

Lägesbild tillsynsområde Avfall

Innehållsförteckning

1.	Avfall.....	3
1.1.	Allmän beskrivning av tillsynsupdraget.....	3
1.2.	Tillsynens förutsättningar.....	4
1.3.	Nationell tillsynsstrategi 2022 – 2025	5
2.	Områden	6
2.1.	Klassning av avfall och POP:s-avfall.....	6
2.1.1.	Beskrivning	6
2.1.2.	Tillsynens förutsättningar.....	7
2.2.	Avfall eller produkt.....	8
2.2.1.	Beskrivning	8
2.2.2.	Tillsynens förutsättningar.....	9
2.3.	Tillsyn av avfallsbestämmelserna vid avfallsförbränningsanläggningar	10
2.3.1.	Beskrivning	10
2.3.2.	Tillsynens förutsättningar.....	10
2.4.	Lagring av avfall och brand på avfallsanläggningar	11
2.4.1.	Beskrivning	11
2.4.2.	Tillsynens förutsättningar.....	11
2.5.	Avfallshantering på bilskrötar	11
2.5.1.	Beskrivning	11
2.5.2.	Tillsynens förutsättningar.....	12
2.6.	Illegal avfallshantering	13
2.6.1.	Beskrivning	13
2.6.2.	Tillsynens förutsättningar.....	14
2.7.	Bygg- och rivningsavfall.....	15
2.7.1.	Beskrivning	15
2.7.2.	Tillsynens förutsättningar.....	16
2.8.	Masshantering.....	16
2.8.1.	Beskrivning	16
2.8.2.	Tillsynens förutsättningar.....	17
2.9.	Litiumjonbatterier	18
2.9.1.	Beskrivning	18
2.9.2.	Tillsynens förutsättningar.....	19
2.10.	Tillsyn av avfallstransporter och tillsyn via avfallsregistret.....	20

2.10.1.	Beskrivning	20
2.10.2.	Tillsynens förutsättningar.....	22
2.11.	Förpackningsavfall från verksamheter	24
2.11.1.	Beskrivning	24
2.11.2.	Tillsynens förutsättningar.....	24
3.	Underlag för lägesbild	26

1. Avfall

1.1. Allmän beskrivning av tillsynsuppdraget

Avfall uppkommer i alla former av mänsklig verksamhet vilket innebär att avfallshantering kan sägas ingå i stort sett all typ av miljöbalkstillsyn. Tillsyn kopplat till miljöbalkens avfallsbestämmelser, härnäst kallat "avfallstillsyn", utförs av Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Kommunerna har enligt 26 kap. 3 § miljöbalken ansvar för tillsynen av avfallshanteringen vid samtliga verksamheter och anläggningar inom kommunen, såvida det inte rör sig om en verksamhet för vilken länsstyrelsen eller Försvarsinspektören har tillsynsansvaret.

Såväl kommunen som länsstyrelsen kan i sin tillsyn kontrollera exempelvis hur avfallet hanteras. För de verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) eller bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ansvarar länsstyrelserna enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) för tillsynen av avfall och farligt avfall. Detta kan dock överlåtas till respektive kommun inom länet. När det gäller tillsynen över producentansvaret så har, utöver kommunen, även Naturvårdsverket ett ansvar för tillsynen.

Det finns ett stort antal krav på hur olika slag av avfall ska sorteras och samlas in. Det gör att avfallsområdet ofta beskrivs av tillsynsmyndigheterna som ett komplicerat område. Verksamhetsutövarna finns i olika typer av branscher där kunskaperna i avfallshantering varierar. Den stora bredden av verksamheter som behöver ha kännedom om hur avfall ska hanteras gör frågan särskilt angelägen, men det utgör samtidigt en utmaning för tillsynsmyndigheterna att rikta tillsynen åt det håll där den ger störst genomslag.

Utsorteringskrav finns idag för nedanstående avfallsfraktioner.

- **Farligt avfall**
- **POP:s-avfall**
- **Bioavfall**
 - Trädgårds- och parkavfall
 - Trädgårds- och parkavfall som innehåller invasiva arter
 - Livsmedels- eller köksavfall
- **Förpackningsavfall**
 - Papper och kartong
 - Plast
 - Metall
 - Färgat glas
 - Ofärgat glas
 - Plastflaskor och metallburkar som är avsedda för retursystem enligt 4 kap 3 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar,
 - Trä
 - Övrigt förpackningsmaterial

- Returpapper
- Elutrustning
- **Batterier**
- Däck
- Spillolja
- Läkemedelsavfall
- Fiskeredskap
- Textilavfall
- **Bygg- och rivningsavfall**
 - Trä
 - Mineral som består av betong, tegel, klinker, keramik eller sten
 - Metall
 - Glas
 - Plast
 - Gips
- Brännbart avfall
- Fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen

I kapitel 2 redogör vi för ett urval av avfallsslag som vi bedömer är särskilt angelägna att beskriva i egna delområden utifrån ett nationellt tillsynsperspektiv. Dessa är farligt avfall, POP:s-avfall, bygg- och rivningsavfall, litiumjonbatterier och verksamheternas förpackningsavfall.

1.2. Tillsynens förutsättningar

Det är inte meningen att oseriösa verksamheter ska konkurrera ut de seriösa. Om tillsynsmyndigheten enbart väljer att bedriva tillsyn på de miljöfarliga verksamheter som de har i sina register och som anmält eller har tillstånd för sina verksamheter finns risk för att ett parallellsamhälle växer och att det blir en osund konkurrens. Detta innebär en stor negativ påverkan på miljön och människors hälsa. Erfarenheter visar att oseriösa verksamheter förekommer mer eller mindre i alla kommuner. Poängen är att man inte hittar dessa verksamheter om man inte letar, därför krävs uppsökande tillsyn.

Avfallstillsyn kan utföras på en mängd olika sätt och vara riktad mot många olika typer av branscher. Den återkommande avfallstillsynen riktar sig i första hand mot de verksamheter som omfattas av anmälnings- och tillståndsplikt enligt 29 kap. i miljöprövningsförordningen. För sådana verksamheter är hantering av avfall en huvudsaklig del i verksamheten och det finns en vana hos verksamhetsutövarna att hantera avfall. Givetvis utgör avfallstillsyn även en viktig del i den tillsyn som genomförs mot övriga miljöfarliga verksamheter.

Miljöbalkens bestämmelser inom avfallsområdet beskrivs många gånger, både av tillsynsmyndigheter och verksamheter, som ganska komplicerade och ofta efterfrågas vägledning inom olika delar av avfallsbestämmelserna.

Här listas ett urval av miljöfarliga verksamheter som har som huvudsaklig verksamhet att hantera avfall:

- Avfallsanläggningar – exempelvis deponier, avfallsförbränningsanläggningar, återvinningsanläggningar, lagring som del av att samla in avfall
- Masshantering inbegriper återvinning av avfall i anläggningsarbeten, lagring av avfall, deponering, krossningsverksamhet
- Rivningsverksamheter (inkluderar ofta även masshantering och återvinning av avfall vid anläggningsarbeten)
- Saneringsverksamhet – exempelvis PCB-sanering

Även om utvinningsindustrierna inte har som huvudsaklig verksamhet att hantera avfall bör de nämnas i det här sammanhanget eftersom de skapar mest avfall av alla verksamheter i Sverige. I Sverige genererades 2018 cirka 139 miljoner ton avfall varav cirka 104 miljoner ton var gruvavfall.

Tillsyn med stöd av avfallsbestämmelserna sker också mot verksamheter som inte hör till sådana tillsynsobjekt som får återkommande tillsyn, några exempel är:

- Nedskräpning (inkluderar mikroplaster)
- Producentansvar
- Avfallstransporter
- Avfallshandlare/-mäklare
- Tillsyn av illegal avfallshantering (uppsökande tillsyn)
- Tillsyn av hantering av kommunalt avfall med stöd av lokala, kommunala avfallsföreskrifter. Innefattar bland annat bedömning av dispenser för eget omhändertagande eller egen transport av kommunalt avfall samt för att förhindra olägenheter av diverse slag.
- Tillsyn för resurshushållning – Tillsyn i förhållande till resurshushållningsprincipen som gäller för alla verksamheter. Exempelvis ställa frågor till verksamheter om hur de förebygger avfall etc.
- Tillsyn av dispenser för dumpning av avfall
- Tillsyn av dispenser för utsortering av bygg- och rivningsavfall

1.3. Nationell tillsynsstrategi 2022 – 2025

Tillsynsområdet Avfall för tillsynsstrategin 2022 – 2025 består av tre fokusområden. Dessa är illegal avfallshantering, masshantering och när avfall upphör att vara avfall. I arbetet med att genomföra strategin har det bland annat tillkommit tillsynsvägledningar och genomförts tillsynskampanjer som tillsammans bidragit till att utveckla kunskapen inom de här fokusområdena. Fokusområdena finns beskrivna även i denna lägesbild, för strategiperioden 2026 – 2029.

