

Inspektionsplan- Gränsöverskridande avfallstransporter

Med stöd i Förordning (EU) 2024/1157 om transport av avfall
Avser åren 2027-2029

Innehåll

BEGREPPSFÖRKLARING	4
SAMMANFATTNING	5
FÖRORD	7
1. OM INSPEKTIONSPLANEN	8
1.1 Syfte	8
1.2 Inriktning och mål	8
1.3 Riskbedömning	8
1.4 Inspektionsplanens innehåll	9
1.5 Avgränsningar	9
2. PRIORITERINGAR OCH MÅL	10
2.1 Olagliga och kriminaliserade avfallstransporter	11
2.1.1 Mål kopplat till prioritering ett	12
2.1.2 Uppföljning av mål	12
2.2 Svenskt avfall	12
2.2.1 Mål kopplat till prioritering två	13
2.2.2 Uppföljning av mål	13
2.3 Identifiera och åtgärda källor till olagliga avfallstransporter	13
2.3.1 Mål kopplat till prioritering tre	14
2.3.2 Uppföljning av mål	14
2.4 Olagligt transporterat avfall ska återvinnas eller bortskaffas	14
2.4.1 Mål kopplat till prioritering fyra	15
2.4.2 Uppföljning av mål	15
2.5 Systematisk tillsyn av kända aktörer	16
2.5.1 Mål kopplat till prioritering fem	18
2.5.2 Uppföljning av mål	18
2.6 Prioritering vid inspektionstillfället	18
3. GEOGRAFISKT OMRÅDE	19
4. PLANERADE INSPEKTIONER	20
5. UPPGIFT FÖR MYNDIGHET	21
6. SAMVERKAN	23
7. UTBILDNING	25
8. RESURSER	26
9. UPPDATERING OCH UPPFÖLJNING	27

Begreppsförklaring

I inspektionsplanen har ord och begrepp som används samma betydelse som i avfallstransportförordningen och avfallsdirektivet. I inspektionsplanen används även nedanstående begrepp.

Baselkonventionen	Global konvention om gränsöverskridande avfallstransporter (Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall). Trädde ikraft 1992.
Behovsutredning	Behovsutredning som upprättas enligt 1 kap. 6 § miljötillsynsförordningen (2011:13)
Behörig myndighet	Den myndighet som av medlemsstaten utsetts till behörig myndighet och som ska ansvara för genomförandet av avfallstransportförordningen (se artikel 75 och 8 kap. 2 § 3 avfallsförordningen)
Inspektionsplan	Inspektionsplan som upprättas enligt artikel 62 förordning (EU) 2024/1157 om transport av avfall
Inspektör	Den tjänsteperson som genomför inspektion enligt avfallstransportförordningen.
OECD-beslutet	OECD-rådets beslut C (2001)107/FINAL, i dess aktuella lydelse, om kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall som är avsett för återvinning mellan OECD-länder
Riskbedömning	Riskbedömning enligt artikel 62 i förordning (EU) 2024/1157 om transport av avfall
Tillsynsmyndighet med ansvar för lokal eller regional avfallshantering	Kommun eller länsstyrelse med ansvar för miljötillsynen för en specifik anläggning/verksamhet i fråga om avfallshantering. Dessa tillsynsmyndigheter genomför inspektioner enligt artikel 34 avfallsdirektivet vilken implementerats genom miljöbalken och miljötillsynsförordningen.
Tillsynsplan	Tillsynsplan som upprättas enligt 1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen (2011:13)
Miljörätt	Lagstiftning som reglerar miljö- och hälsofarlig verksamhet i syfte att säkerställa tillräckligt miljö- och hälsoskydd. Till exempel avfallstransportförordningen
Straffrätt, miljöstraffrätt	Lagstiftning som reglerar vad som utgör kriminaliserade överträdelser och hur dessa sanktioneras. Anger till exempel vilka överträdelser av avfallstransportförordningen som är kriminaliserade enligt lagen om straff för smuggling och/eller miljöbalken.

Sammanfattning

Förordning (EU) 2024/1157 om transport av avfall, avfallstransportförordningen, reglerar gränsöverskridande transporter av avfall inom, till och från EU. Förordningen genomför Baselkonventionen och OECD-beslutet i EU:s lagstiftning och syftar till att skydda miljö och människors hälsa samt bidra till en cirkulär ekonomi och klimatneutralitet. Enligt artikel 62 ska varje medlemsstat upprätta en inspektionsplan och planen ska anmälas till kommissionen. Naturvårdsverket har därför, tillsammans med berörda myndigheter, tagit fram en nationell inspektionsplan för Sverige för perioden 2027–2029.

Syftet med planen är att säkerställa att inspektioner utförs i enlighet med avfallstransportförordningens krav. Planen anger den övergripande inriktningen, prioriteringarna och målen för tillsynen. En viktig utgångspunkt är att tillsynen ska vara riskbaserad och omfatta hela kedjan från avfallets uppkomst till dess slutliga återvinning eller bortskaffande.

Riskbedömningen bakom planen förväntas baseras bland annat på tidigare tillsynsresultat, kända avfallsströmmar, underrättelseinformation om kriminell verksamhet, identifierade olagliga transporter samt hur avfallet hanteras och behandlas. Riskerna bedöms utifrån avfallets egenskaper, mängder, destination samt förutsättningarna för en miljöriktig behandling. Avsikten är att vidare utveckla riskbedömningen framöver.

Planen innehåller fem prioriteringar i fallande ordning.

