



LÄNSSTYRELSEN  
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

# Gränsöverskridande avfallstransporter

Förslag till koncentration av länsstyrelsernas  
tillsynsansvar, regeringsuppdrag 2011



Rapportansvarig: Eva Gullqvist och Lotta Sahlin Skoog

Foto: Eva Gullqvist

Utgivare: Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Miljöskydds-enheten

# Innehåll

---

Sammanfattning .....	3
1. Bakgrund .....	5
1.1. Uppdrag i Regleringsbrevet 2011 .....	5
1.2. Naturvårdsverkets PM: Gränsöverskridande avfallstransporter – brister i tillsyn och förslag på åtgärder .....	5
2. Tillsynsuppdraget GRÖT .....	7
2.1. Nulägesbeskrivning.....	7
2.1.1. Gränsöverskridande avfallstransporter .....	7
2.1.2. Lagstiftning.....	7
2.1.3. Naturvårdsverkets tillsynsvägledning .....	8
2.1.4. Naturvårdsverkets roll .....	10
2.1.5. Tullverkets roll.....	10
2.1.6. Polismyndighetens roll.....	11
2.1.7. Kustbevakningens roll.....	11
2.1.8. Var har tillsynen skett hittills? .....	11
2.2. Ändrade förutsättningar för tillsynen .....	12
2.2.1. Tullklaringskravet .....	12
2.2.2. Förändrat tillsynsansvar .....	13
3. Klareringskravet i hamnarna – var finns godset? .....	15
4. Hamnar, gränsövergångar och godsflöde.....	17
4.1. Statistik över hamnar, gränsövergångar och gods .....	17
4.1.1. Gods i container.....	18
4.1.2. Gods på lastfordon (trailer).....	19
4.1.3. Färjetrafik.....	19
4.2. Län med särskild stor hamnverksamhet och stora gränsövergångar.....	19
5. Koncentrationsutredningen .....	21
5.1. Koncentrationsutredningens förslag .....	21
5.2. Tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter relaterat till Koncentrationsutredningens förslag.....	22
6. Hur får vi en effektivare tillsyn?.....	24
6.1. Samverkan en viktig del i tillsynsarbetet .....	24
6.1.1. Regionala samverkansgrupper.....	24
6.1.2. Nationell samverkansgrupp .....	26
6.1.3. Hur fungerar tillsynen i andra EU-länder .....	26
6.1.4. Vad kan vi göra för att få en effektivare tillsyn i Sverige .....	26
7. Förslag på hur tillsynen bör organiseras .....	28
7.1. Förslag på koncentration av tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter.....	28

7.1.1.	Regionalt ansvar .....	28
7.1.2.	Motiv till valet av dessa 5 län .....	29
7.1.3.	Informera och samverka.....	31
7.1.4.	Övriga länsstyrelser roll .....	31
7.1.5.	Kommunernas tillsynsroll.....	31
7.1.6.	Konsekvenser av förslaget .....	32
7.2.	Andra möjliga fördelningar av tillsynsansvaret .....	33
7.2.1.	Utifrån Koncentrationsutredningens förslag.....	33
7.2.2.	Tillsynsansvar hos samtliga 21 länsstyrelser .....	34
8.	Finansiering.....	35
9.	Inkomna remissyttranden .....	37
10.	Referenser .....	38

## Sammanfattning

---

Gränsöverskridande avfallstransporter regleras främst genom EG-förordning 1013/2006 om transport av avfall (avfallstransportförordningen). I förordningen beskrivs vilka regler som gäller för införsel- och utförsel och import och export av avfall. Avfallstransportförordningen gäller som svensk lagstiftning.

Länsstyrelserna har enligt 2 kapitlet 28 § Tillsynsförordning (2011:13) ansvaret för tillsynen över de avfallstransporter som omfattas av EG-förordningen. Kommunen har enligt 26 kapitlet 3 § miljöbalken tillsynsansvaret för 15 kapitlet miljöbalken. Det innebär att de även har en viss tillsyn på gränsöverskridande avfallstransporter.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag om koncentration av länsstyrelsernas ansvar för tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter. Uppdraget ska genomföras efter samråd med Tullverket och övriga länsstyrelser och redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 oktober 2011.

För att få en effektivare tillsyn bedömer utredningen att det bör vara ett fåtal tillsynsmyndigheter som arbetar med denna tillsyn. Vidare krävs ett nära samarbete mellan länsstyrelserna, Tullverket, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och kommunerna. En stor del av arbetet med gränsöverskridande avfallstransporter består i att få till stånd fungerande samverkan med nämnda myndigheter.

Utredningen föreslår att tillsynsansvaret över EG förordning 1013/2006 för tillsyn i hamnar och vid gränsovergångar och över den av Tullverket initierade tillsynen utanför hamnområden, bör ligga på följande länsstyrelser:

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Skåne län

De flesta av de största hamnarna i Sverige efter hanterad godsmängd ligger inom dessa fem län. Eftersom det oftast är inom och i närheten av de största hamnarna som de flesta illegala gränsöverskridande avfallstransporter hittills stoppats har detta till viss del fått styra valet av de utvalda ansvariga länen. De fem föreslagna länsstyrelserna är de som får anses ha skaffat sig en hel del erfarenhet och kunskap i frågor rörande gränsöverskridande avfallstransporter genom att de har arbetat med sådan tillsyn.

De fem ansvariga länsstyrelserna bör även utöva tillsyn vid hamn- och gränsovergångar samt vid den av Tullverket initierade tillsynen utanför hamnområden förutom i sina egna län även i övriga län enligt föreslagen regional indelning.

<b>Omfattar länen</b>	<b>Ansvarig länsstyrelse</b>
Norrboten, Västerbotten	Länsstyrelsen i Norrbottens län
Gävleborg, Dalarna, Jämtland, Västernorrland	Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Stockholm, Uppsala, Södermanland, Örebro, Västmanland, Östergötland, Gotland	Länsstyrelsen i Stockholms län
Västra Götaland, Halland, Jönköping, Värmland	Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Skåne, Kalmar, Blekinge, Kronoberg	Länsstyrelsen i Skåne län

# 1. Bakgrund

---

## 1.1. Uppdrag i Regleringsbrevet 2011

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag om koncentration av länsstyrelsens ansvar för tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter. Förslaget bör beakta koncentrationsutredningens (Ds 2007:28) förslag om koncentration av länsstyrelseverksamhet samt innehålla en bedömning av resursbehov för berörda länsstyrelser. Uppdraget ska genomföras efter samråd med Tullverket och övriga länsstyrelser. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 oktober 2011.

## 1.2. Naturvårdsverkets PM: Gränsöverskridande avfallstransporter – brister i tillsyn och förslag på åtgärder

Naturvårdsverket har tidigare haft i uppdrag av regeringen att redovisa hur tillsynen över import och export av farligt avfall bedrivs, identifiera brister i tillsynen och bedöma hur dessa brister bör åtgärdas. Uppdraget ingick som en del i uppdrag 4 om tillsyn i regleringsbrevet för Naturvårdsverket för 2009.

I Naturvårdsverkets PM 2010-02-19, 644-182-09 RT, sammanfattas problem och brister som verket identifierat när det gäller tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter samt förslag på åtgärder. Nedan sammanfattas vissa delar av rapporten, bland annat det som rör brister och förslag till åtgärder.

*De viktigaste bristerna som framkom:*

- De operativa tillsynsmyndigheterna saknar ofta kunskap om att tillsynen ska bedrivs, varför den ska bedrivs och hur den ska bedrivs.
- Frågan är lågt prioriterad hos länsstyrelser, kommuner, Tullverket och Polismyndigheten.
- Samverkan mellan myndigheter är sårbar eftersom mycket av arbetet, kunskaperna och erfarenheterna är begränsade till ett mindre antal engagerade individer.

*Naturvårdsverket har redovisat ett antal förslag för att åtgärda bristerna i tillsynen. Den övergripande ambitionen med förslagen var att de ska leda till att:*

- bristerna åtgärdas
- berörda myndigheter bedriver tillsyn som är kostnadseffektiv och ändamålsenlig
- tillsynen svarar mot behoven

### **Förutsättningar för tillsyn**

Tillsyn över avfallstransporter bör ske i hela avfallskedjan vilket innebär att tillsyn sker från det att avfallet uppstått, under transport fram till dess att slutdestination nåtts samt där avfallet hanteras fysiskt däremellan, exempelvis på lagringsplatser, sorteringsanläggningar och i hamnar. Tillsyn över anläggningar utförs av

kommuner och länsstyrelser som operativa tillsynsmyndigheter. Tillsynsmyndigheterna är vana vid denna typ av tillsyn. Svårigheterna ligger i att tillsyn enligt bestämmelserna i avfallstransportförordningen bedrivits i begränsad omfattning och erfarenheterna från just denna typ av tillsyn är liten. Tillsyn i transportledet kräver att de operativa tillsynsmyndigheterna samarbetar med andra myndigheter.

#### **Koncentrera tillsynen i hamnar och vid gränsövergångar till färre länsstyrelser**

Det operativa tillsynsansvaret i hamnar och vid gränsövergångar var vid redovisningen 2009/2010 delat mellan länsstyrelserna och kommunerna. Det innebär att det ibland var oklart vem som ansvarade för tillsynen.

Naturvårdsverket valde ut ett antal förslag som bedömdes ha hög prioritet att genomföra. Bland annat föreslog Naturvårdsverket att tillsynen i hamnar och vid gränsövergångar skulle koncentreras till enbart länsstyrelser och att ett färre antal länsstyrelser skulle få det ansvaret. Motivet för att koncentrera tillsynen var att den skulle kunna bedrivas betydligt mer effektivt. Naturvårdsverket föreslog därför att tillsynsansvaret för tillsyn vid gränsövergångar och i hamnar skulle koncentreras till storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne och eventuellt ytterligare några länsstyrelser, exempelvis Gävleborg och Norrbotten. Dessa länsstyrelser borde enligt Naturvårdsverkets förslag få ett nationellt ansvar för tillsynen enligt en bestämd regionsindelning. En koncentration av tillsynsansvaret kunde enligt Naturvårdsverkets förslag genomföras genom att ändra i tillsynsförordningen. I förordningen skulle det då anges vilka länsstyrelser som ansvarar för tillsynen samt i vilken region respektive länsstyrelse ansvarar för att bedriva tillsyn. En förutsättning för att aktuell koncentration av tillsynen skulle kunna genomföras var att de utvalda länsstyrelserna hade möjlighet att finansiera tillsynsarbetet.

#### **Avsätt resurser för att möjliggöra en effektiv tillsyn**

Naturvårdsverket menade i sin redovisning av regeringsuppdraget att berörda myndigheter borde avsätta mer resurser för att bedriva tillsyn över avfallstransporter. Med resurser avsågs framförallt att det ska finnas kompetent personal som arbetar med avfallstransporter. Naturvårdsverket ansåg att det på varje berörd myndighet bör finnas personal som arbetar koncentrerat med frågan.

För att undvika att tillsynen blev sårbar och personberoende borde ett flertal personer på myndigheterna ha rätt kompetens och arbeta med frågan.