2. Områden

2.1. Klassning av avfall och POP:s-avfall

2.1.1. Beskrivning

Klassning av avfall

Avfallsinnehavaren har enligt avfallsförordningen (2020:614) en skyldighet att klassificera sitt avfall. När ett avfall ska klassificeras är det inledningsvis avgörande att skaffa sig kunskap och underlag om avfallet. Att förstå hur avfallet uppkommit, vad det består av och utifrån vilka kriterier det ska bedömas är grundläggande för att uppfylla de allmänna hänsynsreglerna och i synnerhet kunskapskravet enligt 2 kap. 2 § miljöbalken.

När avfall ska klassificeras ska avfallsinnehavaren bestämma den sexsiffriga avfallskod i bilaga 3 som bäst beskriver avfallet. Klassificeringsprocessen är en stegvis process där första steget är att bedöma om avfallet har någon eller några farliga egenskaper på det sätt som anges i 2 kap. 2 § avfallsförordningen.

Så som den lagstadgade processen för klassificering av avfall visar är det viktigt att avfall som på grund av sina inneboende egenskaper utgör farligt avfall identifieras, klassificeras och sedan hanteras korrekt. I enlighet med 4 kap. 10 § avfallsförordningen får farligt avfall inte blandas eller spädas ut med andra slag av farligt avfall, annat avfall eller andra ämnen eller material. Detta för att minska de potentiellt negativa effekterna som avfallet kan ge upphov till.

Som visas i övrigt i kapitlet kring avfall finns även ett stort antal andra utsorteringskrav. Och även vad det gäller icke-farligt avfall är det viktigt att det hanteras på ett korrekt sätt.

På Naturvårdsverkets webbsida finns vägledning kring hur man klassificerar avfall. EU-kommissionen har också givit ut en teknisk vägledning om klassificering av avfall (2018/C 124/01).

POP:savfall

POP:s står för "Persistent Organic Pollutants" eller långlivade organiska föreningar. Det är ämnen som är farliga i låga koncentrationer, svåra att bryta ned och som kan spridas långt ifrån utsläppsplatsen. I Europa regleras dessa ämnen i förordning 2019/1021 om långlivade organiska föreningar (POP:s-förordningen).

Liksom för farligt avfall är det avfallsinnehavaren som är skyldig att känna till om avfallet innehåller POP:s-ämnen och hur det då ska hanteras. Några avfallsflöden som är särskilt relevanta är:

- Rivningsavfall från byggnader och anläggningar
- Elektrisk och elektroniskt avfall
- Avfall från bildemontering
- Textilavfall
- Plast
- Spilloljor

- Askor
- Förorenade massor
- Lager av oanvända kemiska produkter

Vissa POP:s-ämnen kan också bildas oavsiktligt vid till exempel förbränning. Utifrån kunskap om ämnens förekomst i olika material och komponenter, under vilken tidsperiod de använts, samt när förbud mot användning införts kan slutsatser dras om vilka typer av avfall som kan förväntas innehålla POP:s-ämnen. Vissa ämnen kan detekteras i samband med sortering av avfall, men provtagning och analys kan i många situationer vara nödvändigt för att upptäcka om ämnena förekommer eller inte och i vilka halter.

Avfall som innehåller POP:s-ämnen i halter som överstiger gränsvärdena i bilaga IV till POP:s-förordningen utgör POP:s-avfall och omfattas av kraven på destruktion eller irreversibel omvandling. Vid hanteringen måste det säkerställas att POP:s-ämnena kan isoleras, separeras och destrueras. Det är inte heller tillåtet att späda ut avfall som innehåller POP:s-ämnen.

2.1.2. Tillsynens förutsättningar

Klassificering av avfall sker i alla verksamheter där avfall uppkommer. I samband med att avfall uppkommer och klassificeras ska även avfall som utgör POP:s-avfall identifieras och skiljas ut från övrigt avfall, för att sedan utan dröjsmål hanteras på ett sätt som garanterar att avfallet bortskaffas eller återvinns på ett sätt så att POP:s-ämnena förstörs eller omvandlas irreversibelt, så att återstående avfall och utsläpp inte uppvisar POP-egenskaper.

När en verksamhetsutövare som producerat eller hanterat avfall, lämnar över det till annan verksamhetsutövare får man enbart göra det om den som tar emot avfallet har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen.

Tillsynen bör därmed inriktas både mot kontroll av de klassificeringar av avfall som verksamhetsutövaren gjort samt dennes kontroller av den verksamhetsutövare som tar emot avfallet.

Då många avfallsslag uppkommer är detta en omfattande uppgift. För vissa avfallsslag som inte tydligt har en absolut icke-farligt avfallskod alternativt en absolut farlig avfallskod kan det också vara en komplex uppgift att utföra klassificeringen korrekt. Många tillsynsmyndigheter lyfter också denna problematik och att det finns behov av mer kunskap både hos verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheterna. Det är Naturvårdsverkets uppfattning att detta även gäller för POP:s-avfallet.

Sammantaget kan det befaras att det brister i regelefterlevnaden hos vissa verksamhetsutövare och att tillsynen är eftersatt, vilket kan leda till felaktig hantering av avfallet och därmed risk för påverkan på människors hälsa och miljön.

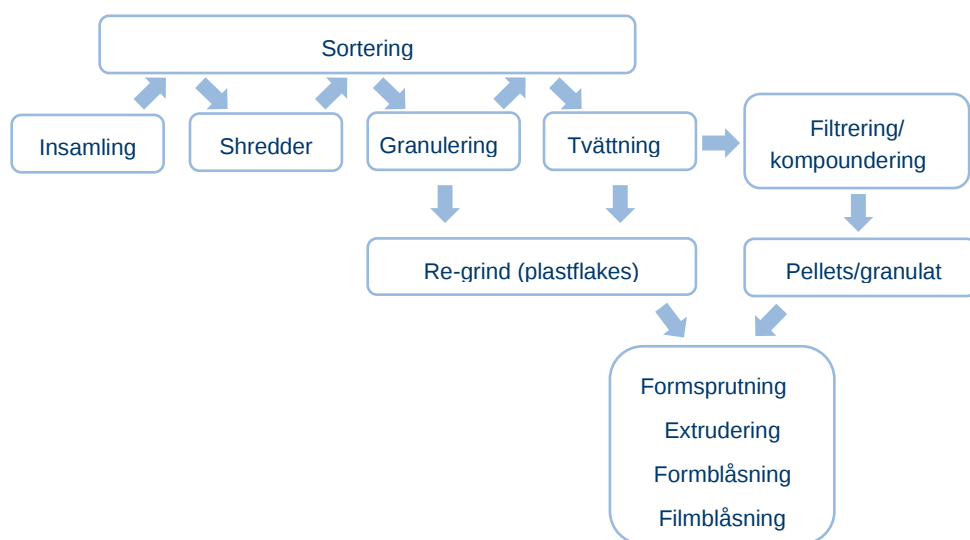
2.2. Avfall eller produkt

2.2.1. Beskrivning

Frågor kopplat till bedömningar av om något är ett avfall eller är en produkt är något som ökar i takt med att den cirkulära ekonomin blir mer och mer etablerad och behovet av att återvinna avfall ökar. Det är viktigt att det är tydligt när ett avfall upphör att vara avfall och övergår till att bli en produkt eftersom det avgör om det är avfalls- eller produkt- och kemikalielagstiftningen som ska tillämpas.

Frågan om avfall eller produkt aktualiseras i både "rena" produktionsprocesser och i återvinningsprocesser. Vid en produktionsprocess uppkommer ibland restprodukter som kan vara avfall eller en biprodukt. Om restprodukten uppfyller de fyra kriterierna i 15 kap. 1 § andra stycket ska en restprodukt betraktas som en biprodukt istället för ett avfall. I detta sammanhang återfinns ett kriterium som innebär en bedömning av om användningen av ämnet eller föremålet kan leda till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

Att återvinna avfall så att det upphör att vara avfall kan i vissa fall innebära flera återvinningssteg på olika anläggningar och komplicerade processer. I andra fall kan avfall upphöra att vara avfall genom relativt enkla processer, till exempel en provtagning som visar att avfallet har motsvarande egenskaper som andra produkter på marknaden. Det är i det sista steget i en materialåtervinningsprocess som avfall upphör att vara avfall. Förenklat beskrivet har avfallet upphört att vara avfall när det har sådana egenskaper att det motsvarar ett material som används vid tillverkning. Det kan krävas olika omfattande eller komplicerade processer för att nå dit, beroende på vilken typ av avfall det handlar om. Återvinningsprocessen kan i vissa fall genomföras på en anläggning av samma företag och i andra fall på flera olika anläggningar där materialet byter ägare ett flertal gånger.