1. **Olagliga och kriminaliserade avfallstransporter** ska prioriteras eftersom dessa innebär störst risk för miljön och människors hälsa.
2. **Svenskt avfall** ska prioriteras framför avfall som endast passerar genom Sverige. Fokus ska ligga på att motverka olagliga transporter vid källan och säkerställa att svenskt avfall hanteras korrekt.
3. **Identifiera och åtgärda källor till olagliga avfallstransporter.** Målet är att i större utsträckning identifiera ursprung och mottagare för olagliga transporter samt åtgärda de verksamheter som orsakar dem.
4. **Säkerställa att olagligt transporterat avfall återvinns eller bortskaffas korrekt.** Avfall som stoppas vid tillsyn ska inte återgå till olagliga flöden utan behandlas på ett miljöriktigt sätt och dokumenteras.
5. **Systematisk och riskbaserad tillsyn av kända aktörer.** Samtliga företag och anläggningar som organiserar eller tar emot gränsöverskridande avfallstransporter ska omfattas av tillsyn inom en treårsperiod. En riskmatris används för att prioritera aktörer utifrån bland annat tidigare överträdelser, avfallsslag, mängder och mottagarland.

Inspektionsplanen omfattar hela Sverige. Fem länsstyrelser har ett särskilt regionalt ansvar för tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter, medan Naturvårdsverket fungerar som behörig myndighet och även tillsynsmyndighet när det gäller frågor som Naturvårdsverket är behörig myndighet för. Arbetet sker i nära samverkan med Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten samt de myndigheter som ansvarar för tillsyn av den nationella avfallshanteringen.

Samverkan är en central del av planen. Sedan 2009 samordnar Naturvårdsverket ett nationellt samverkansforum (NATSAM) där berörda myndigheter gemensamt arbetar med strategiska och operativa frågor kopplat till avfallstransportförordningen. Myndigheterna deltar även i internationella samarbeten för att stärka efterlevnaden av regelverket.

Planen lyfter också behovet av utbildning och kompetensutveckling för handläggare samt av att utveckla gemensamt utbildningsmaterial. Resursbehovet ska löpande analyseras och rapporteras av berörda myndigheter.

Inspektionsplanen ska följas upp årligen via de definierade målen och ses över senast vart tredje år. Resultatet av uppföljningen ska användas för att utveckla tillsynen, förbättra samverkan och säkerställa att resurserna riktas mot de avfallstransporter som innebär störst risk för miljö och människors hälsa.

Förord

Krav på inspektionsplan för medlemsstaterna har funnits i avfallstransportförordningen sedan 2017. Sverige har sedan 2012 haft en nationell handlingsplan för tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter (GRÖT). Den tidigare handlingsplanen bedöms inte helt uppfylla kraven enligt förordningen och har inte varit möjliga att följa upp.

I och med antagandet av den reviderade avfallstransportförordningen i maj 2024 har kraven på inspektionsplanen skärpts och minikraven tydliggjorts.

Naturvårdsverkets bedömning är att det är ett bra tillfälle att ta ett omtag vad gäller den nationella planen för GRÖT-tillsynen och gå från handlingsplan till inspektionsplan som är tydligt riktningsgivande och möjlig att följa upp.

Inspektionsplanen har tagits fram av Naturvårdsverket i samverkan med följande myndigheter:

- Länsstyrelserna i Norrbotten, Gävleborg, Stockholm, Västra Götaland och Skåne
- Tullverket
- Kustbevakningen
- Polismyndigheten
- Åklagarmyndigheten

Inspektionsplanen har fastställts genom beslut av Ingela Hiltula, chef för avdelningen för ett resurseffektivt samhälle.

1. Om inspektionsplanen

1.1 Syfte

Syftet med inspektionsplanen är att säkerställa att de inspektioner som omfattas av artikel 60 utförs, det vill säga inspektioner både utifrån avfallsdirektivet (2008/98/EG) och avfallstransportförordningen. Kraven i avfallstransportförordningen har skärpts och specificerats jämfört med tidigare lagstiftning.

Tidigare inspektionsplaner, som kallades handlingsplaner, hade en delvis otydlig koppling till lagkraven och var därmed svåra att utvärdera och följa upp. Sammantaget har det mot denna bakgrund bedömts motiverat att ta ett omtag i samband med antagandet och genomförandet av förordning (EU) 2024/1157 och därför har en inspektionsplan upprättats.

1.2 Inriktning och mål

Inspektionsplanen ska visa vilken övergripande inriktning tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter ska ha i Sverige för att effektivt leva upp till lagstiftningens syfte. Planen anger även vilka mål och prioriteringar som berörda myndigheter ska arbeta med.

En tydlig inspektionsplan som går att följa upp möjliggör att myndigheternas resurser och kompetenser kan användas på ett effektivare sätt, den underlättar tillsynsplaneringen och kan samtidigt bidra till att tillsynen blir mer likvärdig och miljönyttan större.

För att skapa en effektiv tillsyn och i förlängningen en bättre miljönytta behöver dock tillsynen omfatta hela avfallskedjan, från det att avfallet uppstår, under avfallstransport och eventuell lagring och omlastning, fram till slutlig återvinning eller bortskaffande.

För tillsyn utifrån avfallstransportsförordningen är fokus på de gränsöverskridande transporterna och den återvinning och bortskaffande som är associerad med dessa.

1.3 Riskbedömning

Inspektionsplanen ska baseras på en riskbedömning (enligt artikel 62) och ska omfatta information om:

- särskilda avfallsströmmar och källor till olagliga transporter
- resultat av tidigare inspektioner
- i förekommande fall, underrättelsebaserade uppgifter, som utredningar av polis- och tullmyndigheter och analyser av kriminell verksamhet
- eventuella olagliga transporter

- hanteringen av avfall som transporteras
- transporter som har likheter med transporter som tidigare identifierats som olagliga

Riskbedömningen ska även omfatta behovet av kontroll av om den som exporterar avfall ut ur EU uppfyller skyldigheterna för exportörer enligt artikel 46 avfallstransportförordningen.

Ett syfte med riskbedömningen är att fastställa det lägsta antal inspektioner som krävs, och den minsta frekvensen för dessa. Inspektionerna ska inkludera kontroller av de anläggningar, företag och transporter som är inblandade i gränsöverskridande avfallstransporter.

