

Myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter

Dokument 3:6 (2022–2023)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette frem Dokument 3:6 (2022–2023)
Myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, kritikk, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådenes svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Klima- og miljødepartementet
- Vedlegg 2: Statsråden i Klima- og miljødepartementets svar
- Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet
- Vedlegg 4: Statsråden i Finansdepartementets svar
- Vedlegg 5: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 8. desember 2022

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
Riksrevisor

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	8
3	Overordnet vurdering	8
4	Utdyping av konklusjoner	8
4.1	Myndighetenes sanksjoner mot ulovlig avfallseksport er lite avskrekkende	9
4.1.1	Snevre kontrollprioriteringer påvirker oppdagelsesrisikoen	9
4.1.2	Miljødirektoratet utreder ikke mulige alvorlige overtredelser for videre oppfølging og eventuell anmeldelse	10
4.1.3	Miljødirektoratet får ikke tilstrekkelig informasjon om personer og virksomheter som bryter regelverket gjentatte ganger	10
4.2	Regelverket bidrar til at det er vanskelig å sanksjonere brudd	11
4.2.1	Miljødirektoratet har fortsatt ikke mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr	11
4.2.2	Et uklart avfallsbegrep gjør det vanskelig å konkludere i strafferetten med at avfallsregelverket er brutt	11
4.2.3	Det er enkelt å omgå regelverket mot ulovlig skipsopphugging	12
4.3	Miljødirektoratet kan ikke dokumentere at de gjennomfører et risikobasert tilsyn med eksport av avfall	13
4.3.1	Miljødirektoratets risikovurdering er ikke oppdatert siden 2016	14
4.3.2	Det er svakheter i Miljødirektoratets implementering av grensekryssforordningens krav til tilsynsplanlegging	14
4.3.3	Miljødirektoratet avdekker få alvorlige avvik i sine egne tilsyn	16
4.4	Tolletaten har et lite treffsikkert system for å velge ut forsendelser som skal kontrolleres	16
4.5	Kontrollene Tolletaten gjennomfører, er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport	17
4.5.1	Flertallet av sakene som Miljødirektoratet overtar, blir ikke avdekket i Tolletatens ordinære deklarasjonskontroll	17
4.5.2	Tolletaten gjennomfører nærmest utelukkende dokumentkontroller, selv om slike kontroller er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport	17
4.5.3	Flere forhold begrenser Tolletatens muligheter til å gjennomføre fysiske kontroller	18
4.6	Miljødirektoratets forebyggende arbeid mot ulovlig avfallseksport har flere svakheter	19
4.6.1	Miljødirektoratets behandling av tillatelser er i stor grad tillitsbasert. De gjør lite kontroll og overtredelser får få konsekvenser	20
4.6.2	Miljødirektoratets veiledning har manglet vesentlig informasjon om eksport av avfall ut av OECD	20
5	Anbefalinger	21
6	Statsrådenes svar	21
7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar	22
	Vedlegg	23

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Klima- og miljødepartementet

Vedlegg 2: Statsrådens svar

Vedlegg 3: Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet

Vedlegg 4: Statsrådets svar

Vedlegg 5: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Figuroversikt

Figur 1 Hvor skip med norsk tilknytning blir hugget opp	13
Figur 2 Antall og andel anmodninger om fysisk kontroll som ble fulgt opp med kontroller i 2021	18

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

- **Sterkt kritikkverdig** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
- **Kritikkverdig** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
- **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får store direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Avfall har utviklet seg til å bli en internasjonal handelsvare. Dette skyldes blant annet at avfall kan inneholde verdifulle materialer som kan utvinnes. Økte miljøkrav i mange land har ført til at kostnadene ved avfallshåndtering har økt. Det har derfor blitt et større problem at avfall eksporteres til utviklingsland med færre reguleringer eller svakere håndhevelse av regelverket.

Import og eksport av avfall er hovedsakelig regulert gjennom grensekryssforordningen (forordning (EF) nr. 1013/2006 og tilhørende endringsregelverk), som er gjennomført i norsk rett i avfallsforskriften kapittel 13. Formålet med regelverket er å ivareta hensynet til miljøet ved å sikre at et land ikke eksporterer sine avfallsproblemer til andre land. Regelverket stiller krav om hvordan eksport av avfall skal gjennomføres. Kravene avhenger blant annet av typen avfall. Regelverket stiller også krav til eksport av brukte produkter.

I Innst. 248 L (2013–2014) om endringer i forurensningsloven og straffeprosessloven¹ uttalte energi- og miljøkomiteen at ulovlig innførsel og utførsel av avfall er et betydelig miljøproblem i mange land og alvorlig kriminalitet som må bekjempes. I tillegg sier forurensningsloven § 2-6 at forurensning og avfallsproblemer som skyldes virksomhet på norsk område, skal motvirkes i samme utstrekning enten skadene eller ulempene inntreffer i eller utenfor Norge.

Ifølge Riksadvokaten skal alvorlig miljøkriminalitet prioriteres høyt når det gjelder etterforskning.² I Innst. 68 S (2020–2021)³ viste energi- og miljøkomiteen til at forurensningskriminalitet har vært et prioritert område siden Riksadvokatens forurensningsrundskriv fra 1989.

I Norge er det Miljødirektoratet som har ansvar for å følge opp og føre tilsyn med eksport av avfall. Dette gjøres med bistand fra Tolletaten, som har ansvar for å føre kontroll med vareførselen inn og ut av landet.

I mange tilfeller er ulovlig avfallseksport organisert kriminalitet. Økokrim skriver i sin trusselvurdering for 2022 at avfallsmarkedet tiltrekker seg kriminelle aktører, og at den ulovlige eksporten fremstår som godt organisert.

Det finnes ingen presise anslag av mengden avfall som eksporteres ulovlig. FNs miljøprogram (UNEP) og Interpol anslår at ulovlig avfallshandel og dumping av farlig avfall har en kostnad på 10–12 milliarder USD på verdensbasis.⁴ Samtidig anslår en annen UNEP-undersøkelse at ikke-registrert og ulovlig handel av elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) koster mellom 12,5 og 18,8 milliarder USD i året.⁵



Krav ved eksport av ulike typer avfall

Meldepliktig avfall er alt avfall der det er krav om å søke om tillatelse fra myndighetene før avfallet kan eksporteres.

Dette inkluderer blant annet alt avfall som går til sluttbehandling, samt farlig avfall og blandet avfall, for eksempel husholdningsavfall.

Det er forbudt å eksportere meldepliktig avfall ut av OECD.

Grønnlistet avfall er rene, sorterte og ufarlige materialer som metall og papir med lav miljørisiko. Grønnlistet avfall kan bare eksporteres til gjenvinning. Det er ikke krav om å søke myndighetene om samtykke til å eksportere avfallet.

Brukte produkter: Det er tillatt å eksportere brukte produkter til ombruk. Dersom myndighetene ber om det, må den som eksporterer brukte produkter kunne bevise at gjenstandene ikke er avfall.

¹ Innstilling til Prop. 67 L (2013–2014).

² Rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020.

³ Innstilling til Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*.

⁴ Interpol & UNEP (2016) *The Rise of Environmental Crime*, s. 20.

⁵ UNEP (2015) *Waste crime- Waste risks gaps in meeting the global waste challenge*.

I de senere årene er EE-avfall viet stor oppmerksomhet. Samtidig er nordmenn i verdenstoppen når det gjelder forbruk av EE-produkter. Elektronikken som eksporteres ut av OECD, eksporteres som brukte produkter, men i realiteten er det mye som er avfall.

EE-avfall inneholder verdifulle mineraler, for eksempel gull, sølv og platina, som kan utvinnes. Men denne typen avfall inneholder også farlige stoffer som krever at eventuell mineralutvinning gjøres med riktig utstyr. Feil behandling av EE-avfall fører til spredning av giftige tungmetaller som ikke brytes ned i naturen. EE-avfall som ikke håndteres forsvarlig, er derfor farlig for mennesker og natur.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* (forurensningsloven).
- *Lov om skipssikkerhet* (skipssikkerhetsloven).
- *Lov om toll og vareførsel* (tolloven).
- *Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall* (avfallsforskriften).
- Innst. 68 S (2020–2021) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Miljøkriminalitet*.
- Innst. 248 L (2013–2014) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i forurensningsloven og straffeprosessloven*.
- Innst. 232 S (2011–2012) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall*.
- *Forordning (EF) nr. 1013/2006, med endringsvedtak*. EUs grensekryssforordning.
- *Baselkonvensjonen om kontroll av grensekryssende transport av farlig avfall og dets disponering*.
- *Forordning (EU) nr. 1257/2013*. EUs skipsgjenvinningsforordning.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om myndighetenes kontroll med avfallseksport sikrer en miljømessig forsvarlig behandling av avfall i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2017–2021.

Rapporten ble forelagt Klima- og miljødepartementet og Finansdepartementet ved brev 26. august 2022. Departementene har i brev av 27. og 29. september 2022 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementene 26. oktober 2022, samt statsrådenes svar 9. november 2022 følger som vedlegg.

2 Konklusjoner



- Myndighetenes sanksjoner mot ulovlig avfallseksport er lite avskrekkende
- Regelverket bidrar til at det er vanskelig å sanksjonere brudd
- Miljødirektoratet kan ikke dokumentere at de gjennomfører et risikobasert tilsyn med eksport av avfall
- Tolletaten har et lite treffsikkert system for å velge ut forsendelser som skal kontrolleres
- Kontrollene Tolletaten gjennomfører, er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport
- Miljødirektoratets forebyggende arbeid mot ulovlig avfallseksport har flere svakheter

3 Overordnet vurdering

Kritikkverdig



Det er kritikkverdig at myndighetenes kontroll- og tilsynsarbeid er mangelfullt, at oppdagelsesrisikoen er lav og sanksjoneringen lite effektiv.

4 Utdyping av konklusjoner

Undersøkelsen viser at det er flere utfordringer og svakheter ved myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter. Kontroll- og tilsynsarbeidet er mangelfullt, oppdagelsesrisikoen er lav og sanksjoneringen er lite effektiv. De påviste svakhetene innebærer at det er en betydelig risiko for at avfall som kan skade helse og miljø, eksporteres ut av Norge på ulovlig vis. Samlet sett vurderer Riksrevisjonen dette som kritikkverdig.

4.1 Myndighetenes sanksjoner mot ulovlig avfallseksport er lite avskrekkende

Grensekryssforordningen sier at myndighetenes sanksjonering av ulovlig avfallseksport skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende.

Undersøkelsen viser imidlertid at myndighetene i liten grad sanksjonerer ulovlig avfallseksport. I årene 2017–2021 anmeldte Miljødirektoratet åtte tilfeller av ulovlige avfallseksport. De fleste av disse sakene har bakgrunn i Tolletatens kontroller. Etter Riksrevisjonen vurdering fremstår åtte anmeldelser i løpet av en femårsperiode som lavt og lite avskrekkende. Riksrevisjonen viser i den sammenheng til at avfallskriminalitet er et omfattende problem og at Miljødirektoratet heller ikke har andre sanksjonsvirkemidler til rådighet, se omtale i punkt 4.2.1.

Riksrevisjonen vurderer at en årsak til lite bruk av sanksjoner er svakheter ved kontrollarbeidet fra Miljødirektoratet og Tolletaten. Konsekvensen er at den avskrekkende effekten svekkes.

4.1.1 Snevre kontrollprioriteringer påvirker oppdagelsesrisikoen

Et av forholdene som påvirker oppdagelsesrisikoen er kontrollprioriteringene som Miljødirektoratet gir til Tolletaten. Siden 2021 har Miljødirektoratet bedt Tolletaten om å utelukkende prioritere kontroller av EE-avfall på avfallsområdet. De viktigste årsakene til prioriteringen av EE-avfall er miljø- og helserisikoen dette avfallet har og omfanget av denne eksporten. Det er i tillegg er det enklere å konkludere med at en EE-forsendelse faktisk er avfall fordi regelverket på dette området stiller tydeligere krav

Samtidig som det har vært en tydelig prioritering av EE-avfall, viser undersøkelsen at oppdagelsesrisikoen er svært lav for andre avfallsfraksjoner. I årene 2017–2021 ble bare tre forhold som omhandlet andre avfallstyper enn EE-avfall, anmeldt.

Undersøkelsen viser at norske forsendelser av andre avfallstyper enn dem Miljødirektoratet ber tolletaten prioritere, stanses i utlandet. Dette gjelder for eksempel bildekk, utrangerte biler og bildeler og impregnert trevirke, som er stanset i Sverige, og tekstilavfall, som er stanset i Polen.

Selv om det kan være gode grunner til å prioritere EE-avfall, mener Riksrevisjonen at en kontroll som er spisset inn mot én spesifikk avfallsfraksjon, og som i tillegg blir eksportert av personer og virksomheter utenfor den formelle avfallsbransjen, kan påvirke den avskrekkende effekten på området som helhet. Etter Riksrevisjonens vurdering er kontrollen i liten grad egnet til å avskrekke andre regelverksovertredelser enn den ulovlige eksporten av EE-avfall.



Krav ved eksport av brukte EE-gjenstander

Regelverket krever at EE-gjenstander som eksporteres skal funksjonstestes før eksport. Funksjonstesten skal dokumenteres i en protokoll. Dersom det ikke foreligger en protokoll, er produktet å anse som avfall.

4.1.2 Miljødirektoratet utreder ikke mulige alvorlige overtredelser for videre oppfølging og eventuell anmeldelse

Miljødirektoratet skal forebygge, avdekke og eventuelt bidra til å avhjelpe, brudd på miljøregelverket.⁶ Som en del av dette skal direktoratet etablerere et beslutningsgrunnlag om hvorvidt det er aktuelt å anmelde avdekkede forhold til påtalemyndigheten.

