



***”Man begår inte miljö-
brott för att man hatar
miljön, man gör det för
att tjäna pengar.”***

En analys av strukturella
sårbarheter i arbetet mot
organiserad brottslighet
inom avfallsbranschen

Evelina Davidsson

Uppdragsgivare: Högskolan i Gävle
Författare: Evelina Davidsson
Layout och formgivning: Johanna Tham
Foto: Unsplash

***”Man begår inte miljö-
brott för att man hatar
miljön, man gör det för
att tjäna pengar.”***

En analys av strukturella
sårbarheter i arbetet mot
organiserad brottslighet
inom avfallsbranschen

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	7
Inledning	10
Avfallssystemets struktur och ansvarsfördelning.....	11
Syfte och frågeställningar	17
Operationalisering och avgränsningar	18
Metod och material	20
Analysmodell.....	22
Resultat och analys	27
Sårbarheter på samhällsnivå	27
Sårbarheter på organisationsnivå.....	36
Sårbarheter på individnivå.....	44
Sårbarheter i rutin- och kontrollnivån	49
Fördjupad syntes av samverkande sårbarheter	53
Slutsatser	59
Rekommendationer	64
Referenser	66

Förord

Organiserad brottslighet inom avfallssektorn har internationellt uppmärksammats som ett strategiskt viktigt verksamhetsområde för kriminella aktörer. Avfallsmarknaden kännetecknas av stora ekonomiska värden, komplexa flöden, långa aktörskedjor samt betydande reglerings- och kontrollutmaningar. Sammantaget skapar dessa förhållanden ett handlingsutrymme där gränsyterna mellan legal och illegal verksamhet kan utnyttjas. Konsekvenserna kan bli omfattande i form av miljö- och hälsoskador, snedvriden konkurrens, stora samhällsekonomiska kostnader och ett urholkat förtroende för offentliga institutioner och kontrollsystem.

Frågan har under senare år fått en allt tydligare plats på den svenska dagordningen. Samtidigt kvarstår betydande kunskapsbehov. För att effektivt kunna förebygga, upptäcka och bekämpa organiserad avfallsbrottslighet krävs inte bara kunskap om enskilda brottsupplägg och aktörer. Det behövs också en samlad förståelse av de strukturer, regelverk och kontrollmekanismer som gör brottsligheten möjlig, lönsam och svår att upptäcka.

Denna rapport bidrar med just ett sådant perspektiv. Genom intervjuer med företrädare för tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter, kommuner och andra centrala funktioner analyseras de strukturella sårbarheter i styrningen, tillsynen och kontrollen av avfallsverksamhet som kan utnyttjas av organiserad brottslighet. Rapporten visar att sårbarheterna inte kan hänföras till en enskild aktör eller brist, utan återfinns på flera nivåer och ofta förstärker varandra. Otydliga regelverk, fragmenterad ansvarsfördelning, begränsade resurser, brister i informationsdelning och spårbarhet samt ett starkt beroende av tillit och egenkontroll skapar tillsammans förutsättningar som kan utnyttjas av oseriösa och organiserade aktörer.

En viktig slutsats är därför att organiserad avfallsbrottslighet behöver förstås som ett strukturellt problem. När flera skydds- och kontrollager samtidigt uppvisar svagheter ökar möjligheterna att bedriva lönsamma brottsupplägg med förhållandevis låg risk för upptäckt och lagföring.

Rapporten tydliggör därmed behovet av både förstärkt operativ kapacitet och mer långsiktiga strukturella reformer som stärker den samlade förmågan att förebygga, upptäcka och motverka brottslighet inom avfallssektorn.

Rapporten har tagits fram inom ramen för det ESF-finansierade projektet Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB). Arbetet har också genomförts i samverkan med forskningsprogrammet Mistra CLEAN.

Jag vill rikta ett varmt tack till alla myndighetsföreträdare och andra sakkunniga som har bidragit med erfarenheter, perspektiv och kunskap. Deras medverkan har varit avgörande för att synliggöra hur sårbarheter uppstår och samverkar i praktiken. Framför allt vill jag rikta ett stort tack till rapportförfattaren Evelina Davidsson för ett angeläget och betydelsefullt arbete.

Amir Rostami
Professor i kriminologi
Sverige mot organiserad brottslighet (SMOB)

Sammanfattning

Denna rapport analyserar strukturella sårbarheter i det svenska avfallssystemet i relation till organiserad avfallsrelaterad brottslighet. Analysen bygger på 20 semistrukturerade intervjuer med representanter från tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter, kommuner och andra centrala funktioner inom avfallsområdet. Syftet har varit att identifiera vilka delar av systemet som möjliggör, underlättar eller försvårar upptäckt och bekämpning av organiserad avfallsbrottslighet.

Resultatet visar att sårbarheterna är omfattande och återfinns på flera nivåer samtidigt – i lagstiftning, styrning, tillsyn, informationsdelning, kontrollsystem och praktiskt myndighetsarbete. Tillsammans skapar dessa förhållanden förutsättningar för organiserade och ekonomiskt motiverade aktörer att utnyttja brister i kontroll och ansvarsfördelning för att generera stora brottsvinster med relativt låg risk för upptäckt eller lagföring.

Ett centralt resultat är att dagens avfallssystem i hög grad bygger på tillit och egenkontroll. Verksamhetsutövare förväntas själva klassificera avfall, följa regelverk och lämna korrekta uppgifter till tillsynsmyndigheter. Samtidigt beskriver intervjupersonerna att kontrollnivån i många delar är otillräcklig och att regelverken är komplexa, otydliga och möjliga att utnyttja strategiskt. Kombinationen av höga ekonomiska incitament, låg upptäcktsrisk och begränsade sanktioner gör att avfallsbrottslighet i flera avseenden framstår som ett rationellt och lönsamt upplägg.

Analysen visar också att ansvarsfördelningen mellan myndigheter är fragmenterad och att samverkan och informationsdelning ofta är personberoende. Ingen enskild aktör har överblick över hela avfallsflödet eller fullt ansvar för området som helhet. Resurs- och kompetensbrister inom både tillsyn och brottsbekämpning bidrar till att systemet har begränsad förmåga att upptäcka och hantera organiserade brottsupplägg.

Samtidigt visar rapporten att sårbarheterna inte enbart förekommer i förhållande till organiserade kriminella nätverk i traditionell mening.

Även etablerade och i övrigt legitima verksamheter bedöms ha ekonomiska incitament för att tänja på regelverket.

Rapporten visar vidare att dagens kontrollsystem i stor utsträckning är administrativa och dokumentbaserade, medan den fysiska tillsynen är begränsad. Brister i spårbarhet, underrättelsearbete och tekniska system gör det svårt att följa avfall genom hela kedjan. Intervjupersonerna beskriver hur oseriösa aktörer utvecklar strategier för att kontinuerligt anpassa sig till myndigheternas arbetssätt genom exempelvis forumshopping, manipulation av dokumentation och utnyttjande av skillnader i tillämpning i lagstiftning mellan kommuner.

Sammantaget pekar analysen på att avfallsbrottslighet av organiserade aktörer inte ska förstås som isolerade lagöverträdelser, utan som ett systemproblem där sårbarheter på flera nivåer samverkar och förstärker varandra. För att stärka systemets robusthet krävs därför både kortsiktiga kapacitetshöjande åtgärder och mer långsiktiga strukturella reformer. Intervjupersonerna efterfrågar bland annat stärkt tillsyn, förbättrad informationsdelning, stärkt samverkan och samhandlingsförmåga, ökad spårbarhet av avfall, höjdakompetensnivåer, bättre underrättelseförmåga samt förändringar i regelverk och tillståndprocesser. Flera menar också att dagens tillitsbaserade system behöver utvecklas mot ett mer verifierande och kontrollorienterat arbetssätt för att minska möjligheterna till systematiskt regelutnyttjande.

**Avfallsbranschen
beskrivs som särskilt
attraktiv för organiserad
brottslighet då risken
att bli upptäckt är liten,
medan brottsvinsterna
är höga.**

Inledning

När Riksrevisionen (2015, s. 10–12) granskade tillsynen av transporter med farligt avfall upptäcktes avgörande brister. I rapporten skrev Riksrevisionen att ”systemet inte är tillräckligt effektivt för att säkerställa efterlevnaden av lagstiftningen på området”. Riksrevisionen påpekade särskilt att det fanns luckor i tillsynen, att spårbarheten på avfall var dålig, att arbetssätt bedömdes vara ineffektiva, samt att oseriösa aktörer sannolikt inte avskräcks av de sanktioner som finns att ta till på området.

Några år senare fick flera svenska myndigheter¹ i uppdrag av regeringen att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrott (Regeringskansliet, 2022). När uppdraget slutredovisades i början av 2026 konstaterades att flera av bristerna som Riksrevisionen upptäckt kvarstod helt eller delvis (Naturvårdsverket m.fl., 2026). Kunskapsnivån om gränsöverskridande avfallstransporter är fortsatt alltför låg, vilket innebär otillräcklig tillsyn och ineffektivt arbete. Även brister i spårbarheten kvarstod. I slutredovisningen framkom flera förslag på åtgärder för att stärka arbetet mot avfallsbrott. Bland förslagen nämndes att se över hur länsstyrelserna följer upp och utvärderar kommunernas miljötillsyn, ändringar i miljöbalken, förtydliga vägledning och rutiner för anmälان av vissa avfallsbrott, samt utveckla vägledning om avfallsbedömning. I rapporten framhölls att arbetet inom regeringsuppdraget bidragit till ökad förståelsen för olika myndigheters roller och ansvar, men att det behövdes ytterligare förändringar som omfattar hela rättskedjan för att förebygga och öka upptäckten av avfallsbrott. Slutredovisningen pekade på att mycket arbete återstod för att säkerställa ett robust system som både kan förebygga och upptäcka avfallsbrottslighet – i synnerhet den där organiserad brottslighet är engagerad – i högre utsträckning.

Det aktuella kunskapsläget om organiserad brottslighet inom avfallsbranschen har under starten av 2026 belyst ur flera aspekter i fyra olika rapporter som tagits fram inom ramarna för EcoCrim-projektet -

¹ Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket samt länsstyrelserna i Gävleborgs län, Norrbottens län, Skånes län, Stockholms län och Västra Götalands län

(Acta Publica, 2026; Davidsson, 2026; Hartwig m.fl., 2026; Polismyndigheten, 2026). Avfallsbranschen beskrivs i dessa rapporter som särskilt attraktiv för organiserad brottslighet då risken att bli upptäckt är liten, medan brottsvinsterna är höga – i paritet med narkotikahandeln. Därtill framkommer det att det finns stora kunskapsluckor i varför rättsväsendet idag inte upptäcker och/eller bekämpar dessa brottstyper i högre utsträckning, samt att det är oklart vad som skulle krävas för att den förmågan skulle stärkas.

Som en följd av EcoCrim-projektets rapporter kom det önskemål från Operativa rådet om att analysera vilka strukturella sårbarheter som finns i systemet kring avfall i Sverige idag. Denna rapport är ett resultat av en sårbarhetsanalys baserad på 20 intervjuer med olika nyckelfunktioner i nuvarande system.

Avfallssystemets struktur och ansvarsfördelning

Det svenska avfallssystemet är uppdelat i en flernivåstruktur där ansvar för reglering, tillståndsprövning, tillsyn och brottsbekämpning fördelas mellan flera myndigheter. Systemet utgår ifrån miljöbalken (1998:808), EU-rättsliga regelverk samt ett antal förordningar och föreskrifter som reglerar hur avfall ska klassificeras, transporteras, behandlas och kontrolleras. Avfallssystemet omfattar både offentliga och privata aktörer, där stora delar av den praktiska avfallshantering utförs på en konkurrensutsatt marknad av privata företag eller kommunala bolag.

Kedjan av aktörer i avfallssystemet är omfattande och innefattar allt från avfallsproducenter och transportörer till mellanlagring, sortering, återvinning, deponering och export. Därtill finns ett stort antal underentreprenörer och specialiserade verksamheter som på olika sätt är inblandade i avfallshantering, vilket bidrar till en komplex marknadsstruktur där ansvar ibland kan vara svåra att överblicka. Särskilt bygg- och rivningsavfall, masshantering och gränsöverskridande avfallstransporter har identifierats som områden där kontrollutmaningar och sårbarheter kan uppstå (Naturvårdsverket m.fl., 2026; Baird m.fl., 2014).

Reglering och tillsyn inom avfallsområdet är decentraliserad. Naturvårdsverket har ett övergripande nationellt ansvar för vägledning, föreskrifter och samordning inom avfallsområdet. Myndigheten fungerar även som central kunskapsmyndighet och ansvarar för att utveckla nationella strategier och samverkansformer mot avfallsrelaterad brottslighet. Länsstyrelserna har ett regionalt ansvar och bedriver tillsyn över vissa större eller mer komplexa verksamheter, samt ger tillsynsvägledning till kommunerna. Kommunerna och de kommunala miljöförvaltningarna ansvarar i sin tur för en stor del av den operativa tillsynen enligt miljöbalken och utgör ofta den första myndighetsnivån som identifierar brister eller misstänkta överträdelser.

Tillståndssystemet för miljöfarliga verksamheter är uppdelat i olika verksamhetsklasser beroende på verksamhetens omfattning och miljöpåverkan (Miljöprövningsförordningen, 2013:251; Naturvårdsverket, u.å.). För så kallade A-verksamheter krävs tillstånd från mark- och miljödomstol. Dessa verksamheter bedöms ha särskilt stor miljöpåverkan eller komplexitet. För B-verksamheter krävs tillstånd från länsstyrelsen i respektive län eller särskilt utpekade länsstyrelser. C-verksamheter är anmälningspliktiga och kräver endast anmälan till den kommunala tillsynsmyndigheten innan verksamheten får bedrivas. Därutöver finns även så kallade U-verksamheter, vilka varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. U-verksamheter omfattas dock fortfarande av miljöbalkens allmänna hänsynsregler och kan bli föremål för tillsyn om verksamheten orsakar eller riskerar att orsaka miljöskada. Verksamheterna kan dock vara svårare för tillsynsmyndigheter att identifiera och kontrollera.