1.4 Inspektionsplanens innehåll

Inspektionsplanen ska (enligt artikel 62.2) innehålla

- mål och prioriteringar för inspektionerna och en beskrivning av hur dessa har fastställts
- geografiskt område som omfattas av inspektionsplanen
- information om de planerade inspektioner som ska utföras årligen på anläggningar, företag och transporter och som identifierats i riskbedömningen
- en beskrivning av vilka uppgifter som tilldelats varje myndighet som deltar i inspektioner
- hur myndigheter som deltar i inspektioner samverkar
- information om utbildning av inspektörer i frågor som rör inspektioner
- information om vilka resurser som krävs för genomförandet av inspektionsplanen

1.5 Avgränsningar

Inspektionsplanen är miljörättslig. Den omfattar inte direkt planering av brottsbekämpande verksamhet kopplat till avfallstransportförordningen. Den viktiga kontaktytan mellan miljörättsliga och straffrättsliga åtgärder adresseras i avsnitt 6 om samverkan.

Tillsyn av anläggningar, företag, mäklare och handlare vars verksamhet inte berörs av gränsöverskridande avfallstransporter, omfattas inte av denna plan. Denna tillsyn planeras av de myndigheter som enligt miljötillsynsförordningen 2011:13 ansvarar för tillsyn av dessa verksamheter.

2. Prioriteringar och mål

(artikel 62.2 a)

Inspektionsplanen har fem prioriteringar vilka rangordnas i tabell 1. Dessa är framtagna i syfte att säkerställa att förordningen genomförs och efterlevs och att olagliga avfallstransporter effektivt upptäcks, hanteras och förhindras. De fem prioriteringarna utvecklas i avsnitt 2.1-2.5.

	Prioritering	Mål
1	Olagliga och kriminaliserade avfallstransporter	<i>Bedriva en systematisk tillsyn som bidrar till att olagliga avfallstransporter effektivt upptäcks, hanteras och förhindras.</i>
2	Svenskt avfall	<i>Bedriva en systematisk tillsyn som bidrar till att olagliga transporter av framförallt svenskt avfall effektivt upptäcks, hanteras och förhindras.</i>
3	Identifiera och åtgärda källor till olagliga avfallstransporter	<i>Andelen identifierade olagliga transporters ursprung och mottagare ska öka. Andelen åtgärdade bristfälliga eller olagliga verksamheter ska öka.</i>
4	Olagligt transporterat avfall ska återvinnas eller bortskaffas	<i>Det ska säkerställas att avfall som har transporterats olagligt återvinns eller bortskaffas korrekt. Behandlingen ska dokumenteras.</i>
5	Systematisk tillsyn av kända aktörer	<i>Tillsynsmyndigheterna ska utöva systematisk, riskbaserad tillsyn enligt matrisen över samtliga aktörer inom sitt geografiska tillsynsområde, inom en treårsperiod.</i>

Tabell 1, de fem prioriteringarna och mål

Inspektionsplanens mål och prioriteringar baseras på en riskbedömning som bland annat omfattar information om särskilda avfallsströmmar, övergripande resultat av tidigare inspektioner och information om bristfällig hanteringen av avfallet som transporteras.

De risker som avses är i första hand risker för skada på miljö och människors hälsa. Riskerna utgörs av de konsekvenser som följer av avfallets egenskaper och sannolikheten att dessa konsekvenser uppstår. Riskerna kan delas upp i två delar:

- risker beroende av avfallets inneboende egenskaper

- risker beroende av vart det transporteras och hur avfallet hanteras och behandlas, det vill säga förutsättningarna för en miljöriktig hantering.

Riskerna beroende av avfallets inneboende egenskaper framgår generellt av avfallets klassificering. Riskerna förknippade med avfallstransportens destination och avfallets behandling framgår generellt av regelverket och vilket förfarande som gäller för de aktuella omständigheterna. Mängden avfall som transporteras påverkar också risken. Som grund för prioriteringarna ligger också underrättelsebaserade uppgifter och rapporter, såväl internationella som nationella.

Sammantaget blir därför avfallets egenskaper, mängd, destination och behandling samt hur väl lagstiftningen efterlevs avgörande för den sammanlagda risken.

INSPEKTIONSPLANEN - UNDERLAG TILL REGIONAL PLANERING

Inspektionsplanen är tänkt att utgöra ett viktigt underlag till de regionala tillsynsmyndigheternas behovsutredning och tillsynsplaneringen enligt miljötillsynsförordningen, den nationella inspektionsplanen ska fungera riktningssgivande. Regionala förutsättningar kan komma att påverka tillsynsplanernas utformning. Målet är att planera tillsynen utifrån avfallstransportförordningen så att tillsynen sammantaget träffar de avfallstransporter som är förknippade med störst risker för miljön och människors hälsa så effektivt som möjligt.

Prioriteringarna och målen är även tänkta att utgöra ett prioriteringsstöd vid det enskilda kontrolltillfället.

2.1 Olagliga och kriminaliserade avfallstransporter

Den viktigaste prioriteringen är **olagliga och kriminaliserade avfallstransporter**.

Den svenska tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter bedöms idag i stor utsträckning vara händelsestyrd. Tillsynen planeras till stor del genom kontrolltillfällen vid platser där avfallstransporter förväntas passera.

Tillsynsmyndigheterna följer generellt upp samtliga överträdelser som påträffas vid dessa tillsynstillfällen. Genom att prioritera olagliga och kriminaliserade överträdelser läggs resurser där risken för skada på miljö och människors hälsa är som störst.

Gränsöverskridande avfallstransporter som genomförs i enlighet med lagstiftningen innebär att riskerna för miljön och människors hälsa är låga/acceptabla.

Internationellt hanteras risker förknippade med gränsöverskridande avfallstransporter genom regelverket upprättat i Baselkonventionen och OECD-beslutet. På europeisk nivå implementeras dessa internationella regelverk genom avfallstransportförordningen och lagstiftaren har på ett övergripande plan gjort en riskbedömning utifrån avfallsslag, transportens destination och hur avfallet ska behandlas. Detta tar sig uttryck i de tre olika förfarande som finns vad gäller all

gränsöverskridande transport av avfall; förbud, anmälningsplikt och informationsplikt.