Undersøkelsen viser at Miljødirektoratet i mange tilfeller ikke utreder forholdene langt nok til at de kan anmeldes. Mangelen på videre utredning gjelder både norske ulovlige avfallsforsendelser som stanses i utlandet, og mange av overtredelsene som Tolletaten oppdager i sin kontroll.

I perioden 2018–2021 stanset myndigheter i andre land 72 avfallsforsendelser fra Norge. Selv om det i flere av disse tilfellene dreide seg om mulige alvorlige regelverksovertredelser ble ingen av forholdene anmeldt. Miljødirektoratet kan gjøre et eget tilsyn av forsendelsen når den returneres til Norge, dersom de vurderer saken som alvorlig. Et slikt tilsyn kan gi objektive holdepunkter som gjør det mulig å anmelde forholdet. I den aktuelle perioden gjennomførte Miljødirektoratet ingen slike tilsyn.

Undersøkelsen viser også at Miljødirektoratet i mange tilfeller ikke utreder overtredelser som oppdages i Tolletatens kontroller. Tolletaten oppdager flere forsøk på ulovlig avfallseksport, og den vanligste reaksjonen er eksportnekt. Undersøkelsen viser at Tolletaten nektet eksport i minst 45 saker i perioden 2020–2022, og at Miljødirektoratet overtok oppfølgingen av 8 av disse. De 37 sakene som Miljødirektoratet ikke overtok, gjaldt blant annet antatt ulovlig eksport av elektriske motorer, biler som Tolletaten mistenkte var ødelagt, og EE-avfall.

Når det store flertallet av saker som nektes eksport ikke følges opp av Miljødirektoratet, vil overtredelsene ikke møte noen sanksjon. I tillegg sikres det ikke at avfallet håndteres riktig i etterkant. Det er heller ikke noe som forhindrer eksportøren fra å forsøke å eksportere forsendelsen på nytt.

Riksrevisjonen mener at det er problematisk at avdekkede overtredelser, som kan være alvorlige, i liten grad får konsekvenser eller blir gjenstand for ytterligere oppfølging fra tilsynsmyndighetenes side.

4.1.3 Miljødirektoratet får ikke tilstrekkelig informasjon om personer og virksomheter som bryter regelverket gjentatte ganger

Gjentatte brudd på regelverket anses som en skjerpende omstendighet ved utmåling av straff. Det tilsier at Miljødirektoratet burde følge med på om de som nektes eksport av Tolletaten, også bryter regelverket på et senere tidspunkt.

Miljødirektoratet utarbeidet i 2021 en rapporteringsløsning der Tolletaten løpende skal rapportere om utførte avfallskontroller. Løsningen gjør det mulig å utarbeide en fullstendig oversikt over eventuelle gjengangere.

⁶ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2022.

Tolletaten har imidlertid ikke registrert noe kontrollaktivitet etter mai 2021. Miljødirektoratet oppgir å ha informasjon om mulige gjengangere fra andre kilder, men mangler likevel fullstendig informasjon fra Tolletaten.

Konsekvensen av den manglende registreringen er at Miljødirektoratet kan mangle informasjon om gjengangere. Dette svekker direktoratets mulighet til å ta høyde for tidligere overtredelser og skjerpe reaksjonene mot potensielle gjengangere.

4.2 Regelverket bidrar til at det er vanskelig å sanksjonere brudd

4.2.1 Miljødirektoratet har fortsatt ikke mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr

Anmeldelse til påtalemyndigheten er per i dag Miljødirektoratets eneste sanksjonsvirkemiddel. I 2014 ba Klima- og miljødepartementet Miljødirektoratet om å utrede direktoratets behov for å ilegge overtredelsesgebyr på sine ansvarsområder. Miljødirektoratet pekte på at konsekvensene av at de ikke har dette virkemidlet, er at straffebestemmelsene for mange typer lovbrudd fremstår som tomme trusler.⁷ I Prop. 77 L (2018–2019) fremmet Klima- og miljødepartementet et forslag om å innføre overtredelsesgebyr. Departementet viste i proposisjonen til at det ordinære strafferettsapparatet, etter departementets oppfatning, ikke dekker sanksjonsbehovet. I behandlingen av forslaget understreket komiteen viktigheten av at lovforslaget vil være allmennpreventivt. Poli- og påtalemyndigheten skal følge opp de mest alvorlige lovbruddene, mens overtredelsesgebyr kan benyttes i andre saker, jf. Innst. 322 L (2018–2019).

Siden juli 2019 har Klima- og miljødepartementet hatt hjemmel i forurensningsloven og produktkontrollloven til å fastsette en forskrift om illeggelse av overtredelsesgebyr.⁸ Gebyret er imidlertid ennå ikke innført, og Riksrevisjonen vurderer den samlede tidsbruken som uforholdsmessig lang.

At Miljødirektoratet fortsatt ikke kan ilegge overtredelsesgebyr, fører til at flere typer regelverksovertredelser ikke sanksjoneres. Disse regelverksovertredelsene gjelder saker som det er behov for å sanksjonere, men som ikke egner seg for straffesporet. Etter Riksrevisjonens vurdering svekker fraværet av overtredelsesgebyr den avskrekkende effekten på området.

4.2.2 Et uklart avfallsbegrep gjør det vanskelig å konkludere i strafferetten med at avfallsregelverket er brutt

Avfall er definert som løseobjekter eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. Miljødirektoratet sier i intervju at avfallsbegrepet er vanskelig å bruke i strafferetten. Dette skyldes

⁷ Miljødirektoratet (2017) *Forslag om å innføre overtredelsesgebyr og heve strafferammene i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven*.

⁸ Innst. 322 L (2018–2019) og Prop. 77 L (2018–2019).

blant annet at det er vanskelig å skille presist mellom grønncyklist og meldepliktig avfall, og mellom avfall og produkt.

Man har i større grad klart å trekke en klar grense mellom brukte EE-produkter og EE-avfall, med krav til testing, dokumentasjon og beskyttelse av produkter ved eksport. Dette gjør at bevisbyrden om EE-gjenstander er produkter og ikke avfall i større grad ligger hos eksportøren.

4.2.3 Det er enkelt å omgå regelverket mot ulovlig skipsopphugging

Majoriteten av skip i verden hugges opp i Bangladesh, India og Pakistan. Dette er land som ikke har systemer for å håndtere avfallet forsvarlig. Den utbredte praksisen har store miljø- og helserisikoer og er derfor ulovlig.

Likevel er opphugging av europeiske skip i land utenfor OECD fremdeles en utbredt praksis. 75 prosent av skipstonnasjen til europeiske eiere som ble hugget opp i 2021 ble hugget opp i disse landene. I perioden 2017–2021 ser Riksrevisjonen også eksempler på at skip med norsk tilknytning i form av eierskap eller flagghistorikk er hugget opp i Sør-Asia.

Det finnes to EU/EØS-regelverk som regulerer hvor skip kan gjenvinnes, grensekryssforordningen og skipsgjenvinningsforordningen. Skip som seiler under medlemslandsflagg (EU/EØS), skal med visse unntak, hugges opp ved EU-godkjente verft. Skip som eieren har til hensikt å kassere, er å anse som meldepliktig avfall. Skip som havner utenfor skipsgjenvinningsforordningen, reguleres dermed av grensekryssforordningen. Derfor er det forbudt å eksportere et skip som skal hugges opp, ut av OECD.

Undersøkelsen viser at regelverkene er enkle å omgå. Skipseieren kan skifte flagg til en flaggstat utenfor EU/EØS før skipet eksporteres, for å unngå å omfattes av skipsgjenvinningsforordningen. Grensekryssforordningen brytes ikke dersom eksporten til opphugging skjer fra en havn utenfor EU/EØS, og det er vanskelig å bevise at et skip ble til avfall mens det var i Norge. Dette begrenser myndighetenes sanksjonsmuligheter på området.

I de senere årene har det vært en nedgang i antall skip med norsk tilknytning som er hugget opp utenfor OECD, jf. figur 1.⁹ Ifølge Sjøfartsdirektoratet kan dette ha sammenheng med at myndighetene anmeldte forsøket på å eksportere skipet «Harrier» til ulovlig opphugging i Pakistan i 2017, innføringen av skipsgjenvinningsforordningen i 2018 og en holdningsendring i shippingmiljøet.



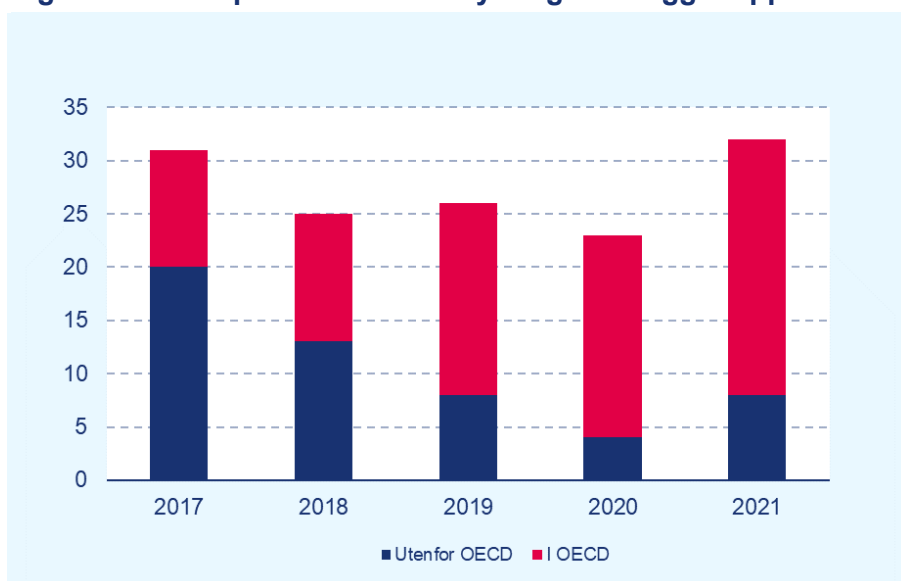
«Harrier»-saken

I 2017 ble det oppdaget et forsøk på seile skipet «Harrier» fra Norge til Pakistan med hensikt om å hugge det opp. Ettersom forsøket ble oppdaget mens skipet ennå var i Norge, var seilasen et brudd på grensekryssforordningen.

Forholdet ble anmeldt, og eierselskapet og den tidligere skipsrederen ble dømt. «Harrier»-saken var første gang grensekryssforordningen ble brukt for å rettsforfølge aktører som forsøker å hugge opp skip i utviklingsland.

⁹ Når det vises til norsktilknyttede skip, innebærer dette tilknytning gjennom eierskap eller flagghistorikk.

Figur 1 Hvor skip med norsk tilknytning blir hugget opp



Kilde: NGO Shipbreaking Forum

Siden det er enkelt å omgå regelverket, er det av allmennpreventive hensyn viktig å sanksjonere de tilfellene der regelverksbrudd kan påvises.

Riksrevisjonen vurderer det derfor som positivt at Miljødirektoratet, samarbeidende etater og Økokrim prioriterte å bruke ressurser på å anmelde og etterforske «Harrier»-saken. Dette har vært viktig for å etablere en rettspraksis på området.

4.3 Miljødirektoratet kan ikke dokumentere at de gjennomfører et risikobasert tilsyn med eksport av avfall

Miljødirektoratet skal føre et risikobasert tilsyn. Gode risiko- og vesentlighetsvurderinger krever at Miljødirektoratet har god kjennskap til området det fører tilsyn med. Det tilsier at områdeovervåking burde ligge til grunn for risiko- og vesentlighetsvurderingene.¹⁰

I 2017 ble det innført en rekke EU-krav til tilsynsplaner for grensekryssende avfallstransporter.¹¹ Målet er at tilsynsplanene skal hjelpe miljømyndighetene med å rette tilsynene mot avfallsstrømmer som er problematiske og har høy risiko for å skade helse og miljø.

Undersøkelsen viser at Miljødirektoratets risikovurderinger ikke er oppdatert, og at direktoratets implementering av grensekryssforordningens krav til tilsynsplanlegging har svakheter.

¹⁰ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*; Prop. 1 S (2021–2022) for Klima- og miljødepartementet.

¹¹ Grensekryssforordningen artikkel 50, ved endring EU nr. 660/2014.

4.3.1 Miljødirektoratets risikovurdering er ikke oppdatert siden 2016

Ifølge grensekryssforordningen skal myndighetenes tilsynsplaner baseres på en risikovurdering av særskilte avfallsstrømmer og kilder til ulovlige overføringer. Miljødirektoratets risikovurdering for grensekryssende avfallsforsendelser er fra 2016, og den har ikke vært oppdatert siden.

I henhold til den faglige veilederen for implementering av kravene i grensekryssforordningen er det nødvendig å fornye risikovurderingen minst hvert tredje år eller når det er vesentlige endringer i grunnlaget for vurderingen.¹² Siden 2016 er for eksempel regelverket for eksport av plastavfall endret, og kunnskapsgrunnlaget som gjelder ulovlig eksport av EE-gjenstander, er styrket som følge av satsingen på å forhindre slik eksport. Men ingenting av dette er inkludert i risikovurderingen. Gitt kompleksiteten på området og endringene som har funnet sted, er det etter Riksrevisjonens vurdering ikke tilstrekkelig at Miljødirektoratet legger til grunn en risikovurdering som er seks år gammel.