En central del av tillsynssystemet regleras genom Miljöbalkens 26 kap. 2 §, där det framgår att tillsynsmyndigheter skyndsamt ska anmäla misstanke om brott till polis eller åklagare när det finns anledning att anta att ett miljöbrott har begåtts. Underlåtenhet att göra detta kan i vissa fall medföra straffrättsligt ansvar för tjänstepersoner. Detta har tydliggjorts genom rättspraxis, bland annat i mål B 3204-02 där ledamöter i Enköpings kommun dömdes för att inte ha anmält misstanke om brott enligt miljöbalken.

Parallellt med tillsynssystemet finns flera brottsbekämpande myndigheter med ansvar för att förebygga, utreda och lagföra avfallsrelaterad brottslighet. Polismyndigheten ansvarar för det operativa brottsutredande arbetet och samverkar ofta med tillsynsmyndigheter i miljöbrottsärenden. Åklagarmyndigheten leder förundersökningar och väcker åtal. Ekobrottsmyndigheten hanterar ärenden där miljöbrottslighet är kopplad till ekonomiska upplägg, exempelvis bokföringsbrott, skattebrott eller avancerade bolagsstrukturer. Även Tullverket och Kustbevakningen har viktiga roller i kontrollen av gränsöverskridande avfallstransporter, medan Skatteverket kan bidra i frågor som rör ekonomisk brottslighet och oredovisade affärsupplägg. I vissa fall kan även Säkerhetspolisen involveras i utredningarna.

Miljöstraffrätten inom avfallsområdet består till stor del av så kallade blankettstraffbud, där straffbestämmelser i miljöbalken hänvisar till regler i andra förordningar eller föreskrifter. Exempel på centrala bestämmelser är otillåten miljöverksamhet enligt Miljöbalken 29 kap. 4 § och otillåten avfallstransport enligt Miljöbalken 29 kap. 4 a §. Även regler om producentansvar enligt 15 kap. 8 a § Miljöbalken är centrala inom vissa avfallsströmmar. Därutöver regleras avfallsområdet genom flera regeringsförordningar, bland annat avfallsförordningen (2020:614), förordningen om gränsöverskridande transporter av avfall (2007:382) och olika producentansvarsförordningar.

En återkommande komplexitet inom avfallsområdet är definitionen av avfall. Definitionen bygger på både svensk rätt (Miljöbalken 1998:808 15 kap 1§) och EU-rättslig praxis och är i hög grad beroende av tolkning. Definitionen lyder att avfall är ”varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med”. Lagens definition av avfall öppnar därmed upp för tolkning för när något är ett avfall och när det eventuellt upphör att vara ett avfall. Definitionen avgör kontrollnivå och tillsynsansvar, vilket innebär att det kan uppstå oklar gränsdragning även mellan vilka myndigheter som ska genomföra tillsyn.

Den komplexa ansvarsfördelningen och den decentraliserade tillsynsstrukturen innebär att det finns potentiella sårbarheter inom avfallssystemet. Flera uppmärksammade rättsfall under senare år har illustrerat hur brister i regelverk, kontrollsystem och informationsdelning

kan samverka och skapa förutsättningar för omfattande avfallsrelaterad brottslighet. Nedan presenteras exempel på sådana fall som trots fragmenterat myndighetsansvar upptäckts, lett till åtal och dom tack vare flera myndigheters arbete och samhandling i dessa fall. Tillsammans tydliggör fallen hur sårbarheter kan uppstå på flera nivåer samtidigt och hur kombinationen av sådana brister kan möjliggöra omfattande avfallsbrottslighet.

Think Pink

I december 2023 väcktes åtal mot elva personer i det så kallade Think Pink-fallet, vilket senare beskrivits som det största miljöbrottsmålet som prövats av svensk domstol (Åklagarmyndigheten, 2023; Sveriges Domstolar, 2025b). Fallet rörde omfattande och systematisk felhantering av bygg- och rivningsavfall på flera platser i Mellansverige, där stora mängder avfall lagrats utan tillräckliga skyddsåtgärder och där verksamheten enligt domstolen inneburit betydande risker för miljö och hälsa (SVT 2023; TV4, 2023).

Utredningen visade att verksamheten byggts på ett systematiskt mottagande av avfall utan kapacitet eller avsikt att hantera det korrekt (Åklagarmyndigheten, 2023; Sveriges Domstolar, 2025b). Komplexa bolagsstrukturer, förflyttning av avfall mellan anläggningar och ekonomiska incitament försvårade tillsyn och ansvarsutkrävande. Fem personer dömdes till fängelsestraff mellan två och sex år för delaktighet i flera fall av grova miljöbrott, fem personer dömdes till villkorlig dom och böter för miljöbrott av normalgraden, samt en person frikändes helt. Slutplädering i hovrätten hölls i maj 2026, men i skrivande stund har inte dom fallit i målet. Utöver detta åtalades fyra personer för ekonomisk brottslighet i ett separat åtal, varav två av de åtalade dömdes till fängelsestraff (SVT, 2025b). Fallet illustrerar hur organiserad och ekonomiskt driven avfallsbrottslighet kan utnyttja brister i kontrollsystem, tillsyn och ansvarsfördelning under lång tid. Samtidigt tydliggjorde fallet att utredning av denna typ kräver bred myndighetssamverkan, där både brottsbekämpande och tillsynsansvariga aktörer bidrar för att nå fram tillfällande dom.



Black Mass

I mars 2021 dömdes fyra personer för inblandning i det så kallade Black Mass-fallet, som rörde felaktig hantering av stora mängder krossade batterier (Sveriges Domstolar, 2021). Fallet omfattade omkring 1900 ton batterikross som dumpats eller grävts ner på flera fastigheter i Mellansverige. Hanteringen innebar betydande risker för miljö och hälsa, bland annat genom spridning av tungmetaller och frätande lakvatten (Naturvårdsverket, u.å.).

Utredningen visade att avfallet klassificerats på ett felaktigt sätt, vilket möjliggjorde att aktörerna kunde undvika striktare reglering, tillsyn och kostnader för korrekt behandling (Sveriges Domstolar, 2021). Fallet illustrerar hur gränsdragningen mellan vad som juridiskt betraktas som avfall respektive återvinningsbart material kan utnyttjas strategiskt för att minska graden av kontroll.

Black Mass-fallet synliggör särskilt de sårbarheter som finns kopplade till klassificering, masshantering och komplexa regelverk. Samtidigt visar fallet hur bristande kontroll och otydliga definitioner kan försvåra både tillsyn och brottsutredning, samt hur samordnad myndighetssamverkan är nödvändig för att identifiera och lagföra denna typ av brottslighet.

Stena recycling-fallet i Mellerud

I februari 2025 föll dom i tingsrätten i det så kallade Stena Recycling-fallet i Mellerud, där fyra personer dömdes för miljöbrott av normalgraden efter hantering av cirka 35 000 ton normala skrotbilar i en bergtäkt (Sveriges Domstolar, 2025a). Däremot friades företaget från misstankarna om grovt miljöbrott. De aktuella massorna innehöll bland annat bly, koppar och PFAS, men hade ändå inte klassificerats som farligt avfall (SVT, 2025a). Domen överklagades till hovrätten och där hölls slutplädering i maj 2026, men när denna analys färdigställdes hade dom från hovrätten ännu inte kommit.

Till skillnad från flera andra uppmärksammade avfallsärenden är Stena Recycling-fallet särskilt intressant eftersom det rör en etablerad

och legitim aktör inom avfallsbranschen. Utredningen har inte främst fokuserat på avancerade kriminella upplägg, utan snarare på brister i kontroll, klassificering och regelefterlevnad. Fallet illustrerar därmed hur även etablerade verksamheter kan bidra till miljörisker genom otillräckliga interna kontrollsystem och ekonomiska incitament kopplade till avfallshantering.

Fallet synliggör särskilt sårbarheter kopplade till ansvarsfördelning, intern kontroll och klassificering av avfall. Samtidigt visar fallet betydelsen av effektiv tillsyn och samverkan mellan tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande aktörer för att upptäcka och hantera överträdelser inom avfallsområdet.

Syfte och frågeställningar

Behovet att förstå varför svenska myndigheter inte upptäcker, anmäler och/eller får till fler fällande domar i fall som rör avfallsbrottslighet och vad som på operativ nivå kan förbättras för att göra den samlade förmågan att motverka organiserad brottslighet inom avfallsverksamhet mer robust kvarstår.

Syftet med denna analys är således att identifiera sårbarheter i befintligt system i relation till organiserad avfallsbrottslighet. Avsikten är att detta kan ge rättsväsendet ytterligare kunskap om möjliga arbetssätt för såväl brottsprevention som brottsbekämpande insatser i framtiden.

Frågeställningarna som denna analys utgått ifrån är:

- Vilka strukturella sårbarheter för att motverka organiserad avfallsbrottslighet finns i dagens system och hur tar sig dessa uttryck?
- Vilka förändringar skulle mest effektivt stärka systemets robusthet mot organiserad avfallsbrottslighet?

Operationalisering och avgränsningar

Sårbarhet som begrepp används i regel för att beskriva en brist, en svag punkt eller en utsatthet. I denna analys används en vidare definition av begreppet. Liksom i den samhällsgemensamma lägesbilden (SMOB, 2026 s. 35) ska sårbarhet förstås som “ett förhållande/status som gör ett system, en organisation, en process eller en samhällsfunktion mottaglig för skada, störning, manipulation, exploatering eller påverkan.” En sårbarhet kan utgöras av “egenskaper i systemet som gör det möjligt för en händelse, en aktör eller en process att orsaka skada eller skapa otillbörlig nytta.”

Avfallssystemets sårbarheter analyseras i relation till organiserad brottslighet i denna rapport. Det innebär att vardagliga regelöverträdelser eller administrativa fel inte utgör analysens primära fokus. Fokus ligger i stället på sådana strukturella och funktionella svagheter i systemet som kan utnyttjas av aktörer med uppsåt, systematik, och ekonomiska drivkrafter. Sårbarheter är de förhållanden som kan utnyttjas för att skapa tillträde, minska upptäcktsrisk, möjliggöra vinster eller försvåra ansvarsutkrävande. Det bör förtydligas att sårbarhet inte är detsamma som hot eller risk. Med hot menas “en möjlig skadlig aktör, händelse eller process” och risk handlar i sin tur om sannolikheten för att något inträffar och vilka konsekvenser det kan få (SMOB, 2026 s. 35). Resiliensförmågan i ett system är avgörande för om ett hot eller en risk blir en faktisk sårbarhet (Ungar, 2021).

Analysen utgår från ett systemperspektiv. Enskilda händelser, personer eller aktörer behandlas inte som huvudsakliga analysobjekt, utan endast i den mån de illustrerar bredare mönster, mekanismer eller möjlighetsstrukturer. Studien syftar således inte till att beskriva specifika brottsupplägg eller enskilda aktörers agerande, utan till att identifiera var i systemet organiserad brottslighet kan få tillträde, skapa vinster, undgå kontroll eller reproducera sin verksamhet.

För att tydliggöra sårbarheternas karaktär och betydelse delas de i analysen in i olika nivåer; samhällsnivå, organisationsnivå, individnivå, samt rutin- och kontrollnivå. Indelningen används för att skilja mellan sårbarheter som främst rör exempelvis operativa kontrollbrister, organisatoriska samordningsproblem och mer övergripande strukturella förhållanden. Denna nivåindelning redovisas närmare i resultatdelen.



Metod och material

För att besvara studiens frågeställningar har 20 semistrukturerade intervjuer (jmf. Kvale & Brinkmann, 2014) med identifierade nyckelfunktioner och aktörer i det svenska avfallssystemet genomförts. Samtliga myndigheter som har tillsynsansvar på avfallsområdet, kommer i kontakt med aktörer inom avfallsbranschen eller på annat sätt är iblandade i utredning av avfallsbrottslighet finns representerade i urvalet av intervjupersoner. Studien har således haft ett strategiskt och målstyrt urval av intervjupersoner (Bryman, 2018), där urvalet baserats på funktion, erfarenhet och relevans för studiens frågeställningar.

En intervjuguide har tagits fram i förväg i samråd med OB-satsningens representanter. Givet intervjupersonernas professionella profiler har intervjusituationerna anpassats utifrån vad vederbörande kan besvara, även om samtliga ämnen i den på förhand framtagna intervjuguiden avhandlats i någon mån i samtliga intervjuer. Om inte annat har vissa teman avhandlats för att konstatera att intervjupersonen inte har insikt i det specifika ämnet.

Ingen kvantitativ statistikinsamling eller systematisk kartläggning av faktiska brott har adderats, i stället är det de olika professionernas perspektiv som står för datamaterialet som analyserats. Empirin utgörs således av intervjupersonernas perception på området.

Intervjupersonerna har fördelats enligt nedan tabell och har rekryterats i samråd med OB-satsningen med målsättning att relevanta funktioner från olika geografiska områden i Sverige ska vara representerade. Det slutgiltiga urvalet av personer har dock gjorts av rapportförfattaren för att säkra möjlig anonymisering av citat till rapporten.

Se tabell nästa sida.