(Källa Naturvårdsverkets PM)



## 2. Tillsynsuppdraget GRÖT

---

### 2.1. Nulägesbeskrivning

#### 2.1.1. Gränsöverskridande avfallstransporter

Illegala gränsöverskridande avfallstransporter är ett miljöproblem framförallt i de utvecklingsländer dit avfallet transporteras till men även i ett globalt perspektiv. Baselkonventionen som trädde i kraft 1992 samt gemensam EG-lagstiftning är regelverk som syftar till att skydda människors hälsa och miljön samt ska förhindra olagliga transporter av avfall.

Tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter är viktig bland annat för att förhindra olagliga avfallstransporter från industrialiserade länder till utvecklingsländer där avfallet inte kan tas om hand på ett miljömässigt godtagbart sätt. Det finns idag inga exakta uppgifter på hur mycket avfall som illegalt exporteras från Sverige.

Gränsöverskridande avfallstransporter regleras främst genom EG-förordning 1013/2006 om transport av avfall (avfallstransportförordningen). I förordningen beskrivs vilka regler som gäller för införsel- och utförsel och import och export av avfall. Avfallstransportförordningen gäller som svensk lagstiftning.

Artikel 50 i avfallstransportförordningen enligt nedan anger att medlemsstaterna ska säkerställa att förordningen efterlevs.

#### 2.1.2. Lagstiftning

##### EG förordning 1013/2006, artikel 50

1. Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om sådan nationell lagstiftning som rör förebyggande och spårning av olagliga transporter och sanktioner för sådana transporter.
2. För att säkerställa efterlevnaden av denna förordning ska medlemsstaterna bland annat besluta om inspektioner av inrättningar och företag i enlighet med artikel 13 i direktiv 2006/12 EG och stickprovskontroller av avfallstransporter eller av avfallens återvinning och bortskaffande.
3. I synnerhet får transporter kontrolleras
  - a) där avfallet uppkommit, tillsammans med producenten, innehavaren eller anmälaren,
  - b) vid destinationsorten, tillsammans med mottagaren eller anläggningen,
  - c) vid gemenskapens gränser, och/eller
  - d) under transporten genom gemenskapen.
4. Kontroller av transporter ska omfatta inspektion av dokument, identitetskontroll och vid behov fysisk kontroll av avfallet.

5. Medlemsstaterna ska samarbeta med varandra, bilateralt eller multilateralt, för att främja förebyggande och upptäckt av olagliga transporter.
6. Medlemsstaterna ska ange vilka medlemmar av deras fasta personal som ska ansvara för det samarbete som anges i punkt 5 och fastställa kontaktpunkten eller kontaktpunkterna för de fysiska kontroller som anges i punkt 4. Informationen ska sändas till kommissionen som ska överlämna sammanställd förteckning till de kontaktorgan som avses i artikel 54.
7. På begäran av en annan medlemsstat får en medlemsstat vidta åtgärder för att se till att personer som misstänks vara inblandade i olaglig transport av avfall och som befinner sig i den berörda medlemsstaten efterlever bestämmelserna.

#### **Tillsynsförordningen**

Tidigare förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken reglerade till och med den 28 februari 2011 vilken myndighet som har tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter. I bilagan till tillsynsförordningen under E. Avfall och producentansvar kunde man utläsa följande: Nedan anges områden inom vilka, förutom den kommunala nämnden, även en statlig myndighet har ansvar för den operativa tillsynen. Om två myndigheter har operativt tillsynsansvar, får myndigheterna komma överens om hur ansvaret normalt ska fördelas. Båda är dock alltid operativa om så krävs. Under E2 stod följande: Länsstyrelsen har ansvar för den operativa tillsynen i frågor om farligt avfall och om gränsöverskridande transporter av avfall och frågor om skydd av den yttre miljön som rör avfall och producentansvar.

#### **Miljötillsynsförordningen (2011:13)**

Denna förordning trädde i kraft den 1 mars 2011 varvid förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken upphörde att gälla.

Miljötillsynsförordning (2011:13) 28 § anger att Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. sjöfarten och luftfarten när det gäller sådan dumpning och förbränning av avfall som regleras genom 15 kap. 31-33 §§ miljöbalken, och
2. sådana transporter av avfall som regleras i förordning (EG) nr 1013/2006.

Länsstyrelsen ska i tillsynen samverka med Polisen, Tullverket och Kustbevakningen.

#### **2.1.3. Naturvårdsverkets tillsynsvägledning**

Länsstyrelsen i Västra Götaland har begärt vägledning av Naturvårdsverket vad gäller tolkning av 28 § punkt 2 i Miljötillsynsförordning (2011:13) rörande tillsynsansvaret över gränsöverskridande avfallstransporter. I den tidigare tillsynsförordningen (1998:900) har tolkningen varit att både länsstyrelser och kommuner haft delat operativt tillsynsansvar över gränsöverskridande avfallstransporter. I den nya Miljötillsynsförordningen finns dock inget delat ansvar mellan länsstyrelser och kommuner.

Nedan följer Naturvårdsverkets tolkning av 2 kapitlet 28 § Tillsynsförordning (2011:13) samt tillsynsvägledning:

#### **Vem har ansvaret för tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter**

Länsstyrelsen har enligt 2 kapitlet 28 § Tillsynsförordning (2011:13) ansvaret för tillsynen över de avfallstransporter som omfattas av EG-förordning 1013/2006 (avfallstransportförordningen). Kommunen har enligt 26 kapitlet 3 § miljöbalken tillsynsansvaret för 15 kapitlet miljöbalken. Det innebär att de även har en viss tillsyn på gränsöverskridande avfallstransporter.

#### **Regelverk**

Den viktigaste lagstiftningen om gränsöverskridande avfallstransporter är EG-förordning 1013/2006. EG-förordningen gäller som svensk lagstiftning och tar upp vilka regler som gäller vid transport av avfall över gränser. Beroende på vilket avfall som ska transporteras och till vilket land transporten skall gå kan transporten antingen vara anmälningspliktig, informationspliktig eller förbjuden. Det är till exempel förbjudet att transportera farligt avfall från Sverige till ett land som inte är medlem i EU eller OECD.

Miljöbalkens bestämmelser är också viktiga i detta sammanhang. Enligt miljöbalkens andra och femtonde kapitel samt förordningar ska avfall hanteras på ett hälso- och miljörätt sätt. Verksamheten ska ha kunskap om dess miljöpåverkan och iaktta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Även dessa regler är tillämpbara vid tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter.

#### **Länsstyrelsens tillsynsansvar på transporter**

Länsstyrelsernas tillsynsansvar regleras främst av 28 § i Miljötillsynsförordningen (2011:13). Det innebär att länsstyrelsen har tillsyn över sådana transporter som regleras i EG avfallstransportförordning (1013/2006).

Naturvårdsverket bedömer att 28 § kan tolkas brett så att det även är möjligt att bedriva tillsyn innan själva transporten påbörjats. Det innebär att det även är möjligt att bedriva tillsyn exempelvis på en verksamhet som håller på att packa och lasta avfall i en container om det finns tecken på att den kommer att transporteras ut ur Sverige. En fraktbeställning eller tulldeklaration kan vara en signal om att det rör sig om en gränsöverskridande transport.

Länsstyrelsen har möjlighet att anmäla till åklagare och besluta om miljöstraffavgift när man konstaterar överträdelser av EG-förordning (1013/2006).

#### **Kommunernas tillsynsansvar på transporter**

Kommunernas tillsynsansvar regleras av 26 kapitlet 3 § miljöbalken. Av denna framgår att kommunerna utövar tillsynen över avfallshandlingen enligt 15 kapitlet miljöbalken. I 15 kapitlet 3 § miljöbalken anges att med hantering av avfall avses en verksamhet eller åtgärd som utgörs av insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall. Den som innehar avfall ska även se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt enligt 15 kapitlet 5a § miljöbalken. Miljöbalkens hänsynsregler ska också följas. Detta innebär att även kommunerna

har ett visst ansvar för tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter. Kommunernas tillsyn utgår dock från miljöbalkens bestämmelser när det gäller gränsöverskridande avfallstransporter.

#### **Tillsyn på anläggningar och verksamheter**

När det gäller detta tillsynsområde är det även viktigt att kontrollera anläggningar och verksamheter som hanterar avfall, det vill säga uppströms tillsyn. Anläggningar som exempelvis bilskrotsanläggningar, behandlare av elektronikavfall, skrothandlare och förbränningsanläggningar är aktuella objekt att bedriva tillsyn på i detta avseende. Hur regleras då detta ansvar? Naturvårdsverket gör följande tolkning:

Enligt 28 § och 30 § i tillsynsförordningen ansvarar länsstyrelsen för tillsynen över EG-förordningen 1013/2006 i fråga om tillståndspliktiga verksamheter. Även vid anmälningspliktiga anläggningar och U-objekt som kommunen normalt har tillsyn över så ansvarar länsstyrelsen för tillsynen över EG-förordning 1013/2006 om det som tidigare nämnts finns tecken på att avfall har eller ska transporteras in eller ut ur Sverige.

Med hjälp av tillsynsansvaret enligt 26 kapitlet 3 § miljöbalken har kommunen möjlighet att få den information som behövs för att kontrollera att även avfallstransportförordningen EG nr (1013/2006) efterlevs. Kommunen har dock inte möjlighet enligt Naturvårdsverkets tolkning att direkt kontrollera bestämmelserna i avfallstransportförordningen med nuvarande lydelse i miljötillsynsförordningen (exempelvis kravet på bevarande av dokumentation och information i artikel 20 i EG-förordning (1013/2006)). Vid eventuella krav på rättelse från kommunens sida har kommunen inte möjlighet att hänvisa till avfallstransportförordningen utan måste i sådant fall hänvisa till miljöbalkens regler.

Om kommunen upptäcker en överträdelse av EG-förordning 1013/2006 har de möjlighet att informera åklagare om överträdelsen. Kommunen har dock inte möjlighet att besluta om miljöstraffavgift för överträdelser. Om kommunen upptäcker en överträdelse av EG-förordning 1013/2006 som är kopplad till en miljöstraffavgift måste ärendet överlämnas till länsstyrelsen för beslut.

#### **2.1.4. Naturvårdsverkets roll**

Naturvårdsverket är behörig myndighet enligt EG förordning nr 1013/2006 och ansvarar för att godkänna eller invända mot avfallstransporter till och från Sverige. Detta gör Naturvårdsverket genom det anmälningsförfarande som beskrivs i ovan nämnda förordning.

Om en olaglig avfallstransport som har sitt ursprung i Sverige stoppas i ett annat land ansvarar Naturvårdsverket för att se till att avfallet återtas till Sverige alternativt omhändertas på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt i mottagarlandet.

Naturvårdsverket ansvarar också för den centrala tillsynsvägledningen.

#### **2.1.5. Tullverkets roll**

Tullverket har en viktig roll för att tillsammans med Länsstyrelsen medverka i tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter. Tullverket kontrollerar flödet av varor till och från Sverige men har inget operativt tillsynsansvar när det gäller avfallstransporter. Vid transport av gods till tredje land kan Tullverket kontrollera

att godset deklarerats korrekt och inte bryter mot restriktioner eller förbud. Tullverket har också goda möjligheter att selektera i exportflödet genom att granska tulldeklarationer. Genom detta arbete går det att göra urval av transporter som kan misstänkas vara avfallstransporter. För transporter inom EU saknar dock Tullverket befogenheter att kontrollera avfallstransporter. Tullverket är den myndighet som till största delen initierat den tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter som gjorts under åren och då framförallt inom hamnområden.

