelningen mellan kommunen och länsstyrelsen är tydlig när det gäller tillsynen av avfallstransporter? *

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Inte alls/i mycket liten utsträckning | <input type="checkbox"/> I mycket stor utsträckning |
| <input type="checkbox"/> I ganska liten utsträckning | <input type="checkbox"/> Ingen uppfattning |
| <input type="checkbox"/> I ganska stor utsträckning | |

Kommentar:

.....

36. Samarbetar kommunen och länsstyrelsen när det gäller konkreta tillsynsärenden som rör avfallstransporter? *

Ja Ingen uppfattning

Nej *(Om Nej eller Ingen uppfattning hoppa till fråga 38)*

37. I vilken form sker samarbetet mellan kommun och länsstyrelse? *

Flera val möjliga

Kommunen kontaktar länsstyrelsen när kommunen hittar misstänkt illegala gränsöverskridande avfallstransporter Annat:

Länsstyrelsen kontaktar kommunen när länsstyrelsen hittar misstänkt illegala inrikes avfallstransporter

Ingen uppfattning

Kommentar:

.....

38. Finns det någonting annat som du/ni vill framföra?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Bilaga 3 Syftet med tillsynen samt tillsynsansvar och aktörer

Syftet med miljöbalken (1998:808) är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Balken ska bland annat tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter.²⁶⁹ Den som innehar avfall ska enligt miljöbalken se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.²⁷⁰

Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.²⁷¹

Tillsynsmyndigheten ska också bland annat anmäla överträdelser av miljöbalkens bestämmelser eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott.²⁷²

Tillsynen enligt miljöbalken utövas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter) i enlighet med vad regeringen bestämmer. Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kapitlet MB, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, samt över avfallshanteringen enligt 15 kap. MB.²⁷³

²⁶⁹ 1 kap. 1 § miljöbalken (1998:808), förkortad MB.

²⁷⁰ 15 kap. 5 a § MB.

²⁷¹ 26 kap. 1 § MB

²⁷² 26 kap. 2 § MB.

²⁷³ 26 kap. 3 § 1 och 2 st. MB

I miljöbalken finns en allmän skyldighet för tillsynsmyndigheter att samarbeta med varandra samt med andra statliga och kommunala organ som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.²⁷⁴

Miljötillsynsförordningen (2011:13) reglerar tillsynen enligt miljöbalken närmare. I 1 kap. 3 § definieras bland annat operativ tillsyn och tillsynsvägledning. *Operativ tillsyn* utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd. *Tillsynsvägledning* innebär utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om sådana transporter av avfall som regleras i förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall. Länsstyrelsen ska i tillsynen samverka med Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen.²⁷⁵

Kommunerna har ansvar för tillsynen över nationella transporter av avfall inom den egna kommunen. Tillsynsansvaret för sådana transporter följer av att kommunerna ansvarar för tillsynen över avfallshanteringen inom den egna kommunen.²⁷⁶

²⁷⁴ 26 kap. 6 § MB.

²⁷⁵ 2 kap. 28 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁷⁶ 15 kap. 3 § och 26 kap. 3 § MB.

Bilaga 4 Åtgärder vid olagliga gränsöverskridande avfallstransporter 2009–2013

Tabellerna nedan visar Riksrevisionens sammanställning av de åtgärder som vidtagits för de till EU rapporterade olagliga avfallstransporterna under 2009–2013.²⁷⁷

Tabell A Åtgärder vid olagliga gränsöverskridande avfallstransporter vilka upptäckts vid kontroll i Sverige*

Åtgärder vid utförelse från Sverige	2009	2010	2011	2012	2013	Summa
Skriftligt föreläggande av länsstyrelsen som förbjuder transporten				9	34	43
Skriftligt föreläggande av länsstyrelsen som förbjuder transporten och föreskriver hur avfallet ska behandlas	9	12	13	24		58
Skriftligt föreläggande av länsstyrelsen som förbjuder transporten, återvinning i Sverige					1	1
Skriftligt föreläggande av länsstyrelsen som förbjuder transporten, efter komplettering med information om provning och märkning släpps transporten					2	2
Skriftligt föreläggande av länsstyrelsen som förbjuder transporten och föreskriver hur avfallet ska behandlas, brottanmälan			4		2	6
Muntligt föreläggande av länsstyrelsen som förbjuder transporten och föreskriver hur avfallet ska behandlas				3		3
Brottsanmälan				5	14	19
Länsstyrelsen begär ytterligare information, sortering, ompackning				3	14	17
Återtagande genomfört av exportören	1					1
Stoppad av polisen	1					1

forts.