Figur 1 Exempel på en återvinningsprocess - mekanisk återvinning av plast

När avfall upphört att vara avfall kan det definieras med olika begrepp beroende på vilken lagstiftning materialet omfattas av. I avfallsdirektivet används till exempel begreppen ämne eller föremål. I Reach-förordningen används begreppen ämne,

blandning eller vara. I lägesbeskrivningen kommer vi fortsättningsvis använda det sammanfattande begreppet produkt för att beskriva de material som upphört att vara avfall.

Kommissionen har tillsammans med medlemsländerna arbetat med att ta fram EU-förordningar med kriterier för när olika avfallsslag upphör att vara avfall, så kallade End of waste-förordningar. Sådana förordningar finns i dagsläget för järn-, stål- och aluminiumskrot, glaskross och kopparskrot. Inom EU pågår för närvarande arbete med att ta fram End of waste-kriterier för tre avfallsflöden; textil-, plast- och bygg- och rivningsavfall. Sverige har ännu inte tagit fram nationella kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Naturvårdsverket har hittills gjort bedömningen att det är bättre att verka för att kriterier för när avfall upphör att vara avfall tas fram på EU-nivå eftersom samma regler då gäller för alla återvinningsföretag inom EU.

Om återvinningsförfaranden inte omfattas av någon av de nu gällande End of waste-förordningarna är det enda sättet för att avfall ska upphöra att vara avfall att det görs en bedömning i det enskilda fallet. Det är den som återvinner ett avfall som ska göra en bedömning av om ett avfall har upphört att vara avfall. I 15 kap. 9 a § miljöbalken listas fyra kriterier som måste vara uppfyllda för att ett avfall ska anses ha upphört att vara ett avfall. Det kriterium som generellt brukar vara svårast att bedöma är om användningen av ämnet eller föremålet kan leda till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön. Detta är även ett kriterium vid bedömningen av om en restprodukt är ett avfall eller en biprodukt i en produktionsprocess.

2.2.2. Tillsynens förutsättningar

Det är den som återvinner avfall som ska göra bedömningen av om avfallet har upphört att vara avfall. Detsamma gäller i en produktionsprocess dvs. att det är verksamhetsutövaren som ska avgöra om en restprodukt är ett avfall eller en biprodukt.

Exempel på åtgärder vid tillsynen av hur verksamhetsutövaren har gjort bedömningar enligt kriterier för när avfall upphör att vara avfall:

- Ställ krav på att verksamhetsutövaren har kunskap och kontroll över återvinningsprocessen, flöden av material, användningsområden och kvalitet för samtliga utgående produkter.
- Ställ krav på underlag och dokumentation som visar på att verksamhetsutövaren har kontrollerat att de uppfyller samtliga kriterier för när avfall upphör att vara avfall. Antingen utifrån EU-förordningar om End of Waste eller utifrån de generella kriterierna i miljöbalken.
- Om kunskap, kontroll, underlag eller dokumentation har sådana brister att kriterierna för när avfall upphör att vara avfall inte kan anses vara uppfyllda – förelägg verksamhetsutövaren att fortsätta hantera materialet som avfall. Ett föreläggande är ett myndighetsbeslut som utformas på ett sådant sätt att det ålägger exempelvis en verksamhetsutövare att vidta någon form av åtgärd.

Naturvårdsverket anser att tillsynsmyndigheten inte har någon laglig möjlighet att fatta beslut om att visst avfall har upphört att vara avfall (jfr MÖD M-3003-22). Att pröva frågan om avfall har upphört att vara avfall ska som huvudregel göras i tillsynen och inte i en tillståndsprövning eller ett anmälningsförfarande. Skälet till det är att

bedömningen av om något är ett avfall eller inte kan ändras med tiden. Bedömningen är bland annat beroende av förhållanden i verksamhetens process, samt yttre faktorer som till exempel marknad och efterfrågan och att materialet kan användas på ett sätt som inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

Tillvägagångssättet i tillsynen kan sägas vara densamma för restprodukter i en produktionsprocess när en verksamhetsutövare ska göra en bedömning om restprodukten är en biprodukt eller ett avfall.

I denna tillsyn finns bland annat följande utmaningar för tillsynsmyndigheterna:

- att avgöra om det som verksamhetsutövaren presenterar som stöd för sin bedömning är tillräckligt för att anse att det som återvunnits upphört att vara ett avfall eller att restprodukten är en biprodukt,
- att bedöma var gränsen går mellan kontroll, rengöring och reparation av produkter samt insamling och behandling av avfall genom förberedelse för återanvändning. Det är viktigt att båda förfarandena underlättas för att förlänga livslängden på produkter och material och främja en cirkulär ekonomi, men samtidigt inte öppna för en felaktig hantering som leder till miljö- och hälsomässigt negativa effekter,
- att hantera denna typ av frågor vid handel med och transporter av restprodukter. I princip ska en bedömning som produkt fortsätta gälla både inom Sverige och mellan länder och innebära fri handel men tillsynsmyndigheterna upplever ofta tveksamheter vid denna typ av tillsyn och vill i vissa fall granska och ändra bedömningen.

2.3. Tillsyn av avfallsbestämmelserna vid avfallsförbränningsanläggningar

2.3.1. Beskrivning

Avfallsförbränningsanläggningar är verksamheter med stor miljöpåverkan och de omfattas av kraven i Industriutsläppsförordningen. Det medför omfattande och detaljerade krav på verksamheterna, men också på tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheterna måste ta fram tillsynsprogram för verksamheterna och också utföra tillsyn med vissa intervall.

Det tas emot stora mängder avfall på dessa anläggningar, både inhemskt avfall och avfall från andra länder. För att säkerställa att endast avfall som omfattas av tillståndet förbränns på anläggningarna är det mycket viktigt att anläggningarna har en grundlig mottagningskontroll.

2.3.2. Tillsynens förutsättningar

Avfallsförbränningsanläggningar träffas av omfattande krav på mätning, vilket gör att tillsynsmyndigheterna måste bli experter på mätning och tolka mätresultat. Enligt lagstiftningen ska standarder följas, men eftersom dessa kostar pengar har tillsynsmyndigheten inte alltid tillgång till det den ska kontrollera utifrån. Naturvårdsverket får väldigt många frågor från tillsynsmyndigheter, branschen, mätföretag och luftlaboratorier som signalerar att mätningarna görs väldigt olika och att det sker en del oegentligheter till exempel att man mäter till man får ett godkänt resultat och då skickar man in det.

2.4. Lagring av avfall och brand på avfallsanläggningar

2.4.1. Beskrivning

I denna lägesbild har vi huvudsakligen fokuserat på problematiken med lagring av avfall och riskerna för brand vid avfallsanläggningar. Dock gäller för större avfallsanläggningar samma som för avfallsförbränningsanläggningar att det är verksamheter med stor miljöpåverkan och att de omfattas av kraven i Industriutsläppsförordningen. Delvis tas problematiken med utsläpp till t.ex. vatten upp i lägesbild för miljöfarlig verksamhet.

Felaktig avfallshantering på avfallsanläggningar kan orsaka långvariga och omfattande skador på miljön och på människors hälsa. Det kan till exempel röra sig om lagring av avfallslag som inte är tillåten på den aktuella platsen eller att för stora mängder avfall lagras på ett sätt som orsakar återkommande bränder i avfallet.

En felaktig avfallshantering kan orsaka flera allvarliga miljöproblem, till exempel förorenat grund- och ytvatten, förlust av biologisk mångfald, markföroreningar, miljö- och hälsopåverkan som en följd av utsläpp vid exempelvis bränder i avfallsupplag. Frågor om lagring hanteras också i BAT-slutsatserna för avfallsbehandling. De senaste åren har ett antal händelser uppmärksammat där avfallsanläggningar orsakat stora problem för sin omgivning.

2.4.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsynen av avfallsanläggningar är ofta komplicerad och kräver god kunskap om avfallsområdet, men även andra kunskaper är viktiga, till exempel i frågor som rör brandskydd och dagvattenhantering. På flera håll i landet samarbetar kommunala tillsynsmyndigheter och räddningstjänster i tillsynen mot avfallsanläggningar, men Naturvårdsverkets uppfattning är att variationerna i arbetssätt och tillsyn är stora.