Tullverkets organisation för brottsbekämpning är indelat i 4 enheter:

*Norrlandsfunktionen* omfattar Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Gävleborgs län.

*Brottsbekämpning Stockholm* omfattar Uppsala, Västmanlands, Örebro, Stockholms, Södermanlands, Östergötlands och Gotlands län.

*Brottsbekämpning Göteborg* omfattar Dalarnas, Värmlands, Västra Götalands, Hallands och Jönköpings län.

*Brottsbekämpning Malmö* omfattar Kalmar, Kronobergs, Blekinge och Skåne län.

#### **2.1.6. Polismyndighetens roll**

Polisen har inget kontroll- eller tillsynsansvar i dagsläget enligt bestämmelserna om avfallstransporter. Polisen har dock ett ansvar för att utreda miljöbrott och kan i det arbetet stoppa och kontrollera misstänkta transporter. Vidare så ansvarar polisen för kontroller av fordonets last ur trafiksäkerhetssynpunkt och att kontrollera transporter av farligt gods på väg.

Polisen är den myndighet som har rätten att stoppa fordon och kan hjälpa tillsynsmyndigheten att få tillträde till fordonet för att kunna kontrollera lasten, transportdokument m.m. Det kan innebära att man kontrollerar fordon vid bl.a. gränsövergångar och på andra vägar. Nackdelen med denna typ av tillsyn är att det är svårt att göra ett urval av vilka transporter som ska inspekteras. En del sådana kontroller genomfördes i projektform under 2010 i "Operation Augias" (EU-projekt där tillsyn utövats i samverkan mellan polismyndigheter och tillsynsmyndigheter) men tillsynsmyndigheternas erfarenheter av denna form av tillsyn är i dagsläget ganska liten.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har efter avslutat ovan nämnda EU-projekt fortsatt att samverka med trafikpolisen och utövat tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter på väg (Källa Mattias Lindgren, Länsstyrelsen i Norrbottens län).

#### **2.1.7. Kustbevakningens roll**

Kustbevakningen har inget tillsynsansvar på avfallstransporter men har tillsynsansvar för farligt gods och lastsäkring i hamnars landområde. Kustbevakningen kan inte vara tillsynsmyndigheten behjälplig med att få tillträde till containrar och fordon för att enbart kontrollera avfall. Kustbevakningen kan dock informera tillsynsmyndigheten om avfall som upptäcks vid Kustbevakningens kontroller av farligt gods och lastsäkring. Detta sker till viss del idag.

#### **2.1.8. Var har tillsynen skett hittills?**

Det är till största delen Länsstyrelserna i Stockholm och Västra Götalands län som tillsammans med Tullverket utövat tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter. Viss tillsyn har även under senare år utövats av länsstyrelserna i

Skåne, Gävleborg, Norrbotten och Östergötlands län samt av vissa kommuner i landet. Tillsynen har i de flesta fall initierats av Tullverket.

Orsaker till att få av de operativa tillsynsmyndigheterna har arbetat med denna tillsyn kan vara bristande kännedom om EG:s avfallstransportförordning. Likaså kan tillsynen upplevas som omfattande och komplicerad. Det kan även vara svårt att definiera vad som är avfall. Bristande resurser kan medföra att det är svårt att prioritera denna tillsyn framför tillsynen över miljöfarliga verksamheter etc. Tillsyn enligt EG-förordningen 1013/2006 skiljer sig även från annan miljötillsyn som länsstyrelser och kommuner bedriver. Vidare har vägledningen inom området till viss del varit bristfällig. Tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter har dock ökat under senare år och då framförallt i de län där de största hamnarna finns.

Nedan redovisas antal kontroller under åren 2009 och 2010 där misstänkta illegala avfallstransporter till länder utanför EU har stoppats (Källa Tullverket)

År	Län	Antal stoppade
2009	Västra Götaland	13 st
	Stockholm	1 st
	Skåne	1 st
2010	Västra Götaland	9 st
	Stockholm	4 st
	Skåne	3 st
	Gävleborg	2 st
	Östergötland	1 st

Ovanstående siffror inkluderar inte den tillsynskontroll som gjorts på sådana transporter som kontrollerats men släppts i väg eftersom det inte rört sig om en otillåten avfallstransport. Uppgifter om hur många sådana kontroller som gjorts har inte gått att få fram.

## 2.2. Ändrade förutsättningar för tillsynen

### 2.2.1. Tullklareringskravet

Tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter har sedan starten 2005 då Länsstyrelsen i Stockholm och Västra Götalands län deltog i ett Impel-projekt kallat Seaport II, främst skett inom hamnområden i samverkan med Tullverket och till viss del även med andra myndigheter såsom Kustbevakningen och Polismyndigheten. Under 2010 har även tillsyn börjat bedrivas utanför hamnområden ute i kommunerna. I Västra Götaland har Länsstyrelsen under hösten 2010 tillsammans med Tullverket utövat tillsyn på exportanmält gods som stod placerade på två auktoriserade bilskrottningsföretag i två av länets kommuner. Tillsyn utanför hamnområden har även skett under 2011 i Västra Götalands län samt i andra län.

Orsaken till att tillsynen idag mer än tidigare sker utanför hamnområden beror bl a på att hamnsäkerheten har höjts. Detta innebär att ett flertal hamnar numera kräver

att godset är klarerat (godkänt av tullverket för export) innan det får komma in i hamnområdet. Hamnarnas krav på klarering av godset innan det får komma inom hamnområdet har troligen funnits ett tag men har på senare år börjat tillämpas hårdare.

Tillsyn har tidigare kunnat utföras i hamnar på grund av att en del oklarerade sändningar ändå släppts in i hamnen trots att det inte varit klarerat. Tullverket har då rätt att göra en varuundersökning eftersom godset inte är klarerat och klart. Dessutom kan tidigare kontrollerade sändningar inom hamnområde exportanmälts på ett felaktigt sätt vilket gjort att Tullverket inte kunde göra varuundersökning förrän godset kommit in i hamn. (Källa Tullverket)

Med anledning av att de flesta större hamnar numera har krav på klarering görs bedömningen att tillsyn utanför hamnområdet kommer att bli mer vanligt förekommande än tillsyn inne i hamnområden. Se vidare i kap 3 om olika hamnars krav på klarering.

Då Tullverket selekterar fram objekt för en eventuell varuundersökning så är dessa objekt i regel inte klarerade, vilket numera är en förutsättning för godset att få komma in i de flesta större svenska hamnar. Vid export kan godset befinna sig hos exportören eller där godset är inköpt och packat (på olika platser i landet) när tulldeklarationen lämnas in. Vid import befinner sig vanligtvis godset i eller i närheten av den hamn där det kom in.

Tillsynsmyndigheten måste i ovanstående fall tillsammans med Tullverket åka till platsen där godset finns och kontrollera om det är en tillåten eller otillåten export innan godset kan klareras och komma in i hamnområdet (vid kontroll initierad av Tullverket). Tullverket kan dock fortfarande genomföra brottsbekämpande kontroller i hamn vid misstanke om brott. Om Tullverket misstänker att avfall illegalt ska föras ut ur landet så har tullen, med stöd av tullagen, rätt att utföra brottsbekämpande kontroll i gränsnära område. Vid eventuella kontroller i hamnar som är initierade av Tullverket kommer länsstyrelserna även fortsättningsvis att tillsammans med Tullverket kunna kontrollera misstänkta illegala export av avfall i de fall det behövs.

För Länsstyrelsernas del som tillsynsmyndighet innebär detta förfaringsätt att det troligtvis kommer att gå åt mer tid att åka runt i länet/länen för att tillsammans med Tullverket kontrollera om det tulldeklarerade godset är en tillåten eller otillåten transport enligt EG:s avfallstransportförordning. Ofta är det svårt att bedöma om det är avfall eller inte som finns i containern eftersom man vid öppnandet av containern oftast enbart ser vad som finns innanför containerdörrarna. I sådana fall behöver containern plockas ut på sitt innehåll för att en bedömning ska kunna ske. Att tömma en container på dess innehåll kan ta flera dagar i anspråk vilket också innebär att det ibland kan bli flera resor för att kontrollera och bedöma en stoppad container utanför hamnområden.

### **2.2.2. Förändrat tillsynsansvar**

För närvarande har 21 länsstyrelser operativt tillsynsansvar över gränsöverskridande avfallstransporter i enlighet med EG:s avfallstransportförordning 1013/2006. Kommunerna har, som redogjorts för i avsnitt 2.1.3 inte längre något tillsynsansvar över EG:s avfallstransportförordning 1013/2006 utan får i sin tillsyn använda sig av miljöbalkens bestämmelser i exempelvis kapitel 2 och 15. Kommunen har dock inte möjlighet att direkt kontrollera bestämmelserna i

avfallstransportförordningen EG 1013/2006 med nuvarande lydelse i 28 § Miljötillsynsförordningen (2011:13). Se vidare avsnitt 2.1.3.

Länsstyrelsen har idag inget tillsynsansvar över *inrikes* avfallstransporter enligt den nya Miljötillsynsförordningen. Detta innebär i praktiken att länsstyrelsen endast kan utöva tillsyn på avfallstransporter på väg då det rör sig om avfall som ska föras in eller ut ur landet (enligt EG-förordning 2006/1013). Det operativa tillsynsansvaret över inrikes avfallstransporter ligger numera på kommunerna och är inte som tidigare delat mellan länsstyrelse och kommun.

Utredningen anser att det vore det en fördel om även länsstyrelserna kunde ges möjlighet att utöva tillsyn över inrikes transporter. När länsstyrelsen utför tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter på väg, påträffar man även olagliga inrikes avfallstransporter. Länsstyrelsen har då ingen möjlighet att ingripa. En ändring i Miljötillsynsförordningen krävs i sådant fall.

Om en ändring i Miljötillsynsförordningen inte anses genomförbar så kan ett alternativ vara att länsstyrelserna och kommunerna samverkar i t ex olika tillsynsprojekt där man genomför gemensamma tillsynsinsatser på avfallstransporter på väg. Länsstyrelsen kan då bedriva tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter på väg samtidigt som kommunen bedriver tillsyn över inrikes avfallstransporter. Ett sådant samarbete skulle ge kommunerna en viss kunskap vad gäller tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter och länsstyrelserna en viss inblick över inrikes transporter. Detta kan vara en fördel då kommunerna, enligt förslag i denna utredning se kapitel 7, kan komma att behöva ha ett visst tillsynsansvar även över EG förordning 1013/2006.



### 3. Klareringskravet i hamnarna – var finns godset?

---

De flesta större hamnarna i Sverige är inhägnade och oftast ska gods vara exportklarerat eller Q- markerat (kvalitetssäkrat) för att få komma in i hamnområdena. Nedan redovisas vad som gäller i flertalet större hamnar. För att få fram uppgifterna krävs att man kontaktar varje hamn och ibland olika bolag i hamnar för uppgifter om vad som gäller i respektive hamn. Uppgifterna har lämnats på telefon av företrädare för de olika hamnarna.

#### **Luleå Hamn**

I Luleå hamn hanteras till största delen bulktransporter av järnmalm som går på export. Några regler om klarering innan godset kan komma in i hamnen finns inte.