Tabell 1. Intervjupersoner

Alias	Roll	Organisation
Polis1	Miljöbrottsutredare	Polismyndigheten
Polis2	Miljöbrottsutredare	Polismyndigheten
Polis3	Utredare gränsöverskridande avfallstransporter	Polismyndigheten
Polis4	Samordnare avfall	Polismyndigheten
Länsstyrelse1	Regional samordnare	Länsstyrelsen
Länsstyrelse2	Regional samordnare	Länsstyrelsen
Länsstyrelse3	Regional samordnare	Länsstyrelsen
Kommun1	Miljöinspektör	Kommun
Kommun2	Upphandlare	Kommun
Kommun3	Miljöchef	Kommun
Kommun4	Miljöinspektör	Kommun
Kommun5	Miljöinspektör	Kommun
Kommun6	Miljöchef	Kommun
Naturvårdsverket1		Naturvårdsverket
Naturvårdsverket2		Naturvårdsverket
Upphandling1	Jurist	Upphandlingsmyndigheten
Åklagare1	Åklagare RIO ²	Åklagarmyndigheten
Åklagare2	Åklagare REMA ³	Åklagarmyndigheten
Åklagare3	Åklagare REMA	Åklagarmyndigheten
Åklagare4	Åklagare REMA	Åklagarmyndigheten

² Rio betyder Riksenheter för internationell och organiserad brottslighet.

³ REMA betyder Riksenheten för miljö-och arbetsmål.

Samtliga intervjupersoner har därefter fått ett alias så att varje enskild person ska vara anonymiserad, detta då fokus i analysen inte bör ligga på enskilda citat eller redogörelser utan den samlade analysen. Citat från intervjupersonerna markeras i resultatdelen med deras alias för att tydliggöra från vilken yrkesgrupp/profession citatet kommer ifrån.

Intervjupersonerna representerar olika nivåer i systemet vilket möjliggör en flernivåanalys av sårbarheter i arbetet mot avfallsbrottslighet, se vidare nedan. Genom en kombination av perspektiv från olika delar av systemet kan sårbarheter förstås i relation till varandra och som systemfenomen, snarare än isolerade eller lokala problem.

Samtliga intervjuer spelades in och initial transkribering genomfördes därefter med hjälp av AI-verktyg. Därefter lästes samtliga transkriberingar igenom och justerades språkligt i de fall det behövdes. De justerade transkriberingarna fungerade sedan som underlag för en tematisk analys, där sårbarheter som omnämns i intervjuerna kodades i kategorier, utifrån vilken nivå eller vilket lager sårbarheten bedömdes ligga på.

Givet studiens syfte har fokus legat på strukturella sårbarheter och inte lokala och/eller individuella sådana. Sårbarheter som bedömdes vara kopplat till en enskild arbetsplats eller person har därför blivit utsorterade och redovisas ej.

Analysmodell

Eftersom studien syftar till att analysera sårbarheter i systemet för avfallsverksamhet, med fokus på hur dessa sårbarheter kan utnyttjas av organiserade aktörer som begår avfallsrelaterad brottslighet, behövs en modell som tar hänsyn till flera olika nivåer av sårbarheter i systemet. Mot bakgrund av det ska avfallsbrottsligheten inte enbart ses som ett resultat av en individs beslut, utan som ett uttryck för hur institutionella och organisatoriska strukturer skapar – eller begränsar – utrymmet för att begå dessa brott (jfr rutinaktivitetsteorin, Cohen & Felson, 1979).

I denna sårbarhetsanalys tillämpas därför Swiss Cheesemodellen (Reason, 1997) som analytiskt ramverk. Modellen används för att synliggöra hur brister i flera potentiella nivåer eller skyddslager samverkar och tillsammans skapar förutsättningar för brottslighet. Därmed är inte individuella aktörers kriminella handlande i fokus, utan vilken robusthet svenska myndigheter – både de med ansvar för tillsyn och brottsbekämpning – kan upprätthålla på området avfallsverksamhet.

Swiss Cheesemodellen utvecklades primärt inom säkerhets- och olycksforskning som en förklaringsmodell för hur allvarliga händelser kan uppstå i komplexa system, trots flera lager av vidtagna skyddsåtgärder (Reason, 1997, s. 11-13). Enligt modellen ska en organisations samlade säkerhet förstås som lager eller nivåer av skydd, vilka utgörs av exempelvis lagar, regler, tillsyn, rutiner och agerande av den enskilda. Varje nivå illustreras av en ostskiva (se illustration) och innehåller brister eller svagheter, det vill säga håligheter i ostskivan. Ifall svagheter linjerar uppstår en så kallad *trajectory of opportunity* – en kontextuell möjlighet eller risk för att en "allvarlig händelse" ska inträffa.

I denna sårbarhetsanalys används modellen för att analysera hur brottslighet kan få utrymme eller möjlighet att uppstå i avfallssystemet. Därmed sätts det analytiska fokuset på systemets motståndskraft gentemot avsiktliga lagbrott inom avfallssektorn. Modellen används därmed inte för att förklara varför någon väljer att begå brott, utan att för att synliggöra varför brottsligt agerande kan fortgå och undgå upptäckt inom nuvarande system.

Att använda Swiss Cheese-modellen linjerar väl med kriminologiska teorier som betonar möjlighetsstrukturer, såsom rutinaktivitetsteorin (RAT) (Cohen & Felson, 1979). Både RAT och situationell brottsprevention betonar att brott uppstår när en motiverad aktör kommer i kontakt med lämpliga brottsobjekt, vilka saknar ett effektivt skydd (en kapabel väktare). Swiss Cheese-modellen visar på motsvarande sätt hur frånvaro av skyddslager – otillräckliga eller obefintliga – i sig kan förklara hur ett brott kan begås av en motiverad aktör. Modellen kan därför sägas ligga nära rational choice-teorin eller ett enterprise crime-perspektiv, där brott blir en rationell verksamhet som anpassar sig efter rådande förutsättningar. I denna kontext ska avfallsbrottslighet därför

ses som ett resultat av hur lagar och regler, tillsynens utformning och rättssystemets operativa förmåga och praktik sammanlagt skapar låg upptäcktsrisk och försumbara konsekvenser, varför brottslighet blir ett rationellt agerande.

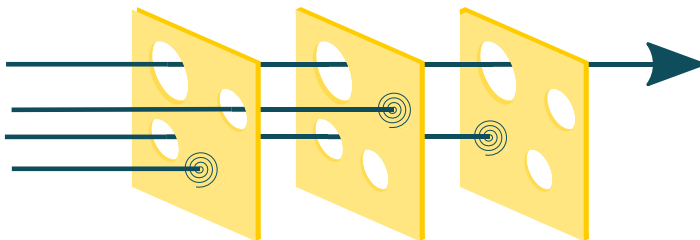


Illustration 1. Swiss Cheese model visar hur brister i flera skyddslager tillsammans kan utgöra en strukturell sårbarhet. Illustration: Ben Aveling

Analysnivåer och skyddslager

I den här sårbarhetsanalysen operationaliseras Swiss Cheesemodellen genom fyra analytiska nivåer som även kan ses som skyddslager i systemet: samhälls-, organisations- och individnivå, samt en tvärgående rutin- och kontrollnivå vilken innefattar exempelvis rutiner, tekniska system och tillsyn. Detta möjliggör en analys av hur brister på olika nivåer samverkar och skapar systemiska sårbarheter.

1. Samhällsnivå

Här ryms lagstiftning, styrning, sanktionssystem och övergripande institutionella ramar. Otydliga definitioner, låga straffvärden eller skillnader i tillämpning är exempel på vad som kan utgöra strukturella sårbarheter på den här nivån.

2. Organisationsnivå

Nivån omfattar hur ansvar, resurser, tillsyn och samverkan är organiserade inom och mellan myndigheter och offentliga aktörer. Här skulle identifierade sårbarheter exempelvis kunna vara fragmentering, resursbrist och bristande informationsdelning.

3. Individnivå

Nivån har fokus på det praktiska genomförandet av tillsyn, utredning och olika typer av beslutstillfällen. Här skulle begränsat handlingsutrymme, bristande kompetens, utsatthet för påverkan och graden av personberoende kunna ses som svagheter i systemet.

4. Rutin- och kontrollnivån (tvärgående)

Denna nivå omfattar de mekanismer som ska förebygga, upptäcka och hantera avvikelser i systemet. Det inkluderar formella och informella kontrollfunktioner såsom tillsyn, uppföljning, interna kontrollsystem, rutiner, tekniska stödsystem och informationsflöden. Detta är en tvärgående dimension som återfinns på de övriga nivåerna. Sårbarheter på denna nivå uppstår när dessa skyddsbarriärer är otillräckliga, fragmenterade eller inte används som avsett.

Genom att analysera brister på respektive nivå och hur dessa samverkar, kan vi öka förståelsen kring varför brottslighet kan bli en effekt av samverkande sårbarheter i ett system.

Den tillämpade analysmodellen syftar inte till att förklara brott utifrån motivation, moral eller individuell benägenhet. Avsikten är inte heller att skuldbelägga någon del av systemet. Fokus är på systemets robusthet och de strukturella förhållanden som möjliggör brott, varför analysen går ut på att identifiera upplevda och observerade sårbarheter inom befintligt system.

Resultat och analys redovisas nedan på ett integrerat vis. Detta eftersom studien bygger på kvalitativa intervjuer där empiri och tolkning är nära sammanlänkade. På detta sätt kan identifierade sårbarheter direkt sättas i relation till studiens analytiska ramverk.

**Hela det här systemet
bygger på att vi har
seriösa företagare som
lämnar helt korrekta
uppgifter och till varje
pris vill göra rätt.
Men så ser inte
verkligheten ut.**

Resultat och analys

Resultatet som redovisas nedan utgörs av analyserad empiri och redovisas enligt nivåer eller ”skyddslager” i enlighet med ovan nämnd analysmodell – samhällsnivå, organisationsnivå, individnivå, samt rutin- och kontrollnivå. Fokus läggs framför allt på *var* systemet brister, inte om en enskild individ eller funktion bedöms utgöra en brist. Därefter sammanfattas resultatet – de identifierade sårbarheterna i systemet – översiktligt.

Sårbarheter på samhällsnivå

Systemets utformning gör avfallsbrottslighet till ett rationellt val. Flera intervjupersoner pekar på att de dyra kostnaderna för deponi eller att destruera avfall, blir ett incitament för att fuska med avfallsklassningar eller på annat sätt avsiktligt begå avfallsbrott. Det är lönsamt att medvetet kringgå regler och på så vis undvika både tillsyn och avgifter av olika slag.

”Man begår ju inte miljöbrott för att man hatar miljön, utan för att tjäna pengar.”
– Polis2

Intervjupersonerna beskriver hur kännedomen är väl utbredd om att det finns goda vinstchanser i avfallssektorn om man är villig att tänja lite på gränserna. Likaså tycks många aktörer vara medvetna om att risken för att åka fast, eller dömas till påföljd, är väldigt låg. Flera intervjupersoner beskriver att sanktioner eller straff av andra slag är för låga och inte avskräckande nog och skulle någon åka fast ”går det snabbt att tjäna in pengarna igen”.

Sammantaget beskrivs en incitamentsstruktur på samhällsnivå där brottslighet är ekonomiskt attraktiv och låg risk vad gäller upptäckt och/eller påföljd. Flera intervjupersoner beskriver det som att det är väldigt lätt att göra fel eller komma undan tillsyn, medan det är betydligt svårare – och dyrare – att agera lagenligt och skötsamt.

Tillitsbaserad systemdesign och egenkontroll

En stor del av avfallssystemet är uppbyggt kring att aktörer som hanterar avfall tar stort eget ansvar. De ska på egen hand klassa avfallet, anmäla avfallshanteringen eller söka tillstånd om det krävs. Egenkontroll är norm och det krävs ingen särskild bakgrund eller krav på utbildning för att hantera avfall. Det blir således lätt att hålla sig undan genom att inte anmäla sin verksamhet, alternativt medvetet anmäla eller klassa avfallet felaktigt.

Det krävs inte någon vandelsprövning för att starta ett bolag som ska ägna sig åt avfallshantering, vilket möjliggör att personer som tidigare dömts för miljöbrott potentiellt kan starta upp nya verksamheter och fortsätta begå miljöbrott utan större konsekvens.

"Hela det här systemet bygger på att vi har seriösa företagare som lämnar helt korrekta uppgifter och till varje pris vill göra rätt. Och så ser inte verkligheten ut." – Åklagare2

Flera lyfter att Bolagsverket borde ta större ansvar för att stoppa oseriösa avfallsaktörer.

"Har jag 499 bolag och söker tillstånd för ytterligare ett, känns det rimligt? [...] Det borde vara precis som med jaktvapen. Alltså du får ha så här många, men vill du ha ett extra så måste du kunna motivera varför." – Polis1

Flera intervjupersoner tar upp att det borde vara olagligt att inte ha tillräcklig kunskap om lagstiftningen som reglerar avfall. På så sätt skulle myndigheterna i alla fall komma åt de som ger sig in i branschen utan rätt kunskap.

"Då måste aktörerna sätta sig in i och faktiskt öka kompetensen. För nu får man ju... Ja, skäll kanske, om man gör fel." – Kommun3

En aktör som avser hantera mindre mängder farligt avfall, så som exempelvis tvätterier, fordonstvättar, mindre jordbruk eller återvinning

av avfall för anläggningsändamål kan göra en så kallad C-anmälan² till den kommun där verksamheten ska förläggas. Majoriteten av intervjupersonerna framhåller att de tycker att C-anmälan är för enkel att göra idag. De menar att aktörer släpps igenom för lättvindigt, vilket senare försvårar utredning och eventuellt lagföring. En C-anmälan är inte heller en garant för att det som klassats som ofarligt avfall av en aktör, de facto är ofarligt avfall.