²⁷⁷ Enligt Naturvårdsverket är de rapporterade uppgifterna sannolikt inte fullständiga. E-post från Naturvårdsverket 2014-11-25.

Åtgärder vid utförelse från Sverige	2009	2010	2011	2012	2013	Summa
Upprättande av Annex VII (uppfyllande av informationsplikt)		1				1
Upprättande av Annex VII (uppfyllande av informationsplikt), miljöstraffavgift		2				2
Länsstyrelsen begär ytterligare information och påför miljöstraffavgift					1	1
Begäran till annat land om verifiering på grund av att kravet på informationsplikt inte uppfyllts					2	2
Återvinning i Sverige/alternativ behandling		1	1			2
Informationsbrev skickas			1			1
Transporten hålls kvar tills kravet om information vid informationspliktigt avfall uppfyllts			1		1	2
Information saknas om vilka åtgärder som vidtagits		1		2	4	7
Åtgärder vid transitering genom Sverige	2009	2010	2011	2012	2013	Summa
Brottsanmälan				8	2	10
Brottsanmälan och information till behörig myndighet i avsändarlandet, återvinning i Sverige					2	2
Transporten hålls kvar tills kravet om information vid informationspliktigt avfall uppfyllts					1	1
Åtgärder vid införelse till Sverige	2009	2010	2011	2012	2013	Summa
Återtagande till avsändarlandet		1		1		2
Diskussion mellan behöriga myndigheter		2				2
Brottsanmälan samt information till behörig myndighet i avsändarlandet					1	1
Avfallet behandlas/återvinns i Sverige				1	1	2
Totalt**	11	20	20	56	82	189

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Naturvårdsverkets rapportering till EU för perioden 2009–2013.

* För 2009 och 2010 kan åtgärder som anges ha vidtagits av länsstyrelserna även ha vidtagits av kommunerna.

** Antalet olagliga transporter bygger på Naturvårdsverkets rapportering till EU samt på kompletterande upplysningar från Naturvårdsverket till Riksrevisionen med e-post. För år 2010 har 20 fall rapporterats till EU och 19 fall angetts av Tullverket.

Tabell B Åtgärder för gränsöverskridande avfallstransporter från Sverige vilka vid kontroll i utlandet bedömts som olagliga

Åtgärder vid transporter som upptäckts utomlands	2009	2010	2011	2012	2013	Summa
Återtagande till Sverige	3	2	6	1	2	14
Återtagande till Sverige och brottsanmälan		10	5	5	5	25
Brottsanmälan			1	2		3
Utländsk myndighet skickar varningsbrev om miljö sanktioner				1		1
Återvinning i det land där transporten påträffats samt brottsanmälan				1	5	6
Behandling/återvinning i det land där transporten påträffats	3			2	1	6
Alternativ behandling			2			2
Alternativ behandling och brottsanmälan			3			3
Brottsanmälan i det land där transporten påträffades					1	1
Ospecificerad hantering av myndigheten i det land där transporten påträffades					1	1
Exportören inkommer med anmälan	1					1
Skrivelse till exportör med information om anmälningskrav		2	1			3
Stoppad, släppt då rätt dokument uppvisats		1				1
Transporten fick fortsätta			1			1
Transporten fick fortsätta efter komplettering av handlingar			1			1
Totalt	7	15	20	12	15	69

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Naturvårdsverkets rapportering till EU för perioden 2009–2013 samt kompletterande upplysningar från Naturvårdsverket.

Bilaga 5 Beskrivning av straffrättsliga åtgärder efter kontroll

I denna bilaga beskriver Riksrevisionen närmare de olika straffrättsliga åtgärderna som kan vidtas efter kontroll.

Brottsanmälan

En brottsutredning startar med en brottsanmälan. Därefter beslutas om förundersökning ska inledas eller inte.