#### **Skellefteå Hamn**

Hamnen är inhägnad och har inga klareringskrav. Skrot som ska gå på export körs in i hamnområdet till Kusuakoski AB som har sin sorteringsanläggning i hamnen. Skrotet sorteras och går därefter ut med fartyg, järnväg eller lastbil.

#### **Umeå Hamn**

Umeå hamn har flest anlöp av fartyg av alla hamnar i norr. Export sker i huvudsak av trävaror till Fjärran östern och Asien. Import av avfall förekommer. Hamnen är Sveriges nordligaste containerhamn. Några regler om klareringskrav innan godset får komma in i hamnen finns inte.

#### **Sundsvalls Hamn (Tunedalshamnen)**

Hamnen är inhägnad. Godset ska vara klarerat och klart innan det får komma in i hamnområdet.

#### **Gävle hamn**

Hamnen är Norrlands största containerhamn. De flesta containrar som exporteras från Norrland, samt Uppsala och Dalarnas län går via Gävle Hamn: Här finns inga regler om att godset ska vara klarerat innan det kommer in i hamnområdet.

#### **Stockholms hamn**

Från och med 1 februari 2006 gäller kravet att alla exportcontainrar som lämnas in till Stockholms Hamns containerterminal måste vara exportklarerade eller ha Q-status.

#### **Södertälje hamn**

Från och med mars 2007 måste alla exportcontainrar som lämnas in till Södertälje Hamns containerterminal vara exportklarerade eller ha Q-status. Enheter som inte bokats med rederier som har avtal med och trafikerar Södertälje Hamn stoppas vid gaten om inte godkänd exporthandling erhållits av containerterminalen.

### **Norrköpings Hamn**

Godset måste vara klarerat och klart innan det får komma in i hamnområdet. Tullverkets kvalitetssäkringssystem AEO (Authoried Economic Operator) gäller.

### **Karlshamns Hamn**

Hamnen är inhägnad och hanterar mest olja, virke och sten samt en del skrot (bulk) för export. Här utgår också färjetrafik till Litauen och Ryssland (Sankt Petersburg). Det är oklart vad som gäller om gods på export måste vara klarerat och klart innan det får komma in i denna del av hamnen (svårt att få fram rätt uppgifter).

### **Malmö Hamn**

Copenhagen Malmö Port AB (CMP) är kvalitetssäkrad och godkänd för StairSec. Det innebär bl.a. att hamnen är inhägnad och att det endast får finnas en port för in- och utfart, den så kallade checkpointen. Reglerna för inpassering av containers som ska exporteras har skärpts

När containern kommer till Malmö Hamn ska fraktsedel medfölja. På fraktsedeln ska tullid och sigillnummer framgå. Om exportören har kvalitetssäkrat sin exportrutin i Servicetrappan och lämnar exportdeklaration i efterhand, ska fraktsedeln vara försedd med ”Godkänd Exportörstämpel”, kompletterad med texten ”Kvalitetssäkrad Export”.

### **Helsingborgs hamn**

Vid export till tredje land gäller tullstopp vid porten in till Helsingborgs Hamn. Anledningen till detta är att det är omöjligt att hantera och särskilja tullklara och ej tullklara enheter inne på hamnområdet. Detta innebär att exportgodset måste vara tullklart för att komma förbi porten och in i hamnen. Tullklart innebär att godset är exportredovisat och klarerat.

### **Trelleborgs Hamn**

Hamnen är inhägnad. Härifrån sker enbart färjetrafik till Tyskland och Polen. Allt gods som ska med färjorna ska var klarerat och klart innan det får komma in i hamnen. Tillstånd ges av respektive rederi.

### **Göteborgs hamn**

Vid export till tredje land gäller tullstopp vid portarna in till Göteborgs hamn (Containerterminalen-CT, samt järnvägstrafiken (Ro-Roterterminalen)). Anledningen till att det blir tullstopp vid portarna är att det inte är logistiskt möjligt att hantera och särskilja tullklara och ej tullklara enheter inne på hamnområdet. Detta innebär att godset som ska gå på export måste vara tullklart för att komma förbi portarna och in i hamnen. Tullklart innebär att godset är exportredovisat och klart i Göteborgs Hamns datasystem TICS. Företag och ombud måste således kvalitetssäkras för att kunna föra in gods på hamnens område innan det är tullklart, det vill säga få godset Q-markerat. Q-markeringen innebär att en kvalitetssäkrad operatör uttrycker en vilja, i de fall de vill använda sig av möjligheten att rederiet markerar ett ”Q” i hamnens datasystem TICS. Då rederiet anger ett ”Q” i fältet ”TULL” i bokningsbilden, anses godset tulldeklarerat och får passera in på hamnområdet. Denna förenkling förutsätter att operatören har utarbetat rutiner för hantering av exportgods vid Göteborgs Hamn.

## 4. Hamnar, gränsövergångar och godsflöde

### 4.1. Statistik över hamnar, gränsövergångar och gods

Nedan följer en sammanställning av antalet hamnar och större gränsövergångar som finns i respektive län. Likaså redovisas antalet hamnar som troligtvis är av intresse för tillsyn över illegala avfallstransporter samt de hamnar där det förekommer färjetrafik till utlandet av betydelse. Informationen har erhållits ur statistik från Tullverket och Trafikanalys.

Län	Antal hamnar	Varav med containertrafik och/eller trailer av betydelse	Antal större gränsövergångar med tullkontor	Färjetrafik till utlandet av betydelse
Värmland	4	0	1 (Eda)	
Västra Götaland	22	3	1 (Svinesund)	Ja
Halland	4	2		Ja
Skåne	8	4	1 (Öresundsbron)	Ja
Blekinge	4	2		
Kalmar	8	1		
Gotland	6	0		
Östergötland	3	1		
Södermanland	1	1		
Stockholm	14	5		Ja
Västmanland	2	1		
Uppsala	2	0		Ja
Gävleborg	9	1		
Västernorrland	13	1		
Västerbotten	3	2	1 (Tärnaby)	
Norrbottn	4	2	2 (Haparanda, Riksgränsen)	
Jämtland	-	-	1 (Storlien)	
Dalarna	-	-		
Örebro	-	-	-	-
Jönköping	-	-	-	-
Kronoberg	-	-	-	-

Det tio största hamnarna i Sverige, efter hanterad mängd gods, är i ordning Göteborg, Brofjorden (olja), Trelleborg (bl a fordon), Malmö, Helsingborg, Luleå (järnmalm, trä och pappersvaror), Karlshamn, Gävle, Oxelösund (bulk och olja) och Stockholm. Nästan hälften av den svenska godshanteringen utförs i de fyra största hamnarna. 2009 rörde det sig om 39 miljoner ton i Göteborgs hamn, 20 miljoner ton i Brofjorden (Preemraff), i Trelleborg 10 miljoner ton och i Malmö 9 miljoner ton. De västsvenska hamnarna utförde tillsammans 42 % av landets totala godshantering. Hamnarna i Skåne och Blekinge bidrog med 23 %, medan hamnarna vid ostkusten, Öland och Gotland samt Mälaren hanterade resterande 35 % av godset. Övriga Norden samt EU dominerade kraftigt som mottagare av det gods som skeppades ut från Sverige, med 56 miljoner av totalt 67 miljoner ton.

De mest intressanta hamnarna när det gäller tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter är de som hanterar stora mängder containrar och/eller trailers (lastbil). Gods på trailer går till stora delar till länder inom EU medan gods i container exporteras utanför EU (over seas).

#### **4.1.1. Gods i container**

Den hamn som hanterar störst mängd lastade varor i container är Göteborgs hamn. Här lastas 2/3 av alla containrar som skeppas ut från Sverige. Därefter är Gävle och Helsingborg de största hamnarna avseende containertrafik räknat både i ton och i antalet enheter per år. I Trafikanalys statistik för 2010 kan man bl a utläsa antalet lastade containrar per år. Redovisningen är inte per hamn utan per geografiskt område.

Hämtat ur Tabell 9B ur Trafikanalys Statistik 2011:8, Sjötrafik 2010.

Containrar <sub>1</sub>	TEU <sub>2</sub> lastade med last	Godsmängd i ton
<b>Geografiskt område</b>		
Haparanda–Skellefteå	335	853
Umeå–Sundsvall	15 845	208 848
<b>Hudiksvall–Gävle</b>	<b>50 259</b>	<b>665 812</b>
Norrälje–Nynäshamn	2 943	21 528
Uppsala–Eskilstuna	8 418	114 503
Södra ostkusten	26 932	355 383
Karlskrona–Trelleborg	11 901	152 515
<b>Malmö–Helsingborg</b>	<b>70 875</b>	<b>866 777</b>
Halmstad–Varberg	13 041	159 424
<b>Göteborg</b>	<b>371 517</b>	<b>5 045 920</b>
Stenungsund–Strömstad	5 377	79 965
Trollhättan–Kristinehamn	–	–
<b>Totalt 2010</b>	<b>577 442</b>	<b>7 671 528</b>
<b>Totalt 2009</b>	<b>560 937</b>	<b>6 705 082</b>

1) Containrar som är lastade på fordon eller järnvägsvagnar ingår ej.

2) TEU=20-foot equivalent unit. Motsvarande enheter på 20 fot.

#### 4.1.2. Gods på lastfordon (trailer)

I Trafikanalys statistik kan man även utläsa att de hamnar där de största mängderna gods på lastfordon hanteras är hamnarna i Göteborg, Helsingborg, Malmö, Ystad, Trelleborg, Stockholm och Kapellskär.

Hämtat ur Tabell 12 ur Trafikanalys Statistik 2011:8, Sjötrafik 2010.

<b>Lossade och lastade godsvolymer fördelade efter lasttyp och riksområden (NUTS II) 2010. Kvantitet i 1 000-tal ton</b>			
	<b>Lossade varor</b>	<b>Lastade varor</b>	<b>Totalt</b>
<b>Stockholm</b>			
containrar	366	103	469
roro-enheter (inkl lastbilar och släp)	3 280	<b>3 045</b>	6 325
<b>Östra Mellansverige</b>			
containrar	300	382	681
roro-enheter (inkl lastbilar och släp)	17	28	45
<b>Småland med öarna</b>			
containrar	–	7	7
roro-enheter (inkl lastbilar och släp)	456	407	863
<b>Sydsverige</b>			
containrar	734	1 019	1 753
roro-enheter (inkl lastbilar och släp)	11 704	<b>11 514</b>	23 217
<b>Västsverige</b>			
containrar	3 639	5 285	8 925
roro-enheter (inkl lastbilar och släp)	5 886	<b>6 992</b>	12 877
<b>Norra Mellansverige</b>			
containrar	208	666	873
roro-enheter (inkl lastbilar och släp)	–	–	–
<b>Mellersta Norrland</b>			
containrar	11	100	111
roro-enheter (inkl lastbilar och släp)	26	593	619
<b>Övre Norrland</b>			
containrar	14	109	123
roro-enheter (inkl lastbilar och släp)	131	97	228

#### 4.1.3. Färjetrafik

När det gäller färjetrafik är Helsingborg-Helsingör med 41 000 ankommande respektive avgående fartyg 2009 den mest frekventa linjen. Andra hamnar med stor färjetrafik som kan vara intressanta ur tillsynssynpunkt är Strömstad, Göteborg, Trelleborg, Ystad, Visby, Nynäshamn, Kapellskär och Grisslehamn.