För de transporter som omfattas av förbud har lagstiftaren gjort bedömningen att miljöriktig behandling av avfallet inte kan säkerställas. För transporter som omfattas av anmälningsplikten har lagstiftaren gjort bedömningen att riskerna är så stora att myndigheter i förväg ska säkerställa att det finns förutsättningar för en miljöriktig behandling av avfallet. Informationsplikt gäller övrigt avfall där lagstiftaren gjort bedömningen att riskerna är lägre och det inte krävs någon förhandsgranskning för att säkerställa miljöriktig hantering.

EU-lagstiftaren har vidare prioriterat genom att ange vilka överträdelser av avfallstransportförordningen som utgör *olaglig avfallstransport*. Den nationella lagstiftaren har därefter gjort ytterligare prioritering genom att fastställa vilka olagliga avfallstransporter som ska vara kriminaliserade, till exempel brottsrubriceringen *otillåten avfallstransport*. Genom att i första hand och övergripande prioritera kriminaliserade och olagliga avfallstransporter fokuseras tillgängliga resurser där riskerna för miljö och människors hälsa är som störst.

2.1.1 Mål kopplat till prioritering ett

Att bedriva en systematisk tillsyn som bidrar till att olagliga avfallstransporter effektivt upptäcks, hanteras och förhindras.

2.1.2 Uppföljning av mål

Målet följs upp genom årsrapporteringen.

2.2 Svenskt avfall

Den andra prioriteringen är **svenskt avfall**.

Betydande resurser läggs på tillsyn av avfallstransporter som är avsedda att transiteras genom, föras in eller importeras till Sverige. Detta gäller särskilt längs gränsen mot Norge, sannolikt beroende på att det tullmässigt är frågan om unionens yttre gräns även om det i förhållande till avfallstransportförordningen, mot bakgrund av EES-avtalet, är att betrakta som en inre gräns. Det är vanligt förekommande att olagliga/bristfälliga avfallstransporter vänds vid gränsen istället för att hanteras som olagliga transporter med det återtagandeförfarande som föreskrivs. Samtidigt finns exempel på att sådana inspekterade, förbjudna och vända avfallstransporter passerat gränsen vid en annan tidpunkt eller plats.

Det framgår av avfallsdirektivet och principen om att förorenaren betalar att det i första hand är avfallsproducenten som bär ansvar för att avfall hanteras så att skyddet för människors hälsa och miljö upprätthålls. Det framgår vidare av avfallstransportförordningen att varje medlemsstat är ansvarig för att planera och utföra inspektioner i det egna landet samt att exportmedlemsstaten enligt artikel 47 ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att avfall inte exporteras i strid med exportförbuden eller till mottagare som inte uppfyller kraven i artikel 46 eller

inte hanterar avfallet miljöriktigt enligt artikel 59. Tillsynsarbetet ska därtill enligt myndighetsförordningen och miljötillsynsförordningen bedrivas effektivt. Bedömningen är att det är mest effektivt att motverka olagliga avfallstransporter vid dess källa.

Mot bakgrund av ovanstående ska inspektioner av transporter av **avfall som uppstår i Sverige** prioriteras. Därefter ska **avfall som importerats eller förs in till Sverige** prioriteras för att säkerställa att skyddet för människors hälsa och miljö är tillräckligt. Denna tillsyn utförs i huvudsak av de tillsynsmyndigheter som har tillsynsansvar över lokal och regional avfallshantering¹ enligt 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen, som implementerar artikel 34 i avfallsdirektivet.

Minst prioriterat är avfall som enbart transiteras genom Sverige mot bakgrund av att det i första hand, enligt resonemanget ovan, bör inspekteras av avsändarlandet som har möjligheten att åtgärda de bakomliggande problemen.

2.2.1 Mål kopplat till prioritering två

Att bedriva en systematisk tillsyn som bidrar till att olagliga transporter av framförallt svenskt avfall effektivt upptäcks, hanteras och förhindras.

2.2.2 Uppföljning av mål

Målet följs upp genom årsrapporteringen.

2.3 Identifiera och åtgärda källor till olagliga avfallstransporter

Prioritering tre omfattar att **identifiera och åtgärda källor till olagliga avfallstransporter**. Olagliga transporters ursprung och mottagare ska identifieras och olagliga verksamheter ska åtgärdas i samverkan med de myndigheter som har tillsynsansvar över lokal eller regional avfallshantering.

Det förekommer aktörer och anläggningar som bedriver miljöfarlig verksamhet utan att inneha de tillstånd eller ha gjort de anmälningar som krävs och som transporterar avfall gränsöverskridande. Det finns indikationer på att ansvariga för olagliga avfallstransporter ägnat sig åt den olagliga verksamheten under lång tid, ibland trots att deras olagliga avfallstransporter över tid varit föremål för tillsynsmyndigheternas kontroller och åtgärder. Det är därför viktigt att alltid kontrollera var avfallstransporten startat för att identifiera och vid behov åtgärda eventuellt olagliga avfallsverksamheter och därigenom förhindra ytterligare olagliga avfallstransporter. Detsamma gäller olagliga avfallstransporter som utgår från etablerade och i huvudsak lagliga verksamheter.

När olagliga aktörer och anläggningar (källor till olagliga avfallstransporter) identifierats behövs ett väl utvecklat och fungerande samarbete med de

¹ Kallas ibland "kapitel-9-tillsynsmyndigheter" eller anläggningstillsyn

tillsynsmyndigheter som har tillsyn över anläggningen för att myndigheterna tillsammans ska kunna åtgärda dessa källor till olagliga avfallstransporter.

Det framgår av artikel 60.1 att inspektioner utifrån avfallstransportförordningen både ska avse de gränsöverskridande transporterna, men också den nationella hanteringen på anläggningar och av aktörer. För att uppnå detta krävs därför att dessa tillsynsmyndigheter samarbetar.