Tillsynsmyndigheterna har behov av att kunna uppskatta avfallsvolymer, bedöma dagvattenfrågor samt riskerna för brand i avfallsupplag. För att möta det behov som tillsynsmyndigheterna efterfrågar så har Naturvårdsverket under 2024 inlett ett arbete med att ta fram en tillsynsvägledning mot avfallsanläggningar. BAT-slutsatserna för avfallshantering kom 2018 och det finns fortfarande frågor kring hur dessa ska tolkas. Samverkan med de kommunala räddningstjänsterna i tillsynen är en del som tillsynsvägledningen lägger särskilt stor vikt att belysa. Tillsynsvägledningen planeras att vara klar i slutet av 2024.

Klimatperspektivet är också en aspekt att ta hänsyn till i tillsynen av avfallsanläggningar, bland annat avseende följderna av brand i avfallsupplag.

2.5. Avfallshantering på bilskrotar

2.5.1. Beskrivning

Det finns cirka 260 auktoriserade bilskrotar i Sverige, fördelade på samtliga län, vilket innebär att det finns många tillsynsmyndigheter som har ansvar för denna tillsyn. Det finns också ett stort mörkertal när det kommer till verksamheter som bedriver illegal avfallshantering och miljöfarlig verksamhet kopplat till bilskrotning samt illegal gränsöverskridande avfallstransport. För att auktorisation och tillsyn ska kunna

genomföras effektivt, enhetligt och rättssäkert över hela landet finns behov av ett gemensamt handläggarstöd för auktorisation och tillsyn av bilskrotar. Det behövs också en mer systematisk samverkan mellan kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter för att kunna bedriva den tillsyn som krävs för få bukt med avfallsbrottslighet inom bilskrotningsverksamhet. Illegal avfallshantering kopplat till uttjänta bilar kan bland annat vara följande:

- Bilskrotningsverksamhet pågår utan auktorisation och utan anmälan.
- Det förekommer att bilskrotar (både auktoriserade och illegala) är inblandade i illegal export av uttjänta bilar och bildelar.
- Bilverkstäder använder skrotbilar för att plocka delar.
- Bilverkstäder som också bedriver bilskrotning köper eller tar emot bilar för skrotning men utfärdar inget skrotningsintyg.

Det pågår en revidering av ELV-direktivet¹ (End of Life Vehicles) och den 13 juli 2023 presenterade EU-kommissionen ett förslag på en ny förordning om cirkulära krav vid design av fordon och för hantering av uttjänta fordon². Den föreslagna förordningen är en del av EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi och den nya industristrategin för Europa som lägger ut färdplanen för den europeiska industrin att uppfylla målen för EU:s gröna giv. Syftet med förslaget är att underlätta övergången till en mer cirkulär fordonsindustri, från design av nya fordon till hantering av uttjänta fordon. Förslaget fastställer bland annat krav på cirkularitet gällande konstruktion och tillverkning av fordon när det gäller återanvändbarhet, återvinning och återvinningsbarhet samt användning av återvunnet material. Det ska verifieras vid typgodkännande av fordon samt vid informations- och märkningskrav på delar, komponenter och material i fordon, bland annat via ett så kallat cirkulärt fordonspass. Förslaget innehåller även krav på utökat producentansvar, insamling och behandling av uttjänta fordon samt export av begagnade fordon från EU till tredjeland. Det går inte att förutse exakt vad utkomsten av förhandlingarna blir, men att ett nytt lagstiftningspaket inom området kommer att komma kan sägas vara klart. När förordningen träder i kraft är svårt att säga exakt, men någon gång under den kommande tillsynsstrategiperioden 2026–2029 är högst troligt.

2.5.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsynen av bilskrotar är komplex eftersom verksamheterna berörs av flera olika lagstiftningar. Framför allt är det miljöprövningsförordning (2013:251) och bilskrotningsförordningen (2007:186) men det finns även kopplingar till förordning (2007:185) om producentansvar för bilar eftersom de flesta bilskrotar fungerar som mottagningsställe för uttjänta bilar. För att destruera airbags som är pyroteknisk utrustning (PU) krävs även tillstånd från MSB och för att hantera köldmedia ska vissa krav uppfyllas. Det förekommer export och utförsel av uttjänta bilar som är ett farligt avfall. Export och utförsel av avfall regleras av EG-förordning (1013/2006) om avfallstransporter.

Naturvårdsverkets slutsatser och förslag i redovisningen av regeringsuppdraget "Uttjänta bilar och miljön" (NV-01928-10) som lämnades till regeringen 2010 är

¹ [End-of-Life Vehicles - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/transport/policies/road/end-of-life-vehicles/)

² [Fakta PM om förslag till ny förordning om uttjänta fordon och typgodkännanden](#)

alltjämt i stora delar aktuella. Problemen med uttjänta bilar synliggörs också i redovisningen av regeringsuppdraget "Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet", från mars 2022 (NV-02193-21). I regeringsuppdraget från 2010 framkom att man från kommunens sida efterfrågar bättre vägledning och att bilskrotningsbranschen upplevde att tillsynen varierar kraftigt beroende på i vilken kommun man bedriver sin verksamhet.

Naturvårdsverket föreslog, i redovisningen 2010, bland annat att länsstyrelserna behöver gemensamma rutiner för en mer likvärdig bedömning särskilt i frågor såsom upphörande och återkallelse av auktorisation, ställande av ekonomisk säkerhet samt uppgiftslämnande till Transportstyrelsen. En ytterligare slutsats var att kommunernas tillsyn av bilskrotar skulle kunna underlättas av praktisk vägledning i form av till exempel checklistor för tillsynsbesök, samt om det fanns schabloner för mängd farligt avfall per skrotad bil att jämföra med. Det framkom också att kommunerna fann det svårt att komma till rätta med illegal bilskrotning, dvs verksamheter som skrotar bilar yrkesmässigt utan auktorisation. Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheterna kan få stöd i att avgöra om en bilskrotningsverksamhet är illegal eller inte. De illegala bilskrotarna lever i regel inte upp till de miljökrav som ställs och dessutom drabbas de personer som lämnar sina uttjänta fordon till illegala bilskrotare för skrotning, eftersom deras bil inte blir avregistrerad i vägtrafikregistret. Illegal export av uttjänta bilar och bildelar förekommer tyvärr både i illegala och auktoriserade skrotverksamheter och en effektiv tillsyn kräver en kraftsamling från berörda myndigheter.

En samlad bedömning är därför att länsstyrelser och kommunala tillsynsmyndigheter kan och behöver samverka bättre vid tillsyn av bilskrotar som kan associeras med kriminell verksamhet som inte sällan kopplar till illegala gränsöverskridande avfallstransporter av uttjänta bilar eller bildelar.

2.6. Illegal avfallshantering

2.6.1. Beskrivning

Sedan 2009 samverkar tolv svenska myndigheter med underrättelser och operativa insatser, mot kriminella individer, nätverk och fenomen, i en satsning mot den organiserade brottsligheten. Satsningen är på uppdrag av regeringen. I den myndighetsgemensamma lägesbilden från 2021³ bedömer de tolv myndigheterna att den avfallsrelaterade brottsligheten är grovt underskattad i officiell statistik och att man ser en ökad organiseringsgrad av avfallsbrotten.

Under föregående strategiperiod var illegal avfallshantering och nationella avfallstransporter ett fokusområde och Naturvårdsverket tillsammans med Länsstyrelserna tog fram tillsynsvägledning samt genomförde en seminarieserie på olika håll i landet. För att upptäcka illegal avfallsverksamhet krävs uppsökande tillsyn. Denna tillsyn behöver utföras av alla tillsynsmyndigheter, inklusive länsstyrelserna i sin GRÖT-tillsyn, inom avfallsområdet.

³ Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021, [BQ_POL045 Rapport Myndigheter-i-samverkan TA PF \(1\).pdf](#)

Det finns en del tillsynsmyndigheter som arbetar med uppsökande tillsyn. Det görs bland annat genom operativa inventeringar av industriområden. Genom uppsökande tillsyn kan den osunda konkurrensen från oseriösa aktörer minska. Risker för miljö och hälsa minskar när tillsyn sker även hos verksamheter som idag inte är kända.