Ifølge grensekryssforordningen skal risikovurderinger ligge til grunn for tilsynsplanen for grensekryssende avfall. Det er vanskelig å innfri dette kravet når risikovurderingene ikke blir oppdatert. Et eksempel på en prioriteringsendring som ikke er forankret i risikovurderingene, er Miljødirektoratets vridning av tilsynsfokuset fra avfallsmeglere mot EE-avfall. Dette skjedde fra 2019. Miljødirektoratet viser imidlertid ikke til risikovurderingene når de gjør slike endringer. Risikovurderingene er heller ikke oppdatert i etterkant av endringen i tilsynsfokus. Det mangler dermed en tydelig kobling mellom risikovurderingen og tilsynsplanen.

Et risikobasert tilsyn skal prioritere de områdene der det er størst sannsynlighet for brudd på regelverk og der konsekvensen ved brudd er størst. Direktoratet opplyser at fokuset i tilsynene deres vil variere over tid, slik at de kan prioritere innsatsen på enkelte områder eller noen deler av bransjen i perioder. Over tid er hensikten å dekke hele spekteret av ulovlige aktiviteter. Direktoratet vurderer at denne måten å drive risikobasert tilsyn på gir en effektiv ressursbruk.

Riksrevisjonen vil påpeke at når tilsynsfokuset endrer seg burde det skje basert på risikovurderinger som løpende justeres i lys av ny informasjon om sannsynlighet for brudd og dets konsekvenser. Etter Riksrevisjonens vurdering er en risikovurdering fra 2016 et dårlig kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvor tilsynsfokuset skal innrettes.

4.3.2 Det er svakheter i Miljødirektoratets implementering av grensekryssforordningens krav til tilsynsplanlegging

Av grensekryssforordningen følger det at statene skal lage én eller flere tilsynsplaner for grensekryssende avfallseksport. Tilsynsplanen for grensekryssende avfall skal være tydelig definert. Den skal blant annet

¹² European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (2016) *Guidance on Effective Waste Shipment Inspection Planning*.

inneholde informasjon om målene og prioriteringene til tilsynene, oppgavene til relevante myndigheter, samarbeidet mellom relevante myndigheter og informasjon om menneskelige, finansielle og andre ressurser som er nødvendig for å gjennomføre planene. Undersøkelsen viser at Miljødirektoratet ikke har laget en egen tilsynsplan for avfallseksport, men temaet er kort omtalt i direktoratets helhetlige tilsynsplan. Til sammenligning har Sverige, Danmark og Finland alle egne planer for import og eksport av avfall, som er mer omfattende.

Formålet med endringene i grensekryssforordningen av 2017 var å sikre regelmessig og konsekvent planlegging av tilsyn med grensekryssende avfall. I forordningen står det at formålet med risikovurderingen blant annet er å identifisere det laveste antallet inspeksjoner som kreves, inkludert fysiske kontroller av virksomheter og avfallsforsendelser eller av selve behandlingen av avfallet. Dette har ikke Miljødirektoratet gjort.

Grensekryssforordningen stiller også krav om at myndighetene skal gjennomføre regelmessige inspeksjoner av virksomheter og anlegg, inkludert avfallsmeglere og -forhandlere, for å sikre etterlevelse av forordningen.¹³ Virksomheter med tillatelse etter forurensningsloven omfattes av et frekvensbasert tilsyn. Disse gjennomføres av Miljødirektoratet eller statsforvalteren. I det frekvensbaserte tilsynet vurderer inspektørene om eksport av avfall skal være tema. Tilsynsplanen angir ikke når eksport skal vurderes som et tema i det frekvensbaserte tilsynet. Miljødirektoratet mangler dermed et system som sørger for at direktoratet eller statsforvalteren følger opp de viktigste risikoene ved grensekryssende avfall når de gjennomfører frekvensbaserte tilsyn.

Tilsynsplanen sier ingenting om hvordan Miljødirektoratet skal sørge for at virksomheter som ikke trenger tillatelse etter forurensningsloven – og som dermed heller ikke er gjenstand for et frekvensbasert tilsyn – blir kontrollert regelmessig. Dette gjelder blant annet avfallsmeglere og -forhandlere.

Grensekryssforordningen krever at tilsynsplanen skal revideres og evalueres minst hvert tredje år. Evalueringen skal blant annet ta for seg i hvilken grad målene er oppnådd. Miljødirektoratet kan ikke dokumentere at de har gjort en slik evaluering. Fraværet av evalueringer av tilsynsarbeidet gir et mangelfullt grunnlag for den videre planleggingen av tilsyn.

Som det fremgår av momentene over, er det svakheter ved Miljødirektoratets implementering av grensekryssforordningens krav til tilsynsplanlegging.

Etter Riksrevisjonens vurdering påvirker det Miljødirektoratets mulighet til å drive et risikobasert og planmessig tilsyn med grensekryssende avfallsforsendelser.

¹³ Grensekryssforordningen: artikkel 50 punkt 2 i og avfallsdirektivet: artikkel 34.

4.3.3 Miljødirektoratet avdekker få alvorlige avvik i sine egne tilsyn

Riksrevisjonen har gått gjennom samtlige tilsyn med grensekryssende avfallsforsendelser i perioden 2017–2021. Gjennomgangen viser at de fleste alvorlige avvikene som oppdages på avfallseksportområdet, er fra tilsyn som er gjort i samarbeid med en annen etat – i all hovedsak Tolletaten. Disse tilsynene omfatter både kontroller Tolletaten gjennomfører basert på Miljødirektoratets kontrollprioriteringer og fellesaksjoner som Miljødirektoratet og Tolletaten gjennomfører sammen. I de 92 tilsynene Miljødirektoratet gjennomførte uten bistand fra andre etater ble det oppdaget ett alvorlig avvik som gjaldt avfallseksport.

Ifølge Miljødirektoratets interne veiledere er det i utgangspunktet et alvorlig avvik når meldepliktig avfall eksporteres uten samtykke. Ved for eksempel å utgi meldepliktig avfall som grønnlistet avfall kan en eksportør omgå restriksjonsbestemmelsene som avfallet er underlagt. I perioden 2017–2021 ble det i fire tilsyn oppdaget at meldepliktig avfall ble eksportert uten samtykke. I tre av tilfellene ble dette vurdert som ikke alvorlig.

Riksrevisjonen konstaterer at Miljødirektoratet, i flere saker på avfallsområdet, vurderer avvik som mildere enn det direktoratets egne veiledere som hovedregel legger opp til. Dette kan ha negative konsekvenser, særlig fordi det dermed føres mindre kontroll med hvordan avviket lukkes.

4.4 Tolletaten har et lite treffsikkert system for å velge ut forsendelser som skal kontrolleres

Dersom en vare skal eksporteres fra Norge, skal den alltid deklareres for Tolletaten. I deklarasjonskontrollen vurderer og verifiserer Tolletaten deklarasjonsopplysninger. Når etaten velger ut deklarasjoner til videre kontroll, holdes opplysningene i deklarasjonene opp mot en rekke kontrollkriterier. Disse kriteriene er basert på analyser, etterretningsinformasjon, regelverk og prosedyrer. Deklarasjoner som faller inn under kriteriene, stoppes og vurderes for kontroll. Deklarasjoner som ikke omfattes av kontrollkriteriene, godkjennes automatisk og kan eksporteres.

Tolletaten har fra 2020 arbeidet for å gjøre etatens system for å velge ut deklarasjoner til kontroll mer treffsikkert. Undersøkelsen viser imidlertid at etatens systemer i 2022 fortsatt stopper et langt høyere antall avfallsrettede deklarasjoner enn det etaten har kapasitet til å følge opp med videre kontroll. Et stort antall av deklarasjonene som stanses på avfallsområdet vurderes også av saksbehandlere i Tolletaten å være lite kontrollverdige.

Undersøkelsen viser videre at Tolletatens arbeid med å forbedre sitt system for å velge ut forsendelser til kontroll har trukket ut i tid, blant annet som følge av kapasitetsutfordringer internt. Tolletaten understreker også at arbeidet er omfattende, og at det trolig vil pågå over flere år.



Tolldeklarasjon

Eksportører må å innhente tillatelse før varer utføres. De søker om en slik tillatelse ved å sende en tolldeklarasjon til Tolletaten. De kan enten gjøre det selv, eller det kan gjøres av noen som deklarerer varer på deres vegne. Deklarasjonen følger et fastsatt skjema som gir en rekke opplysninger om forsendelsen.

En forbedring av systemet for å velge ut deklarasjoner til kontroll vil bidra til vesentlige ressursbesparelser for Tolletaten. I tillegg vil næringslivet sjeldnere oppleve at forsendelser stanses unødvendig av Tolletaten.

4.5 Kontrollene Tolletaten gjennomfører, er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport

4.5.1 Flertallet av sakene som Miljødirektoratet overtar, blir ikke avdekket i Tolletatens ordinære deklarasjonskontroll

Undersøkelsen viser at Tolletatens primære metode for å velge ut kontrollobjekter er deklarasjonskontrollen. Deklarasjoner som oppfyller visse kriterier, får utslag som gjør at saksbehandlere i Tolletaten vurderer om de skal kontrolleres. Miljødirektoratet overtar deretter oppfølgingen av de mest alvorlige sakene.

Riksrevisjonen ser at de fleste sakene som Miljødirektoratet overtar fra Tolletaten ikke er avdekket gjennom deklarasjonskontrollen. Undersøkelsen viser at én saksbehandler – som velger ut saker til kontroll utenom den ordinære deklarasjonskontrollen – har vært kilde til sju av totalt ti saker som Miljødirektoratet overtok i perioden 2017–2021. At deklarasjonskontrollen identifiserer få alvorlige saker, viser etter Riksrevisjonens syn at det er en svakhet i Tolletatens ordinære arbeid med å plukke ut forsendelser til kontroll.

4.5.2 Tolletaten gjennomfører nærmest utelukkende dokumentkontroller, selv om slike kontroller er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport

Tolletatens utvelgelsessystem består av et stort antall utvalgskriterier. Stansede deklarasjoner har en risikovekt som viser hvordan tolletaten skal prioritere dem. En høy risikovekt innebærer at saksbehandleren *burde* eller *skal* kontrollere deklarasjonen. I perioden 2019–2021 ble 3466 deklarasjoner stanset av såkalte avfallsrettede utvalgskriterier med høy risikovekt. For perioden sett under ett ble ca. to tredjedeler av disse godkjent for eksport uten at de ble gjenstand for kontrollhandlinger, mens Tolletaten gjennomførte dokumentkontroll av ca. en tredjedel. 1,3 prosent av disse deklarasjonene ble gjenstand for fysisk kontroll. Det utgjorde 47 av 3466 deklarasjoner med høy risikovekt.

Når en deklarasjon stanses av Tolletatens utvalgssystem, får saksbehandleren – i tillegg til en risikovekt – opp en beskrivelse som angir hvorfor det er risiko heftet ved deklarasjonen, og hvordan en kontroll burde innrettes. Undersøkelsen viser at Tolletatens saksbehandlere ble anmodet om å gjennomføre en fysisk kontroll på 374 avfallsrettede deklarasjoner i 2021. Bare 13 av disse deklarasjonene ble kontrollert fysisk. Dette illustreres i figur 2.



Deklarasjonskontroll

Dersom en vare skal eksporteres fra Norge, skal den alltid deklarerer for Tolletaten. I deklarasjonskontrollen vurderer Tolletaten opplysningene i deklarasjonene som er sendt inn til Tolletaten.

Basert på opplysningene i deklarasjonen får forsendelser det er heftet risiko ved et utslag, og saksbehandlere vurderer om forsendelsen skal kontrolleres.

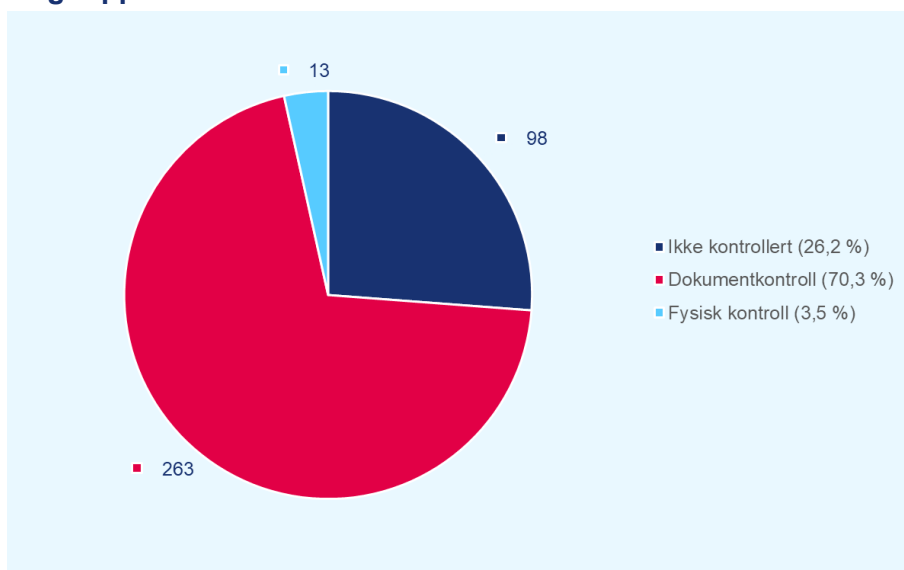


Tolletatens kontroller

Deklarasjoner som plukkes ut til manuell kontroll gjennomgår først en **dokumentkontroll**. Der vil ansvarlig saksbehandler gjennomgå dokumenter det er henvist til i deklarasjonen.

Fysiske kontroller gjøres eventuelt etter en dokumentkontroll. Da undersøkes de faktiske varene som eksporteres, enten ved å åpne eller skanne kontaineren.