Flera nämner även att aktörer försöker hålla sig undan tillsyn genom att hävda att de har en U-verksamhet, det vill säga en miljöfarlig verksamhet med liten miljöpåverkan och som därför inte omfattas av miljöprövningsförfordningen.³ Miljöbalkens bestämmelser gäller för U-verksamheter även om det inte krävs tillstånd eller anmälan, men eftersom kommunerna inte får kännedom om verksamheten kan det blir svårt att upptäcka den.

Flera intervjupersoner tar därtill upp att aktörer som egentligen borde söka tillstånd på högre instans för sin avfallsverksamhet, kan försöka ”komma undan” med att söka C-anmälan hos kommunen. Aktörerna verkar tycka att det är lättare att ”slinka undan” hos kommunen, än hos andra tillsynsmyndigheter.

”Vi har exempel på aktörer som lämnar uppgifter om att de ska höja marken tre meter på en yta om ett antal tusen kvadratmeter. Och så anges volymen, massorna, som ska användas då. Men om du gör enkel matematik ser du att med den volymen de har angett, så är det snarare en höjning om tio meter på den ytan. Och det passerar med ett godkännande.” – Åklagare 2

”Jag har sett många exempel på när man varken har angett närmare vilken mängd eller vilken sorts avfall man ska använda. Och ändå kan man få godkänt.” – Åklagare 4

² Information om hur man går till väga för att anmäla en ny miljöfarlig C-verksamhet: <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/anmala-ny-miljofarlig-c-verksamhet/#E830368252>

³ Det vill säga räknas varken som en A-, B- eller C-verksamhet. Hit räknas exempelvis mindre bilverkstäder, mindre lantbruk eller deponier.

Intervjuade poliser och åklagare framhåller att om en aktör fått ett godkänt beslut från kommunen att bedriva en typ av avfallsverksamhet, är det svårare att utreda brottsmisstanke på samma underlag i ett senare skede.

Bland de intervjuade finns det många åsikter om miljölagstiftningen, men alla är överens om att den är väldigt omfattande och därför inte helt lätt att sätta sig in i. Det bjuder in till att aktörer testat sig fram eller försöker efter bästa förmåga, vilket inte nödvändigtvis blir lagligt agerande. Flera intervjupersoner beskriver till och med miljölagstiftningen som reglerar avfallsområdet som "naiv" eftersom en stor del bygger på egenkontroll.

"Egenkontroll öppnar upp för fusk. Det blir lätt att hålla sig undan och genom att inte anmäla sig själv, då syns man inte." – Polis2

Otydliga regelverk och rättsliga gränsdragningar

Den lagliga definitionen av avfall är otydlig och eftersom det inte heller har utvecklats en rättspraxis på området som tydligare snävar in definitionen, kan definitionsfrågan av avfall ses som en sårbarhet i sig. Flera intervjupersoner tar upp att definitionsproblematiken som en försvårande omständighet både vid tillsyn och utredning av brottsmisstankar.

Givet att aktörer på egen hand ska klassa sitt avfall som farlig eller icke-farligt, bjuder detta in till ett godtycke och/eller ett systematiskt utnyttjande. Om ett avfall omvandlas till en produkt, faller det inte under tillsynsansvaret för kommunen eller länsstyrelsen utan övergår till Kemikalieinspektionen. Avfallsaktörer kan omvandla avfall till "produkter" genom att transportera avfallet en sträcka och upprätta ett nytt produktblad. Ingen övrig behandling eller provtagning behövs.

"Så fort de har gjort om det till en produkt så har inte vi tillsyn längre. Utan då är det Kemikalieinspektionen. Vilket innebär att det kan hamna arsenikhaltigt grus på en förskola som ungarna sitter och pillar i sig. Eller på någon fastighet nära en vattentäkt som man riskerar att förorena. Det är värsta glappet!"

– Kommun6

Flera intervjupersoner tar därtill upp problemet med den omvända bevisbördan. Vid tillstånd ska aktören ha "rätt papper" som bevis för att något inte är farligt avfall, men när ärendet ska upp till rätten måste åklagaren bevisa att det är avfall på ett sätt som av flera intervjupersoner beskriver som orimligt. Exempelvis måste alla prylar i en container som ska exporteras funktionstestas och anses funktionsodugliga för att containern ska klassas om och räknas som avfall. Det innebär i praktiken att om en container innehåller bilmotorer måste samtliga motorer funktionstestas för att avgöra om de kan räknas som avfall eller ej.

Flera intervjupersoner tar upp att cirkulärt arbete blir ett sätt för oseriösa aktörer att dölja vad de gör av avfallet. Antingen hittar de ett projekt där de kan få undan sitt avfall i/på, eller så hittar de på ett onödigt projekt som behöver exempelvis fyllnadsmassor eller konstruktionsmaterial till en deponi. Det finns en stor kreativitet kring hur avfall kan produktifieras och då gå från att vara avfall till att bli något annat.

"Man har som inte tänkt på hur ska vi se till att ha ett system som inte kan utnyttjas. Allting bygger på att alla ska vara ärliga och så vidare. Och det ser vi ju tyvärr att så är inte fallet alltid. Det kan vara ganska stora företag som utnyttjar eller tänjer på gränserna till sin fördel." – Kommun1

Sammantaget finns det en strukturell rättsosäkerhet som systematiskt kan utnyttjas av oseriösa aktörer. Det är idag väldigt lätt att göra fel eller komma undan tillsyn, medan det är betydligt svårare – och dyrare – att agera lagenligt och skötsamt. Okunskap eller medvetet handlade kan därför vara svårt att särskilja.

Otillräckliga sanktioner och låga straffvärden

Det är överlag låga straff och miljösanktionsavgifter, för de aktörer som döms till en påföljd. Under 2024 fick aktörer som dömdes för avfallsbrott i snitt betala företagsbot om 43 000 kronor (Polismyndigheten, 2026). Det här utgör i sig en incitamentsstruktur som talar för att begå avfallsbrott, då de ekonomiska vinsterna vida överstiger riskerna.

"Det finns en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att anmäla misstanke om brott, men det leder aldrig till någonting. För det finns inga förutsättningar för de svenska brottsbekämpande myndigheterna att utreda detta, straffvärdena är för låga." – Naturvårdsverket¹

Flera intervjupersoner lyfter att miljölagstiftningen – den som i huvudsak reglerar avfallsområdet – ofta är otillräcklig för att få till robusta utredningar, genomarbetade åtal och fällande domar. Straffvärdet på brottstypen är för låga. Ofta behöver andra brottstyper som hänger samman med avfallsbrott – exempelvis ekonomisk brottslighet – adderas till utredningen och åtalet. Samtliga åklagare bekräftar bilden av att straffvärden på avfallsområdet är för låga, vilket gör det svårt att ta till vissa utredningsåtgärder. Sammantaget framträder en bild av ett rättssystem som inte är anpassat för komplex och organiserad avfallsbrottslighet.

Variationer i nationell och internationell styrning

Intervjupersonerna beskriver hur tillämpningen av rådande lagstiftning varierar kraftigt inom Sverige, som en effekt av att många olika myndigheter är inblandade i olika delar av tillsyn, kontroll och brottsbekämpning. Det kan exempelvis handla om att olika bedömningar görs i olika kommuner, att kompetensnivån varierar inom poliskåren och att utredningar därför hanteras olika, eller att domstolen bedömningar varierar utifrån vilka personer som dömer. Allt detta tycks avfallsaktörerna medvetna om detta – och är benägna att utnyttja.

Majoriteten av de intervjuade kommer inte i kontakt med – eller vet väldigt lite om – internationell lagstiftning på avfallsområdet. Däremot beskriver flera intervjupersoner en frustration i att tillsynsmyndigheterna inte kan göra annat än att slå larm om misstänkt brott vid gränsöverskridande avfallstransport, men att de brottsbekämpande myndigheterna sällan tar det vidare. Det beskrivs som en lucka i systemet att brott kan upptäckas, men sedan inte utreds vidare för att det är brott av internationell karaktär. En lösning på detta beskrivs som "uppströmsarbete", det vill säga utreda ifall spåren kan leda tillbaka till någon slags brottslig aktivitet i Sverige och om det kan leda till åtal.

De intervjupersoner som har insyn i EU-gemensam eller internationell lagstiftning för avfall tar upp att skillnader i tillämpning skiljer sig åt mellan länder. Även om samma typ av regelverk är implementerade är det inte säkert att alla länder har straffsanktioner kopplade till överträdelser. De understryker att det försvårar utredning vid brottsmisstanke och riskerar i värsta fall att lämna ett misstänkt brott helt outrett. I princip sker inget samarbete mellan länder vid misstanke om gränsöverskridande avfallsbrott, utan utredning sker endast i det ena landet.

Intervjupersonerna upplever att tillsynen av gränsöverskridande avfallstransporter ur ett svenskt perspektiv fungerar relativt bra, men att det görs i alldeles för liten omfattning för att egentligen ha någon brottspreventiv effekt. Överlag är arbetet även alltför händelsestyrt, istället för att prioritera utifrån vad som potentiellt gör störst miljönytta, vilket linjerar med Riksrevisionens tidigare kritik om att tillsynen var otillräcklig (Riksrevisionen, 2015).

"Resurssättningen kopplat till antalet transporter som sker över våra gränser är ju liksom ingenting. Det finns nog väldigt mycket mer än vad vi kommer åt med de resurser vi har nu. [...] Blir det mer tillsyn, då hittar vi fler problem. Bara rakt av så." – Naturvårdsverket¹

Flera beskriver att det är alltför enkelt att komma undan med en illegal gränsöverskridande avfallstransport. På sin höjd riskerar en förare vite vid en gränsovergång, men då kan denne bara åka tillbaka en bit och vänta på en p-plats innan de gör ett nytt försök att köra över gränsen på samma ställe. Det blir liksom inte mer än "ett hack i skivan" och den illegala avfallstransporten kan rulla vidare ganska snart. Eftersom kontrollen vid gränsovergångar är så slumpmässig behövs det egentligen inte särskilt mycket mer än att ha alla papper i ordning så kan aktören ta sin avfallstransport dit den vill, beskriver flera intervjupersoner.

Det är lätt att komma undan ingående tillsyn av en gränsöverskridande avfallstransport. Aktörer har möjlighet att optimera sina exportrutter utifrån hur respektive land resurssätter och prioriterar tillsyn och insatser mot avfallsbrottslighet. Aktörer kan dessutom lätt kan

undkomma påföljd genom att byta transportbolag eller chaufför, för att få transporten att rulla vidare ganska omgående och på så vis försvåra (eller omöjliggöra) utredning.

"När man kollar på hur många containrar som går från alla hamnarna blir man ju mörkrädd. Och det är i princip inget som kontrolleras!" – Polis2

Vid gränsöverskridande brott synliggörs svenska myndigheters svårigheter att samverka och informationsdela mellan varandra, tycker flera intervjupersoner.

"Det kan vara svårt att veta vilken myndighet inom Sverige man ska kommunicera med, vilka kontaktvägar, personer och så vidare. Och det blir ju ytterligare svårare när andra länder blir inblandade..."
– Naturvårdsverket¹

Sammantaget tycks internationell samverkan saknas i stor utsträckning på avfallsområdet, vilket kan ses som ett samhälleligt styrningsglapp som utgör en sårbarhet.

Sammanfattande analys av samhällsnivån

På samhällsnivå framträder avfallsbrottslighet som ett rationellt beteende inom rådande regel och incitamentsstruktur. Systemet är designat för laglydighet, inte för att hantera medvetna överträdelser eller fusk. Regelverket tycks inte heller hänga inte med brottens komplexitet och systemet tar varken höjd för organiserad eller transnationell brottslighet. Sårbarheterna är strukturella och rör såväl lagstiftning som styrning och systemets uppbyggnad utgör incitament för avfallsbrott som ett rationellt val, utan större risk och med hög lönsamhet.

**När man kollar på hur
många containrar som
går från alla hamnarna
blir man ju mörkrädd.
Och det är i princip inget
som kontrolleras!**

Sårbarheter på organisationsnivå

Organisationerna som är involverade i avfallsområdets tillsyn och brottsbekämpning påverkas av den kultur och struktur som råder i den egna organisationen, samt vilka resurser som finns att tillgå. Det påverkar såväl handlingsförmågan som prestation. Flera av de intervjuade beskriver att det inte är särskilt hög status eller väl ansett inom den egna organisationen att jobba mot avfallsbrottslighet. Det finns andra områden som är mer prioriterade.

Flera framhåller att eftersom avfallsområdet inte varit ihållande prioriterat, har det blivit svårare att jobba upp långsiktiga strategier eller samarbeten. Det här har påverkat myndigheternas samlade långsiktiga förmåga att motverka avfallsbrottslighet av organiserade aktörer. Tidigare projektsatsningar ses inte som en hållbar väg framåt, istället efterfrågas en långsiktig strategi som bygger på samverkan mellan berörda myndigheter.

Utan ett upparbetat samarbete och förmåga till samhandling blir skyddslagret alltför fragmenterat. Ingen aktör kan på egen hand se – eller ta ansvar för – hela kedjan, vilket i förlängningen möjliggör för oseriösa aktörer att fortsätta med forumshopping, ruttoptimering och upprepad brottslighet.