#### 4.2. Län med särskild stor hamnverksamhet och stora gränsövergångar

Av Trafikanalys och Tullverkets statistik framgår att den mesta godshanteringen i hamnar och via gränsövergångar sker inom fem län samt i viss utsträckning i till dessa anslutande län.

Västra Götaland: Den klart största containerhamnen finns i Göteborg. Här lastas mer än 4 miljoner ton gods per år. Göteborgs hamn hanterar likaså stora mängder

gods på trailer, ca 3 miljoner ton. I Göteborgs hamn finns också en relativt betydande färjetrafik till utlandet (främst Danmark och Tyskland). Svinesund utgör en stor viktig gränsövergång mot Norge.

Stockholm län: Utmed sträckan Norrtälje-Nynäshamn hanterar hamnarna ca 2,5 miljoner ton gods på trailer varje år. Här sker även en mycket betydande färjetrafik till utlandet (främst Finland, Åland, Baltikum).

Skåne län: Inom länet finns flera stora hamnar. Malmö och Helsingborg är de största hamnarna i Sverige avseende trailertrafik med mer än 7 miljoner ton gods per år. Trelleborg och Ystads hamnar är även stora främst när det gäller lastbilstrafik. Från Skåne län utgår även den mesta persontrafiken via färjor (Danmark, Tyskland, Polen m m). Dessutom finns här en mycket stor gränsövergång via Öresundsbron och dessutom kopplingen till Köpenhamns hamn.

Gävleborgs län: Gävle hamn hanterar ca 875 000 ton gods i containrar per år och utgör därmed den största containerhamnen i Norrland.

Norrbottens län: I Luleå hamn hanteras stora mängder gods men godset utgörs mest av järnmalm samt trä- och pappersvaror. Däremot finns flera stora gränsövergångar inom länet, bl a Haparanda och Riksgränsen.

## 5. Koncentrationsutredningen

---

### 5.1. Koncentrationsutredningens förslag

I detta regeringsuppdrag angavs att den s.k. Koncentrationsutredningens förslag skulle beaktas vid framtagandet av förslaget om koncentration av länsstyrelsernas tillsynsansvar över gränsöverskridande avfallstransporter.

Koncentrationsutredningens uppdrag var enligt regeringens direktiv att analysera koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet. Utifrån analysen lämnades förslag på verksamheter som skulle kunna koncentreras till en eller flera länsstyrelser. (Ds 2007:28)

Utredningen definierade kärnverksamhet som alla typer av verksamhet som länsstyrelsernas ansvarar för enligt särskilda bestämmelser i författningar.

Syftet med ökad koncentration och samordning är att åstadkomma en högre effektivitet och att säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet. Utredningen konstruerade en vägledning för att bedöma lämpligheten i att koncentrera en verksamhet. Vägledningen formulerades som ett antal kriterier som verksamheten bör prövas emot.

Med utgångspunkt i kriterierna bedömde utredningen att det är motiverat att koncentrera en verksamhet som kännetecknas av att den har:

*Behov av likformigt utförande över landet*

*Begränsat samband med länsstyrelsernas övriga kärnverksamhet*

*Begränsad betydelse för länsstyrelsernas uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen (följa länets tillstånd och informera regeringen)*

*Låg besöksfrekvens*

*Få externa besök*

*Begränsat behov av lokal kännedom*

*Liten omfattning och hög komplexitet*

Av dessa kriterier ska de tre första vara uppfyllda för att en koncentration ska vara motiverad. De övriga bör vara uppfyllda.

Utredningen föreslog koncentration av länsstyrelsernas verksamhet inom en lång rad områden, däribland Transport av avfall och farligt avfall. Tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter togs dock inte upp.

Utredningen bedömde att koncentration som huvudprincip bör göras till ett antal länsstyrelser som så långt som möjligt överensstämmer med den statliga regionala organisation som Ansvarskommittén förslög. Delvis med utgångspunkt i Ansvarskommitténs förslag bedömde Koncentrationsutredningen att sju länsområden, vart och ett bestående av flera län, bör utgöra utgångspunkt för koncentration. Samma län bör enligt koncentrationen väljas för koncentration av samtliga verksamheter som man väljer att koncentrera så att man får en tydlig fördelning av länsstyrelsernas arbetsuppgifter. Fördelarna blir att en överskådlig och anpassning till Ansvarskommitténs förslag. En nackdel kan vara

att det inte blir helt anpassat efter verksamheternas karaktär. Förslaget innebär också att några länsstyrelser får en särställning gentemot de övriga länsstyrelserna.

Område	Omfattar länen	Ansvarig länsstyrelse
Norra Norrland	Norrbottnen, Västerbotten	Länsstyrelsen i Norrbottens län
Södra Norrland	Jämtland, Västernorrland	Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Norra Mellansverige	Gävleborg, Dalarna, Örebro, Värmland	Länsstyrelsen i Dalarnas län
Stockholm-Mälardalen	Stockholm, Uppsala, Södermanland, Västmanland, Gotland	Länsstyrelsen i Stockholms län
Västra Götaland	Västra Götaland, Halland	Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Östra Götaland	Östergötland, Jönköping, Kalmar	Länsstyrelsen i Östergötlands län
Sydsverige	Skåne, Blekinge, Kronoberg	Länsstyrelsen i Skåne län

Dessa områden och ansvariga länsstyrelser har sedan även pekats ut som troliga koncentrationslän för prövning av miljöfarlig verksamhet ("storMPD-län") i en remiss från Miljödepartementet i mars 2011.

## 5.2. Tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter relaterat till Koncentrationsutredningens förslag.

De kriterier som Koncentrationsutredningen satt upp för att det ska vara lämpligt att helt koncentrera en verksamhet till ett fåtal län har tillämpats nedan på tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter. Det gav följande resultat.

<i>Kriterium</i>	<i>Tillämpbart på tillsyn av gränsöverskridande avfallstransporter i hamnar och gränsövergångar.</i>	<i>Kommentar</i>
Behov av likformigt utförande över landet	Ja	Stort behov finns av samordning etc.
Begränsat samband med länsstyrelsernas övriga kärnverksamhet	Tveksamt	



Begränsad betydelse för länsstyrelsernas uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen	Ja	
Låg besöksfrekvens	Ja	Få besök utifrån.
Få externa besök	Nej	Tillsynen kräver besök på plats. I och med de ändrade klareringskraven i hamnarna kommer fler och fler av besöken att ske där godset lastas, runt om i länen.
Begränsat behov av lokal kännedom	Tveksamt	Se ovan
Liten omfattning och hög komplexitet	Ja, fast omfattningen kommer troligtvis att öka.	Hög komplexitet kräver att några län blir mer kunniga. Alla län bör dock ha en viss kunskapsnivå inom området.

Av ovanstående jämförelse framkommer att en koncentration av tillsynen enligt avfallstransportförordningen EG nr 1013/2006 kan vara möjlig även om inte alla kriterier uppfylls till fullo. Det finns dock olika skäl som talar emot att koncentrationen av tillsynen skulle ske till de sju län som pekas ut som koncentrationslän i Koncentrationsutredningen. Dessa skäl är bl a beroende på var de största hamnarna och gränsövergångarna är belägna i landet samt var erfarenhet av denna typ av tillsyn har byggts upp. Se vidare i avsnitt 7.2.1.

## 6. Hur får vi en effektivare tillsyn?

---

### 6.1. Samverkan en viktig del i tillsynsarbetet

För att den operativa tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter ska fungera bra och effektivt är det nödvändigt att tillsynsmyndigheterna har en nära samverkan med varandra och med andra myndigheter såsom tull, polis, kustbevakning och miljöåklagare.

#### 6.1.1. Regionala samverkansgrupper

##### Samverkan i Västra Götalands län

I Västra Götalands län bildades i samband med att de nya straffbestämmelserna för gränsöverskridande avfallstransporter trädde i kraft den 1 maj 2010 en samverkansgrupp för GRÖT-frågor. Denna grupp består av personer från Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Länsstyrelsen och Göteborgs Stad. Syftet med gruppen är att i samverkan uppnå en effektiv brottsbekämpning i fråga om illegala gränsöverskridande avfallstransporter. Gruppen träffas regelbundet för att diskutera olika frågeställningar och har bland annat tagit fram rutiner för att på bästa möjliga sätt uppnå ett bra resultat när det gäller att förhindra illegala avfallstransporter.

Vid varje misstänkt stoppad avfallstransport vet inblandade myndigheter sina olika roller och hur man ska gå vidare med ärendet. Detta innebär att tillsynsarbetet går fortare och blir mer effektivt.

Nedan redovisas som exempel hur samarbetet mellan Länsstyrelsen i Västra Götaland, tull, polis och åklagare fungerar sedan 2010.

1. Tullverket kontakter Länsstyrelsen om en misstänkt illegal avfallsexport upptäcks av tullen (detta sker oftast genom att Tullverket selekterar i exportflödet igenom att granska tulldeklarationer m m).
2. Länsstyrelsen får av Tullverket de relevanta uppgifter som behövs och ev. bilder på hur det ser ut i containern och bedömer därefter om det kan röra sig om en misstänkt illegal avfallsexport. Bedömer Länsstyrelsen att det kan vara en illegal avfallsexport åker Länsstyrelsen tillsammans med Tullverket till platsen där containern finns (i hamn eller utanför hamn). Om tillsyn ska ske utanför hamnområdet tar länsstyrelsen kontakt med miljökontoret i aktuell kommun, som bereds möjlighet att delta vid inspektionen.
3. På platsen öppnas containern och innehållet kontrolleras i den mån det går. Bilder tas vid öppnandet av containern samt på det innehåll man kan se i containern. Länsstyrelsen gör därefter en bedömning om det kan röra sig om avfall som inte är tillåtet att skicka till det land som uppgivits i tulldeklarationen. Oftast behöver containern tömmas på sitt innehåll för att man ska kunna göra en utförligare bedömning. Om Länsstyrelsen bedömer att det rör sig om en misstänkt illegal export av avfall tar oftast Tullverket containern med dess innehåll i beslag.

4. Länsstyrelsen skriver därefter en utförlig inspektionsrapport med avfallsbedömning, hänvisning till vad som gäller enligt EG-förordning 1013/2006 m.m. Rapporten skickas därefter tillsammans med tagna bilder med e-post till Tullverket. Ärendet lämnas sedan över till en tullutredare som utreder om det kan vara brott mot smugglingslagen. En miljöåklagare är förundersökningsledare för ärendet.
5. Ibland hävs beslaget av åklagaren. I god tid innan beslaget hävs tar åklagaren kontakt med Länsstyrelsen för fortsatt handläggning av ärendet eftersom innehållet i containern fortfarande är avfall och får därför inte exporteras innan alla regler och krav är uppfyllda. Länsstyrelsen skriver därefter ett beslut med förbud mot export av avfallet samt förelägger om de ytterligare åtgärder som exportören behöver genomföra. Beslutet delges exportören som därefter blir informerad av Tullverket var godset/avfallet kan hämtas.

Ovanstående arbetssätt har hittills fungerat bra bl.a. eftersom man vid tillsynen vet hur man ska agera och har en klar rollfördelning mellan de samverkande myndigheterna.