Figur 2 Antall og andel anmodninger om fysisk kontroll som ble fulgt opp med kontroller i 2021



Kilde: Registerdata fra Tolletaten

Tolletatens ledelse uttaler at antallet fysiske kontroller er lavt, men presiserer at det er en ressurskrevende kontrollform og at etaten må prioritere kontrollressursene strengt. Videre viser Tolletaten til at de forvalter regelverk på vegne av om lag 20 regelverkseiere og må balansere sin innsats mellom kontrollprioriteringene som regelverkseierne setter. Samtidig er flere kontrollmiljøer i Tolletaten i intervju med Riksrevisjonen tydelige på at Tolletaten burde gjennomføre langt flere fysiske kontroller enn i dag dersom etaten skal være i stand til å avdekke ulovlig avfallseksport.

Dokumentkontroller er ifølge Tolletaten ofte et effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse blant det de omtaler som seriøse aktører. Dette er typisk aktører fra den formelle avfallsbransjen som eksporterer store mengder avfall, og som ønsker å etterleve regelverket. Tolletatens kontroller er imidlertid utelukkende rettet mot EE-eksport til bestemte land utenfor OECD. Denne eksporten gjennomføres av små aktører og privatpersoner som står utenfor den formelle avfallsbransjen. I alle de fem sakene som ble anmeldt i 2021, forelå det dokumentasjon som var i tråd med regelverket, men fysiske undersøkelser av konteinerne viste at den faktiske forsendelsen ikke samsvarte med deklarasjonen.

Når kontrollen på avfallsområdet utelukkende er rettet mot eksport av EE-produkter ut av OECD, vurderer Riksrevisjonen det som lite hensiktsmessig at Tolletaten nesten utelukkende gjennomfører dokumentkontroller. Etter Riksrevisjonens syn burde det ha vært gjennomført flere fysiske kontroller.

4.5.3 Flere forhold begrenser Tolletatens muligheter til å gjennomføre fysiske kontroller

Når det utføres fysiske kontroller, undersøker grensedisjonen i Tolletaten om varer som føres ut av landet, er deklarerert, og om forsendelsen faktisk er i tråd med den deklarasjonssøknaden Tolletaten allerede har godkjent. Gjennom disse kontrollene kan Tolletaten avdekke smugling av avfall ut av Norge.

Undersøkelsen viser at det er flere forhold som begrenser Tolletatens muligheter til å gjennomføre fysiske kontroller.

Tilgangen på skannere er ett forhold som påvirker kontrollmulighetene. Skanning gir en god oversikt over innholdet i en forsendelse, i motsetning til besiktigelse som bare gir inspektøren et svært begrenset inntrykk. Finansdepartementet bekrefter at skannere øker sannsynligheten for at regelbrudd kan avdekkes, men påpeker samtidig at dette er et kostbart verktøy. Når Miljødirektoratet overtar oppfølgingen av en sak fra Tolletaten kan de pålegge tømning av konteineren. Dette er imidlertid tidkrevende, og ifølge Miljødirektoratet er det mindre sannsynlig at de undersøker en forsendelse Tolletaten har stanset dersom det ikke foreligger et skannerbilde. Ettersom det er store tollsteder i Norge som ikke har skanner, er det langt mindre sannsynlig at regelverksovertredelser på disse stedene blir oppdaget og sanksjonert.

Tolletatens praksis ved avvik fra deklarasjonen er et annet forhold som påvirker kontrollmulighetene. I utførselsdeklarasjonen oppgis tollstedet der en forsendelse skal passere grensen. Deklaranten plikter å melde fra til Tolletaten dersom utførselsstedet endres. Tolletaten praktiserer imidlertid ikke en streng oppfølging i tilfeller der utførselsstedet ikke er i samsvar med den godkjente deklarasjonen, og dette skaper utfordringer når grensedisjonen skal gjennomføre planlagte fysiske kontroller. Dersom forsendelsen går ut et annet sted enn det som er oppgitt i den godkjente deklarasjonen, vil ikke vareførselsdivisjonens kontrollanmodning bli sendt til den delen av grensedisjonen som kontrollerer den aktuelle havnen eller grenseovergangen.

Når det gjelder eksport via havn, er det selve regelverket som begrenser muligheten til å gjennomføre en effektiv kontroll. Eksportører har plikt til å melde fra til tollmyndighetene om avreise før et fartøy forlater tollområdet, jf. tolloven § 3-7 (1). Dette skal gjøres i god tid før avreise. Seksjoner i Tolletaten som har ansvar for å gjennomføre kontroller, peker på at den manglende konkretiseringen av tidsangivelsen «i god tid før avreisen» i forskriftsteksten gjør det utfordrende å utøve tilstrekkelig kontroll. Ofte blir dokumentasjon om lasten sendt inn tett opp mot fartøyets avgangstidspunkt. Kontrollen gjennomføres derfor i hovedsak som en formalkontroll av om det foreligger en deklarasjon, og det blir ikke tid å gjennomføre fysiske kontroller.

Samlet sett er det Riksrevisjonens vurdering at Finansdepartementet og Tolletaten ikke har sørget godt nok for å fjerne hindringer som gjør det vanskelig å gjennomføre fysiske kontroller på en effektiv måte.

4.6 Miljødirektoratets forebyggende arbeid mot ulovlig avfallseksport har flere svakheter

Miljødirektoratet skal i henhold til avfallsforskriften § 13-2 saksbehandle og følge opp søknader om å eksportere meldepliktig avfall. De skal også gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for at reglene om avfall følges.

4.6.1 Miljødirektoratets behandling av tillatelser er i stor grad tillitsbasert. De gjør lite kontroll og overtredelser får få konsekvenser

Eksporten av avfall bygger i utgangspunktet på selvdeklarerer, og Miljødirektoratets behandling av søknader er i stor grad tillitsbasert. Miljødirektoratet legger eksportørens avfallsklassifisering til grunn når de skal vurdere om det er tillatt å eksportere avfallet til oppgitte mottaksanlegg. Direktoratet er derfor avhengig av at eksportøren har klassifisert avfallet riktig, for å kunne foreta en pålitelig vurdering av miljøkonsekvensene og av om det er tillatt å eksportere avfallet.

Miljødirektoratet mottar informasjon om hver forsendelse av avfall som eksporteres, på ulike stadier i behandlingsprosessen. Ettersom det hvert år eksporteres mer enn 60 000 forsendelser med meldepliktig avfall til behandling i utlandet fra Norge, har ikke Miljødirektoratet mulighet til å følge opp og kontrollere dokumentasjonen som ligger til grunn for alle forsendelsene.

For å kunne eksportere meldepliktig avfall, må det innhentes samtykke fra alle involverte myndigheter. Grensekryssforordningen er tydelig på at myndigheter plikter å trekke tilbake et samtykke dersom de får kjennskap til at betingelsene for samtykket er brutt, for eksempel dersom sammensetningen av avfallet ikke er slik det er meldt.

Videre er grensekryssforordningen tydelig på at et samtykke skal trekkes tilbake ved første overtredelse. Men ifølge Miljødirektoratets interne saksbehandlingsveileder skal eksportør ved første overtredelse varsles om at samtykket vil bli trukket tilbake ved ytterligere avvik. Miljødirektoratet sier også i intervju at dette er deres praksis. Dermed reagerer ikke Miljødirektoratet like strengt som grensekryssforordningen krever. Miljødirektoratet trakk tilbake ett importsamtykke i 2022. Før dette hadde de ikke trukket tilbake noen samtykker siden 2016.

Riksrevisjonen har forståelse for at Miljødirektoratet ikke har mulighet til å følge opp og kontrollere all dokumentasjon som ligger til grunn for eksporttillatelsene. Samtidig er det Riksrevisjonens vurdering at et tillitsbasert system forutsetter at virksomheter oppgir riktige opplysninger, og at det får konsekvenser når de ikke gjør det. At Miljødirektoratet er tilbakeholdne med å reagere når det ikke er samsvar mellom opplysningene i søknaden og den faktiske eksporten, svekker forutsetningene for et tillitsbasert system.

4.6.2 Miljødirektoratets veiledning har manglet vesentlig informasjon om eksport av avfall ut av OECD

Et tillitsbasert system der mye ansvar legges på eksportørene, forutsetter at det er så enkelt som mulig for eksportørene å sette seg inn i regelverket. Undersøkelsen viser at Miljødirektoratet over lang tid har unnlatt å oppgi vesentlige opplysninger om reglene for eksport av avfall ut av OECD i sin veiledning.

Enkelte land har reservert seg mot å ta imot alle former for avfall. Derfor er det ulovlig å eksportere blant annet grønnlistet avfall til disse landene. I henhold til Miljødirektoratets veiledere anses slik eksport som et alvorlig avvik dersom det oppdages under tilsyn. Riksrevisjonen gjorde i desember 2021 Miljødirektoratet oppmerksom på at direktoratets veileder om eksport av grønnlistet avfall ikke inneholdt informasjon om hvilke land som har reservert seg mot å ta imot slikt avfall. Med tanke på at eksportørene ikke må søke Miljødirektoratet om tillatelse til å eksportere grønnlistet avfall, er det svært viktig at veilederen om slik eksport er korrekt.

Miljødirektoratets veileder om eksport av meldepliktig avfall inneholder listen over land som har reservert seg mot å ta imot avfall. Ettersom samtlige land på listen er utenfor OECD og grensekryssforordningen forbyr eksport av meldepliktig avfall ut av OECD, er det imidlertid ikke hensiktsmessig å ta med denne listen i en veileder om eksport av meldepliktig avfall.

Disse eksemplene utgjør etter Riksrevisjonens syn en risiko for at det skjer ulovlig avfallseksport som følge av at eksportører feiltolker eller mangler informasjon om regelverket.

5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å

- påse at Miljødirektoratet reagerer på en måte som er virkningsfull, står i forhold til overtredelsen og virker avskrekkende
- sikre at Miljødirektoratet har tilstrekkelige sanksjonsvirkemidler, og i den forbindelse innfører overtredelsesgebyr så snart det er mulig
- påse at Miljødirektoratet har oppdaterte risikovurderinger og et planverk som legger til rette for god systematikk i gjennomføringen av tilsyn
- følge opp at Miljødirektoratet innretter tilsynene sine slik at de i større grad kan avdekke alvorlige regelverksbrudd

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å

- følge opp at Tolletaten i større grad gjennomfører fysiske kontroller når dette er egnet til å avdekke ulovlig avfallsseksport
- påse at Tolletaten gir Miljødirektoratet tilstrekkelig informasjon om Tolletatens kontroller og oppdagede brudd på regelverket

6 Statsrådenes svar

Dokument 3:6 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter* ble oversendt statsrådene i Klima- og miljødepartementet og Finansdepartementet. Statsrådenes svar i sin helhet er vedlagt dokumentet.

Svaret fra statsråden i Klima- og miljødepartementet følger i vedlegg 2.

Svaret fra statsråden i Finansdepartementet følger i vedlegg 4.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. november 2022

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Klima- og miljødepartementet

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Att: Statsråd Espen Barth Eide

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:6 (2022-2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt *Klima- og miljødepartementet* ved vårt brev 26.08.2022, og på departementets svar 27.09.2022. Likelydende brev er sendt til Finansdepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 9.11.2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:6 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter*

Vedlegg 2:

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/3146-10

9. november 2022

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen til Klima- og miljødepartementet 26. oktober om Dokument 3:6 (2022-2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter*, hvor jeg bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Norge har et betydelig ansvar for å påse at avfall fra Norge ikke sendes til land der det ikke blir forsvarlig behandlet og kan forårsake alvorlig forurensning og skade på menneskers helse, i strid med vårt arbeid for å redusere forurensning og spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier nasjonalt og internasjonalt. Dessverre er ulovlig handel med avfall et alvorlig internasjonalt miljøkriminalitetsproblem som alle land strever med å motvirke, og Norge er ikke noe unntak.

Jeg takker Riksrevisjonen for en grundig analyserapport på et svært viktig og samtidig krevende felt. Jeg vil vurdere nærmere hvordan anbefalingene bør følges opp i den ordinære styringsdialogen med Miljødirektoratet. Anbefalingene angår i første rekke direktoratets interne rutiner, arbeidsprosesser og prioriteringer. Oppfølgingen må derfor skje i nær forståelse med direktoratet og innenfor rammen av den samlede tilsynsvirksomheten. Jeg vil også følge opp arbeidet med overtredelsesgebyr i departementet.

Regelverket som skal sikre at internasjonale avfallstransporter blir gjenstand for miljømessig forsvarlig behandling uansett hvor det behandles, må respekteres. Det

er viktig å avdekke og slå ned på brudd på dette regelverket, og at det reageres på en måte som har avskrekkende effekt og opprettholder den allmennpreventive virkningen av straffetrusler i miljølovgivningen.

Miljødirektoratet har de siste årene styrket innsatsen betydelig innenfor de samlede ressursene som brukes på kontroll på forurensningsområdet. Samarbeidet med andre myndigheter som Sjøfartsdirektoratet, Kystverket og Tolletaten er styrket. Et godt eksempel på dette som Riksrevisjonen trekker fram i sin rapport er stansingen og senere straff for de som ulovlig forsøkte å eksportere skipet Harrier til opphogging i Sørøst-Asia.