Fragmenterad ansvarsfördelning och stuprör

Eftersom avfall och hur det ska hanteras regleras både i det miljörättsliga och det straffrättsliga området är det svårt att bli väl insatt i brottstypen, enligt intervjupersonerna. Miljörätten reglerar tillsyn, huruvida hantering av avfall är lagenligt, samt hur avfallet ska hanteras framöver. Straffrätten reglerar i sin tur hur avfallet hanterats historiskt och om tidigare agerande kan/ska leda till sanktioner av något slag. De olika lagstiftningarna kan också verka parallellt, vilket kan ses som en komplicerande faktor.

En effekt av att avfall regleras på två områden är att det ger en delvis fragmenterad tillsyn och kontroll, där flera aktörer delar på ansvaret i olika omfattning. Flera intervjupersoner beskriver att fragmenteringen har lett till otillräcklig koll på området från i princip alla berörda myndigheter.

Det finns inte heller en konsensus kring nuläget och vilka utmaningarna är framåt. Till det kan adderas att flera upplever att det bildats stuprör – som inte kommunicerar särskilt bra med andra funktioner – på de olika myndigheterna. Ett exempel är hur flera av de intervjuade poliserna beskriver att de i princip aldrig upptäcker avfallsbrottslighet på egen hand, utan ofta är passiv mottagare av inkommande tips.

"Alla de här tillsynsorganisationerna är ju viktiga för oss och det är viktigt att de fungerar. För när de inte fungerar, då får inte vi in anmälningar. För det är ju de som är de bästa sensorerna där ute och när det inte funkar, då får inte vi heller någonting att jobba med." – Polis1

Fragmenteringen eller stuprören upplevs också försvåra samarbete mellan enheter i vissa skeden.

"Systemet är riggat på ett sådant sätt att en föraning om ett brott i en utredning på en enhet, riskerar att bli outredd för att det är svårt att lämna över sådana typer av ärenden till andra enheter." – Åklagare1

Medvetenheten om att flera myndigheter har ansvar på avfallsområdet är väl utbredd, men förmågan att samordna arbetet eller samhandla finns inte där rent generellt. Flera framhåller att det saknas tydlighet om vem som förväntas driva samarbeten eller ta huvudansvar, varför samverkan ibland helt uteblir. Varje myndighet "sköter sin del", men utöver det stannar arbetet av.

"Om vi tar Italien... där har de en speciell organisation som bara håller på med avfall. Och Holland har ju en hel egen myndighet ... Det är nog det enda sättet om det ska funka riktigt bra." – Polis3

Sammantaget riskerar avfallsbrott falla mellan organisatoriska ansvarsområden. Detta ses som en allvarlig sårbarhet av flera intervjupersoner. Flera föreslår en rikstäckande myndighet som samlar alla funktioner, likt Ekobrottsmyndigheten. Andra tar upp att ett mellanting mellan "Ekobrottsmyndigheten-modellen" och dagens uppdelning skulle vara ett bättre alternativ. Det viktiga är att det strukturella ansvarsvakuum som emellanåt uppstår på organisationsnivå idag inte får leva kvar.

Bristande samverkan och informationsdelning

En av de största utmaningarna på organisationsnivå tycks vara den bristande samverkan mellan berörda myndigheter, samt att en stor del av den samlade handlingsförmågan är helt beroende av personliga kontakter. Det här går även ut över informationsdelning som flera intervjupersoner beskriver vara av ”varierande slag” och beroende av personliga kontakter. Informationsdelningen mellan myndigheter fungerar olika bra mellan olika delar av landet och samtliga intervjupersoner är ense om att hur väl informationsdelningen fungerar är starkt personberoende.

Flera av de intervjuade som jobbar på tillsynsmyndighet beskriver hur de tvingas kontakta polisen via 114 14 om de har ett tips eller vill anmäla misstänkt avfallsbrottslighet.

”Och då blir det ibland så här att ’Ja men okej, nu har jag suttit i telefonkö i en halvtimme. Det här kanske inte var särskilt viktigt. Nu skiter jag i det.’ Men det kanske visst var en viktig uppgift!” – Kommun1

Det är helt avhängigt att ha egna, personliga kontakter för att slippa ringa via växeln och istället vända sig direkt till en person inom Polismyndigheten.

Problemet rör dock inte bara kontakter mellan tillsynsmyndigheter och Polismyndigheter, utan är enligt intervjupersonerna ett genomgående tema mellan alla myndigheter på området. Flera kommunanställda ger exempel på när de försökt kontakta en annan kommun för att lämna ett tips, men antingen inte nått fram eller inte fått någon respons alls. Effekten kan bli att tjänstepersoner struntar i att ta kontakt med andra myndigheter, om det saknas tydliga kontaktvägar och ansträngningen bedöms bli för stor. Sedan december 2025 medger ny lagstiftning att myndigheter får dela information mellan sig i högre utsträckning.⁴

⁴ Flera ändringar i Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) trädde i kraft 1 december 2025 med syfte att underlätta informationsdelning mellan myndigheter (Prop. 2024/25:180). Sedan dess får samtliga myndigheter, kommuner och regioner dela information ”för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda brott, felaktiga utbetalningar, fusk och andra typer av regelöverträdelser”.

Förändringen välkomnas av intervjupersonerna, men trots detta lever viss osäkerhet kring sekretess på området kvar. Flera tar upp att de önskar ett gemensamt och sökbart register eller plattform för informationsdelning som ytterligare ett sätt att stärka möjligheter till samarbeten och samhandling. Det skulle även underlätta att upptäckt av oseriösa aktörer som är verksamma i flera olika områden eller marknader samtidigt, och på så vis skulle de gå att diskvalificera från exempelvis upphandlingar. Det är idag i praktiken omöjligt att kolla upp om en oseriös aktör flaggats upp av en annan myndighet, eftersom det handlar om hundratals myndigheter att stämma av med för att få svar på en sådan fråga.

Informationsdelning via en gemensam plattform skulle underlätta att utesluta aktörer från upphandling om dessa aktörer begått någon typ av brott. Det beskrivs av flera intervjupersoner som en potentiellt ”långt hängande frukt” för att komma åt vissa aktörer.

”Jag har funderat över det ganska många gånger, inte minst mot bakgrund av att vi uppskattar att omfattningen av de offentliga affärerna idag uppgår till över tusen miljarder varje år. Det är ju liksom inga småsummor som vi behöver skydda. Givet det starka fokuset på organiserad ekonomisk brottslighet under de senaste åren så tycker jag det är lite konstigt att vi inte har kommit längre.”
– Upphandling1

Sammantaget är informationsflöden mellan organisationer oreglerade och sköra, vilket har direkt inverkan på samarbetsförmåga och samhandling. Det saknas robusta och formaliserade samverkanssystem.

Resurs och kompetensbrist

Samtliga intervjupersoner beskriver en underdimensionerad utredningsförmåga av avfallsbrottslighet och att kompetensen på området dessutom är kraftigt varierande. Flera nämner att endast två personer jobbar med underrättelseverksamhet kopplat till miljöbrott på polisen och endast två personer jobbar med den analys som krävs vid avfallsbrott på Nationellt Forensiskt Center. Majoriteten av intervjupersonerna tar också upp en generell brist på polisresurser, där allt för få är vigda åt miljöbrott. I glesbygd eller norra delar av Sverige blir detta extra känsligt eftersom

enstaka personer ska täcka stora områden, samtidigt som de riskerar att prioriteras till andra typer av ärenden som inte rör avfallsbrottslighet.

"Det säger sig självt att det är ganska svårt att göra något vettigt utifrån de här resurserna." –Naturvårdsverket¹

Även kompetensbrist hos åklagare och domstol lyfts som en utmaning. Det blir synligt i att åklagare kan ha svårt att beskriva eller argumentera på ett sätt som blir begripligt, varför det kan bli svårare att leda i bevis och få till en fällande dom. Flera lyfter att en specialisering både bland åklagare och domare skulle kunna vara en lösning framöver.

Då en stor del av tillsynen görs av kommuner – som inte organiserar sig likadant – finns det i princip lika många kompetensnivåer som kommuner vad gäller kommunal tillsyn. Det här innebär rent konkret att samma typ av ärende kan få helt olika beslut i olika delar av landet.

"Är det någon kommun som har väldigt duktiga miljöinspektörer. Då flyttar de kriminella aktörerna sin verksamhet till grannkommunen istället." – Polis³

"Jag har sett exempel på att man forumshoppar. Man lämnar in en anmälan till en kommun och får man ett nej där så lämnar man in samma anmälan till en annan kommun. Sen letar man efter en tredje kommun och lämnar in samma slags anmälan för att se om det går igenom där. Går det inte igenom i en kommun så kanske det går igenom i en annan kommun. På något sätt verkar det som att de som hanterar avfall på ett felaktigt sätt också vet om att kommunerna inte pratar med varandra." – Åklagare⁴

Alla intervjupersoner lyfter även en inbyggd motsägelse i kommunens roll gentemot avfallsbrottslighet. Kommuner ska både värna näringsliv och vara tillsynsmyndighet för miljöfrågor. Ibland kan dessa intressen helt gå emot varandra, vilket kan ta sig uttryck i "företagsvänlighet" och "mindre krångel" i form av minskad miljötillsyn. Flera intervjupersoner menar att lokala politiker som inte har tillräcklig kompetens i miljölagstiftningen tenderar att prioritera ner tillsyn, vilket snedvrider konkurrensen mellan hederliga och oseriösa aktörer.

**Är det någon kommun
som har väldigt duktiga
miljöinspektörer.
Då flyttar de
kriminella aktörerna
sin verksamhet till
grannkommunen istället**

Sammantaget är organisationerna underdimensionerade i relation till brottens omfattning. Den organisatorisk heterogeniteten skapar därtill möjlighet för oseriösa aktörer att ägna sig åt forumshopping. Samtidigt kan avgörande kompetensbrister få direkt effekt på myndigheters prioritering av och arbete med tillsyn, vilket kan ses som ett tecken på en strukturell målkonflikt.

Upphandling som strukturell sårbarhet

Enligt intervjupersonerna driver en lägsta prislogik majoriteten av upphandlingarna kopplade till avfall, vilket inte alltid tillgodoser de behov som låg bakom upphandlingen. På grund av kompetensbrist eller kommunikationsmissar – här är intervjupersonerna oense – skrivs sällan krav som går att kontrollera i efterhand in vid upphandling. Om specifika krav trots allt kommer med i en upphandling, följs dessa inte alltid upp så som avsikten har varit.

Flera intervjupersoner beskriver att det i regel varken finns kompetens eller tid för att göra uppföljningar på upphandlingar, varför vissa krav i upphandlingar i praktiken blir poänglösa. Exempelvis finns det sällan rutiner för att kontrollera underentreprenörsled, även om det skulle behövas för att försäkra sig om att upphandlingar inte infiltreras av oseriösa aktörer eller organiserad brottslighet.

"Den bristande avtalsuppföljningen leder till att det blir svårt att hålla oseriösa aktörer borta från att delta i upphandlingar, för de vet att de inte blir uppföljda på det de faktiskt lovar att leverera i sina anbud." – Upphandling1

Flera intervjupersoner framhåller att upphandling är ett område där det går att ställa krav på aktörer i avfallsbranschen, men att det görs alltför sällan. Skälet är att många upphandlande organisationer har som policy att alltid eftersträva det lägsta priset, även om det kanske inte är det bästa alternativet.

Det finns en bred uppfattning om att väl underbyggda upphandlingar betalar sig i längden, samt att orimligheter i anbud måste granskas mer noggrant.

"Rivningar är väldigt mycket som en Mercedes – det finns inga billiga. Det är bara en fråga om vad du kan betala. Antingen köper du en ny dyr Merca, eller så köper du en ny billig Merca och då får du istället spendera mycket pengar på verkstaden. Och så blir det med rivning. Gör ordentligt från början. Då får du en rivningsaktör och så kan du följa upp den på ett tydligt sätt och se vad som händer med avfallet. Eller så gör du inte det och då kommer någon behöva gräva upp det där avfallet om tio år." – Kommun2

Idag utesluts i regel bara företag från upphandlingen om den som sätter upp upphandlingen råkar ha kännedom om att aktören är olämplig, vilket kan styrkas med exempelvis en dom. Det ska alltså mycket till för att en aktör ska uteslutas från upphandling som rör avfall, oavsett vad aktören gjort tidigare.

Sammanfattande analys av organisationsnivån

På organisationsnivå uppstår sårbarheter genom fragmentering, resursbrist och bristande informationsflöden. Den fragmenterade ansvarsfördelningen mellan myndigheter gör i princip att den samlade prestationen är helt beroende av hur den enskilda individen agerar. Varje organisation sitter på separata pusselbitar, men de har på egen hand inte förmåga att agera kraftfullt gentemot organiserad avfallsbrottslighet. Trots utbredd kunskap om problemet finns begränsningar i brist på resurser och samverkan, samt varierande grad av informationsdelning mellan myndigheter. Detta kan ses som en effekt av otydlighet på samhällsnivå om hur brottstypen ska prioriteras. Effekten blir att systemet saknar förmåga att agera samlat, långsiktigt och underrättelsestyrt. Sammantaget öppnar detta för mer brott och fler oseriösa aktörer. De oseriösa aktörerna besitter en innovations- och samarbetsförmåga vars motsvarighet inte tycks finnas på myndighetssidan.

Sårbarheter på individnivå

Den tredje sårbarhetsnivån utgår från det praktiska genomförandet av tillsyn, utredning eller andra moment som kan kopplas till den individuella tjänstemannens handlingar å myndighetens vägnar i relation till avfallsbrottslighet. Här ryms såväl individuella förut-sättningar, utsatthet och vilket praktiskt handlingsutrymme en enskild person innehar.