Förbättrat samarbete kan även innebära att när tillsynsmyndigheten med ansvar för den nationella avfallshanteringen i sin tillsyn upptäcker eller misstänker brister kopplat till gränsöverskridande transporter kommer detta att hanteras mer effektivt i det etablerade samarbetet mellan myndigheterna.

Samtidigt gäller det omvända, om brister hos en anläggning upptäcks vid inspektion av gränsöverskridande avfallstransporter kommer samarbetet leda till att tillsynsmyndigheten med ansvar för den nationella avfallshanteringen får kännedom om detta och kan agera.

Prioriteringen tar sikte på att förebygga ytterligare olagliga transporter av avfall.

2.3.1 Mål kopplat till prioritering tre

Andelen identifierade olagliga transporters ursprung och mottagare ska öka.

Andelen åtgärdade bristfälliga eller olagliga verksamheter ska öka.

2.3.2 Uppföljning av mål

Målen följs upp genom att i samband med årsrapportering följa upp hur många olagliga transporters ursprung och mottagare som identifierats och åtgärdats.

2.4 Olagligt transporterat avfall ska återvinnas eller bortskaffas

Prioritering fyra omfattar att **olagligt transporterat avfall ska återvinnas eller bortskaffas**. Olagligt transporterat svenskt avfall som påträffas vid inspektion förbjuds vanligtvis av tillsynsmyndigheten att lämna landet. Vilka ytterligare åtgärder som vidtas gällande det olagligt transporterade avfallet och hur detta följs upp har historiskt varierat. Praxis har fastställts av Mark- och miljööverdomstolen (M 11982-22) som konstaterade att tillsynsmyndigheterna har möjlighet att förelägga om återvinning av olagligt transporterat avfall.

För att nå syftet med lagstiftningen är det viktigt att säkerställa att det olagligt transporterade avfallet även återvinns eller bortskaffas korrekt så att det inte lämnar Sverige olagligt vid en annan tidpunkt eller plats och därigenom riskerar orsaka skador på miljö och hälsa. Målet syftar till att säkerställa att det avfall som efter inspektion konstateras ha transporterats olagligt inte släpps fritt utan återvinns eller bortskaffas korrekt och att denna behandling redovisas.

Av EU-domstolens avgörande i målen C-221/24 och C-222/24 framgår att transport av avfall, i avfallstransportförordningens mening, endast får utföras i

syfte att återvinna eller bortskaffa avfallet, vilket även återspeglar syftet att skydda miljön och människors hälsa och främja den miljöriktiga hanteringen av avfall som framgår av avfallstransportförordningen.

Det är särskilt viktigt att säkerställa att avfall som redan har transporterats olagligt fortsättningsvis hanteras korrekt. Prioritering fyra tar sikte på att säkerställa miljöriktig hantering av olagligt transporterat avfall.

2.4.1 Mål kopplat till prioritering fyra

Det ska säkerställas att avfall som har transporterats olagligt återvinns eller bortskaffas korrekt. Behandlingen ska dokumenteras.

2.4.2 Uppföljning av mål

Målet följs upp genom att i samband med årsrapporteringen följa upp antalet olagliga transporter där avfallet har återvunnits eller bortskaffats korrekt.

2.5 Systematisk tillsyn av kända aktörer

Prioritering fem omfattar **systematisk tillsyn av kända aktörer**.

Gränsöverskridande avfallstransporter som sker i enlighet med avfallstransportförordningen innebär att avfallet hanteras miljöriktigt och att associerade risker är på en låg och acceptabel nivå. Ett arbetssätt med riskbaserad och systematisk tillsyn av kända och etablerade aktörer som transporterar avfall gränsöverskridande bidrar till att säkerställa att kontroll av efterlevnaden av avfallstransportförordningen sker på ett effektivt och målinriktat sätt. Arbetssättet förväntas också ge förbättrade möjligheter för de mekanismer vad gäller konsekvenser vid överträdelser som lagstiftaren tagit fram, att få effekt.

Lagstiftarens ambition är att vissa överträdelser av det miljörättsliga regelverket, sådana som föranlett straffrättsliga sanktioner, men också återkommande överträdelser av villkoren för godkända transporter, kan eller ska medföra att framtida anmälningar avslås. Ska avfallet transporteras för bortskaffande utgör sådana överträdelser ett absolut hinder för godkännande, medan det vid transporter för återvinning är en omständighet som ger den behöriga myndigheten rätt att avslå anmälan.

I och med införandet av DIWASS kommer tillsynsmyndigheterna på sikt att få tillgång till data över vilka aktörer och anläggningar i deras region som ägnar sig åt gränsöverskridande avfallstransporter, vilka avfallsslag de transporterar och tar emot samt i vilka mängder.

För att säkerställa att avfallstransportförordningen implementeras och efterlevs är bedömningen att riskbaserad tillsyn över samtliga aktörer behöver genomföras inom en treårsperiod.

Matris - ett stöd vid prioritering av inspektionerna

En matris, se tabell 2, har tagits fram för att underlätta arbetet med att prioritera i vilken ordning och med vilken frekvens aktörer och deras gränsöverskridande avfallstransporter ska inspekteras.

Matrisen är utformad så att de aktörer vars transporter kan innebära en större risk för miljön får höga poäng, och de aktörer som sammantaget har flest poäng är de som ska prioriteras främst vid valet av vilka aktörer som tillsynas, i vilken ordning och med vilken frekvens.

Område	Låg (1poäng)	Mellan (2 poäng)	Hög (3 poäng)
Tidigare tillsynsresultat	Inga överträdelser	Fåtal/ej allvarliga överträdelser	Flera och/eller allvarliga överträdelser /ny aktör
Avfallsströmmar	Informationsplikt	Anmälningssplikt	Problematisks/särskilt utpekade strömmar
Mängd avfall	Liten	Mellan	Stor
Antal transporter	Få	Mellan	Flera
Mottagarland	EU-land	Icke EU-land, medlem i OECD	Icke OECD-land

Tabell 2 Matris

Tidigare tillsynsresultat: Uppgifter om tidigare tillsynsresultat har tillsynsmyndigheterna själva tillgång till och de kan använda sig av dessa för att göra riskbedömningen i denna kategori.