Det pågår også nå nye initiativer på dette området gjennom vårt EU/EØS-samarbeid og globalt, som Norge vil følge opp. Med støtte fra Norge vedtok den globale Baselkonvensjonen om avfall på siste partsmøte å innføre konvensjonens kontrollregime for grensekryssende transporter av avfall på alt elektronisk og elektrisk avfall. Det var et viktig gjennombrudd, og må nå gjennomføres i nasjonal lovgivning hos partene til konvensjonen. Norge har felles regelverk for internasjonale avfallstransporter med EU. EU-kommisjonen har nylig lagt fram forslag til en betydelig innskjerpet forordning for internasjonale avfallstransporter ut av, inn til og internt i EU. I tillegg til strengere regelverk lanserer Kommisjonen en rekke tiltak for å motvirke internasjonal avfallskriminalitet, inkludert innenfor det internasjonale samarbeidet på området hvor også Norge tar del. Som del av den forestående revisjonen av regelverket vil jeg samtidig følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Med hilsen



Espen Barth Eide

Vedlegg 3:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Knut Jervell Steinfeld 22241447

Vår dato

26.10.2022

Deres dato

Vår referanse

2021/00310-128

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. revl § 18 (2)

FINANSDEPARTEMENTET

Postboks 8008 DEP

0030 OSLO

Att: Statsråd Trygve Slagsvold Vedum

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:6 (2022-2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt *Finansdepartementet* ved vårt brev 26.08.2022, og på departementets svar 29.09.2022. Likelydende brev er sendt til Klima- og miljødepartementet.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 9.11.2022.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:6 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 4:

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref
2021/00310-128

Vår ref
20/6065 -

Dato
09.11.2022

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 27. oktober 2022 om ovennevnte undersøkelse med vedlagt utkast til Dokument 3:6 (2022-2023) om samme sak.

Riksrevisjonen ber om statsrådens redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger som gjelder Finansdepartementet, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Nedenfor følger mine kommentarer til og oppfølging av Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Riksrevisjonens konklusjoner

Konklusjon «Myndighetenes sanksjoner mot ulovlig avfallseksport er lite avskrekkende» (pkt. 4.1)

Riksrevisjonen vurderer at en årsak til lite bruk av sanksjoner er svakheter ved kontrollarbeidet fra Miljødirektoratet og Tolletaten, og at konsekvensen av dette er at den avskrekkende effekten svekkes. Riksrevisjonen vurderer videre at Miljødirektoratet ikke får tilstrekkelig informasjon fra Tolletaten om personer og virksomheter som bryter regelverket gjentatte ganger.

Jeg vil først peke på at Tolletatens oppgave er å kontrollere avfall som føres over grensen, men etaten har ikke hjemmel til å sanksjonere brudd på regelverket om

ulovlig avfallseksport. Dersom Tolletaten avdekker ulovlig avfallseksport, meldes lovbrudd til Miljødirektoratet for videre oppfølging.

Riksrevisjonen viser til at Miljødirektoratet i 2021 har utarbeidet en rapporteringsløsning der Tolletaten løpende skal rapportere om utførte avfallskontroller. Det vises til at Tolletaten ikke har registrert kontrollaktivitet etter mai 2021, og at Miljødirektoratet derfor mangler fullstendig informasjon om aktører som gjentakende bryter regelverket. Jeg vil her nevne at Tolletaten opplever Miljødirektoratets rapporteringsløsning som tungvint og lite brukervennlig. Staten vil derfor overfor Miljødirektoratet ta initiativ til å finne en alternativ registreringsordning som erstatning for dagens løsning, se for øvrig min nærmere redegjørelse for oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger.

Konklusjon «Tolletaten har et lite treffsikkert system for å velge ut forsendelser som skal kontrolleres» (pkt.4.4)

Riksrevisjonen vurderer at Tolletaten har et lite treffsikkert system for å velge ut forsendelser som skal kontrolleres. Riksrevisjonens undersøkelse viser at Tolletaten fra 2020 har arbeidet med å gjøre etatens system for utvelgelse til deklarasjonskontroll mer treffsikkert. Imidlertid stoppet etatens systemer i den perioden (2017-2021) som omfattes av Riksrevisjonens undersøkelse, et langt høyere antall avfallsrettede deklarasjoner enn det etaten hadde kapasitet til å følge opp med videre kontroll. Det fremgår videre av rapporten at et stort antall av deklarasjonene som ble stanset på avfallsområdet, ble vurdert av saksbehandlere i Tolletaten å være lite kontrollverdige.

Systemet for utvelgelse av deklarasjoner til kontroll som Riksrevisjonen her viser til, er Tolletatens deklarasjonssystem TVINN med tilhørende kontrollmasker.

Kontrollmaskene plukker automatisk ut deklarasjoner til kontroll på bakgrunn av forhåndsdefinerte kriterier. På bakgrunn av masketreff vurderer saksbehandler om det er grunnlag for kontroll basert på blant annet dokumenter som blir etterspurt fra eksportør, og eventuelle resultater fra tidligere kontroller. Jeg er i hovedsak enig i Riksrevisjonens vurdering om at TVINN tidligere plukket ut et høyere antall deklarasjoner til kontroll enn det etaten hadde kapasitet til å følge opp for videre kontroll, samt at flere av maskeutslagene ikke ble vurdert som kontrollverdige. Fra 2020 har Tolletaten prioritert arbeidet med å bedre utvelgelsen i maskekontrollen. Dette er et omfattende arbeid og berører mange regelverkseiere. Resultatet av dette arbeidet er at maskene nå er blitt mer treffsikre.

Konklusjon «Kontrollene Tolletaten gjennomfører, er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport» (pkt. 4.5)

Riksrevisjonen viser i sin undersøkelse til at flertallet av sakene som Miljødirektoratet overtar, ikke blir avdekket i Tolletatens ordinære deklarasjonskontroll, men er avdekket av en enkelt saksbehandler som har valgt ut saker til kontroll utenom den ordinære deklarasjonskontrollen. Riksrevisjonen viser videre til at dette gjelder i syv av de ti sakene Miljødirektoratet overtok i perioden 2017 til 2021.

Jeg har ingen bemerkninger til Riksrevisjonens funn om at inngangen til sakene som Riksrevisjonen trekker frem som eksempel, ikke har vært deklarasjonskontroll, men jeg er uenig med Riksrevisjonens vurdering om at dette betyr at det er en svakhet i Tolletatens ordinære arbeid med å plukke ut forsendelser til kontroll. Tolletaten må vurdere en helhetlig bruk av ulike virkemidler i oppfølgingen av den registrerte vareførselen og ved kontroll av næringslivet og benytte spesialisert fagkompetanse på en god måte. Objektene har i disse tilfellene vært tatt ut til kontroll etter gjennomgang av lastelister fra rederiene. På den måten har aktuelle containere blitt identifisert og valgt ut til kontroll. Tolletatens valg av kontrollmetoder vurderes etter hva som er mest hensiktsmessig.

Riksrevisjonen viser i sin undersøkelse til at Tolletaten i stor grad gjennomfører dokumentkontroller, selv om dokumentkontroller etter Riksrevisjonens vurderinger er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallstransport. Riksrevisjonen viser også til at det gjennomføres få fysiske kontroller.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen vurderer at dokumentkontroller er lite hensiktsmessig for å avdekke ulovlig avfallseksport. Tolletatens erfaring er at dokumentkontroll gir et godt grunnlag for å vurdere ytterligere kontrolltiltak. Saksbehandlere i deklarasjonskontrollen har lokalkunnskap og kjennskap til spesifikke aktører og deklaranter, samt kunnskap om de ulike regelverkene Tolletaten håndhever. Med denne kunnskapen kan saksbehandlere vurdere de deklarererte opplysningene i TVINN opp mot dokumentene som skal følge avfallsforsendelsen, som fakturaer og tillatelser fra Miljødirektoratet (meldepliktig avfall). Jeg er derfor ikke enig i at dokumentkontroll er lite hensiktsmessig for å avdekke ulovlig avfallseksport. Det må samtidig suppleres med fysisk kontroll av forsendelsens faktiske innhold. Flere fysiske kontroller vil bidra til ytterligere avdekking av brudd på regelverk, men er en ressurskrevende kontrollform, se mine vurderinger av Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet *«å følge opp at Tolletaten i større grad gjennomfører fysiske kontroller når dette er egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport»*.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at fysisk kontroll av forsendelsens faktiske innhold er et viktig virkemiddel for å avdekke ulovlig avfallseksport, og at flere fysiske kontroller vil bidra til ytterligere avdekking av brudd på regelverk. Men omfanget av fysiske kontroller av ulovlig avfallstransport kan ikke vurderes isolert, men må sees i sammenheng med kontrollnivået for øvrige varer. Beslutning om fysisk kontroll må ses i sammenheng med omfanget av varestrømmer som passerer grensen, vurdert risiko og tilgjengelige ressurser. Dette slik at alle kontrollområder og regelverkseiere blir ivaretatt på en ensartet måte. En slik helhetlig tilnærming til kontrollprioriteringene er viktig for en samlet sett best mulig måloppnåelse innenfor Tolletatens samlede rammer. Innsatsen på Klima- og miljødepartementets område bør derfor ikke sees isolert. Jeg vil

likevel understreke at så langt i 2022 har Tolletatens omfang av fysiske kontroll med grensekryssende avfallstransporter, sammenlignet med andre varegrupper, vært høy.

Riksrevisjonen viser også i sin undersøkelse til flere forhold som begrenser Tolletatens muligheter for å gjennomføre fysiske kontroller. Disse er Tolletatens tilgang på skannere, praksis ved avvik fra deklarasjonen og manglende konkretisering av tidsangivelsen «i god tid før avreise». Jeg merker meg Riksrevisjonens anbefaling, men vil påpeke at skannere er et kostnadskrevende kontrollverktøy. Tolletaten har imidlertid startet utprøving av rimeligere håndholdte verktøy («backscatterere») som trolig vil kunne være et viktig verktøy for etaten for å effektivisere de fysiske kontrollene. Finansdepartementet vil be Tolletaten foreta en fornyet vurdering av om det bør innføres en konkret tidsangivelse for når fører av fartøy som skal forlate tollområdet, skal gi melding om avreise til tollmyndighetene.

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet *«å påse at Tolletaten gir Miljødirektoratet tilstrekkelig informasjon om Tolletatens kontroller og oppdagede brudd på regelverket»*.

Jeg er enig i Riksrevisjonens anbefaling. Det er viktig at Tolletaten og regelverkseiere samarbeider godt og har god informasjonsflyt. Tolletaten forvalter regelverk på vegne av 19 regelverkseiere og hvordan Tolletaten støtter opp under virksomheten til andre myndigheter er et viktig tema i departementets styringsdialog med Tolletaten. Finansdepartementet vil i styringsdialogen følge opp at Tolletaten arbeider for å sikre god samhandling og informasjonsflyt med Miljødirektoratet i arbeidet med kontroll av grensekryssende avfallstransporter.

Med hilsen



Trygve Slagsvold Vedum

Vedlegg 5:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til

- **lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd**
- **instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9**
- **INTOSAls standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon**

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Avgrensninger	9
1.3	Mål og problemstillinger	10
1.4	Ulike kategorier av avfall med tilhørende prosedyrer for eksport	10
1.5	Organiseringen av området.....	12
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	14
2.1	Dokumentanalyse av saksdokumenter	14
2.2	Gjennomgang av Miljødirektoratets tilsyn	14
2.3	Registerdata	15
2.4	Andre datakilder	17
2.5	Intervjuer	17
2.6	Brev med spørsmål	18
3	Revisjonskriterier	19
3.1	Overordnede mål	19
3.2	Krav til eksport av avfall	20
3.3	Krav til myndighetenes arbeid med grensekryssende avfallsforsendelser	23
3.4	Krav til myndighetenes styring og oppfølging	25
4	Miljødirektoratets veiledning og behandling av eksporttillatelser.....	27
4.1	Forebygging av feildeklarerer og regelbrudd gjennom veiledning	27
4.2	Behandling av søknader om å eksportere meldepliktig avfall.....	29
4.3	Kontroll av godkjente tillatelser	32
5	Planlegging og gjennomføring av tilsyn.....	34
5.1	De ulike tilsynene Miljødirektoratet gjennomfører.....	34
5.2	Miljødirektoratets tilsynsplanlegging	35
5.3	Tverretattlig tilsynssamarbeid for å forhindre eksport av EE-avfall.....	43
5.4	Miljødirektoratets gjennomføring av tilsyn.....	45
5.5	Miljødirektoratets tilsynsfunn	49
6	Tolletatens kontroll ved utførsel av avfall	53
6.1	Kort om Tolletatens deklarasjonskontroll	53
6.2	Målkraft på avfallsområdet	56
6.3	Tolletatens kontroller med avfallsforsendelser	57
6.4	Utfordringer i Tolletatens kontroll med avfallsforsendelser	64
7	Reaksjoner	74
7.1	Generelt om sanksjonering av miljøkriminalitet	74
7.2	Nærmere om sanksjonering av ulovlig avfallseksport	75
7.3	Årsaker til at det ikke sanksjoneres mer	76

7.4	Innføring av ytterligere sanksjonsvirkemidler	84
7.5	Administrative reaksjoner	88
8	Eksport av skip som skal hugges opp	90
8.1	Omfang, lokalisering og konsekvenser av skipsopphugging	90
8.2	Skip med norsk tilknytning som er hugget opp utenfor OECD	94
8.3	Norske myndigheters kontroll av skip som skal gjenvinnes	97
8.4	Reaksjoner ved ulovlig eksport av skip	100
9	Vurderinger	103
9.1	Myndighetenes sanksjoner mot ulovlig avfallseksport er lite avskrekkende	103
9.2	Regelverket bidrar til at det er vanskelig å sanksjonere brudd	105
9.3	Miljødirektoratet kan ikke dokumentere at de gjennomfører et risikobasert tilsyn med eksport av avfall	107
9.4	Tolletaten har et lite treffsikkert system for å velge ut forsendelser som skal kontrolleres ...	109
9.5	Kontrollene Tolletaten gjennomfører, er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport	110
9.6	Miljødirektoratets forebyggende arbeid mot ulovlig avfallseksport har flere svakheter	112
10	Referanseliste	114