Kompetensvariation och arbetsbelastning

Generellt sett beskrivs det råda en relativt hög personalomsättning på flera typer av myndighetsroller, hit hör särskilt miljöinspektörer och polisens utredare. Det gör att kompetensnivåerna kan variera kraftigt och majoriteten klarar endast av att ha övergripande koll på området. Personalomsättningen kan exempelvis bero på ofördelaktiga arbetsvillkor, hög arbetsbelastning, omprioritering av myndighetens resurser eller hög press.

Bland miljöinspektörer är utgångspunkten ensamarbete, även om vissa intervjupersoner beskriver att det finns undantag och kommuner som satt upp team av miljöinspektörer för att minska sårbarheten kring en enskild inspektör. Miljöinspektörer jobbar sällan med endast en typ av ärenden och därför kan det vara svårt att vara inläst och hålla hög kunskapsnivå på alla områden. Flera beskriver hur oseriösa aktörer har lärt sig att kunskapsnivån kan variera och hur de kan utnyttja detta faktum. Extra sårbart blir det i mindre kommuner, där det inte är ovanligt att ha endast en miljöinspektör. Systemberoendet gentemot den enskilda individen riskerar därför att bli stort.

Flera konstaterar att kunskap om miljölagstiftningen saknas i breda lager på flera myndigheter och att alldeles för få är specialiserade på området. Samtidigt finns behov av att fler funktioner och roller besitter grundkunskaper.

“Det är svårt att göra bedömningar av vad som är avfall, farligt avfall eller icke-farligt avfall, vilken typ av avfall det handlar om, är det en begagnad vara, en biprodukt, mängder av avfall och så vidare.” – Länsstyrelse1

Sårbarheten sitter i att individer ska tillämpa komplex regelmassa utan tillräcklig specialisering eller stöd. Det här leder till brist på redundans och sårbara beslutssituationer.

Utsatthet för påverkan

Personer som jobbar med tillsyn eller skriver under myndighetsbeslut har en utsatt roll och kan utsättas för otillåten påverkan och/eller hot. Intervjupersonerna beskriver att båda varianterna förekommer, även om det är relativt ovanligt med uttalade hot.

Flera av de intervjuade som har erfarenhet av att jobba i kommun berättar att det händer att aktörer är missnöjda med tillsyn eller inspektioner. Det kan leda till obehaglig stämning och vissa aktörer drar sig inte för att markera mot miljöinspektörerna genom att exempelvis köra väldigt nära deras bil, tvärnita nära dem, eller sätta upp filmkameror för att övervaka och kommentera miljöinspektörerna på sociala medier.

Skyddet runt tjänstepersoner, till exempel miljöinspektörer, som vill ta ”obekväma beslut” är ojämnt och i regel svagt. Det är avgörande att det finns chefer som vågar stå upp för beslutet, men även politiker i miljönämnden som förstår sin roll och inte avslår ett ärende för att beslutet kan anses vara obekvämt. En möjlig lösning för att komma åt utsattheten och som används i vissa kommuner är att en enskild handläggare inte behöver stå ensam med sin signatur på ett beslut, utan att det kan vara flera personer eller till och med en grupp som skriver under beslutet.

Påtryckning från de egna beslutfattarna – politikerna – är relativt vanligt förekommande och bottnar ofta i att de vill uppfattas om ”företagsvänliga”. Det här kan ta sig till uttryck både i form av uttalade synpunkter på miljöinspektörers jobb, önskemål om att nedprioritera ärenden eller aktörer, eller i hur kommunen prioriterar vissa typer av arbetsuppgifter/roller.

Sårbarheten utgörs därmed av att individers beslutsfattande sker i en miljö där konkurrerande intressen förekommer.

Personberoende arbetssätt

Myndigheterna som jobbar mot avfallsbrottslighet är beroende av individuella prestationer och den individuella tjänstemannens agerande, slår majoriteten av intervjupersonerna fast. Det rör allt från vilka myndighetsbeslut som fattas, till hur information delas mellan myndigheter och hur samverkan fungerar. I praktiken är myndigheternas prestationer med andra ord avhängig enskilda personers handlingar och vilja att handla, samt deras nätverk.

Den begränsade informationsdelningen är ett av de tydligaste exemplen på detta. Intervjupersonerna beskriver hur det i praktiken är omöjligt att kolla upp om en aktör flaggats som oseriös hos en annan myndighet, detta eftersom en sådan prestation är beroende av att den enskilde tjänstemannen stämmer av detta manuellt med hundratals andra myndigheter.⁵ Alternativt att en tjänsteman som har att göra med en oseriös aktör slår larm till alla andra myndigheter som aktören kan tänkas ha kontakt med. Detta eftersom något gemensamt register eller plattform för informationsdelning som spänner över samtliga myndigheter inte finns att tillgå.

Inte heller ett internt samarbete inom en myndighet garanteras av något annat än individens engagemang och driv. Flera kommunanställda beskriver att samarbetet mellan miljökontoret och byggkontoret inte är en självklart inom kommuner, trots att både kommer i kontakt med byggavfall och dessutom sitter i samma myndighet – och ibland samma byggnad. Det tycks helt enkelt sakna rutiner och ramverk för samverkan och samarbete på detta område.

Ytterligare ett exempel på personberoendet är hur och var tillsyn utförs.

⁵ Hit räknas kommuner, länsstyrelserna, Naturvårdsverket och polismyndigheten.

Den enskilda tjänstemannen kan ofta styra detta på egen hand och det är inget som samkörs med andra tillsynsmyndigheter.

"Det blir väldigt, väldigt fragmenterat. Och det känns som att gör vår tillsyn någon nytta egentligen?" – Kommun1

Naturvårdsverket och vissa länsstyrelser har arbetat aktivt med att utöka varje tjänstemans nätverk inom ramarna för olika satsningar, men även det arbetet är personberoende och kommer sig av lokala initiativ.

"Vi hade nyligen ett fall där det kom det in ett tips från polisen till tillsynsmyndigheten. Där jobbade man extremt mycket med det fallet, men ändå valde åklagarna att lägga ner det. [...] Det blir väldigt dåligt signalvärde när ett ärende läggs ner trots att det lagts ner mycket tid och resurser." – Länsstyrelse3

Sårbarheten ligger i att systemet tycks sakna strukturer som avlastar det individuella ansvaret. Istället för ett robust system är systemet beroende av de individuella prestationerna, vilka inte kan garanteras långsiktigt.

Sammanfattande analys av individnivån

Sårbarheter på individnivå handlar inte främst om bristande vilja eller professionalism, utan om ett strukturellt läge där individer förväntas bära ansvar för systemets brister. Ensamarbete, hög arbetsbelastning, otydliga mandat och utsatthet för påverkan gör individnivån till det yttersta – och ofta sista – skyddslagret i systemet. Individer tvingas kompensera för genomgående strukturella brister i såväl samhälls- som organisationsnivån, men när de inte orkar eller vågar faller hela skyddskedjan och därmed den samlade förmågan.

På individnivå ligger sårbarheterna i beroendet av eldsjälar, variation i kompetens samt i en strukturell utsatthet för påverkan. När individer slutar, blir sjuka eller tappar mandat riskerar systemets funktion att falla snabbt. Därmed blir systemets funktion beroende av enskilda individers kunskap och erfarenhet, snarare än utgörs av en robust struktur. Därtill riskerar avgörande information att stanna hos individen då det inte finns en struktur för att sprida den på ett effektivt sätt.

**Normala privatpersoner
har inte 1500 kilo
blybatterier. Det är
inte rimligt! Så man
kan liksom fuska med
vad man rapporterar
in genom att lämna in
avfall som privatperson.**

Sårbarheter i rutin- och kontrollnivån

Den fjärde nivån av sårbarheter kopplas till bristande rutiner, system och kontroll, vilket är genomgående sårbarheter. Sårbarheterna kan ses som tvärgående och/eller som att de rör sig mellan de andra nivåerna.

Bristande spårbarhet och tekniska system

Det saknas tekniska system eller register som binder samman de olika organisationsnivåerna och underlättar samverkan och samhandling. Detta påverkar spårbarheten på avfall och möjligheten att följa avfallsaktörerna i olika processer. I dagsläget finns visserligen ett avfallsregister som tillhandahålls av Naturvårdsverket⁶, men flera intervjupersoner beskriver det som bristfälligt och möjligt att manipulera.

Ett exempel: En miljöinspektör beskriver hur aktörer kan välja att lämna en liten del avfall genom sitt bolag och en större del som privatperson, för att på så vis undvika extrakostnader och att hamna i avfallsregistret. Till skillnad från företag undantas privatpersoner från avfallsregistret och deras avfall tas emot utan motfrågor.

"Normala privatpersoner har inte 1500 kilo blybatterier. Det är inte rimligt! Så man kan liksom fuska med vad man rapporterar in genom att lämna in avfall som privatperson." – Kommun5

Avfallsregistret, som tillsynsmyndigheterna har tillgång till, rymmer bara uppgifter om typ av farligt avfall och vem (transportören) som lämnat av avfallet. I registret noteras inte varifrån avfallet kommit, även om det kan finnas misstankar om att många avfallsleveranser har samma ursprung. Ofarligt avfall behöver inte registreras i avfallsregistret och det finns inga krav på spårbarhet. Detta även om ofarligt avfall som hanteras fel – till exempel dumpas i naturen – kan bli farligt för människor, djur och miljö.

⁶ <https://www.naturvardsverket.se/verktyg-och-tjanster/e-tjanster/avfallsregistret/>

Farligt avfall å andra sidan ska både registreras och kunna spåras. Spårningen är dock begränsad och aktörer behöver bara ange en startplats och en destination, även om denna inte är slutdestination. Efter angiven destination kan avfallet fraktas vidare och på så vis "försvinna" genom att spårbarheten upphör, vilket flera intervjupersoner tycker är otillräckligt.

"Idag kan ju nästan alla lastbilar, om du har kontraktuell rätt att få ut det, lämna en GPS-position löpande. [...] Då kan de ju öppna upp och visa var lastbilen har varit varenda sekund av dagen och hur har den har åkt.

Om en sån lastbil far iväg till någon fulltippningsplats, ja då ser man ju det."

– Kommun2

Det ses också som en begränsning att de olika tillståndsstegen och vad som händer med avfallet i olika steg inte går att följa digitalt, trots att även den tekniken finns att tillgå.

Sammantaget blir bristen på gemensamma tekniska lösningar, system eller register en genomgående sårbarhet som underlättar för oseriösa aktörer att fuska. Den tekniska potentialen finns, men någon sådan har inte integrerats i rutiner och system.

Paper crimes och dokumentbaserad tillsyn

Ett genomgående modus för oseriösa aktörer som begår avfallsbrott är att använda sig av förfalskade eller manipulerade dokument – så kallade paper crimes. Det kan handla om allt från förfalskade analyser, återanvända protokoll eller rakt av påhittade uppgifter i en C-anmälan.

Modern teknik underlättar dessa bedrägerier i pappersform. En av de intervjuade uppger att i deras kommun har ett och samma protokoll återanvänts flera gånger i flera olika ärenden, men med mindre justeringar. Inte sällan kommer originalprotokollet från en seriös konsultfirma, men flera firmor återanvänder och justerar enligt vad som passar just deras massor.

"Drömmen vore ju att få in alla analysprotokoll i en databas, gärna med någon AI-funktion, som reagerar när något börjar bli för likt något annat. Då skulle vi börja kunna hitta de här grejerna på ett vettigt sätt. I dagsläget behöver vi göra manuella jämförelser och det är ju inte hållbart." – Kommun3

Det förekommer också att dokument innehåller överinformation som en slags strategi för att förvirra tillsynsmyndigheten och på så vis dölja fusk eller brott. Det kan leda till att tillstånd beviljas eller ansökningar godkänns felaktigt.

Masshantering pekas ut som särskilt svårt att kontrollera via dokument-baserad tillsyn. Ifall en aktör lämnar in ett protokoll över en provtagning som ser rimlig ut blir den i regel godkänd. Tillsynsmyndigheterna gör ingen egen kontroll.

"Har du inte de rätta papperna, då åker du ju fast. Men har du papperna, då åker du inte fast. Och jag tänker att är du kriminell så är du väl inte dummare än att fatta det. Visst, du kanske har gjort ett misstag en gång, men sen nästa gång så har du alla papper och då kan vi inte göra någonting. Jag uppfattar det som att det inte sker någon direkt prövning." – Kommun1

Aktörer tycks också ha utvecklat ett modus där de skickar in underlag flera gånger eller till flera myndigheter för att "testa" vad som funkar och på så vis upparbeta en slags informell "praxis" om vad som kan godkännas.

Sammantaget verkar rutiner för kontroll till stor del vara uppbyggda på dokument snarare än verifisering i fält. Rutinerna blir då ett slags administrativt skydd snarare än en faktisk kontroll.

Begränsad fysisk kontroll

De intervjupersoner som jobbar med tillsyn eller kontroller av avfallstransporter beskriver att det görs väldigt få stickprov på avfall eller "produkter" i de fall aktörerna kallar det så. Resursbrist anges vara det främsta skälet till detta.

"Mycket tillsyn görs idag från skrivbordet, genom att man begär in saker och så godtar man det. Och så bockar man av. Istället för att man åker ut till de här verksamheterna och kontrollerar på riktigt." – Åklagare 4

Överlag görs oanmäld tillsyn i väldigt lite utsträckning. Enligt ett par kommunanställda intervjupersoner beror det på ett JO-beslut⁷ som skrämmt kommuner från att göra just oanmälda inspektioner över lag. Istället blir det föranmäld tillsyn i de flesta fallen, trots att det anses vara en sämre metod vid tillsyn av avfall.