Avfallsströmmar: Avfallsströmmar delas in efter den miljörisk som förknippas med avfallet. Indelningen i och de olika förfarandena för informationspliktigt respektive anmälningsspliktigt avfall tar hänsyn till både miljörisken med avfallet och förutsättningarna för ett miljöriktigt omhändertagande i mottagarlandet. Legala avfallsströmmar vars miljörisk är låg, så som till exempel informationspliktigt avfall, prioriteras lägre än avfallsströmmar som utgör en större risk för negativ påverkan på miljön och omfattas av anmälningssplikt. Högst prioritet inom detta område ska ges till kända problematiska avfallsströmmar, till exempel plastavfall till land som är inte är EU-land, begagnade/uttjänta fordon till tredjeland eller blandat avfall innehållande asbest till Sverige för deponi.

Mängden avfall och antal transporter: Tillsynsmyndigheterna förväntas utföra analyser enligt ovan utifrån de datamängder som tillgängliggörs i och med det centrala elektroniska system som tillgängliggjorts den 21 maj 2026 (DIWASS) och utifrån resultatet planera denna tillsyn.

Mottagarland: Avfallstransportens destination spelar in i bedömningen av hur en transport ska prioriteras och avfall som ska till länder utanför EU som inte omfattas av OECD-beslutet är de länder som ska prioriteras högst medan transporter inom EU har lägst prioritet.

Tillsynsintervall och systematisk tillsyn: En effekt av prioriteringen över tid förväntas vara att denna tillsyn koncentreras till de aktörer vars avfallstransporter

är bristfälliga. De aktörer vars verksamhet är utan anmärkning inspekteras därmed mer sällan.

En annan effekt av prioriteringen förväntas vara en förbättrad koppling mellan tillsynsmyndigheternas inspektioner och den behöriga myndighetens hantering av anmälningspliktiga transporter och godkännanden av dessa. Det gör att aktörernas efterlevnad av regler kan återspeglas i denna tillståndsgivning i linje med lagstiftarens ambition.

Med tydliga prioriteringar blir det samtidigt tydligare för berörda aktörer att de kan förvänta sig att deras transporter kommer att inspekteras på ett mer systematiskt sätt.

2.5.1 Mål kopplat till prioritering fem

Tillsynsmyndigheterna ska utöva systematisk, riskbaserad tillsyn enligt matrisen över samtliga aktörer inom sitt geografiska tillsynsområde inom en treårsperiod.

2.5.2 Uppföljning av mål

Målet följs upp genom att tillsynsmyndigheten i samband med årsredovisningen beskriver hur målet föregående år har uppfyllts.

2.6 Prioritering vid inspektionstillfället

För att de prioriteringar som inspektionsplanen fastställt ska få önskat genomslag behöver tillsynsmyndigheterna, utifrån sina geografiska förutsättningar, planera sina inspektionstillfällen utifrån planen.

Tillsynsmyndigheterna förväntas även, utifrån både inspektionsplan och regional tillsynsplan, prioritera vid varje enskilt inspektionstillfälle genom att till exempel aktivt välja vilka avfallstransporter som inspekteras, vilka överträdelser som ska hanteras och vad som kan nedprioriteras.

3. Geografiskt område

(artikel 62.2 b)

Inspektionsplanen omfattar hela Sveriges geografiska område. Enligt 2 kap. 28 a § miljötillsynsförordningen är fem utpekade länsstyrelser ansvariga för tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter. De fem länsstyrelsernas regionala ansvar för tillsynen fördelas enligt nedanstående tabell och karta.

Därtill har Naturvårdsverket enligt samma förordning tilldelats ett tillsynsansvar enligt 2 kap. 24 § punkt 5, i frågor som Naturvårdsverket är behörig myndighet för.

Enligt 1 kap. 4 § miljötillsynsförordningen ska bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken tillämpas vid tillsynen över att bland annat avfallstransportförordningen följs.

Ansvarig Länsstyrelse:	Regionen omfattar länen:
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Norrbotten, Västerbotten
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Västernorrland
Länsstyrelsen i Stockholms län	Gotland, Stockholm, Södermanland, Uppsala, Västmanland, Örebro, Östergötland
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Halland, Jönköping, Västra Götaland, Värmland
Länsstyrelsen i Skåne län	Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Skåne



4. Planerade inspektioner

(artikel 62.2 c)

Inspektionsplanen ska som angetts tidigare fungera riktningsgivande och vara ett av de underlag som tillsynsmyndigheterna behöver för sin planering av miljöbalkstillsynen enligt miljötillsynsförordningen. Närmare information om den planerade tillsynen för varje enskilt verksamhetsår finns i de utpekade tillsynsmyndigheternas respektive tillsynsplaner.

Inspektionsplanen omfattar som tidigare beskrivits fem prioriteringar med angivna mål.

5. Uppgift för myndighet

(artikel 62.2 d)

Vid inspektioner kopplade till avfallstransportförordningen deltar följande myndigheter i varierande utsträckning: de fem regionala tillsynsmyndigheterna och tillsynsmyndigheterna med ansvar för den nationella avfallshanteringen, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen.

Fördelning av tillsynsansvaret framgår av avsnitt 3. Dessa myndigheter har i uppgift att säkerställa att avfallstransportförordningen följs genom att tillämpa relevanta bestämmelserna i avfallstransportförordningen med stöd av 26 kap. miljöbalken.