#### **Samverkan i Stockholms län**

I samverkansgruppen i Stockholms län genomförs gemensam tillsyn med polis, kustbevakningen, arbetsmiljöverket, transportstyrelsen, tullen, kommunen och länsstyrelsen. Sådan tillsyn sker flera gånger per år. Tillsynen utförs oftast på lastbilar vid hamnen men till viss del även på gods på järnväg.

Tillsynens träffsäkerhet att upptäcka brott är mindre vid denna typ av tillsyn än den tillsyn som utövas med tullen och kan liknas vid letande av en nål i en höstack.

Tillsynen sker oftast på lastbilar vid hamnen men ibland även på järnvägsgods. Tillsyn vid hamnen kan ske av både inkommande och avgående godstrafik från färjor. Först genomförs en dokumentationstillsyn med polisen och därefter får chauffören öppna lasten så att en fysisk kontroll av lasten kan genomföras. Flera svårigheter kan uppstå med denna typ av tillsyn såsom språkliga, förvaring av last om godset behöver beslagas, ansvar för godset m.m. Bättre information och mallar (på engelska) behöver utformas.

Länsstyrelsen i Stockholm arbetar även tillsammans med Tullverket i hamnar och utanför hamnar där containers lastas. När en tulldeklarerad last faller ut i tullens system avseende misstanke om gränsöverskridande avfallstransport, kontaktar tullen Länsstyrelsen. Tullen håller i kontakten med exportören eller dylikt under hela inspektionstiden. Inspektion genomförs och foton på innehållet i containern tas av Länsstyrelsen. Om det är en förbjuden transport av avfall skriver Länsstyrelsen ett beslut om förbud av export samt förelägger om vilka ytterligare åtgärder som exportören behöver genomföra. Tullen i Stockholm tar normalt inte avfall i beslag. Tullen får en kopia av Länsstyrelsens beslut och ser därefter till att avfallet hämtas av exportören. Ibland har avfallet transporterats till en destruktionsanläggning, vilket då har övervakats av tullen. Om det finns misstanke om brott med avseende på EU förordningen 1013/2006 anmäls det till miljöåklagaren av Länsstyrelsen.

(Källa, Länsstyrelsen i Stockholms län, Ylva Bjurström)

### **6.1.2. Nationell samverkansgrupp**

Ett av Naturvårdsverkets förslag utifrån regeringsuppdraget 2009 var att det bör bildas en formell samverkansgrupp med berörda myndigheter där man kan planera och samordna tillsynsinsatser vad gäller gränsöverskridande avfallstransporter. Som ett följduppdrag har regeringen därför gett Naturvårdsverket i uppdrag att bilda en nationell samverkansgrupp. Syftet med gruppen är bland annat att förbättra samverkan mellan berörda myndigheter, planera gemensamma tillsynsinsatser och utveckla tillsynsmetodiken. Deltagande i denna samverkansgrupp är Tullverket, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten samt Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland, Skåne, Gävleborg och Norrbottens län. Samtliga myndigheter som deltar i samverkansgruppen har ett gemensamt regeringsuppdrag att ta fram en nationell handlingsplan för tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter.

Utredningen anser att den nationella samverkansgruppen är mycket betydelsefull bl.a. vad gäller samverkan mellan myndigheter samt att gruppen har en viktig roll med att arbeta med strategiska frågor m.m.

### **6.1.3. Hur fungerar tillsynen i andra EU-länder**

I Holland utförs tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter av inspektörer som enbart arbetar med denna tillsyn i nära samarbete med tull och polis. Miljöinspektörerna har samma befogenheter som tullen och kan även ha polisutredares roll. Genom överenskommelse kan myndigheterna utbyta sekretessbelagd information. Både container- och trafikinspektioner av avfallstransporter är stora i Holland.

I Danmark är tillsynen delad mellan Miljöstyrelsen (utgör den centrala nivån) och kommunerna vad gäller efterlevnaden av bestämmelserna i EG-förordning 1013/2006. Från 2007 har Miljöstyrelsen ensamt ansvar för tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter på väg. Vid vägkontroller samverkar Miljöstyrelsen med tull och polis. Tull och polis utför i sitt dagliga arbete även egna kontroller av avfallstransporter men tar hjälp av Miljöstyrelsen eller kommunerna för avfallsbedömning. Kommunerna kontrollerar att deras tillsynsobjekt som exporterar eller importerar avfall följer de regler som gäller enligt EG-förordningen 1013/2006.

### **6.1.4. Vad kan vi göra för att få en effektivare tillsyn i Sverige**

#### **Utökade befogenheter**

- För att Sverige ska få en effektivare tillsyn behöver fler myndigheter såsom Polisen och Kustbevakningen få utökade befogenheter och verktyg för att kunna bistå tillsynsmyndigheten att stoppa illegala avfallstransporter. Tullverket saknar idag befogenhet att stoppa illegala avfallstransporter inom EU. Kustbevakningen skulle kunna vara tillsynsmyndigheten behjälplig med att stoppa misstänkta illegala avfallstransporter inom EU och även beslagta gods som är avfall om de hade denna befogenhet.
- Polismyndigheten bör få befogenheter att hjälpa tillsynsmyndigheten att stoppa misstänkta avfallstransporter på väg. Tillsynsmyndigheten har ingen möjlighet att stoppa fordon och beslagta gods varför polisen har en viktig roll.

### **Resurser**

- Vid beslag av gods riskerar den beslutande myndigheten att få betala för omhändertagande av godset vilket kan innebära stora kostnader. Särskilda resurser bör därför avsättas för de myndigheter som tar avfall i beslag.
- Tillräckliga resurser måste avsättas till de län som enligt utredningens förslag får tillsynsansvaret över gränsöverskridande avfallstransporter.

### **Kompetens**

- Alla myndigheter som ska samverka i frågor som rör gränsöverskridande avfallstransporter bör få bättre kunskap inom detta område t.ex. genom tillsynsvägledning, utbildning, samt genom att delta i olika tillsynsprojekt som rör tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter.
- EG:s avfallstransportförordning 1013/2006 är ett komplicerat regelverk som tar tid att lära sig. För att tillsynsmyndigheten ska kunna utföra en effektiv tillsyn krävs stor kunskap om regelverket och om avfallsdefinitionen.
- Det är av stor vikt att man kontinuerligt arbetar med dessa frågor och utför tillsyn på gränsöverskridande avfallstransporter för att kunna hålla kunskapen aktuell.

### **Samverkansgrupper**

- För att få en effektivare tillsyn bedömer utredningen att det behöver vara ett färre antal tillsynsmyndigheter som arbetar med denna tillsyn.
- Det krävs ett nära samarbete mellan länsstyrelserna, kommunerna, Tullverket, Kustbevakningen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. En stor del av arbetet med gränsöverskridande avfallstransporter består i att få till stånd fungerande samverkan med nämnda myndigheter. Det blir då betydligt enklare och effektivare för både tillsynsmyndigheterna och samverkande myndigheter om de ansvariga tillsynsmyndigheterna begränsas till ett fåtal län. Detta skulle även kunna innebära att man får en mer enhetlig och likriktad tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter.

## 7. Förslag på hur tillsynen bör organiseras

---

Enligt 28 § Miljötillsynsförordning (2011:13) har fr.o.m. den 1 mars 2011 endast de 21 länsstyrelserna numera ansvaret för tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter enligt EG- förordning 1013/2006. Kommunerna har enligt de nya bestämmelserna inte längre något tillsynsansvar över EG- förordning 1013/2006.

Det är troligt att tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter utanför hamnområden kommer att öka. Detta på grund av att godset ska vara tullklarerat och klart innan det får komma in i de flesta större hamnarna i Sverige.

För att förbättra tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter och åtgärda vissa brister som finns föreslår utredningen att en fördelning av tillsynsansvaret mellan länen sker för att få en effektivare tillsyn än den som bedrivs idag.

### 7.1. Förslag på koncentration av tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter

Utredningens bedömning är att tillsynsansvaret över EG förordning 1013/2006 för tillsyn i hamnar och vid gränsövergångar och över den av Tullverket initierade tillsynen utanför hamnområden, bör ligga på följande länsstyrelser:

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Skåne län

En koncentration av tillsynsansvaret enligt utredningens förslag kan förslagsvis genomföras genom en ändring i miljötillsynsförordningen. I förordningen kan då anges vilka länsstyrelser som ansvarar för tillsynen samt i vilken region respektive länsstyrelse ansvarar för att bedriva tillsyn.

#### 7.1.1. *Regionalt ansvar*

De fem ansvariga länsstyrelserna, Norrbotten, Gävleborg, Stockholm, Västra Götaland och Skåne län bör även ges möjlighet att utöva tillsyn vid hamn- och gränsövergångar samt vid den av Tullverket initierade tillsynen utanför hamnområden, förutom i sina egna län även i närliggande län enligt den föreslagna regionala indelningen nedan.

### Förslag på regional indelning

Omfattar länen	Ansvarig länsstyrelse
Norrbottn, Västerbotten	Länsstyrelsen i Norrbottens län
Gävleborg, Dalarna, Jämtland, Västernorrland	Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Stockholm, Uppsala, Södermanland, Örebro, Västmanland, Östergötland, Gotland	Länsstyrelsen i Stockholms län
Västra Götaland, Halland, Jönköping, Värmland	Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Skåne, Kalmar, Blekinge, Kronoberg	Länsstyrelsen i Skåne län

Utredningen har i den mån det varit möjligt försökt att följa Tullverkets indelning vid val av ovanstående län. Detta har bedömts som betydelsefullt vid samverkan mellan Länsstyrelsen och Tullverket för att bl.a. kunna bygga upp ett nära kontaktnät för att få en effektivare tillsyn. Tullverket har en nyckelroll i den gemensamma tillsynen och har den information som är grundläggande för att de operativa tillsynsmyndigheterna ska kunna bedriva en effektiv tillsyn av export till tredje land. Tre av de förslagna länen med föreslagen regionindelning överensstämmer till stor del med Tullverkets regionala indelning, se avsnitt 2.1.5.

#### **7.1.2. Motiv till valet av dessa 5 län**

De flesta av de största hamnarna i Sverige (8 av 10) efter hanterad godsmängd ligger inom de fem län som föreslås ha tillsynsansvaret i hamnar och vid gränsövergångar samt den av Tullverket initierade tillsynen utanför hamnområden. Eftersom det oftast är inom och i närheten av de största hamnarna man hittills stoppat de flesta illegala gränsöverskridande avfallstransporter har detta till viss del fått styra valet av de utvalda ansvariga länen. Det är mycket troligt att det är från de största hamnarna de flesta avfallstransporter går ut från Sverige. Vidare så har Skåne, Stockholm och Västra Götalands län den största färjetrafiken till bl.a. Finland, Tyskland, Estland och Lettland. Gods som transporteras med färjor kan även vara avfall och därför är även färjetrafiken något som tillsynsmyndigheten tillsammans med t.ex. polisen bör utöva tillsyn på.