En uppenbar nackdel med att det görs så få fysiska kontroller är att vissa typer av avfall, exempelvis massor, blir särskilt svåra att tillsyna. Ett tillstånd gäller i regel för en viss vikt av massor, men eftersom det är svårt att kontrollera förlitar sig miljöinspektörer på vågsedlar eller intyg av andra slag. Ett önskemål vore att bevilja tillstånd för volymer, vilket vore lättare att mäta in vid tillsyn.

Det är idag väldigt lätt att göra fel eller komma undan tillsyn, medan det är betydligt svårare – och dyrare – att agera lagenligt och skötsamt. Det görs inte heller någon samordning om vad som kontrolleras och när. Rent teoretiskt kan en transport åka genom hela landet utan att riskera fysisk kontroll någonstans.

Systemet är inte riggat för att göra tillsyn i den omfattningen som ett förtroendebaserat system förutsätter att det ska göras. I praktiken innebär det att den tillsyn som görs saknas egentlig preventiv effekt eftersom kontrollerna är för få och för förutsägbara.

Underrättelsebrister

Det finns en utbredd uppfattning om att det saknas underrättelseförmåga kopplat till just avfallsbrott. Om en sådan hade funnits hade det förenklats utredningar av misstänkta brott, men även att ingripa mot oseriösa eller organiserade aktörer som regelmässigt och återkommande begår brott.

⁷ JO:s beslut 2006-01-23, dnr 5205-2004

"Om man tittar på linjen hos Polismyndigheten. De har två personer på underrättelse på miljöbrott för hela landet. Det säger sig självt att det är ganska svårt att göra något vettigt utifrån de resurserna." – Naturvårdsverket¹

Flera intervjupersoner lyfter dessutom att det kommer in väldigt få tips om avfallsbrottslighet till polisen. Exakt vad det beror på är oklart.

"Har vi för lite kunskap kring avfall så att man inte ser brotten? Eller är det bara alla som jobbar med transporter eller som har avfallsbolag som ser oseriösa verksamheter? För det är ju tydligt att branschen inte heller tipsar på något sätt. Hur ska man få igång den tipsverksamheten?" – Polis²

Sammantaget finns det väldigt lite underrättelsematerial att arbeta med, vilket i praktiken innebär att den samlade analysförmågan är begränsad och därför blir det svårt att hitta brottsmönster. Sårbarheten kan alltså ses som ett undermåligt underrättelsearbete.

Sammanfattande analys av tvärgående sårbarheter

Analysen visar att rutiner och system i stor utsträckning är administrativa, fragmenterade och reaktiva. De är utformade för formell regelefterlevnad snarare än för upptäckt av systematiska och avsiktliga överträdelser. Detta skapar en central och tvärgående sårbarhet som öppnar för att brottslighet kan passera utan att behöva undvika faktisk kontroll i något steg. I praktiken omfattar eller påverkar denna sårbarhet hela kedjan av berörda myndigheter, men även upphandlande organisationer och civila företag.

Fördjupad syntes av samverkande sårbarheter

Intervjupersonerna beskriver ett omfattande behov av strukturella förändringar på samtliga analysnivåer för att öka avfallssystemets robusthet mot organiserad brottslighet.

Det behöver bli svårare för oseriösa aktörer att etablera sig inom avfallsområdet och därför behöver kontrollen stärkas redan i tillstånds-

och uppstartsfasen. Här skulle vandelsprövning i samband med tillståndsfrågor kunna vara som ett sätt att motverka användandet av målvakter och personer med koppling till organiserad brottslighet. Några intervjupersoner föreslår även grundkrav (exempelvis en obligatorisk utbildning) för att få starta verksamhet inom avfallsområdet, samt begränsningar av hur många bolag en enskild person får företräda eller ansvara för. Flera tar även upp att nuvarande system för tillståndsplikt och anmälningar behöver ses över i grunden. Särskilt C-verksamheter – som anmäls till kommunen – beskrivs som ett område där inträdesbarriärerna är låga och kontrollen begränsad.

Tillsynen behöver stärkas, bli mer oberoende, enhetlig och kompetensbaserad. Intervjupersonerna framhåller vikten av opartisk tillsyn med säkerställd specialistkompetens och flera lyfter att tillsynen i vissa fall bör separeras från kommunal nivå för att minska riskerna för otillåten påverkan eller lokala beroendeförhållanden. Samtidigt behövs fler stickprovskontroller och generellt fler fysiska kontroller av verksamheter och avfallsflöden. Tätare uppföljning vid så kallade riskanmälningar kan också vara viktigt för att tidigare kunna identifiera oseriösa och potentiellt organiserade brottsupplägg.

Regelverken och tillståndssystemen upplevs som komplexa och svåröverskådliga, både för myndigheter och seriösa verksamhetsutövare. Därför efterfrågas förenkling eller renodling av provnings- och tillståndskoderna för att skapa tydligare ansvarsförhållanden och mer träffsäker tillsyn. Samtidigt finns ett behov av mer konkret vägledning kring hur lagstiftningen ska tolkas och tillämpas, särskilt inom områden där definitioner och klassificeringar är otydliga. Det behöver över lag bli lättare att göra rätt och agera lagenligt. Viss operativ vägledning bör begränsas till berörda myndigheter för att minska risken för strategiskt regelutnyttjande.

Informationsdelning och underrättelsearbete framhålls som centrala områden för att stärka systemets motståndskraft. Flera intervjupersoner efterfrågar plattformar och tekniska lösningar som underlättar informationsutbyte mellan myndigheter och möjliggör bättre uppföljning av avfallsflöden. Det finns också önskemål om att bygga upp särskild underrättelseverksamhet riktad mot avfallsbrottslighet, både inom

Polismyndigheten och i samverkan mellan flera myndigheter. Samtidigt lyfts behovet av tvärfunktionella arbetsgrupper fram för att undvika att olika delar av brottsutredningar hanteras isolerat från varandra. Flera beskriver att miljöbrott, ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet ofta är nära sammanflätade och därför kräver integrerade arbetssätt.

Digitalisering och tekniska hjälpmedel ses både som en möjlighet och en nödvändighet för framtida kontrollarbete. Intervjupersonerna lyfter behovet av robustare system för registrering och spårbarhet av avfall, samt tekniska lösningar som gör det lättare att kontrollera inkomna analysresultat och dokumentation för att säkerställa att dessa inte manipulerats och lever upp till lagkraven. Även användandet av ny teknik, såsom drönare, nämns som ett sätt att effektivisera tillsyn och upptäckt av otillåtna upplag eller verksamheter.

Ett annat återkommande tema är behovet av kompetenshöjande insatser – i alla delar av systemet. Intervjupersonerna beskriver att både tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande aktörer behöver stärka kunskaperna om avfallsrelaterad organiserad brottslighet, men även om varandras roller och uppdrag. Samtidigt efterfrågas flera nivåer av specialistkompetens inom polisen för att kunna upptäcka, analysera och utreda avfallsrelaterad brottslighet i olika skeden.

Dagens system bygger i hög grad på tillit till verksamhetsutövare, vilket behöver förändras. Ett mer kontrollerande och verifierande system efterfrågas, där högre krav ställs redan vid första kontakten med tillsynsmyndigheter och där verksamhetsutövare i större utsträckning behöver visa att de uppfyller regelverk och villkor. I detta sammanhang diskuteras även behovet av skärpta straffsanktioner och högre straffvärden för avfallsrelaterad brottslighet, dels för att skapa starkare preventiva effekter, dels för att underlätta brottsutredningar genom tillgång till mer ingripande tvångsmedel.

Ekonomiska incitament för att begå avfallsbrott lyfts också fram som en viktig del av problematiken. Flera tar upp att det i vissa fall är alltför dyrt eller administrativt komplicerat att lämna avfall korrekt, vilket riskerar att skapa incitament för illegal hantering. Även offentlig upphandling nämns

som ett riskområde där fokus på lägsta pris snarare än andra kriterier, kan gynna oseriösa aktörer och bidra till prispress som undergräver regelefterlevnad.

Slutligen lyfts behovet av tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheter och behovet att öka samhandlingsförmågan fram. Flera intervjupersoner diskuterar även att det bör ses över vilka myndigheter som är bäst lämpade att ansvara för tillsyn och kontroll inom olika delar av avfallsområdet. Möjligen behövs förändringar. Det efterfrågas därtill expertfunktioner som kan bistå med miljöriskbedömningar och sakkunnigstöd i komplexa ärenden, särskilt vid större brottsutredningar och tillsynsärenden.

Sårbarheterna på de olika nivåerna förstärker varandra och bildar ett sammanhängande systemfel som underlättar för oseriösa aktörer att begå brott (jmf. Reason, 1997). Sammantaget leder sårbarheterna – och hur de förstärker eller samverkar med varandra – till låg upptäcktsggrad för brott, få lagföringar och en hög lönsamhet för de aktörer som begår brott.

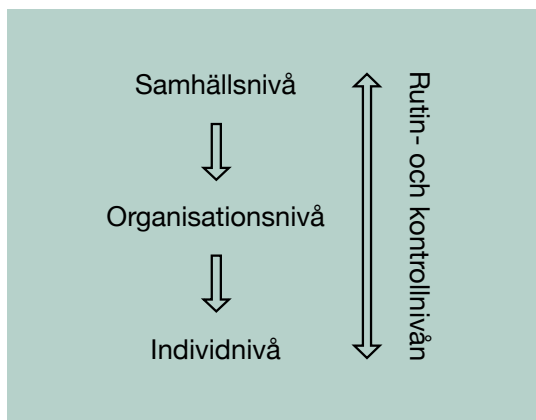


Illustration 2. Illustrationen visar hur de olika skyddslagren – som är utgångspunkt i analysens nivåer – samverkar.

På samhällsnivå återfinns strukturella grundsårbarheter, det vill säga de mest grundläggande sårbarheterna i systemet. Det handlar om tillitsbaserad systemdesign, egenkontroll och självklassificering, samt en otydlig eller svårbegriplig lagstiftning som kräver vägledning på alla nivåer – för alla aktörer. Detta gör det idag lätt att göra fel, oavsett om det är medvetet agerande eller ej. Det handlar också om låga straffvärden och svaga sanktioner, som varken avskräcker från brott eller hjälper brottsutredande myndigheter då mer ingripande utredningsåtgärder blir svåra att motivera. Givet de goda chanserna att tjäna pengar på avfallsbrott, finns det ekonomiska incitament som gör brott rationellt. Skillnader i nationell och europeisk tillämpning av motsvarande lagar gör dessutom kontroll och tillsyn i viss mån tandlös i vissa lägen. Om samhällsnivån är sårbar blir alla andra nivåer reaktiva – inte förebyggande.

På organisationsnivå återfinns en operativ sårbarhet, det vill säga hur samhällets regler omsätts i praktik. Med fragmenterade organisationer och agerande i stuprör blir ansvaret otydlig och samordningen svag. Ett omvittnat resurs och kompetensbrist gör det praktiska arbetet svårforcerat och en bristande informationsdelning försvårar ytterligare. Effekterna blir ojämn tillsyn och uppföljning, vilket kan utnyttjas av aktörer som har insikt om hur myndigheterna verkar. Organisationsnivån avgör om systemfel upptäcks – eller institutionaliseras. Empirin i den här analysen tyder på det senare.

På individnivå visas en relationell och funktionell sårbarhet upp, varför sårbarheten blir synlig i vardagen. Enskilda miljöinspektörer får ett (alltför?) stort ansvar gentemot oseriösa och potentiellt organiserade aktörer, samtidigt som de inte alltid backas upp av sin organisation. Det kan leda till en rädsla att fatta obekväma beslut. Tillsyn och brottsbekämpande vilar tungt på personberoende nätverk och kontakter, vilket även innebär en utsatthet för påverkan och kritik. Dessutom finns avgörande kunskapsluckor hos centrala aktörer; tillsynsmyndigheterna, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, samt domare. Även om sårbarheter på individnivå ofta är de mest synliga, är de sällan de egentliga orsakerna. Detta ska snarare betraktas som symptom på de underliggande strukturella sårbarheterna



Slutsats

Studien visar att sårbarheter inom avfallssystemet inte enbart kan förstås som isolerade brister hos enskilda aktörer eller verksamheter. I stället framträder en bild av ett komplext system där flera organisatoriska, regulatoriska och operativa svagheter samverkar och skapar förutsättningar för organiserad avfallsrelaterad brottslighet.

Analysen visar tydligt att det finns avgörande brister i flera skyddsnivåer. Dessa brister tenderar också att hänga samman eller linjera med varandra, vilket stämmer överens hur Swiss Cheese-modellen beskriver hur sårbarheter i flera nivåer förstärker varandra och blir strukturella eller systemiska (Reason, 1997). I praktiken bygger det här en helhet i systemet med förutsättningar som låg upptäcktsrisk, låg lagföringsgrad och hög brottslönsamhet för oseriösa aktörer. Det tycks inte heller finnas något särskilt skydd inom systemet att hantera att organiserad aktörer ligger bakom avfallsbrottsligheten, trots att kopplingen mellan organiserad brottslighet och avfallsverksamhet är väl belagd (se exempelvis Acta Publica, 2026; Davidsson, 2026; Polismyndigheten, 2026). Liksom intervjupersonerna vittnar om leder detta till att aktörer lär sig systemet och anpassar sig. Oseriösa och organiserade aktörer kan optimera sina arbetssätt för att uppnå större brottsvinster utan större ansträngning, om inte myndigheterna stärker systemet genom insatser på samtliga nivåer.