Tabelloversikt

Tabell 1	Antall utførselsdeklarasjoner som er stanset av den sentrale masken «9633 - Det er en eller kan være en restriksjon», og hvor stor andel av disse som er fulgt opp med kontroll, i perioden 2019–2021	58
Tabell 2	Antall utførselsdeklarasjoner som er stanset av nasjonale, avfallsrettede masker, totalt og med høy risikovekt, i perioden 2019–2021	59
Tabell 3	Antall utførselsdeklarasjoner som er stanset av nasjonale, avfallsrettede masker med høy risikovekt, og hvor stor andel av disse som er fulgt opp med kontroll, i perioden 2019–2021 .	60
Tabell 4	Årsaker til at forsendelser stanses i utlandet	78

Figuroversikt

Figur 1	Kategorier av avfall med tilhørende prosedyre ved eksport	10
Figur 2	Behandling av søknader om å eksportere meldepliktig avfall	29
Figur 3	Anbefalt prosess for å evaluere og revidere tilsynsplanen for grensekryssende avfall	42
Figur 4	Ulovlige strømmer av EE-avfall	43
Figur 5	Miljødirektoratets tilsyn med eksport av avfall som tema	46
Figur 6	Hvor tilsyn med eksport av avfall som tema finner sted	47
Figur 7	Antall varslede og uanmeldte tilsyn med eksport av avfall som tema	48
Figur 8	Type avvik knyttet til eksport	50
Figur 9	Ulike steg i Tolletatens deklarasjonskontroll	53
Figur 10	Antall og andel anmodninger om fysisk kontroll som ble fulgt opp med kontroller i 2021	61
Figur 11	Anmeldelser av ulovlig eksport av avfall	76
Figur 12	Tidslinje for å innføre overtredelsesgebyr	86
Figur 13	Skip som ble solgt til verft til opphugging i 2021	91
Figur 14	Regelverk for skip som skal gjenvinnes i utlandet	93
Figur 15	Hvor skip med norsk tilknytning blir hugget opp	95
Figur 16	Antall søknader til Miljødirektoratet om å eksportere skip til opphugging	95
Figur 17	Siste flaggstat til norsktilknyttede skip som er hugget opp utenfor OECD	97

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Koder for å klassifisere avfall	31
Faktaboks 2 Eksempler på masketekster som anmoder saksbehandleren om å utføre fysisk kontroll	61
Faktaboks 3 Dokumentasjonskrav ved utførsel av EE-produkter (EE-protokoll)	67
Faktaboks 4 Ny lovgivning for vareførsel og tollavgift	69
Faktaboks 5 Hongkong-konvensjonen	96

Ordliste og forkortelser

Administrative reaksjoner er reaksjoner med formål om å endre en pågående atferd. Reaksjonene har, i motsetning til sanksjoner, ikke straff som formål. Eksempler på administrative reaksjoner er påpekning av plikt eller enkeltvedtak om tvangsmulkt.

Avfall er løseleggenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. Avløpsvann og avgasser regnes ikke som avfall.

Avfallsbehandling er aktiviteter som gjøres for gjenvinning eller sluttbehandling av avfall, inkludert forberedelse til gjenvinning eller sluttbehandling og lagring i påvente av gjenvinning eller sluttbehandling.

Avfallsforhandler er ethvert foretak som opptrer på egne vegne ved kjøp og påfølgende salg av avfall, herunder forhandlere som ikke fysisk er i besittelse av avfallet.

Avfallsfraksjon er en særskilt avfallstype, for eksempel oljeholdig slop eller glassavfall.

Avfallshåndtering et samlebegrep for aktiviteter knyttet til avfall i hele behandlingskjeden, for eksempel innsamling, transport, gjenvinning og sluttbehandling.¹

Avfallsmegler er ethvert foretak som sørger for gjenvinning eller sluttbehandling av avfall på vegne av andre, herunder meglere som ikke fysisk er i besittelse av avfallet.

Avfallsstrømmer er strømmer av spesifikt avfall – fra forbruker eller produsent – som går videre til avfallsbehandling.

Avvik er manglende etterlevelse av krav fastsatt i lov eller forskrift.

Baselkonvensjonen er en global konvensjon som gjelder for grensekryssende transport og håndtering av farlig avfall og visse typer annet avfall. Konvensjonen krever at importmyndigheten i landet som skal motta farlig avfall, forhåndsgodkjenner avfallstransporten før landet som skal eksportere det farlige avfallet, kan gi eksporttillatelse.

Deklarasjonskontroll er en kontroll der Tolletaten vurderer og verifiserer deklarerte opplysninger mot fremlagte dokumenter og informasjon (dokumentkontroll) og varer (fysisk kontroll).

EAL (den europeiske avfallslisten) er EUs standard for klassifisering av avfall. Listen inneholder koder for klassifisering av både farlige og ikke-farlige avfallstyper.

EE-avfall er avfall fra elektriske og elektroniske produkter.

Farlig avfall er avfall som inneholder helse- og miljøfarlige stoffer, og som må håndteres på en forsvarlig måte, slik at det ikke skaper forurensning eller skade på mennesker eller dyr.

Gjenvinning er ethvert tiltak der hovedresultatet er at avfall kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt, eller at avfall har blitt forberedt til dette.

Grensekryssforordningen eller forordning (EF) nr. 1013/2006 om avfallstransport er en forordning som skal sørge for et helhetlig system for kontroll og overvåking av avfallstransporter som krysser landegrenser, og beskytte miljøet ved slike transporter.² Forordningen gjelder som norsk lov.

¹ Bratteng (2020) *Avfallsrett – håndtering og behandling av avfall*.

² Bratteng (2020) *Avfallsrett – håndtering og behandling av avfall*.

Grønnlistet avfall er rene, sorterte og ufarlige materialer som metall og papir med lav miljørisiko. Grønnlistet avfall kan bare eksporteres til gjenvinning. Det er ikke krav om å søke myndighetene om samtykke til å eksportere avfallet.

IMPEL er et europeisk nettverk for implementering og håndhevelse av miljølovgivning. Nettverkets fulle navn er European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.

Meldepliktig avfall er alt avfall der det er krav om å søke om tillatelse fra myndighetene før avfallet kan eksporteres. Dette inkluderer blant annet alt avfall som går til sluttbehandling, samt farlig avfall og blandet avfall, for eksempel husholdningsavfall.

Nasjonale trusselvurderinger er trusselvurderinger som Tolletaten har utarbeidet årlig siden 2020. Trusselvurderingene utarbeides av Tolletatens etterretningsdivisjon, som går gjennom og vurderer trendene, utviklingen og risikobildet innenfor de ulike regelverksområdene som Tolletaten skal bidra til å håndheve.

Paris MoU er en frivillig avtale om samarbeid om havnestatskontroll mellom 27 stater.

Reaksjonsmøte er et møte som Miljødirektoratet kan gjennomføre internt for å vurdere hva som er hensiktsmessig oppfølging av alvorlige og gjentatte brudd på regelverket.

Sanksjoner er reaksjoner med straff som formål, slik som bøter, fengsel eller overtredelsesgebyr.

Skipsgjenvinningsforordningen eller forordning (EU) nr. 1257/2013 om sikker og forsvarlig gjenvinning av skip. Forordningen trådte i kraft som norsk lov 31. desember 2018 og regulerer gjenvinning av skip med EU/EØS-flagg.³ Grensekryssforordningen gjelder for skip som ikke reguleres av skipsgjenvinningsforordningen.

Sluttbehandling av avfall er enhver form for avfallsbehandling som ikke er gjenvinning. Dette er for eksempel forbrenning uten energiutnyttelse eller deponering på fylling.

Tolldeklarasjon I henhold til tolloven § 4-11 plikter eksportører å innhente tillatelse før varer utføres. Søknad om slik tillatelse gis ved at eksportøren, eller noen som deklarerer varer på vegne av eksportøren, sender da en tolldeklarasjon til Tolletaten. Deklarasjonen følger et fastsatt skjema og gir en rekke opplysninger om forsendelsen.

Tolltariffen er et oppslagsverk med varenummer og beskrivelse av varer. Tolltariffen følger et harmonisert internasjonalt system for å beskrive og kode varer. Systemet er vedtatt av Verdens tollorganisasjon og brukes av de fleste land i verden. Tolltariffen består av 97 kapitler og inneholder varenummer for alle varer.

TVINN er Tolletatens elektroniske fagsystem for innførsel og utførsel av varer. Deklarasjonsplikten ved innførsel og utførsel av varer oppfylles gjennom registrering i TVINN. TVINN inneholder alle tolldeklarasjoner (innførsels- og utførselsdeklarasjoner) som registreres.

³ Med noen få unntak.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Avfall har utviklet seg til å bli en internasjonal handelsvare. Dette skyldes blant annet at avfall kan inneholde verdifulle materialer som kan utvinnes. Avfallet må dessuten håndteres på en trygg måte, og dette er kostbart. På avfallsområdet har man en såkalt omvendt økonomi der bedriftene som tar imot og behandler avfall, får betalt når de mottar avfallet, mens kostnadene til behandling kommer etterpå. Det gir et insentiv til å ta snarveier og utgjør dermed en risiko for at miljøgifter kommer på avveie og havner i naturen, der de forårsaker skade på helse og miljø.⁴

Økte miljøkrav i mange land har gjort at kostnadene ved avfallshåndtering har økt, og det har blitt et større problem at avfall eksporteres til utviklingsland med færre reguleringer eller svakere håndhevelse av regelverket.

Import og eksport av avfall er hovedsakelig regulert gjennom forordning (EF) nr. 1013/2006 og tilhørende endringsregelverk (grensekryssforordningen) som er gjennomført i norsk rett i avfallsforskriften kapittel 13. Grensekryssforordningen gjennomfører Baselkonvensjonen i EØS-området. Formålet med regelverket er å ivareta miljøet ved å sikre at et land ikke eksporterer avfallsproblemene sine til andre land. I tillegg sier forurensningsloven at forurensning og avfallsproblemer som skyldes virksomhet på norsk område, skal motvirkes i samme utstrekning enten skadene eller ulempene inntreffer i eller utenfor Norge.⁵

I Norge er det Miljødirektoratet som har ansvar for å følge opp og kontrollere eksport av avfall. Dette gjør direktoratet med bistand fra Tolletaten, som har ansvar for å føre kontroll med vareførselen inn og ut av landet.

I 2021 rapporterte norske avfallseksportører om en eksport på rundt 1,67 millioner tonn meldepliktig avfall. Den nøyaktige mengden med grønncertifisert avfall som eksporteres fra Norge, er ukjent, men i perioden 2019–2021 ble det årlig eksportert rundt 1 millioner tonn avfall som var merket som grønncertifisert i tolldeklarasjonen.

Avfallseksporten ut av EU har økt med 75 prosent siden 2004,⁶ og halvparten av dette avfallet eksporteres ut av OECD. Mottakerlandene er land som i mange tilfeller ikke har kapasitet eller ressurser til å sikre en forsvarlig avfallshåndtering. Store mengder havner på åpne søppelfyllinger eller brennes under åpen himmel. Dette forurenser luft og vann, det er helseskadelig, og det slipper ut betydelige mengder drivhusgasser.⁷

Ulovlig avfallseksport er i mange tilfeller organisert kriminalitet. Økokrim skriver i sin trusselvurdering for 2022 at avfallsmarkedet tiltrekker seg kriminelle aktører, og at den ulovlige eksporten fremstår som godt organisert. Interpol skriver at bevisst feildeklaring og bruk av falsk dokumentasjon over lang tid har vært vanlig innenfor avfallskriminalitet. Aktørene kan for eksempel utgi meldepliktig avfall⁸ for å være grønncertifisert avfall, det vil si avfall med lav miljørisiko som er underlagt mindre kontroll. En annen måte å feildeklare på er å oppgi feil destinasjon for avfallet.⁹ I Tolletatens nasjonale trusselvurderinger for 2020 står det at avfallseksportører kan oppgi feil mottakerland for å skjule mottakerland i Afrika eller Asia. I mange tilfeller gjennomføres eksporten av personer som ikke har

⁴ Økokrim (2022) *Trusselvurdering*.

⁵ Forurensningsloven § 2-6.

⁶ Eurostat (2021) *Where does EU waste go?*

⁷ Europakommisjonen (2021) *Our waste, our responsibility: Waste shipments in a clean and more circular economy*.

⁸ Meldepliktig avfall er alt farlig avfall som går til sluttbehandling, og blandet avfall, som husholdningsavfall. Det er krav om samtykke/tilatelse fra myndighetene for å eksportere meldepliktig avfall.

⁹ Interpol (2020) *Emerging criminal trends in the global plastic waste market since January 2018*.

tilknytning til den regulerte avfallsbransjen. De sender gjerne avfallet som brukte produkter. Forsendelser av brukte produkter er underlagt færre restriksjoner enn avfall.