Målet med förundersökningen är att utreda vem som kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga bevis för att väcka åtal. Polis är oftast förundersökningsledare under spaningskedet, när man utreder vem som kan misstänkas för brottet. När polisen har kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet tar en åklagare över förundersökningsledningen.²⁷⁸ När det gäller brottsmisstankar som uppkommit inom ramen för Tullverkets kontrollverksamhet kan myndigheten inleda förundersökning för försök till smuggling och även ta godset i beslag. Efter att inledande åtgärder vidtagits och exempelvis länsstyrelsens inspektionsrapport inkommit, överlämnar Tullverket förundersökningen till åklagare. Myndigheterna inom den nationella samverkansgruppen har kommit överens om att Tullverket därefter fortsätter med utredningarna även om det egentligen är Polismyndigheten som ansvarar för brottsutredningar inom miljöområdet.²⁷⁹

Åtal och dom

När förundersökningen är klar fattar åklagaren beslut om åtal ska väckas eller inte. Om åklagaren på objektiva grunder bedömer att det finns tillräckliga bevis för att den misstänkte har begått ett brott är åklagaren skyldig att väcka åtal. Om åtal väcks är det sedan åklagarens uppgift att bevisa för domstolen att ett brott har begåtts.²⁸⁰ Domstolen avgör målet genom en dom.

²⁷⁸ Åklagarmyndighetens webbplats: <http://www.aklagare.se/Aklagarens-roll/Forundersokningen/>, <http://www.aklagare.se/Aklagarens-roll/Forundersokningen/Polis-eller-aklagare/>, sidorna besökta 2015-02-23.

²⁷⁹ Naturvårdsverket, *Roller och ansvar mellan myndigheter vid gränsöverskridande avfallstransport – Export från EU*, 2012-10-01, s. 14.

²⁸⁰ Åklagarmyndighetens webbplats: <http://www.aklagare.se/Aklagarens-roll/Atalsbeslutet/>, sidan besökt 2015-02-23.

Företagsbot

Som komplement och alternativ till att en fysisk person inom ett företag ställs till ansvar för ett brott kan också företaget som juridisk person dömas att betala företagsbot.²⁸¹ Åklagarens talan om företagsbot väcks parallellt eller alternativt till åtalet och domstolens avgörande sker i ett beslut.²⁸²

Strafföreläggande

En förundersökning leder inte alltid till åtal och rättegång även om åklagaren anser att det finns bevis för att brottet har begåtts. Om den misstänkta personen erkänner att han eller hon har begått brottet och det är klart vad det ska bli för straff, kan åklagaren meddela ett strafföreläggande. Strafföreläggande är möjligt för brott där påföljden är begränsat till böter och/eller villkorlig dom. Ett strafföreläggande har samma verkan som en dom och det antecknas i belastningsregistret. Vid strafföreläggande skickas en blankett hem till den misstänkta personen, på vilken han eller hon erkänner brottet och accepterar straffet. Den misstänkta personen kan välja att låta åklagaren väcka åtal och att målet prövas av domstolen i stället.²⁸³

²⁸¹ Åklagarmyndighetens webbplats: <http://www.aklagare.se/settings/Ordlista/Foretagsbot/>, sidan besökt 2015-02-23.

²⁸² I 1 kap. 8 § brottsbalken föreskrivs att förutom påföljd kan brott föranleda bland annat företagsbot och att den är att anse som en särskild rättsverkan av brott. Införandet av företagsbotsinstitutet i brottsbalkens sanktionssystem mot brott utgör grunden för att företagsbot ska utredas inom ramen för en förundersökning. Se Åklagarmyndigheten, *Företagsbot*, RättsPM 2006:19, Utvecklingscentrum Malmö Maj 2011 (uppdaterad), s. 12.

²⁸³ Åklagarmyndighetens webbplats: <http://www.aklagare.se/Aklagarens-roll/Atalsbeslutet/Strafforelaggande/>, sidan besökt 2015-02-23.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
	2015:8	Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
	2015:9	Granskning av Årsredovisning för staten 2014

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har överblick och en effektiv tillsyn över gränsöverskridande och nationella transporter av farligt avfall.

Granskningen visar att det finns brister i systemet för tillsyn över transporter av farligt avfall. 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 hälsa. Bristerna handlar bland annat om att det saknas överblick över avfallet och olaglig verksamhet, att det finns luckor i tillsynen, att arbets sätt 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.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över ansvar och roller för tillsynen över nationella och gränsöverskridande avfallstransporter på en övergripande nivå. Riksrevisionen rekommenderar vidare regeringen och myndigheterna att genomföra ett antal förbättringar omgående för att höja effektiviteten i tillsynen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-376-9

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