Det finns många former av illegal avfallshantering; illegal användning av avfall i anläggningsarbete, dumpning av avfall (avfall i vattendrag), illegal tippning av avfall (nedskräpning) etc. Grunden för agerandet är att man vill tjäna pengar. Det handlar om att aktörer med illegala avsikter erbjuder en tjänst att ta hand om och behandla avfall och sedan gör man sig av med avfallet illegalt på olika sätt utan att ta kostnaden för att behandla det. Illegal användning av avfall i anläggningsändamål kan exempelvis innebära att man, med osorterat bygg- och rivningsavfall, bygger skogsbilvägar som inte leder någonstans.

Det är förbjudet att skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Med skräp menas både mindre föremål som glas, papper, engångsgrillar och fimpar och en större mängd föremål/massor som exempelvis byggavfall, möbler, båtar, bilar och hemelektronik. Den som skräpar ner på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till kan dömas för nedskräpningen och straffet är böter eller fängelse i högst ett år. När det gäller nedskräpning som är mindre allvarlig kan polisen bötfälla på plats, meddela så kallad nedskräpningsförseelse. Förbudet mot nedskräpning och straffbestämmelserna finns i 15 respektive 29 kap. miljöbalken. Under 2023 utfärdades 339 böter för nedskräpning i Sverige⁴. I miljöbalken anges även att den som hanterar avfall ska se till att hanteringen inte skadar eller orsakar skada på människors hälsa eller miljön. Tillsynsmyndigheter utfärdar också förelägganden kopplat till nedskräpningsförseelser för att säkerställa att det som nedskräpats städas upp.

2.6.2. Tillsynens förutsättningar

En av utmaningarna med tillsyn mot misstänkt illegal avfallshantering är att den sällan är självfinansierad eftersom oseriösa verksamheter ofta har komplicerade tillvägagångssätt för att undkomma att betala avgifter. Den uppsökande tillsynen för att hitta misstänkt illegal avfallsverksamhet (inkl. nationella avfallstransporter) kommer förhoppningsvis ändå att öka i och med den tillsynsvägledningsinsats som genomfördes 2023 och 2024. Med en ökad tillsyn inom detta område så kommer utmaningarna i arbetet att synliggöras och kräva ytterligare vägledning.

När det gäller nedskräpningsärenden så startas de oftast utifrån att tillsynsmyndigheten har tagit emot ett klagomål. I de fall det bedrivs uppsökande tillsyn medför det också ofta att nedskräpningsärenden startas. Ett relativt vanligt förekommande exempel är när en granne kontakter tillsynsmyndigheten och förklarar att det på en tomt, som ägs av en privatperson eller verksamhet, ligger avfall, kanske i form av uttjänta bilar eller annat. I sådana fall kan det utöver miljöbalkens bestämmelser bli aktuellt för kommunen att vidta åtgärder med stöd av Plan- och bygglagen. Inte sällan så påträffas avfall som lämnats i skogsområden eller på fastigheter där man inte alltid kan härleda vem det är som lämnat det på platsen.

⁴ [Rekordmånga böter för nedskräpare | Håll Sverige Rent \(hsr.se\)](https://www.hsr.se/nyheter/2023/12/rekordmanga-boeter-for-nedskrapare)

Detta innebär komplicerande omständigheter när man ska härleda vem som ska ansvara för att ta hand om avfallet på ett korrekt sätt.

Återvinningsstationerna är en stor källa till nedskräpningsproblem och skapar ofta många klagomål från närboende om nedskräpning, men också andra följdproblem som uppkomst av skadedjur, buller m.m. Detta är en problematik som bedöms förhålla sig på liknande sätt i alla landets kommuner. Från 1 januari 2024 ansvarar kommunerna för återvinningsstationerna. Hur problemen med nedskräpningen kommer att förhålla sig framöver beror till stor på hur övergången till fastighetsnära insamling kommer att utvecklas, vilket kan skilja sig åt mellan kommunerna.

Ett sätt att minska nedskräpning är att bedriva mer uppströmstillsyn gällande avfallshantering samt uppsökande tillsyn när det gäller illegal verksamhet. Man skulle då kunna fokusera på att verksamhetsutövare verkligen följer kravet i 5 kap 18 § avfallsförordning (2020:614) som anger att den som lämnar avfall ska, på ett sätt som skäligen kan begäras, ha kontrollerat att mottagaren har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen. Det finns indikationer på att det finns en del brister avseende detta dvs. att verksamhetsutövare inte tar sitt ansvar för hur deras avfall hanteras. För att komma till rätta med detta behövs en återkommande tillsyn på alla verksamheter som hanterar avfall och där avfall uppkommer. Detta rör naturligtvis en stor mängd verksamheter och det krävs att man gör prioriteringar av tillsynsinsatser på så sätt att man förbättrar regelefterlevnaden hos de "sämsta" verksamheterna.

2.7. Bygg- och rivningsavfall

2.7.1. Beskrivning

En bygg- och rivningsverksamhet är att betrakta som en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap 1 § miljöbalken (1998:808) och därför är en miljönämnd tillsynsmyndighet för dessa verksamheter enligt miljöbalken. Vid tillsyn av dessa verksamheter är avfallshanteringen i fokus.

Bygg- och rivningsverksamheter regleras också i Plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) så det krävs viss koordinering mellan tillsynsmyndigheten för PBL och tillsynsmyndigheten för miljöbalken. En byggnadsnämnd är alltså tillsynsmyndighet för en rivningsverksamhet enligt Plan- och bygglagen.

I de allra flesta fall är det den kommunala tillsynsmyndigheten inom miljöbalkens område som utövar tillsyn av bygg- och rivningsverksamheter. Det kan i vissa fall vara länsstyrelsen om det rör sig om en miljöfarlig verksamhet med tillstånd.

Den som ska uppföra eller riva en byggnad inom detaljplanlagt område måste oftast söka rivningslov enligt 9 kap 10 § Plan- och bygglagen (2010:900). I den processen finns krav på att redovisa vilka byggprodukter som kan återanvändas och hur dessa ska tas om hand samt vilket avfall som åtgärden kan ge upphov till och hur avfallet ska tas om hand, särskilt hur man avser att möjliggöra

- a) materialåtervinning av hög kvalitet, och
- b) avlägsnande och säker hantering av farliga ämnen.

Vid rivningsverksamheter uppkommer ofta en mängd olika typer av farligt avfall som riskerar att hanteras fel. Exempelvis kan fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen finnas i isolermaterial i byggnader. Utsläpp av ozonnedbrytande ämnen från isolermaterial bedöms vara den i Sverige största källan till denna typ av utsläpp och det finns en stor potential att minska utsläppen genom riktig hantering i samband med rivning.

EU:s reviderade förordningar om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen innehåller nya krav på verksamhetsutövare i samband med renovering eller rivning som reglerar hanteringen av skumpaneler och laminerade skivor innehållande skumplast.

2.7.2. *Tillsynens förutsättningar*

Rivningsverksamheter skapar en stor mängd av avfall. Vid rivningar ingår ofta någon form av masshantering, men det beskriver vi inte under detta avsnitt utan hänvisar då till "Delområde masshantering".

Det finns ett delat tillsynsansvar mellan kommunens miljönämnd och dess byggnadsnämnd när det gäller tillsyn över avfallshantering i rivningsverksamheter. Tillsyn över hur avfallet hanteras vid rivningsverksamheter, vid transporter och på avfallsanläggningar kan bedrivas av miljönämnden med stöd av bestämmelser i miljöbalken. Byggnadsnämnden utövar tillsyn med stöd av plan- och bygglagen över hur formella moment i avfallshanteringen sker, till exempel inlämnande av rivningsanmälan och kontrollplan.

Det delade ansvaret är en komplicerande omständighet när tillsyn ska bedrivas på rivningsverksamheter, vilket kan vara en av orsakerna till att tillsynen inom detta område varierar mycket mellan kommunerna. Ytterligare svårigheter kan vara att antalet verksamhetsutövare är mycket stort och då verksamheterna pågår en relativt kort tidsperiod kan det vara svårt att hitta objekten och hinna följa upp.

2.8. **Masshantering**

2.8.1. *Beskrivning*

Massor (exempelvis bestående av berg, jord, asfalt, betong) uppstår vid de allra flesta gräv- och schaktarbeten, från de allra minsta jobben såsom till exempel omläggning av ledningar (VA, fjärrvärme etc.), till de allra största infrastruktur- och exploateringsprojekten, bland annat Förbifart Stockholm, utbyggnaden av Stockholms tunnelbana, Norrbottenbanan med flera projekt. Det innebär också att det finns stora skillnader mellan verksamhetsutövare när det gäller kompetens och förutsättningar i övrigt. Från privatpersoner och små gräv- och lastbilsföretag till Trafikverket och stora bygg- och anläggningsföretag.