En undersøkelse gjort av EU-kommisjonen viser at også aktører i den formelle avfallsbransjen er sentrale i det ulovlige avfallsmarkedet. Ved å utnytte et komplekst avfallshåndteringssystem og smutthull i lovverket kan de redusere kostnadene.¹⁰

Det finnes ingen presise anslag av mengden ulovlig avfallseksport. Basert på rapportering fra europeiske land ble ulovlige forsendelser oppdaget i mellom 19 og 22 prosent av tilsynene i perioden 2011–2020. Dette gjenspeiler like gjerne myndighetenes evne til å føre tilsyn med risikoforsendelser som nivået på ulovlige forsendelser.¹¹ FNs miljøprogram (UNEP) og Interpol anslår at ulovlig avfallshandel og dumping av farlig avfall har en kostnad på 10–12 milliarder USD på verdensbasis.¹² Samtidig anslår en annen UNEP-undersøkelse at ikke-registrert og ulovlig handel med EE-avfall koster mellom 12,5 og 18,8 milliarder USD i året.¹³

1.1.1 Utdypende om elektrisk og elektronisk avfall

I de senere årene er elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) viet stor oppmerksomhet. Temaet ble behandlet i NRK Brennpunkts dokumentar *Søppelsmuglerne* fra 2019, som viste at eksport av EE-avfall fra Norge til Vest-Afrika er svært utbredt. I dokumentaren kom det frem at Tolletaten ikke har kapasitet til å kontrollere eksporten. Ved havnen i Stavanger ble det rapportert at Tolletaten i 2018 kontrollerte tre konteinere.¹⁴

EE-avfall er en av de raskest voksende avfallsstrømmene i Europa. I en utredning fra 2018 estimeres det at avfallsstrømmen vil være på 12 millioner tonn i 2020, mens den var på 9 millioner tonn i 2005.¹⁵

Nordmenn er i verdenstoppen når det gjelder forbruk av EE-produkter. Med 57 kg EE-avfall per husholdning i 2019 genererte Norge mest i Europa per innbygger.¹⁶ En studie gjennomført på oppdrag fra Miljødirektoratet estimerer at mellom 4000 og 10 000 tonn EE-avfall forsvinner fra forhandlerleddet og kommunale/interkommunale mottak hvert år.¹⁷ I tillegg er det trolig EE-avfall som forsvinner uten å komme innom det etablerte mottakssystemet. Det er forbudt å eksportere EE-avfall ut av OECD, men likevel ender slikt avfall opp på steder der de ikke har systemer for å sikre en trygg avfallsbehandling. Det er spesielt høy risiko knyttet til eksporten av EE-avfall til Vest-Afrika, men det eksporteres også avfall til andre områder som Øst-Europa, India og Kina.

Elektronikken som eksporteres ut av OECD, eksporteres som brukte produkter, men i realiteten er det mye som er avfall. En undersøkelse av elektroniske produkter som ble importert til Nigeria, viser for eksempel at 19 prosent av produktene ikke fungerte. Blant LCD-skjermene og mobiltelefonene var det tilsvarende tallet 50 prosent.¹⁸

EE-avfall er en ettertraktet handelsvare ettersom det inneholder edle mineraler som kan utvinnes.

Kretskort, som vi finner i mobiltelefoner, PC-er, nettbrett og andre elektroniske produkter, inneholder store mengder gull.¹⁹ I tillegg inneholder EE-avfall verdifulle metaller som sølv, platina, ruthenium,

¹⁰ European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs (2021) *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses: final report*.

¹¹ Olley (2021) *Illegal waste shipment: an overview*.

¹² Interpol og UNEP (2016) *The Rise of Environmental Crime*, s. 20.

¹³ UNEP (2015) *Waste crime - Waste risks gaps in meeting the global waste challenge*.

¹⁴ Knudssøn og Bakke (2019) «Ulovlig søppelsmugling – men ingen straffes».

¹⁵ Østfoldforskning og Planmiljø *The Norwegian WEEE flows 2018*.

¹⁶ Energy Northern Perspective (2020) *Norway's households produce the most e-waste in Europe*.

¹⁷ Østfoldforskning og Planmiljø *The Norwegian WEEE flows 2018*.

¹⁸ Odeyingbo, Olusegun, Innocent Nnorom og Otmar Deubzer (2017) *Assessing import of used electrical and electronic equipment into Nigeria*, s. 47.

¹⁹ Gullinnholdet i kretskort er mye høyere enn i gjennomsnittlig gullmalm. Fra ett tonn med kretskort kan det utvinnes mellom 144 og 700 gram gull, mens det fra gullmalm kan utvinnes i gjennomsnitt mellom 5 og 10 gram per tonn.

indium og vismut. I Norge er det flere virksomheter som utvinner edle metaller fra EE-avfall. Når slik utvinning ikke gjøres under kontrollerte former, utgjør den en stor trussel for helse og miljø.

EE-avfall inneholder også tungmetaller og organiske miljøgifter som PCB, ftalater, dioksiner og bromerte flammehemmere. Dette er farlige stoffer som krever at eventuell metallutvinning gjøres med riktig utstyr, og at avfallet håndteres trygt. Feil behandling av EE-avfall fører til spredning av giftige tungmetaller som ikke brytes ned i naturen.



Her brenner de elektronisk avfall for å utvinne edle metaller i Agbogboshie i Ghana. Søppelfyllingen ble jevnet med jorden i 2021, men praksisen er fortsatt utbredt i regionen. Foto: Muntaka Chasant

1.2 Avgrensninger

I undersøkelsen har vi gjort noen avgrensninger. Vi har ikke sett på import av avfall til Norge. Trusselvurderinger vektlegger faren ved eksport av avfall fra rike til fattige land. Både Tolletaten og Miljødirektoratet mener at det er liten sannsynlighet for at det importeres avfall ulovlig inn i Norge. De trekker blant annet frem at den økonomiske gevinsten ved ulovlig behandling antas å være størst ved eksport av avfall.²⁰

Undersøkelsen omhandler myndighetenes kontroll av avfallseksport. Kontroll med avfall som krysser landegrenser, reguleres av grensekryssforordningen. I Norge er det Miljødirektoratet som har hjemmel for å kontrollere dette regelverket. Statsforvalteren har ikke anledning til å kontrollere at grensekryssforordningen etterleves. Statsforvalteren kan imidlertid kontrollere noe informasjon vedrørende eksport med bakgrunn i krav gitt i forurensningsloven, avfallsforskriften og internkontrollforskriften.²¹ Statsforvalteren kan ikke selv påpeke brudd på regelverket for grensekryssende avfallstransporter, men kan omtale det under «andre forhold» i tilsynsrapporten i

²⁰ Tolletaten (2018) *Vurdering av trusselbildet knyttet til forurensningskriminalitet og handel med truede dyre- og plantearter*.

²¹ Avfall - Levering av avfall (Vedlegg til sjekkliste) 2017.

tillegg til å melde det til Miljødirektoratet, som kan følge opp saken videre. Vi har ikke sett på statsforvalterens tilsynsaktivitet i denne undersøkelsen.

Vi har heller ikke undersøkt politiets oppfølging av anmeldelser. Ettersom det er anmeldt få tilfeller av ulovlig avfallseksport, har vi konsentrert oss om kontrollarbeidet som gjøres i forkant av eventuelle anmeldelser.

1.3 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om myndighetenes kontroll med avfallseksport sikrer en miljømessig forsvarlig behandling av avfall i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

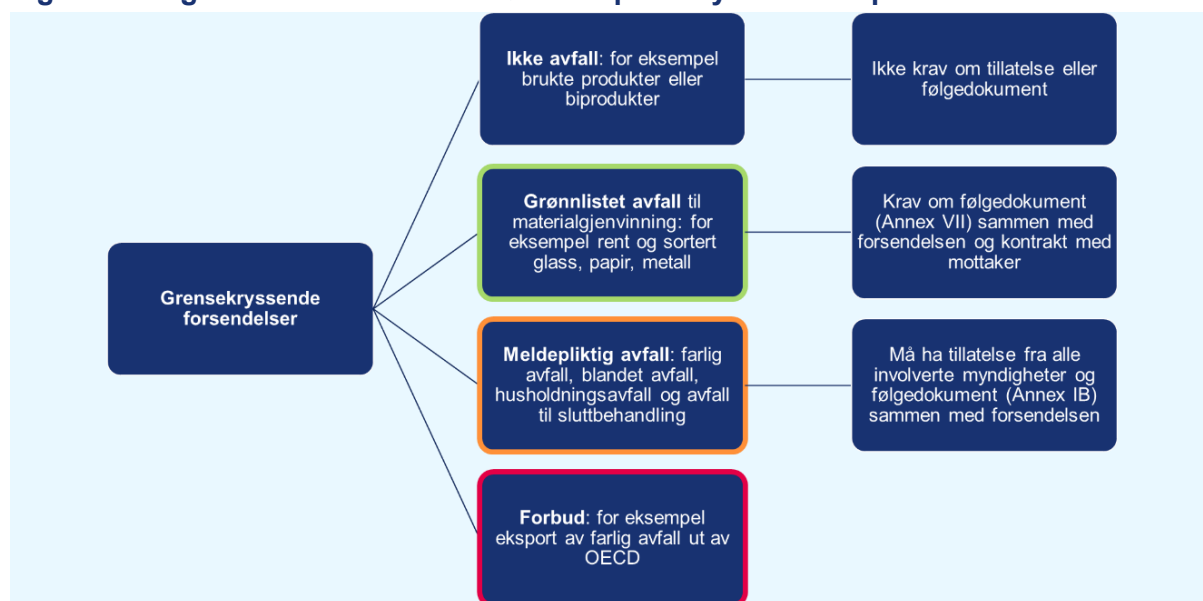
Følgende problemstillinger inngår i undersøkelsen:

1. Bidrar søknads- og tolldeklarasjonssystemet til en forsvarlig kontroll med eksport av avfall og brukte produkter?
2. Er myndighetenes tilsyn og kontroll tilpasset målet om å hindre miljø- og helseskadelig avfallseksport?
3. I hvilken grad bruker myndighetene sine muligheter til å ilegge reaksjoner for å hindre miljø- og helseskadelig avfallseksport?

1.4 Ulike kategorier av avfall med tilhørende prosedyrer for eksport

Avfall defineres i forurensningsloven § 27 første ledd som løseleggenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. Avløpsvann og avgasser regnes ikke som avfall. Regelverket stiller krav om hvordan eksport av avfall skal gjennomføres.²² Figur 1 viser at avfall kan kategoriseres som meldepliktig eller grønnlistet avfall, og disse følger ulike prosedyrer ved eksport. Eksport av avfall er også i noen tilfeller forbudt.

Figur 1 Kategorier av avfall med tilhørende prosedyre ved eksport



Kilde: Riksrevisjonen

²² Grensekryssforordningen artikkel 3.

1.4.1 Meldepliktig avfall

Meldepliktig avfall er alt avfall der det er krav om å søke om tillatelse fra myndighetene før avfallet kan eksporteres. Dette inkluderer blant annet alt avfall som går til sluttbehandling²³, samt farlig avfall og blandet avfall, for eksempel husholdningsavfall. Ettersom det er stor miljørisiko ved denne type avfall, er det underlagt et strengt eksportregime.

Proseduren for eksport av meldepliktig avfall innebærer at eksportøren må søke om og motta samtykke før eksporten kan finne sted. Samtykket skal gis av alle myndighetene som er berørt av avfallseksporten. De berørte myndighetene er miljømyndighetene i eksport- og importland i tillegg til miljømyndighetene i land som avfallet skal fraktes gjennom (transittland).

Det er Miljødirektoratet som behandler søknader om eksport av avfall fra Norge. I søknadsbehandlingen skal Miljødirektoratet kontrollere om skjemaer og kontrakter er i tråd med grensekryssforordningen, før søknaden videresendes til miljømyndighetene i de berørte landene. Basert på dokumentasjonen som foreligger, og mottakermyndighetenes uttalelser gir Miljødirektoratet avslag på eller samtykke til søknaden.²⁴

I ulike stadier av behandlingsprosessen utveksles det informasjon om avfallet. Det kreves at

- eksportøren, før hver enkelt forsendelse, sender en forhåndsmelding til myndighetene og mottaksanlegget
- mottaksanlegget sender en bekreftelse på at avfallet er mottatt, til eksportøren og myndighetene
- mottaksanlegget sender en kvittering på at avfallet er ferdig behandlet, til eksportøren og myndighetene²⁵

Disse meldingene skal sendes med kopi av følgedokumentet for meldepliktig avfall (Annex IB²⁶). Følgedokumentet inneholder informasjon om forsendelsen, for eksempel om mengden, hva slags avfall det er, og hvor det skal.²⁷ Følgedokumentet skal, i tillegg til tillatelsen, følge forsendelsen gjennom hele transporten frem til mottaksanlegget.²⁸

Miljødirektoratet stiller også krav om årlig rapportering på det meldepliktige avfallet som er eksportert og ferdigbehandlet.

1.4.2 Grønnlistet avfall

Grønnlistet avfall er rene og sorterte materialer som blant annet metall og papir med lav miljørisiko. Grønnlistet avfall kan bare eksporteres til gjenvinning. Grensekryssforordningen stiller vilkår for hvilket avfall som kan eksporteres som grønnlistet, og hvis avfallet ikke tilfredsstiller vilkårene, er avfallet å anse som meldepliktig. Det er ikke nødvendig å søke myndighetene om å få eksportere grønnlistet avfall eller å rapportere om hva som er eksportert.

Når det gjelder denne typen avfall, stilles det imidlertid krav om at et følgedokument med informasjon skal følge avfallsforsendelsen frem til mottaksanlegget (Annex VII²⁹). Det stilles også krav om at eksportøren skal inngå kontrakt med den som skal gjenvinne avfallet.³⁰

²³ Sluttbehandling av avfall er enhver form for avfallsbehandling som ikke er gjenvinning (avfallsforskriften § 1-3 j). Dette er for eksempel forbrenning uten energiutnyttelse eller deponering på fylling (vedlegg I til rammedirektivet for avfall).

²⁴ Grensekryssforordningen artikkel 7 og artikkel 9.

²⁵ Grensekryssforordningen artikkel 16.

²⁶ Følgedokumentet for meldepliktig avfall er vedlegg IB til grensekryssforordningen.