Aktörerna på avfallsområdet är lärande, innovativa och adaptiva och det tycks finnas en utbredd medvetenhet om sårbarheter i systemet som kan utnyttjas (jfr Dorn m.fl., 2007). Det synliggörs exempelvis i olika typer av paper crimes, produktifiering av avfall, forumshopping och ruttoptimering. Rådande lagstiftning är varken avskräckande från brott eller tillräckligt uppmuntrande för de som vill agera laglydigt. Alltså saknas det legala incitament att förändra sitt beteende (jfr. Brennan, 2016). Bred myndighetssamverkan och samhandling framhålls i tidigare forskning (Barret & White, 2017) som avgörande för att störa ut avfallsbrottslighet där organiserade aktörer är inblandade. Mycket talar för att det är avgörande för att stärka även det svenska avfallssystemet gentemot identifierade sårbarheter.

Identifierande utmaningar eller sårbarheter under uppsegling

Intervjupersonerna beskriver att avfallsområdet står inför flera framväxande utmaningar och riskområden som bedöms kunna få stor betydelse framöver. Flera pekar på att brottsligheten inom avfallssektorn sannolikt kommer fortsätta att växa om tillsyns-, kontroll- och brottsbekämpande myndigheter inte prioriterar området i högre utsträckning och utvecklar mer långsiktiga och stabila arbetssätt. Det finns en återkommande uppfattning om att det projektbaserade arbetssätt som hittills präglat arbetet mot avfallsbrottslighet inte skapar tillräcklig kontinuitet eller uthållighet för att möta utvecklingen på området.

Nya avfallsströmmar identifieras som ett växande riskområde. Flera intervjupersoner lyfter särskilt solpaneler, vindkraftverk och olika typer av batterier som framtida utmaningar. Dessa material och produkter innehåller ofta komplexa komponenter, stora mängder material och i vissa fall farliga ämnen, samtidigt som regelverk, återvinningssystem och kontrollmekanismer fortfarande är under utveckling. Även återbrukstrenden beskrivs som dubbelbottnad. Intervjupersonerna framhåller att ökat återbruk och cirkulära flöden skapar viktiga miljömässiga möjligheter, men samtidigt försvårar gränsdragningen mellan vad som är en produkt och vad som juridiskt ska betraktas som avfall. Denna typ av tolkningsutrymme uppfattas skapa möjligheter för regelutnyttjande.

Flera intervjupersoner pekar också på att etableringen av stora industrisatsningar i Sverige riskerar att skapa nya möjligheter för avfallsrelaterad brottslighet, särskilt kopplat till masshantering, transporter och tillfälliga entreprenadkedjor. Saneringsbranschen lyfts i detta sammanhang fram som ett särskilt riskområde där stora ekonomiska värden, komplexa regelverk och svårigheter att kontrollera massors innehåll kan utgöra sårbarheter.

En återkommande uppfattning bland intervjupersonerna är att de oseriösa aktörerna inom avfallsområdet arbetar strategiskt och innovativt. Aktörerna testar nya upplägg mot tillsynsmyndigheter och rättssystem för att identifiera gränserna för vad som upptäcks, ifrågasätts eller accepteras. Godkända upplägg tenderar enligt flera intervjupersoner därefter att

användas som informell praxis inom branschen. Några beskriver detta som ett slags "testskjutning" mot tillsynsmyndigheterna, där aktörer successivt anpassar och utvecklar sina metoder utifrån myndigheternas reaktioner eller beslut. Det finns även en oro för att organiserade kriminella nätverk inom avfallsområdet i ökande grad utvecklar former av "crime-as-a-service"⁸, där specialiserade aktörer erbjuder olika typer av tjänster kopplade till transport, dokumentation, bolagsupplägg eller avsättning av avfall.

Digitaliseringen lyfts fram som både en risk och en möjlighet framöver. Samtidigt som digitala system kan stärka spårbarhet och informationsdelning beskrivs de även kunna underlätta vissa typer av dokumentations- och bedrägeribrott, så kallade "paper crimes", där manipulation av analysresultat, transportdokument eller klassificeringar sker digitalt. Tillsynsmyndigheternas möjligheter att verifiera analysresultat och tekniska underlag är fortsatt begränsade, vilket uppfattas som en kvarstående sårbarhet.

Ett ökat strategiskt utnyttjande av geografiska och organisatoriska skillnader i tillsynen ses som ytterligare en risk. Mindre kommuner och områden med begränsade resurser beskrivs som särskilt sårbara eftersom tillsynskapacitet, specialistkompetens och möjligheten till uppföljning ofta är lägre där. Samtidigt framhålls att resursbristen bland miljöinspektörer redan idag är betydande och att det finns ett behov av att stärka både kompetensförsörjning och förståelse för tillsynens betydelse, inte minst bland politiska beslutsfattare.

Det finns en oro bland flera intervjupersoner för att kommande regelförenklingar och förändringar i lagstiftningen, exempelvis inom masshantering, kan försvåra tillsynsarbetet ytterligare. Förenklingarna som syftar till att underlätta för seriösa företag, kan samtidigt skapa möjligheter för oseriösa aktörer att utnyttja systemet. Några intervjupersoner lyfter därför behovet av skärpt lagstiftning, exempelvis genom någon form av omvänd bevisbörda vid vissa typer av avfallsbrott,

⁸ En person anlitas för ett avgränsat brottsuppdrag och får betalt för att utföra det specifika uppdraget. Upplägget kan liknas vid att ta in en konsult för ett uppdrag i ett företag.

för att stärka kontrollmöjligheterna och minska utrymmet för strategiskt regelutnyttjande.

Något som inte tagits upp under intervjuerna, men som noterats i analysen, är utmaningen med korta preskriptionstider för avfallsbrott. Eftersom upptäckt- och utredningsförmågan är varierande, finns risk att brott som upptäcks framöver – när den samlade förmågan stärkts – kommer vara preskriberade och därför inte möjliga utreda vidare. Detta behöver ses över.

Slutligen framhåller flera intervjupersoner att långsiktiga förbättringar förutsätter ett närmare samarbete mellan myndigheter och seriösa delar av branschen, samt en vilja och förmåga till samhandling. Utan ett aktivt deltagande från näringslivet bedöms möjligheterna att skapa mer robusta och motståndskraftiga system vara begränsade.



Rekommendationer

Sammantaget indikerar studien att en ökad robusthet mot organiserad avfallsbrottslighet sannolikt kräver både kortsiktiga kapacitetshöjande åtgärder och långsiktiga strukturella reformer. Flera av de identifierade sårbarheterna i denna analys bedöms vara strukturella till sin karaktär och kräver därför åtgärder som sträcker sig bortom enskilda tillsyns- eller brottsbekämpande insatser. Nedan rekommendationer baseras på resultatet i denna analys, men återges utan inbördes prioriteringsordning.

- Skärpta krav i samband med tillstånds- och anmälningss-förfaranden, exempelvis genom vandelsprövning, grundkrav för etablering inom avfallsområdet och utökade möjligheter att kontrollera bolagsstrukturer och företrädare.
- Se över nuvarande system för tillståndsplikt och anmälningar, särskilt för verksamheter där tillsynen upplevs vara begränsad i nuvarande system.
- Ett överlag tydligare och mer enhetligt regelverk behövs för så väl klassificerings- som tillståndssystem som förenklar kontroll och tillsyn och därmed försvårar strategiskt regelutnyttjande.
- Inför fler fysiska kontroller, stickprovskontroller och tätare uppföljning av verksamheter som bedöms utgöra särskilda riskobjekt.
- Se över ansvarsfördelningen mellan olika tillsynsmyndigheter.
- Se över hur tekniska hjälpmedel, såsom digitalt spårbarhetssystem, förbättrade analysverktyg och användning av drönare, kan användas för att stärka kontrollförmågan.
- Inför gemensamma plattformar för informationsutbyte och utveckla underrättelseverksamhet riktad mot avfallsbrottslighet.

- Öka användningen av tvärfunktionella arbetsgrupper vid större utredningar.
- Satsa på breda kompetenshöjande insatser riktade både mot tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande aktörer.
- Inför mer permanenta strukturer och långsiktiga resursförstärkningar i systemet.
- Förbättra samverkan och samhandlingsförmåga mellan berörda myndigheter.
- Genomför en förskjutning från ett huvudsakligen tillitsbaserat system till ett mer kontrollorienterat system.

Referenser

Acta Publica. (2026). *Farligt avfall: En kartläggning av organiserad brottslighet bland företrädare i avfallsbranschen* (Rapport 2026:01). Acta Publica. Avfallsförordning, SFS 2020:614.

Baird, J., Curry, R., & Cruz, P. (2014). An overview of waste crime, its characteristics, and the vulnerability of the EU waste sector. *Waste Management & Research*, 32(2), 97–105. <https://doi.org/10.1177/0734242X13517161>

Barrett, S., & White, R. (2017). Disrupting environmental crime at the local level: An operational perspective article. *Palgrave Communications*, 3(1). <https://doi.org/10.1057/s41599-017-0006-3>

Brennan, C. (2016). The enforcement of waste law in Northern Ireland: Deterrence, dumping and the dynamics of devolution. *Journal of Environmental Law*, 28(3), 471–496. <https://doi.org/10.1093/jel/eqw026>

Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder* (3 uppl.). Liber.

Cohen, L. E., & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588–608. <https://doi.org/10.2307/2094589>

Davidsson, E. (2026). *Organiserad brottslighet inom avfallsverksamhet: En forskningsöversikt* (Rapport).

Dorn, N., Van Daele, S., & Vander Beken, T. (2007). Reducing vulnerabilities to crime of the European waste management industry: The research base and the prospects for policy. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 15(1), 23–36. <https://doi.org/10.1163/092895607X193524>

Förordning (2007:383) om gränsöverskridande transporter av avfall.

Hartwig, F., Huq, A., Leidhammar, B., Mondani, H., & Rostami, A. (2026). *Riskindikatorer i fyra offentligt finansierade branscher* (Rapport).

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur.

Miljöbalken, SFS 1998:808.

Miljöprövningsförfordningen, SFS 2013:251.

Naturvårdsverket. (u.å.). *Avfallsbrott dränerar samhället på resurser och skadar miljön*. Hämtad 28 april 2026 från <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avfall/miljobrott-i-samband-med-avfallshantering/>

Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen Gävleborg, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Stockholm & Länsstyrelsen Västra Götaland. (2026). *Slutredovisning av regeringsuppdrag om att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet* (Ärendenr NV-06554-22). Hämtad från <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/regeringsuppdrag/slutredovisade-regeringsuppdrag/utveckla-den-myndighetsgemensamma-satsningen-mot-avfallsbrottslighet/>

Polismyndigheten. (2026). *Miljö- och avfallsbrottslighet 2024* (Rapport; diariennr. A063.046/2026). Polismyndigheten.

Reason, J. (1997). *Managing the risks of organizational accidents* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315543543>

Regeringskansliet. (2022). *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet* (Dnr M2022/00531). Hämtad från <https://www.regeringen.se/remisser/2022/04/remiss-av-skrivelsen-forstarkta-insatser-mot-brottslighet-inom-avfallsområdet/>

Riksrevisionen. (2015). *Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?* (RiR 2015:10).

SMOB. (2026). *Samhällsgemensam lägesbild över organiserad brottslighet*. Hämtad från https://www.csmob.se/wp-content/uploads/2026/05/2026_Samhallsgemensam-lagesbild.pdf

Sveriges Domstolar. (2021, mars). *Grovt miljöbrott som avsett hantering av batterikross (s.k. Black Mass)*. Mål: B 1902-20. Hämtad från <https://www.domstol.se/nyheter/2021/03/grovt-miljobrott-som-avsett-hantering-av-batterikross-s.k.-black-mass/>

Sveriges Domstolar. (2025a, februari). *Fyra dömda för miljöbrott till villkorlig dom och dagsböter*. Mål: B 1880-22. Hämtad från <https://www.domstol.se/nyheter/2025/02/fyra-domda-for-miljobrott/>

Sveriges Domstolar. (2025b, juni). *Fängelsestraff för flera personer i det så kallade Think Pink-målet*. Mål: B 554-24. Hämtad från <https://www.domstol.se/nyheter/2025/06/fangelsestraff-for-flera-personer-i-det-sa-kallade-think-pink-malet/>

Sveriges Television [SVT]. (2023, 3 december). *Så farliga är gifterna från Think Pinks dumpade avfall*. Hämtad från <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sa-farliga-ar-gifterna-fran-think-pinks-dumpade-avfall>

Sveriges Television [SVT]. (2025a, 27 februari). *35 000 ton nermalda skrotbilar dumpades i Mellerud – fyra döms för miljöbrott*. Hämtad från <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/skrotade-bilar-skulle-radda-radjur-dom-idag-for-grovt-miljobrott>

Sveriges Television [SVT]. (2025b, 29 oktober). *Döms för ekonomisk brottslighet i Think Pink-härvan*. Hämtad från <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/doms-for-ekonomisk-brottslighet-i-think-pink-harvan>

TV4. (2023, 2 november). *Från porrklubbschef och strippa till Sveriges "Queen of Trash"*. Hämtad från <https://www.tv4.se/artikel/4nOL2E0rv34HOBriuVkPRa/fran-porrklubbschef-och-strippa-till-sveriges-queen-of-trash>

Ungar, M. (2021). Modeling multisystemic resilience: Connecting biological, psychological, social, and ecological adaptation in contexts of adversity. I M. Ungar (Red.), *Multisystemic resilience: Adaptation and transformation in contexts of change* (s. 6–31). Oxford University Press.

Åklagarmyndigheten. (2023, december). *11 personer åtalas i omfattande ärende om grovt miljöbrott på flera platser i Sverige*. Hämtad från <https://www.aklagare.se/for-media/pressmeddelanden/2023/december/11-personer-atalas-i-omfattande-arende-om-grovt-miljobrott-pa-flera-platser-i-sverige/>



Finansieras av
Europeiska unionen