Hanteringen av massor ("masshantering"), omfattar både de massor som kan användas på samma plats de uppstått och de massor som uppstår i överskott. Massor är i vissa fall ett avfall och i andra fall en biprodukt eller produkt, vilket innebär att olika lagstiftning blir tillämplig i olika fall.

Masshanteringen innebär stora kostnader för samhället genom till exempel att:

- Provtagning/analys avseende massornas tekniska och miljömässiga kvalitet bör alltid genomföras i någon omfattning, resultatet ska utvärderas och bedömas osv.
- Massorna behöver i de flesta fall transporteras, lastas om och lagras.

Eftersom hanteringen av massor innebär omfattande kostnader medför det en ökad risk för regelöverträdelser som exempelvis:

- Provtagningar representerar inte alltid massornas innehåll, vilket kan vara medvetet eller omedvetet.
- Det kan ske uppblandningar för att sänka föroreningsgraden.
- Man skapar fiktiva ändamål som egentligen innebär att man skapar en illegal deponi.

Regelöverträdelser kan ske både omedvetet pga. bristande kunskaper och medvetet genom att kunskap om föroreningar undanhålls för tillsynsmyndigheter och övriga inblandade aktörer. Det finns exempel på att verksamhetsutövare som innehar massor handlat bedrägligt mot andra verksamhetsutövare som tar emot massor och exempel på att regelöverträdelser sker i samförstånd mellan flera verksamhetsutövare.

Vid hantering av muddermassor tror verksamhetsutövarna ibland att när man fått tillstånd för vattenverksamheten, så är även hanteringen av muddermassorna inkluderat, men så är inte fallet. Det skulle vara bra om detta kopplas ihop tillståndsprocessmässigt på något sätt.

2.8.2. Tillsynens förutsättningar

Hantering av massor (många gånger avfall) är ett tillsynsområde som väcker många frågor. Lagstiftningen är komplicerad och flera olika tillsynsmyndigheter kan vara inblandade. Genomgående för lagstiftningen för massor är att regleringen inte bygger på fasta gränser för mängder eller halter, utan på riskbedömningar. Riskbedömningar är ofta svåra att göra där inte enbart föroreningskoncentrationer har betydelse, utan även massornas egenskaper i övrigt och de platsspecifika förutsättningarna. Relevant kompetens och verktyg för bedömningarna saknas ofta hos tillsynsmyndigheterna. Massor uppstår och används i regel på olika platser och under begränsad tid och det är därför en svårighet för tillsynen att hålla koll på vilka verksamheter som överhuvudtaget är aktuella för tillsyn.

Massor uppstår

- Hur ska avfallsdefinitionen tolkas när det gäller användning av massor för bygg- och anläggningsändamål? Det råder idag stora osäkerheter kring hur man ska bedöma vad som är avfall eller inte och därmed blir det osäkert vilken lagstiftning som blir tillämplig.
- Avfallsklassning för massor är svår att genomföra och det saknas vägledning. Avfall Sveriges rapport om klassificering av förorenade massor innehåller felaktigheter och bör inte användas.
- Det kan vara oklart vem som har gett upphov till massorna. En vanlig affärsmodell är att beställaren överlåter överskottsmassor till entreprenören, vars vinst på affären kan vara beroende av hur massorna klassas och hur de kan hanteras vidare.

- Provtagning av massor är svårt och är svårt att kontrollera. Proverna behöver vara representativa. Eftersom det tar tid att få svar på analyser uppstår också praktiska problem att hantera uppkomna massor med ännu okänt innehåll.

Mottagning och bearbetning av massor

- Mängden massor leder till behov av ett stort antal lagringsplatser, med hög lagringskapacitet. För massor som är avfall finns en övre tidsgräns motsvarande 3 år för när en tillfällig lagring i stället är att betrakta som deponering.

Användning av massor

- Risknivån är styrande för vilken provningsnivå som är tillämplig vid återvinning av avfall i anläggningsarbeten. Provningsnivån enligt miljöprovningsförordningen (2013:251) är inte baserad på mängd som för övriga provningskoder. Naturvårdsverket vägleder om detta i en handbok (Återvinning av avfall i anläggningsändamål, 2010:1).
- Risker styr också användbarhet/ lämplighet och tillåtlighet om det är fråga om ett avfall som ska återvinnas i ett anläggningsändamål. Riskbedömning kräver kompetens och tar tid och blir därför dyrt. En skälighetsbedömning behöver göras om vilka krav på riskbedömning som ska ställas på verksamhetsutövaren. Tillsynsmyndigheten behöver också kompetens att granska riskbedömningarna.
- Det finns ett behov av vägledning gällande hur provtagning av massor ska ske med rekommendationer på provtagningstäthet med mera så att vi åstadkommer en nationell samsyn gällande det.
- Uppdateringen av handboken (2010:1) Det pågår just nu ett intensivt arbete med att uppdatera och utveckla den vägledning som finns i handboken gällande återvinning av avfall i anläggningsarbeten.
- Hantering av massor som innehåller invasiva arter innebär nya utmaningar för alla som blir föremål för en sådan hantering. Det gäller privatpersoner, verksamhetsutövare såväl som myndigheter. Det handlar både om nationell kapacitet för att hantera sådana massor och hur de ska hanteras. Det finns nationell vägledning, men den behöver utvecklas.

2.9. Litiumjonbatterier

2.9.1. Beskrivning

Batteriavfall uppstår som en del av verksamheten hos bildemontering, bilverkstäder, och verksamheter som håller på med renovering av utrustning innehållande batterier m.m. Batterier omfattas av producentansvar enligt beskrivningen ovan samt utsorteringskraven i 3 kap. avfallsförordningen (2020:614),

Olika typer av batterier kan idag klassas som farligt avfall eller icke-farligt avfall. Inom EU pågår arbete med att ta fram nya gemensamma avfallskoder. Enligt förslaget kommer alla typer av batterier, inklusive litiumjonbatterier och alkaliska batterier, utom vissa natriumbaserade batterier, att klassas som farligt avfall när de blir avfall. Beslut väntas tas vid årsskiftet 2024/2025.

I detta delområde kommer vi att fokusera på litiumjonbatterier då hantering, lagring, transport och återvinning av dessa fortfarande inte är ordnad och det i dagsläget finns kunskapsluckor om vart batterierna slutligen hamnar. Kasserade litiumjonbatterier och utrustning som innehåller dessa batterier, såsom kasserade datorer, mobiltelefoner med mera ska generellt klassas som både farligt avfall och farligt gods. Yrkesmässiga avfallstransporter av batterier behöver därmed följa både bestämmelserna för transport av farligt avfall och farligt gods.

Återvinning av litiumjonbatterier är en snabbt växande industri som behövs för att möta ökat behov av metaller och för att åstadkomma en cirkulär ekonomi. Detta försvåras av att litiumjonbatterier innehåller en rad miljö- och hälsofarliga föreningar, däribland PFAS, vilket innebär att extra försiktighetsåtgärder behöver beaktas vid lagring, transport och återvinning av kasserade litiumjonbatterier. Detta är en problematik som flera myndigheter gemensamt har börjat att titta på nationell och internationell nivå.

I litiumjonbatterier kan det uppstå en reaktion som kallas termisk rusning. Det innebär att en battericell börjar genererara stora mängder värme som kan leda till brand. Litiumjonbatterier som termiskt rusar kan producera brandfarliga gaser som kan vara explosiva. Detta leder till att utrymmen i till exempel en byggnad eller ett fordon som blivit rökfyllda kan explodera. Det är därför mycket viktigt att litiumjonbatterier lagras och transporteras enligt gällande regler.

En avsevärd mängd batterier lagras även runtom i landet, hos bland annat bilverkstäder och skrotar och andra uppsamlingsplatser. I dagsläget saknas en tydlig bild över hur de kasserade litiumbatterierna hanteras och hur stor andel av dem som återvinns, alternativt återanvänds i exempelvis solcellsanläggningar eller exporteras illegalt.

2.9.2. Tillsynens förutsättningar

Som framgår ovan finns producentansvar för batterier. Naturvårdsverket har operativ tillsyn på nationell nivå när det gäller producentansvaret för batterier. Tillsynen över producentansvaren är oftast delad mellan central myndighet och den kommunal tillsynsmyndigheten ansvarig för tillsyn enligt miljöbalken.

Det som ligger till grund för Naturvårdsverkets operativa tillsyn är de uppgifter som producenterna enligt lag måste lämna till Naturvårdsverket. Tillsynen mot producentansvarsavfall kan också ingå när man utför tillsyn mot avfallshanteringen i en verksamhet.