LÄNSSTYRELSENA (REGIONALA TILLSYNSMYNDIGHETERNA UTIFRÅN AVFALLSTRANSPORTFÖRORDNINGEN)

Huvuddelen av det operativa tillsynsarbetet utförs av de fem regionala tillsynsmyndigheterna. Dessa ska i sin tillsyn samverka med Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket. De regionala tillsynsmyndigheterna har i uppgift att kontrollera efterlevnaden av de krav som fastställs i avfallstransportförordningen och säkerställa att avfallet blir korrekt hanterat i de fallen brister i det avseendet konstateras. Hur detta sker är beroende av omständigheterna. Rör det sig om svenskt avfall ska tillsynsmyndigheten se till att avfallet återvinns eller bortskaffas. Om det handlar om avfall från annat land som inspekteras i Sverige ska den regionala tillsynsmyndigheten underrätta den behöriga myndigheten, Naturvårdsverket.

En annan form av tillsyn utgörs av inspektion av svenskt avfall som transporterats olagligt och stoppats i ett annat land och därefter återtagits till Sverige. Vid denna tillsyn samverkar länsstyrelserna med Naturvårdsverket.

NATURVÅRDSVERKET (BEHÖRIG MYNDIGHET)

Naturvårdsverket är den centrala tillsynsvägledande myndigheten och utpekad behörig myndighet enligt artikel 75 i avfallstransportförordningen, med tillsynsansvar i frågor där Naturvårdsverket är behörig myndighet. Som behörig myndighet ska Naturvårdsverket säkerställa att svenskt avfall som transporteras olagligt och stoppas utomlands, återtogs och återvinns.

Vidare är uppgiften att informera behöriga avsändar- och mottagarmyndigheter om olagliga avfallstransporter som importeras, förs in till eller transiteras genom Sverige. Uppgiften i dessa fall är också att säkerställa att avfallet lagras säkert i väntan på återtag från Sverige. Naturvårdsverket är även den kontaktorgan som avses i artikel 76 samt den myndighet som enligt artikel 65.2 ska ansvara för bilateralt och multilateralt samarbete i enlighet med artikel 65.1 i samma förordning.

LÄNSSTYRELSEN ELLER KOMMUNEN (TILLSYN AVFALLSHANTERING INOM SVERIGE)

Tillsynsmyndigheter med ansvar över avfallshanteringen inom Sverige ska säkerställa att inspektioner av anläggningar, företag, mäklare och handlare utförs i enlighet med bestämmelserna i artikel 34 i avfallsdirektivet. Det är även dessa tillsynsmyndigheter som ansvarar för tillsynen över de nationella avfallstransporterna.

I Sverige är överträdelser av avfallstransportförordningen straffsanktionerade både enligt miljöbalken och som brott mot lagen om straff mot smuggling.

Tillsynsmyndigheterna är skyldiga att anmäla misstanke om brott enligt 26 kap. miljöbalken.

BROTTSBEKÄMPANDE MYNDIGHETER

Ingen av de brottsbekämpande myndigheterna har något utpekat ansvar kopplat till inspektioner relaterade till avfallstransportförordningen.

Polismyndighetens uppgift är i sammanhanget att utreda misstänkta brott enligt 29 kap. miljöbalken samt lämna den hjälp som behövs för att tillsynsmyndigheten ska ges tillträde. Vid fysiska inspektioner har Polismyndigheten, liksom Tullverket och Kustbevakningen mandatet att stoppa transporter under färd, till skillnad från tillsynsmyndigheterna.

Tullverket ska utreda misstänkta brott mot smugglingslagen. De genomför uppgifter kopplat till selektering av misstänkta överträdelser av avfallstransportförordningen i tulldatasystemen och samverkar med tillsynsmyndigheten kring inspektion kopplat till dessa.

Kustbevakningen har inget utpekat ansvar kopplat till inspektioner utifrån avfallstransportförordningen utöver att samverka med de regionala tillsynsmyndigheterna. I samband med sin ordinarie tillsyn gällande farligt gods och lastsäkring kan de informera utpekade tillsynsmyndigheter om misstänkta överträdelser av avfallstransportförordningen.

Åklagarmyndighetens uppgift är att leda förundersökningar, både gällande misstänkta brott mot smugglingslagen och miljöbalken kopplat till avfallstransportförordningen. De väcker även åtal och för talan i domstol i dessa ärenden.

6. Samverkan

(artikel 62.2 e)

Operativ samverkan

De fem länsstyrelserna har regelbundet gemensamma möten gällande inspektioner enligt avfallstransportförordningen.

Dessa myndigheter har därtill sedan 2019, på uppdrag av regeringen, en gemensam bemannad nationell beredskap med syfte att tillgängliggöra kompetens kring inspektioner av avfallstransport till övriga myndigheter som antingen deltar i inspektioner eller brottsbekämpande myndigheter som hanterar relaterade ärenden. Den nationella beredskapen är tillgänglig utanför kontorstid, vardagar 16:30 till 24:00 och helger 08:00-18:00.

Länsstyrelserna samverkar, med stöd av 2 kap 28 a § miljötillsynsförordningen, med andra berörda länsstyrelser och med Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket. Det finns mot denna bakgrund en väl utvecklad samverkan mellan svenska tullmyndigheten och länsstyrelserna gällande samverkan kring tulldeklarerade exporters som misstänks vara olagliga avfallsexporter. Operativ samverkan mellan dessa myndigheter sker även löpande genom gemensamma inspektioner på platser där gränsöverskridande avfallstransporter passerar.

Länsstyrelserna samverkar även, vid behov, med de tillsynsmyndigheter som ansvarar för tillsyn över den regionala eller lokala avfallshanteringen, till exempel vid olika avfallsanläggningar.

Vidare finns vissa rutiner för samverkan mellan den behöriga myndigheten och berörda tillsynsmyndigheter vad gäller återtag av olagliga avfallstransporter till respektive från Sverige.

Strategisk samverkan

Naturvårdsverket har, som ett resultat av ett regeringsuppdrag år 2009 som syftade till att utvärdera tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter, sedan dess årligen sammankallat till nationell strategisk samverkan mellan länsstyrelserna, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Samverkan benämns NATSAM.