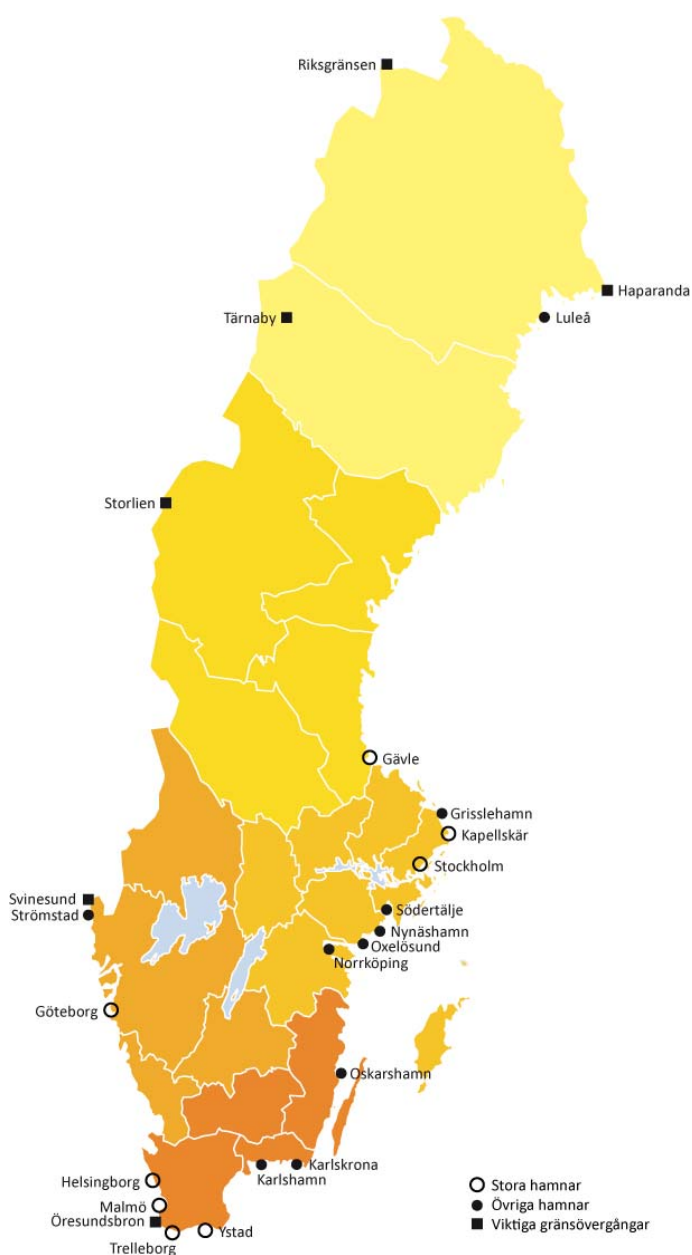
Enligt denna utrednings bedömning är det troligt att vissa länsstyrelser, med nuvarande tillsynsorganisation, kommer att utöva mer tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter än andra länsstyrelser. Detta beroende på att i vissa län finns inga hamnar och/eller gränsövergångar utan godset transporteras troligtvis till de angränsande länen hamnar och då framförallt till de större hamnarna som bl.a. finns i Västra Götaland, Skåne, Stockholm, och Gävleborgs län. Detta kan innebära att det kan bli svårt för vissa länsstyrelser att hålla kunskapen om regelverket kring gränsöverskridande avfallstransporter aktuell eftersom tillsyn troligtvis kommer att bedrivas i liten skala i de län som inte har några hamnar och gränsövergångar.

Det är, som tidigare redovisats, i 4 av de föreslagna 5 länen som de flesta stoppen av illegala avfallstransporter har skett under åren 2009 och 2010. Det är också här som de största hamnarna finns. I Norrbottens län har bl a tillsyn genomförts på

intressanta anläggningar ur avfallsexportsynpunkt. Länsstyrelsen i Norrbotten och polismyndigheten har även samverkat vid väginspektioner.

De fem föreslagna länsstyrelserna är därför de som får anses ha skaffat sig en hel del erfarenhet och kunskap i frågor rörande gränsöverskridande avfallstransporter genom att de har arbetat med sådan tillsyn. Kunskapen för de länsstyrelser som enligt ovan är föreslagna att ha ansvaret för tillsynen i hamnar och vid gränsövergångar kommer att öka genom att man kommer att utöva mer tillsyn och därigenom kunna hålla kunskapen aktuell.

Kartan nedan visar den föreslagna regionindelningen samt var större hamnar (avseende container och trailertrafik) och gränsövergångar är belägna. Uppgifter om hamnarnas storlek är hämtad från dels Trafikanalys och dels från Sveriges hamnars medlemsföretag.





### **7.1.3. Informera och samverka**

Var och en av de fem utvalda länsstyrelserna i Norrbotten, Gävleborg, Stockholm, Västra Götaland och Skåne län bör få ett ansvar att informera och vägleda de länsstyrelser och kommuner som ligger inom respektive läns ansvarsområde enligt den föreslagna regionala indelningen vad gäller frågor om tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter. Dessa 16 länsstyrelser och berörda kommuner bör alltid bli informerade om de misstänkta illegala avfallstransporter som stoppats i respektive län av den tillsynsansvariga länsstyrelsen. De bör även ges möjlighet att delta vid eventuella kontroller som utförs i respektive län. Kopia på eventuella beslut om förbud till export m.m. bör också alltid sändas till berört län och kommun. En nära samverkan bör alltså ske mellan de i förslaget utpekade länsstyrelserna och de övriga 16 länsstyrelserna och kommunerna i dessa frågor.

De 5 föreslagna länsstyrelserna bör även få rollen att samordna tillsynen och tillsynsvägleda mellan de olika myndigheterna som berörs inom respektive region och därutöver fungera som en länk mellan den nationella samverkansgruppen, länsstyrelserna och de lokala tillsynsmyndigheterna. De fem länen bör även ha en vägledande roll i att upprätthålla kunskapen inom området hos de övriga 16 länsstyrelserna.

Vidare behövs en nära samverkan mellan andra berörda myndigheter såsom tull, polis, kustbevakning och åklagare för att få en effektiv tillsyn. Enligt utredningens bedömning är det mest fördelaktigt med ett färre antal länsstyrelser som samverkar med varandra och med tull, polis, kustbevakning och miljöåklagare i dessa frågor. Det behövs en nära samverkan mellan de berörda myndigheterna för att kunna få en effektiv tillsyn inom området och uppnå ett bra resultat.

### **7.1.4. Övriga länsstyrelserns roll**

Tillsynsansvaret över hamnar, gränsövergångar samt den tillsyn utanför hamnområden som är initierad av Tullverket bör enbart ligga på de 5 ovan utpekade länsstyrelserna i Norrbotten, Gävleborg, Stockholm, Västra Götaland och Skåne län.

Alla 21 länsstyrelser bör dock även fortsättningsvis ha kvar den övriga tillsynen över gränsöverskridande avfallstransporter som regleras i EG-förordning 1013/2006 och som berör alla länsstyrelser som tillsynsmyndighet. Det innebär bland annat att länsstyrelsen har tillsyn över sina egna tillsynsobjekt som t.ex. exporterar eller importerar avfall. Länsstyrelserna ska bl.a. kontrollera att EG-förordningens regler följs, t.ex. kravet på bevarande av dokumentation och information enligt vad som sägs i artikel 20 i ovan nämnda förordning m.m.

Vidare ska länsstyrelserna precis som idag kontrollera sina anläggningar som hanterar avfall bl.a. för att förebygga att avfallet tas om hand så nära källan som möjligt och inte riskerar att exporteras till länder som inte har möjlighet att ta hand om avfallet på ett ur miljöskyddssynpunkt riktigt sätt.

Vad gäller kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter på väg och järnväg (dock ej vid hamnar, gränsövergångar och den av Tullverkets initierade tillsynen) föreslås alla 21 länsstyrelserna som tidigare ha kvar sitt tillsynsansvar.

### **7.1.5. Kommunernas tillsynsroll**

Kommunerna har idag inte möjlighet att kontrollera gränsöverskridande avfallstransporter enligt EG:s avfallstransportförordning 1013/2006.

Som tidigare nämnts så regleras kommunernas ansvar över gränsöverskridande avfallstransporter av 26 kapitlet miljöbalken och där framgår att kommunerna utövar tillsynen över avfallshanteringen enligt 15 kapitlet miljöbalken. Detta innebär att kommunernas tillsyn idag enbart utgår från miljöbalkens bestämmelser när det gäller gränsöverskridande avfallstransporter.

Utredningen bedömer att det är av stor betydelse att även kommunerna till viss del kan utöva tillsyn över EG-förordningen 1013/2006. Bland annat bör kommunerna ges möjlighet att på sina tillsynsobjekt (C och U, samt A och B om dessa delegerats) som exporterar eller importerar avfall t.ex. kunna kontrollera att kravet på bevarande av dokumentation och information uppfylls enligt artikel 20 i EG-förordning 1013/2006. Vidare bör kommunerna även ha möjlighet att på sina tillsynsobjekt kunna ta ut miljöstraffavgift för en överträdelse av artikel 20 i ovan nämnda förordning.

Det bedöms inte som särskilt effektivt om länsstyrelserna ska besöka alla kommunernas tillsynsobjekt som exporterar eller importerar avfall för att kontrollera att ovanstående krav på dokumentation m.m. följs.

Kommunerna bör enligt utredningens bedömning dock inte ha tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter på väg, järnväg etc utan enbart på sina tillsynsobjekt. Detta för att bl.a. undvika att de samverkande myndigheterna såsom t.ex. polisen ska behöva bygga upp ett kontaktnät och samverka med 290 kommuner och 21 länsstyrelser då detta måste anses vara ineffektivt. För en väl fungerande operativ tillsyn är nära samverkan nödvändig. Vidare kan delat operativ tillsyn innebära vissa problem om tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter ska bedrivas i stor skala bl a på grund av att länsstyrelse och kommun har olika uppdragsgivare. Kommuner och länsstyrelser har idag inget gemensamt planeringsförfarande, vilket kan göra det svårare att arbeta gemensamt.

För att kommunerna ska få en viss tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter enligt vad som föreslås ovan, krävs att en ändring sker i Miljötillsynsförordningen. Hur den ändringen bör formuleras har dock inte utretts i detta uppdrag.

#### **7.1.6. Konsekvenser av förslaget**

Om ett färre antal länsstyrelser kontinuerligt arbetar med tillsyn över gränsöverskridande avfallstransporter i samverkan med tull, polis, kustbevakning m.fl. ökar kompetensen inom området, och kan lättare upprätthållas, vilket innebär att tillsynen blir mer effektiv.

Samverkan med andra myndigheter såsom tull, polis, kustbevakning m.fl. blir enklare med ett färre antal ansvariga tillsynsmyndigheter. Arbetsrelationer byggs lättare upp, en arbetsordning kan i samverkan gemensamt tas fram m.m.

Ett utpekad tillsynsansvar över gränsöverskridande avfallstransporter bedöms leda till att de ansvariga tillsynsmyndigheterna tar ett större ansvar för att utöva sådan tillsyn.

Tillsynen kan förhoppningsvis bedrivas på ett likriktat sätt eftersom en nära samverkan kommer att ske mellan de 5 tillsynsansvariga länen och de samverkande myndigheterna.