Tillsyn av batterier som lagras eller transporteras som en del av en miljöfarlig verksamhet sker av kommunerna eller länsstyrelserna beroende på typ av anläggning. Kommunerna ansvarar för tillsynen över nationella avfallstransporter av batterier samt behandling av batterier som bedrivs inom kommunen, producentansvaret med avseende på hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven, inklusive butiksinsamling av batterier samt den verksamhet de kommunala renhållarna bedriver inom kommunen.

Tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter innehållande batterier bedrivs av de fem länsstyrelser som har tillsynsansvaret övergränsöverskridande avfallstransporter.

Tillsynen av producentansvar för batterier kan finnas med i behovsutredningar, men tillsynen prioriteras inte alltid i förhållande till annan avfallsverksamhet.

2.10. Tillsyn av avfallstransporter och tillsyn via avfallsregistret

2.10.1. Beskrivning

Nationella avfallstransporter

Under föregående strategiperiod var nationella avfallstransporter ett fokusområde och Naturvårdsverket tillsammans med Länsstyrelserna tog fram tillsynsvägledning samt genomförde en seminarieserie på olika håll i landet.

Nationella avfallstransporter kan omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt. Vid transport av farligt avfall ska ett transportdokument upprättas och transporten ska också antecknas och rapporteras till avfallsregistret. Privatpersoner som transporterar sitt eget avfall omfattas inte av bestämmelserna.

[Samtliga länsstyrelser prövar ansökningar om tillstånd respektive anmälan om nationella transporter av avfall.](#) Länsstyrelserna för ett nationellt register över de transportörer som har tillstånd till transport av avfall eller som har gjort en anmälan om transport av farligt avfall.

Vid prövning av [ansökningar om tillstånd respektive anmälan om nationella transporter av avfall](#) kan länsstyrelsen inte se om en viss verksamhetsutövare omfattas av förläggande eller förbud från någon kommun eller tidigare har blivit dömda för ekonomisk eller miljörelaterad brottslighet. Prövningen riskerar att bli mer en formaliafråga, snarare än en möjlighet att förhindra att olämpliga transportörer ges möjlighet att transportera farligt avfall. Detta måste därmed följas upp i tillsynen.

Naturvårdsverket har i regeringsuppdraget "Kriteriet yrkesmässig och om kriterier vid prövning av tillstånd för avfallstransport", som redovisades i november 2023 föreslagit vissa förändringar för att stärka prövningen och arbetet med anmälningar om transport av avfall.

Det har visat sig att det finns omfattande brister i lagefterlevnaden när det gäller nationella avfallstransporter bland annat nämner Riksrevisionen det i sin granskningsrapport Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen? (RiR 2015:10). Inom ramen för den nationella tillsynsstrategin 2022–2025 har tillsynsvägledning kopplat till tillsyn av nationella avfallstransporter tagits fram.

Gränsöverskridande avfallstransporter

Gränsöverskridande avfallstransporter omfattas av kraven för nationella avfallstransporter samt kraven i EU-förordning 1013/2006 om transport av avfall.

Vanligtvis krävs en anmälan och godkännande från Naturvårdsverket vid gränsöverskridande transport av avfall. Om anmälan behövs eller inte beror på vad det

är för typ av avfall, var avfallet ska skickas och hur avfallet ska omhändertas. Transport av icke-farligt avfall, så kallat informationspliktigt avfall, som ska återvinnas utgör ett undantag från denna regel. För dessa transporter gäller att ett informationsdokument ska medfölja.

Det finns en nationell samverkansgrupp kopplat till gränsöverskridande avfallstransporter. I samverkansgruppen ingår Naturvårdsverket (sammankallande), de fem länsstyrelserna, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Det finns även en styrgrupp kopplad till samverkansgruppen där chefer från respektive myndighet ingår.

Den nationella samverkansgruppen tar gemensamt fram en handlingsplan för tillsynen som uppdaterades under 2023. Kopplat till handlingsplanen finns också ett dokument kallat Roller & Ansvar. Det dokumentet vänder sig till de myndigheter som i sina respektive verksamheter kan komma i kontakt med export/import av avfall och redogör för ansvarsfördelningen mellan myndigheter i sådana ärenden. Det ska underlätta handläggningen då det är många samverkande myndigheter på detta område.

Den 20 maj 2024 trädde den nya EU-förordningen om gränsöverskridande transport av avfall (EU) 2024/1157 i kraft. Den nya förordningens främsta syften är att stärka tillsynen och kontrollen av förordningens efterlevnad, att se till att avfall endast skickas till länder där det kan behandlas på ett miljömässigt godtagbart sätt samt att i ökad utsträckning stötta EU:s omställning till cirkulär ekonomi. Den nya lagstiftningen kommer att innebära ett ökat tryck på Naturvårdsverket gällande tillsynsvägledning och råd och stöd till exportörer och importörer av avfall.

Avfallsregistret (farligt avfall)

Den som yrkesmässigt producerar, transporterar, samlar in, mäklar eller behandlar farligt avfall, ska rapportera uppgifter om avfallet till Naturvårdsverkets nationella avfallsregister. Vad som ska antecknas preciseras ytterligare i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2020:5). De uppgifter som lämnas till avfallsregistret utgör en viktig del i Sveriges spårbarhetssystem för farligt avfall, statistikproduktion och rapportering till EU.

Samtliga verksamhetsutövare i en avfallskedja omfattas av sin egen antecknings- och rapporteringsskyldighet. När en avfallsproducent anlitar en transportör för att transportera ett farligt avfall till en insamlare eller behandlare, så kommer alltså både producenten, transportören och mottagaren att anteckna och rapportera sina egna uppgifter.

Uppgifterna i det nationella avfallsregistret kan användas bland annat som underlag för tillsyn samt vid urval av tillsynsobjekt. Tillsynsmyndigheter kan exempelvis göra en sökning på valfri sökmotor på internet efter vilka som erbjuder en tjänst som innebär att verksamheten producerar, transporterar eller tar emot farligt avfall. När man får träff på ett antal sådana verksamheter kan man gå in i registret och undersöka om de finns i registret. Eftersom alla dessa verksamheter ska finnas i registret kan man då välja att bedriva tillsyn mot de som inte finns i registret. Därigenom kommer man att kunna styra sin tillsyn mot verksamheter som begår lagöverträdelser.

I dagsläget är det många verksamheter som inte har anslutit sig till registret. Underlåtenhet att rapportera hantering av farligt avfall till registret är kopplat till en miljöskaktionsavgift som beslutas per transport.

2.10.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsyn över avfallstransporter kan omfatta både nationella och gränsöverskridande avfallstransporter.

Nationella avfallstransporter

Tillsynsansvaret över nationella avfallstransporter ligger på kommunerna. Tillsynen måste omfatta hela avfallskedjan för att vara effektiv. Det innebär att tillsynen måste ske från det att avfallet uppstått, under transport, fram till ett eventuellt lager som del av insamling eller omlastningsplats, hela vägen till den slutliga återvinningen eller bortskaffandet. Majoriteten av tillsynen av nationella avfallstransporter sker i dagsläget vid avsändare och mottagningsanläggningar för avfall. Tillsynen resulterar i huvudsak i upptäckt av administrativa överträdelser men även polisanmälan när tillstånd till transport saknas.

Tillsyn av pågående nationella avfallstransporter (via lastbil, båt eller järnväg) sker i mindre omfattning. Denna typ av tillsyn ger en möjlighet att även upptäcka de rent illegala avfallstransporterna, som inte når en avfallsanläggning. Tillsynen av pågående transporter ger därmed en möjlighet att hitta nya platser för illegal tippning eller dumpning. Kommunala tillsynsmyndigheten har inte befogenhet att stoppa fordon, därför sker tillsynen av pågående avfallstransporter i huvudsak i samverkan med trafikpolisen. Detta är en omständighet som kan bidra till att denna tillsyn inte bedrivs i någon större utsträckning. Tillsyn av avfallstransporter på väg resulterar i huvudsak i upptäckt av administrativa överträdelser, polisanmälan när tillstånd till transport saknas (transportören tas på bar gärning), men tillsynen kan även leda till att de rent illegala avfallstransporterna och tippnings- och dumpningsplatserna kan detekteras.

Ibland kan det finnas svårigheter att visa att avfallet transporteras yrkesmässigt och inte i egenskap av privatperson. Det är vid stopp av mindre transporter också svårt att kontrollera om mängden transporterat avfall per kalenderår överskrider 10 ton eller 50 kubikmeter icke-farligt avfall om avfallet uppkommit i egen yrkesmässig verksamhet.