Denna samverkan kommer att fortsätta med stöd av artikel 64 i avfallstransportförordningen. Naturvårdsverket har dessutom enligt 8 kap 2 § avfallsförordningen ansvar för att inrätta och upprätthålla den nationella samverkan. Naturvårdsverket kommer även fortsättningsvis att vara sammankallande.

Länsstyrelserna har, i varierande utsträckning, varit sammankallande till regional samverkan mellan regionala representanter för samma myndigheter. Arbetet

omfattar informationsutbyte, tillsynssamordning, gemensamma kontroller samt utveckling av rutiner för att säkerställa att avfallstransporter sker i enlighet med gällande lagstiftning.

Naturvårdsverket och länsstyrelserna med flera deltar därutöver regelbundet i internationell samverkan kring implementering av avfallstransportförordningen, till exempel genom Waste Shipment Enforcement Group (WSEG) och inom ramen för (EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL)).

Miljöbrottssamverkan

Det pågår flera nationella satsningar för förbättrad samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter, tillsynsmyndigheter och expertmyndigheter med fokus på det bredare begreppet miljöbrottslighet kopplat till genomförandet av det reviderade miljöbrottsdirektivet. Här ingår framtagande av en nationell miljöbrottsstrategi samt ett regeringsuppdrag att stärka samverkan för effektivare arbete mot miljöbrott. Till miljöbrottssamverkan räknas även en satsning sedan 2009 mot organiserad brottslighet där ett av tre fokusområden 2025-2027 är avfallsbrottslighet.

Länsstyrelserna har nyligen fått ansvar för att arbeta för samverkan mot miljöbrottslighet med brottsbekämpande myndigheter och de myndigheter som ansvarar för miljötillsyn på lokal och regional nivå. Denna lokala och regionala samverkan ska samordnas med myndigheternas samverkan på nationell nivå.

Mål kopplat till samverkan

Naturvårdsverket ska två gånger per år sammankalla samverkande myndigheter till möte för nationell samverkan kring gränsöverskridande avfallstransporter, NATSAM.

Alla samverkande myndigheter bidrar till en konstruktiv samverkan.

7. Utbildning

(artikel 62.2 f)

Inspektionsplanen ska även omfatta information om utbildning av inspektörer i frågor som rör inspektioner.

I Sverige finns till exempel utbildning till miljö- och hälsoskyddsinspektör vid flera universitet och det finns även påbyggnadsutbildningar inom området.

Myndigheterna har identifierat ett behov av att ta fram ett grundläggande utbildningsmaterial som riktar sig till de inspektörer som deltar i inspektioner kopplat till avfallstransportförordningen. Vid behov kan utbildningsmaterialet kompletteras med mer specifika områden för att likrikta, öka och bibehålla kompetensen hos de inspektörer som handlägger gränsöverskridande avfallstransporter.

Naturvårdsverket ger löpande tillsynsvägledning kopplat till avfallstransportförordningen. Tillsynsvägledning ges främst skriftligen via den externa webben. Information och tillsynsvägledning ges även i samband med den strategiska samverkan och de regelbundna mötena (NATSAM).

Naturvårdsverket anordnar olika utbildningar inom områden som är relevanta för inspektörer och har bland annat en grundläggande utbildningsserie kring miljöbrott som är tillgänglig för alla på webben, [Miljöbrottsutbildning](#). Denna utbildning ger fördjupade kunskaper om miljöbrott generellt, myndigheters roller och befogenheter, hur man bör agera vid upptäckt av regelöverträdelse, det fortsatta tillsynsarbetet och utredningsarbetet.

Den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken är ett verktyg för att uppnå en effektiv och likvärdig tillsyn inom landet. Under strategiperioden 2026–2029 fokuserar Naturvårdsverket inom tillsynsområde avfall bland annat att på tillsyn av avfallshantering på bilskrötar och bygg- och rivningsavfall, samt på att stärka tillsynsmyndigheternas förmåga att upptäcka illegala avfallsverksamheter (Nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken, fokusområde avfall: Fokusområden Avfall).

Det finns ett stort behov av att samordna arbetet med efterlevnad av nationell avfallshantering med tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter.

8. Resurser

(artikel 62.2 g)

Information om de personella, finansiella och andra resurser som krävs för genomförandet av inspektionsplanen hos de myndigheter som har uppgifter kopplat till inspektionerna ska anges. Respektive myndighet behöver därför utreda vilka resurser som behövs för att genomföra planen inom sitt geografiska område.

Informationen om resurser kommer att kunna beskrivas mer i detalj först efter att inspektionsplanen har fastställts och de berörda myndigheterna utrett sina respektive behov av de resurser som krävs för att inspektionsplanen ska genomföras. Berörda myndigheter ska årligen inkomma med en redovisning av sitt bedömda behov till Naturvårdsverket senast i januari månad innevarande år. Naturvårdsverket kommer därefter att kunna sammanställa information om de personella, finansiella och andra resurser som krävs för genomförandet av inspektionsplanen.

9. Uppdatering och uppföljning

Inspektionsplanen omfattar kraven i artikel 62.2 om vad en inspektionsplan minst ska innehålla.

I enlighet med artikel 62.3 ska planen ses över och uppdateras vid behov, dock minst vart tredje år. Översynen ska innehålla en bedömning av i vilken utsträckning inspektionsplanens mål har uppnåtts och andra aspekter i planen har genomförts.

Genom att följa upp och utvärdera resultatet för de uppsatta målen kommer det vara möjligt med fortlöpande justering och förbättringar av prioriteringar och mål i inspektionsplanen. Uppföljningen av planen kommer framför allt att göras utifrån uppgifter kopplade till myndigheternas årsrapportering.

Naturvårdsverket har därför som ambition att årligen utvärdera måluppfyllnaden och se över om det tillkommit aspekter, till exempel avfallsflöden, som innebär att prioriteringarna behöver kompletteras. Vart tredje år ska en översyn av inspektionsplanen genomföras och utifrån denna översyn görs en uppdatering av planen.

Uppföljningen av planen kommer bland annat att baseras på myndigheternas årsrapportering samt inom den nationella samverkan.