För att bedriva tillsyn i en omfattning som svarar mot behoven behöver tillsynsinsatserna öka jämfört med den tillsyn som skett hittills. Med en koncentration av tillsynsansvaret till fem utpekade länsstyrelser kommer särskilda utökade resurser för detta att behövas. Om de resurser som i dagsläget finns avsatta för denna tillsyn skulle behöva delas upp på 21 länsstyrelser skulle detta innebära att varje länsstyrelse skulle få ett sådant begränsat belopp att det skulle bli svårt att prioritera och genomföra sådan tillsyn.

Nackdelarna med att fem länsstyrelser får tillsynsansvar enligt ovan nämnda förslag får anses vara små i jämförelse med hur tillsynen bedrivs i dag. Avståndet till närliggande läns hamnar och gränsövergångar samt annan initierad tillsyn av Tullverket kan dock komma att innebära fler och längre resor för den länsstyrelse som har tillsynsansvaret.

Det finns även andra möjligheter än att åka till platsen där godset finns för att bedöma om en tulldeklarerad container som står utanför hamnområde är otillåten eller ej. Detta kan göras igenom att Tullverket vid sin varuundersökning av godset åker till platsen och dokumenterar innehållet i containern. Därefter kan Tullverket skicka över foton och andra relevanta uppgifter till tillsynsmyndigheten som då oftast kan bedöma om det är fråga om en otillåten export av avfall. Detta arbetssätt spar mycket tid. Skulle det visa sig att det kan vara en otillåten avfallstransport behöver dock tillsynsmyndigheten åka till platsen där containern finns. Länsstyrelsen i Västra Götaland arbetar redan idag på detta sätt tillsammans med Tullverket och ser det som ett effektivt arbetssätt.

## **7.2. Andra möjliga fördelningar av tillsynsansvaret**

### **7.2.1. Utifrån Koncentrationsutredningens förslag**

I Koncentrationsutredningen förslås att viss tillsyn hos länsstyrelserna kan koncentreras till 7 län; Stockholm, Västra Götaland, Skåne, Östergötland, Dalarna, Västernorrland och Norrbotten.

Av de sju län som pekas ut som lämpliga koncentrationslän anser utredningen att det inte är befogat att tillsynen koncentreras till Dalarna, Östergötland och Västernorrland.

I Koncentrationsutredningen utgör Dalarna, Gävleborg, Örebro och Värmland ett ”distrikt” med Dalarna som huvudansvarigt län. Dalarnas län får anses mindre lämpligt som ansvarig för tillsynen eftersom länet saknar hamn eller större gränsövergång. I Gävleborg däremot återfinns ett flertal hamnar, varav Gävle hamn utgör en av Sveriges största containerhamnar. Hamnen har i princip hela södra Norrland, Dalarna, Uppland och delar av Värmland och Mälardalen som upptagningsområde. Vidare sker omfattande transporter i området eftersom Ostkustbanan, Bergslagsbanan och Norra stambanan samt E4:an och Riksväg 80 möts här. Den omfattande containerexporten och transportererna på väg och järnväg motiverar även en koncentration av tillsynsansvaret till Gävleborgs län framför Västernorrlands län, mängden exportgods i containrar är avsevärt mycket större och transportarbetet är generellt mer omfattande i Gävleborgs län. Utifrån dessa aspekter bedömer utredningen att tillsynsverksamheten bör utgå från Gävleborgs län.

Östergötland pekas också ut som koncentrationslän av Koncentrationsutredningen.

Omfattningen av denna tillsyn inom Östergötlands län bedöms, enligt vad som är känt idag, som inte alltför omfattande utan att den kan skötas från Stockholm län som har stor erfarenhet av denna slags tillsyn. Norrköpings hamn bedöms inte vara av den storleken att behovet av tillsyn där kan anses bli av den omfattningen att tillräcklig kompetens och erfarenhet kan upprätthållas. Utredningen har bedömt att Stockholms län kan ha huvudansvaret för tillsynen över hamnar och gränsövergångar även i Östergötland samt att Jönköping och Kalmar län fördelas på Västra Götaland respektive Skåne.

Även för Västernorrland gäller enligt utredningens uppfattning liknande förhållanden, avseende att upprätthålla kompetens, eftersom mängden exportgods i containrar från Västernorrland är betydligt mindre än från exempelvis Gävleborgs län.

Utredningen bedömer att det är fullt möjligt att koncentrera tillsynsverksamheten till de sju län som utpekats i Koncentrationsutredningen, men att Gävleborg i sådana fall ska ersätta Dalarna. Att koncentrera verksamheten till sju län ska vägas mot att det krävs mer resurser eftersom varje utpekat län måste ha en viss basnivå för att tillsynen ska fungera. Tillsynsansvaret bör enligt utredningen i första hand ligga vid länsstyrelserna i de län som har de största hamnarna och gränsövergångarna. Tillsynsansvaret över hamnar och gränsövergångar samt den av tullen intierade tillsynen utanför hamnområden, bör heller inte spridas på alltför många enligt tidigare redovisade slutsatser. Utredningen föreslår därför att tillsynsansvaret inte utgår från Koncentrationsutredningens förslag.

### **7.2.2. Tillsynsansvar hos samtliga 21 länsstyrelser**

Ett annat alternativ är att låta samtliga 21 länsstyrelser behålla hela tillsynsansvaret enligt EG:s avfallstransportförordning.

- Huvudargumenten mot ett sådant förslag är, enligt utredningen, kravet på att upprätthålla en kompetens inom området vilket man får om tillsynen bedrivs med viss omfattning och regelbundenhet. Då omfattningen av tillsynen i vissa län skulle bli av väldigt liten omfattning kommer det att bli svårt att upprätthålla kompetens samt likaså att bygga upp en fungerande samverkan med andra aktörer inom området. Vissa län saknar dessutom helt hamnar och större gränsövergångar, varför det får anses inte vara relevant för dessa länsstyrelser att ha ett fullt tillsynsansvar för dessa frågor.
- De ekonomiska resurserna som finns tillgängliga för denna tillsyn skulle då behöva delas på alltför många myndigheter vilket troligen skulle innebära att varje länsstyrelse skulle få ett så pass begränsat tillskott av resurser att det skulle bli svårt att kunna genomföra en fungerande tillsyn. Utredningen anser det vara bättre att de begränsade resurserna fördelas på ett mindre antal län för att det ska kunna leda till en verklig förstärkning av tillsynen.

## 8. Finansiering

Enligt regeringsuppdraget skall denna utredning även innehålla en bedömning av resursbehov för berörda länsstyrelser. De 5 län som enligt vårt förslag kommer att ha ansvar för tillsynen enligt EG-förordningen kommer att få en ökad arbetsbörda och kostnad för att bedriva föreslagen tillsyn. För att bedriva tillsynen i en omfattning som i någon mån svarar mot behovet är det troligt att insatserna behöver öka jämfört med de tillsynsinsatser som skett hittills.

Kostnaderna utgörs främst av personalkostnader. Därutöver behövs ekonomiska resurser för resor, vilket kan förmodas komma att öka med en koncentration av tillsynen till ett fåtal län. Det kommer troligen också uppkomma vissa kostnader för utrustning, kläder etc.

En grov uppskattning av personalbehovet i de berörda länen har gjorts utifrån storlek på hamnarna inom respektive läns område samt hur stora tillsynsinsatserna i respektive län varit hittills. Kostnaden för ett personår har antagits uppgå till 900 000 kronor. Kostnader för resor etc styrs bland annat av storleken på ansvarsområdet men är även beroende av arbets sätt.

Västra Götalands län bedöms ha det största resursbehovet då Göteborgs hamn är den klart största hamnen i landet med bl a 2/3 av all containertrafik. För Västra Götalands län tillkommer även, enligt denna utrednings förslag, ansvaret för tillsynen i ytterligare tre län. Stockholms och Skåne läns resursbehov motiveras av att de får ansvar för ett större antal län med tillsammans flera större hamnar och gränsövergångar (Skåne). I Skåne har på senare år containervolymer ökat avsevärt och bedöms fortsätta öka. Tillsynen kommer därför att kräva ökade insatser.

Antalet hamnar och mängden gods som exporteras är inte lika stort inom Gävleborgs och Norrbottens ansvarsområden. Resursbehovet för dessa län motiveras ändå av de långa avstånden som gör att tillsynen kan bli tidskrävande.

Länsstyrelse	Personalbehov (årsarbetskraft)	Uppskattad personalkostnad per år (miljoner kronor)	Kostnader för resor, utrustning etc. 5 % av personalkostnaden	Total kostnad per län
Västra Götaland	2	1,8	90 000 kr	1,9 milj. kr
Stockholm	1,5	1,35	67 500 kr	1,4 milj. kr
Skåne	1,5	1,35	67 500 kr	1,4 milj. kr
Gävleborg	1	0,9	45 000 kr	945 000 kr
Norrbotten	1	0,9	45 000 kr	945 000 kr
Summa	7	6,3	315 000	6,6 milj kr

Då tillsynen ännu befinner sig i ett uppbyggnadsskede är det för närvarande mycket svårt att avgöra hur stort resursbehovet egentligen är. Mycket tid kommer att behövas för resor, kompetensutveckling samt uppbyggande av fungerande nätverk för samverkan inom området med övriga berörda myndigheter. I arbetsuppgifterna kommer även att ingå att delta i nationell samverkansgrupp samt att ha ett ansvar för information och vägledning av övriga berörda län och kommuner.

Om tillsynen skulle fördelas på ytterligare två län, t ex Västernorrlands och Östergötlands län i enlighet med Koncentrationsutredningens förslag, skulle ännu mer resurser behöva tillföras. Även dessa län skulle då behöva personalresurser i storleksordningen 1 årsarbetskraft per län. Detta skulle ge ett personalbehov på totalt 9 årsarbetskrafter i landet till en kostnad på ca 8,1 miljoner kronor samt övriga kostnader på totalt ca 400 000, vilket ger en totalkostnad på 8,5 miljoner kronor för tillsynen.

Länsstyrelse	Personalbehov (årsarbetskraft)	Uppskattad personalkostnad per år (miljoner kronor)	Kostnader för resor, utrustning etc. 5 % av personalkostnaden	Total kostnad per län
Västra Götaland	2	1,8	90 000 kr	1,9 milj. kr
Stockholm	1,5	1,35	67 500 kr	1,4 milj. kr
Skåne	1,5	1,35	67 500 kr	1,4 milj. kr
Gävleborg	1	0,9	45 000 kr	945 000 kr
Norrbottn	1	0,9	45 000 kr	945 000 kr
Östergötland	1	0,9	45 000 kr	945 000 kr
Västernorrland	1	0,9	45 000 kr	945 000 kr
Summa	9	8,1	405 000	8,5 milj. kr

## 9. Inkomna remissyttranden

---

## 10. Referenser

---

1. Koncentrationsutredningen (Ds 2007:28)
2. Transporter av avfall över gränserna, utvärdering av brister, svårigheter och förutsättningar i den operativa tillsynen (2010) Naturvårdsverket Rapport 6347
3. Gränsöverskridande avfallstransporter - brister i tillsyn och förslag på åtgärder (2010), Naturvårdsverkets PM 644-182-09 RT
4. Sjötrafik 2010, Trafikanalys statistik 2011:8
5. Sjötrafik 2009 helår, Trafikanalys statistik 2010:5







**LÄNSSTYRELSEN**  
**VÄSTRA GÖTALANDS LÄN**