Kompetens om lagstiftningen finns hos tillsynsmyndigheterna, men tillsyn bedrivs inte i tillräcklig utsträckning. Tillsynen som bedrivs sker till största del hos mottagare och avsändare av avfall och mer sällan under transport. Lagefterlevnaden hos verksamhetsutövarna är låg och de sanktioner som finns bedöms inte vara avskräckande nog. Detta medför att tillsynsarbetet inte blir offensivt och effektivt.

Gränsöverskridande avfallstransporter

Naturvårdsverket är behörig myndighet inom tillsynsområdet och godkänner anmälan till export och import av avfall samt hanterar eventuella återtag av transporter som är otillåtna enligt avfallstransportförordningen.

Tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporterna är uppdelad på fem länsstyrelser: Länsstyrelsen Gävleborg, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Stockholm och Länsstyrelsen Västra Götaland. Som en del av tillsynen

kan dessa länsstyrelser även kontrollera att de gränsöverskridande avfallstransporterna uppfyller kraven för nationella avfallstransporter.

Tillsynen inom området bedrivs i nära samverkan mellan berörda myndigheter. Samverkanskontroller på väg, i hamn, längs gräns eller vid verksamhet sker löpande. Kunskap om lagstiftningen samt regelefterlevnad hos bransch och allmänhet varierar kraftigt och tillsynsmyndigheterna stöter löpande på organiserad brottslighet som sysslar med stöld, smuggling, otillåten transport av avfall, otillåten miljöverksamhet eller annan kriminell verksamhet.

Tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter måste omfatta hela avfallskedjan för att vara effektiv. Det innebär att tillsynen måste ske från det att avfallet uppstått, under transport, fram till ett eventuellt lager som del av insamling eller omlastningsplats, hela vägen till den slutliga återvinningen eller bortskaffandet.

Tillsynsområdet är omfattande och ställer stora krav på samverkan mellan berörda myndigheter och tillsynsmyndigheter och den nya lagstiftningen som succesivt träder i kraft från 2024 och tre år framåt kräver att tillsynsmyndigheterna håller sig uppdaterade om kommande ändringar och skärpningar i EU- lagstiftningen.

Avfallsregistret

I dagsläget finns det ingen enkel lösning på plats där tillsynsmyndigheterna kan ta del av innehållet i avfallsregistret. Många tillsynsmyndigheter upplever att det är krångligt och tidskrävande att begära ut uppgifter via Naturvårdsverkets kundtjänst, vilket försvårar tillsynen. Naturvårdsverket jobbar nu på att ta fram en webbaserad lösning för att underlätta åtkomst och utsökning i registret för tillsynsmyndigheterna.

Ytterligare en svårighet med att använda registret för sökningar är att det är upplagt utifrån organisationsnummer, i stället för anläggnings-ID. Alla tillståndspliktiga anläggningar har anläggnings-ID hos länsstyrelserna och om dessa kunde kopplas in till registret kunde frågor till kundtjänsten underlättas.

Efterlevnaden av rapporteringskravet är låg, då det råder stor underrapportering. I kombination med att många kommuner troligtvis inte använder registret flitigt vid tillsynen kan det leda till att oseriösa aktörer tjänar på detta.

Vi ser också att det finns företag (konsulter) som knutit avtal med flera verksamhetsutövare att sköta rapporteringen, det vill säga de tillhandahåller en administrativ tjänst. Om företaget (konsulten) blir påkommen med att redovisa för sent till avfallsregistret, har de i många fall avtalat med verksamhetsutövaren där avfallet uppkommit (kunden) att företaget (konsulten) betalar miljöstraffavgiften. Miljöstraffavgiften upplevs vara låg och risken att bli upptäckt är fortfarande relativt låg, vilket gör att det fortfarande finns verksamheter som väljer att ta avgiften istället för att rapportera.

Miljöstraffavgiften omfattar dock varje enskild händelse, det vill säga varje enskild transport. Detta innebär att verksamhetsutövare som missköter rapporteringen för flertalet transporter riskerar att få många miljöstraffavgifter.

I dagsläget saknas effektiva strategier för att upptäcka och granska de verksamheter som delrapporterar och, exempelvis underlåter att rapportera 20 procent av alla transporter eller underlåter att rapportera enstaka otillåtna avfallstransporter.

2.11. Förpackningsavfall från verksamheter

2.11.1. Beskrivning

Förpackningsavfall omfattas av producentansvar. Detta infördes redan 1994. Sedan dess har lagstiftningen utvecklats. Nytt förpackningsdirektiv förhandlas just nu inom EU. Syftet med producentansvaret är att den som bidrar till miljöproblem ska bidra med lösningarna.

Den som bedriver en verksamhet ska sortera sitt förpackningsavfall i följande fraktioner:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. färgat glas,
5. ofärgat glas,
6. plastflaskor och metallburkar som är avsedda för ett retursystem,
7. trä och,
8. övrigt förpackningsmaterial (det kan vara förpackningar av kork, porslin, keramik, tyg mm)

Att köpa en tjänst med blandcontainer och låta sortering ske på en avfallsanläggning bedömer Naturvårdsverket inte uppfyller kraven enligt avfallsförordningen.

Vidare ska förpackningarna tömmas på innehåll, vilket är nytt sedan 1 januari 2024. En annan ny regel gäller verksamheter som säljer mat och dryck och där gästen kan äta eller dricka på plats. Där ska gästerna kunna sortera ut förpackningsavfallet. Ansvaret för att det blir rätt utsorterat är i slutändan verksamheten.

Verksamheter ska få lämna sitt förpackningsavfall på mottagningsplatser för förpackningsavfall utan kostnader och utan begränsningar i avfallsmängder. Mottagningsplatserna ska tillhandahållas av den ansvariga producentansvarsorganisationen. Förpackningsavfallet kan även lämnas till ett så kallat marknadsdrivet system för materialåtervinning.

2.11.2. Tillsynens förutsättningar

Naturvårdsverket har tagit emot många inspel från tillsynsmyndigheterna som pekar på att det finns stora brister i sorteringen av förpackningsavfall från verksamheter och att det är ett problem som funnits sedan lång tid tillbaka. Kunskapsbrist, otillräcklig tillsyn samt bristande praktiska förutsättningar att sortera avfallet lyfter tillsynsmyndigheterna fram som skäl till att utsorteringen brister. Verksamheter inom livsmedels- och restaurangbranschen nämns särskilt i det här sammanhanget.

Tillsyn av hanteringen av förpackningsavfall på lokal nivå genomförs i de flesta fall av den kommunala tillsynsmyndigheten, men ibland även av länsstyrelserna. Tillsyn sker oftast med anledning av klagomål eller genom riktade tillsynskampanjer.

Naturvårdsverkets roll i tillsynen är att kontrollera att de marknadsdrivna systemen uppfyller de krav som finns, bland annat genom inrapporteringar.

3. Underlag för lägesbild

[Vägledning om CFC-haltigt byggisolermaterial \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

[Förpackningsavfall från verksamheter \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

[Transport av begagnade varor mellan länder \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

[Vägledning om gränsöverskridande transporter av avfall - Naturvårdsverket](https://naturvardsverket.se)

[Tillsyn av avfallstransporter \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

[Kriteriet yrkesmässig och om kriterier vid prövning av tillstånd för avfallstransport \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

[Vägledning om avfallstransporter \(inom Sverige\) - Naturvårdsverket](https://naturvardsverket.se)

[Återvinning av avfall i anläggningsarbeten - Naturvårdsverket](https://naturvardsverket.se)

[Tillsyn av när avfall upphör att vara avfall](https://naturvardsverket.se)

[Nedskräpning \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

[BQ_POL045_Rapport_Myndigheter-i-samverkan_TA_PF\(1\).pdf](#)

[End-of-Life Vehicles - European Commission \(europa.eu\)](https://europa.eu)

[Fakta PM om förslag till ny förordning om uttjänta fordon och typgodkännanden](https://naturvardsverket.se)

[Hantering av avfall enligt POP:s-förordningen \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

[Klassificering och kodning \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

[MSB VÄGLEDNING Räddningsinsats där litiumjonbatterier förekommer](https://naturvardsverket.se)

[Rekordmånga böter för nedskräpare | Håll Sverige Rent \(hsr.se\)](https://hsr.se)

[Avfallsregistret för tillsynsmyndigheter \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

[Hem - Kontrollera avfallstransportörer \(kontrolleraavfallstransportorer.se\)](https://kontrolleraavfallstransportorer.se)