²⁷ Grensekryssforordningen vedlegg IB.

²⁸ Grensekryssforordningen artikkel 18.

²⁹ Følgedokumentet for grønnlistet avfall er vedlegg VII til grensekryssforordningen.

³⁰ Grensekryssforordningen artikkel 18.

Det er som nevnt ikke tillatt å eksportere meldepliktig avfall ut av OECD. Det kan være tillatt å eksportere grønnlistet avfall ut av OECD, men kravene som stilles, er strengere enn kravene som stilles ved eksport innad i EU og OECD. Kravene varierer for øvrig mellom de ulike landene. Noen land kan for eksempel forby eksport av avfall, eller de kan kreve at avfall som ellers ville ha vært eksportert som grønnlistet avfall, må følge prosedyren for meldepliktig avfall.³¹

1.4.3 Forbud

I en rekke tilfeller er det i henhold til grensekryssforordningen forbudt å eksportere avfall. Dette gjelder eksport av farlig avfall ut av OECD³² eller avfall til sluttbehandling ut av EU.³³ Det er også forbudt å sende grønnlistet avfall til land utenfor OECD som har reservert seg mot dette.³⁴ De forente arabiske emirater har for eksempel reservert seg mot alle typer avfall, mens Russland har reservert seg mot flere typer avfall, for eksempel dekkavfall.³⁵

1.4.4 Brukte produkter

Det er tillatt å eksportere brukte produkter til ombruk. Grensegangen mellom produkt og avfall er ikke alltid tydelig. Dette innebærer en risiko for at avfall eksporteres under dekke av å være produkter til ombruk.

Dersom myndighetene ber om det, må den som eksporterer brukte produkter, kunne bevise at gjenstandene ikke er avfall.³⁶ Når det gjelder brukte EE-produkter, stiller regelverket konkrete krav til funksjonstesting, dokumentasjon og beskyttelse mot skader. Dokumentasjon på at produktene er testet, skal følge forsendelsen.³⁷

1.5 Organiseringen av området

1.5.1 Statlige aktører

Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for avfallspolitikken, mens Miljødirektoratet forvalter regelverket på avfallsområdet og gir retningslinjer for hvordan dette skal praktiseres. Gjennom råd, veiledning og opplysning skal Miljødirektoratet motarbeide avfallsproblemene og sørge for at reglene om avfall blir fulgt. Miljødirektoratet skal også behandle søknader om eksport av meldepliktig avfall. Både Miljødirektoratet og statsforvalteren utfører tilsyn på avfallsområdet, men det er bare direktoratet som har hjemmel for å føre tilsyn etter regelverket for grensekryssende avfall.

I Miljødirektoratet er det seksjon for industritilsyn og seksjon for sirkulær økonomi som utfører oppgavene på området. Seksjon for industritilsyn gjennomfører tilsyn, følger opp tips og varsler og har tilsynsrettet samhandling med andre etater. Seksjon for sirkulær økonomi driver blant annet med behandling og oppfølging av eksportsøknader, informasjons- og veiledningsarbeid, samhandling med utenlandske myndigheter og regelverksutvikling.

Tolletaten bistår Miljødirektoratet i arbeidet med å kontrollere avfallseksporten. Tolletaten har ansvar for å føre kontroll med vareførselen inn og ut av landet. Et av etatens viktigste mål er at den skal støtte opp under virksomheten til andre myndigheter. I dette ligger ansvaret for å kontrollere varer som er

³¹ Grensekryssforordningen artikkel 37 og forordning (EF) nr. 1418/2007.

³² Grensekryssforordningen artikkel 36.

³³ Grensekryssforordningen artikkel 34.

³⁴ Grensekryssforordningen artikkel 37.

³⁵ Forordning (EF) nr. 1418/2007.

³⁶ Grensekryssforordningen artikkel 50 nr. 4 a.

³⁷ Avfallsforskriften § 1-24 og WEEE-direktivet.

underlagt spesielle vilkår eller restriksjonsbestemmelser, som avfall. I alt forvalter Tolletaten regelverk på vegne av om lag 20 regelverkseiere.

I tillegg til å føre kontroll med vareførselen, deltar de i felles tilsynsaksjoner sammen med Miljødirektoratet.

Tolletaten kan ilegge administrative sanksjoner for eller anmelde brudd på tollregelverket, som manglende oppfyllelse av melde- og fremleggelsesplikten eller brudd på deklarasjonsplikten. Tolletaten har imidlertid ikke hjemmel til å sanksjonere brudd på andre myndigheters regelverk. Ved ulovlige avfallseksporter meldes derfor lovbrudd til Miljødirektoratet for videre oppfølging og eventuell sanksjonering.

Tolletaten har et grensetollsamarbeid med Sverige og Finland. Samarbeidet betyr blant annet at svenske og finske tollmyndigheter kontrollerer norsk utførsel på vegne av Tolletaten ved flere grenseoverganger på landevei.

Tolletaten gjennomgikk i 2019 og 2020 en større omorganisering der de gikk fra en regional modell til en divisjonsmodell. I dag er det to landsdekkende fagdivisjoner som står for den operative virksomheten. Grensdivisjonen har ansvar for grensekontrollen og ekspedisjonen ved tollstedene. Divisjonens arbeid – å kontrollere varer og varebærere – krever fysisk tilstedeværelse, og divisjonen er derfor inndelt i regionale avdelinger. Den andre divisjonen, vareførselsdivisjonen, har ansvar for deklarasjonskontroll, etterkontroll og prosedyreoppfølging. Vareførselsdivisjonens virksomhet er ikke avhengig av hvor varene og varebærerne befinner seg.

1.5.2 Aktører som eksporterer avfall

Flere typer aktører i Norge eksporterer avfall. Noen avfallsprodusenter sørger selv for eksport av eget avfall. Dette er gjerne større industrivirksomheter eller aktører som bearbeider avfall. Men en betydelig andel av avfallseksporten organiseres av aktører som ikke har generert avfallet selv. Disse aktørene er meglere eller forhandlere av avfall. Avfallsforhandlere kjøper og selger avfall på egne vegne, mens avfallsmeglere sørger for gjenvinning eller sluttbehandling av avfall på vegne av andre. I 2015 vedtok Klima- og miljødepartementet at disse aktørene skal ha registreringsplikt. Etter forurensningsloven er det ikke nødvendig med tillatelse for å utøve avfallsmegling eller avfallshandel. I undersøkelsen omtales avfallsprodusenter, avfallsmeglere og avfallsforhandlere som den formelle avfallsbransjen.

Det finnes også aktører utenfor den formelle avfallsbransjen som eksporterer avfall. Dette kan være virksomheter eller privatpersoner som ikke har registrert virksomheten sin i enhetsregisteret. Aktørene kan tolldeklarere avfallet som produkter eller eksportere det udeklart.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene har vi blant annet gjennomgått Miljødirektoratets tilsyn og relevante dokumenter, sammenstilt og analysert statistikk og registerdata og gjennomført intervjuer. Datainnsamlingen ble gjennomført fra april 2021 til juni 2022, og undersøkelsesperioden er fra 2017 til og med 2021.

2.1 Dokumentanalyse av saksdokumenter

Vi har gått gjennom dokumenter for å belyse alle de tre problemstillingene. For å besvare problemstilling 1, om søknads- og tolldokumentasjonssystemet bidrar til en forsvarlig kontroll med avfall og brukte produkter, har vi blant annet gått gjennom Miljødirektoratets egne veiledere for saksbehandling og oppfølging av eksporttillatelser.

Myndighetenes veiledning anses som viktig forebyggende kontrollarbeid, og vi har gått gjennom den veiledningen som Miljødirektoratet og Tolletaten gir til eksportører av avfall og brukte produkter. I noen tilfeller har vi sammenlignet Miljødirektoratets veiledning med veiledningen fra danske og svenske miljømyndigheter.

For å besvare problemstilling 2, om myndighetenes tilsyn og kontroll er tilpasset målet om å hindre miljø- og helseskadelig avfallseksport, har vi også gått gjennom dokumenter om planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn. Dokumentene om oppfølging av tilsyn har også blitt brukt for å besvare problemstilling 3, i hvilken grad myndighetene bruker mulighetene de har til å ilegge reaksjoner for å hindre miljø- og helseskadelig avfallseksport. For å undersøke hvordan tilsynsaktivitetene planlegges, har vi gått gjennom Miljødirektoratets og Tolletatens risikoanalyser, tilsynsstrategier, tilsynsplaner, kontrollprioriteringer og aksjonsnotater. Videre har vi sammenlignet Miljødirektoratets tilsynsplan med tilsynsplanene fra svenske, danske og finske miljømyndigheter. I sammenligningen har vi vurdert deres gjennomføring av grensekryssforordningens artikkel 50, som omhandler planleggingen og gjennomføringen av tilsyn. I arbeidet med å vurdere hvordan tilsynene er gjennomført og fulgt opp, har vi gått gjennom veiledere og instruksjer. Informasjonen i disse dokumentene er sett i sammenheng med informasjon fra statistikk, gjennomgang av tilsynssaker og intervjuer.

Vi har også gått gjennom styringsdokumenter, instruksjer, tverretatlige samarbeidsdokumenter og Miljødirektoratets og andre lands rapportering til Baselkonvensjonen og EU-kommisjonen.

2.2 Gjennomgang av Miljødirektoratets tilsyn

For å undersøke Miljødirektoratets tilsynsaktivitet gikk vi gjennom samtlige tilsyn der eksport av avfall var registrert som tilsynsystema i årene 2017–2021.³⁸ I denne perioden gjennomførte Miljødirektoratet 103 tilsyn der eksport av avfall var tema. Dette inkluderer større industritilsyn hvor eksport har vært et deltema, tilsyn gjennomført i forbindelse med aksjoner og tilsyn som Miljødirektoratet har gjennomført etter å ha overtatt saksoppfølgingen fra en annen etat. Med sistnevnte menes for eksempel ulovlig avfallseksport som avdekkes i Tolletatens kontroll.

I tilsynene der Miljødirektoratet hadde funnet avvik knyttet til eksport av avfall, gikk vi gjennom alle tilsynsdokumentene. Dette inkluderer dialoger med tilsynsobjektet og eventuelle reaksjonsmøter og

³⁸ Miljødirektoratet informerer i brev om at det finnes tilfeller der eksport av avfall har vært kontrollert uten at dette har blitt registrert i fagsystemet deres eller omtalt i tilsynsrapporten. Spesielt kan registreringer mangle i tilsyn der direktoratet har kontrollert eksport av avfall, men ikke gjort funn. Derfor er oversikten over saker ufullstendig.

anmeldelser. Når det gjelder tilsyn der direktoratet ikke hadde avdekket noen avvik, gikk vi bare gjennom tilsynsrapportene.

Vi utarbeidet et eget analyseskjema for å sikre systematikk i gjennomgangen. I gjennomgangen undersøkte vi blant annet hvem det er ført tilsyn med, hvordan avvik vurderes, og hvordan de følges opp og eventuelt anmeldes.

2.3 Registerdata

2.3.1 Analyse av data fra Tolletatens fagsystem, TVINN

Tolletatens fagsystem for innførsel og utførsel – TVINN – inneholder alle utførselsdeklarasjoner som registreres i forbindelse med eksport av varer fra Norge, for eksempel avfall og brukte produkter. Vi har innhentet data fra alle eksportdeklarasjoner for alle varer ut fra Norge i årene 2019–2021.

Vi har mottatt følgende datasett fra TVINN:

- Datasett med informasjon om deklarasjoner og Tolletatens kontroller av disse. Dette datasettet inneholder den sist aksepterte versjonen av alle deklarasjoner og data om kontroller for disse. Vi har også mottatt et datasett med informasjon om kontroller av avviste deklarasjoner. Disse to datasettene slo vi sammen til ett datasett. Datasettet inneholder både informasjon fra deklarasjonene og kontrollene. Eksempler på data fra deklarasjonene er varenummer fra tolltariffen, varebeskrivelse, dokumentreferanse, destinasjonsland og eksportør. Eksempler på data fra kontrollene er hvilken type kontroll som er utført, hvilken maske³⁹ som har stanset deklarasjonen, eller type kontrollresultat.
- Datasett med maskenummer, -navn og -beskrivelse for alle maskene som har stanset deklarasjoner i perioden.
- Datasett med informasjon om kontrollhendelser. Dette datasettet viser kontrollforløpet til deklarasjoner og beskjedene Tolletaten skriver til speditørene⁴⁰ i forbindelse med deklarasjonskontroll.
- Datasett med informasjon om reell vareførsel for eksport. Dette datasettet viser vekten og verdien på all eksport som er deklarerert til Tolletaten.

Vi har brukt TVINN-dataene til å beregne omfanget av kontroller av avfall i utførselskontrollen. Tolletaten registrerer ikke hvilket regelverk som er utgangspunkt for kontrollene, i TVINN. Det er dermed ikke mulig å identifisere kontrollene Tolletaten har gjort på avfallsområdet. For å estimere omfanget av avfallskontroller i utførselskontrollen har vi derfor tatt utgangspunkt i deklarasjoner som er stanset av masker rettet mot avfall. Dette har vi gjort ved å bruke datasettet med maskenummer, -navn og -beskrivelse til å kategorisere om maskene var rettet mot avfall. Oversikten over masker rettet mot avfall ble kvalitetssikret av Tolletaten. Basert på maskebeskrivelsen kategoriserte vi hvorvidt det ble anmodet om fysisk kontroll ved maskeutslagene. I kontrolldataene undersøkte vi hvordan deklarasjoner som var stanset av maskene, ble kontrollert.

³⁹ Alle deklarasjoner som sendes inn til Tolletaten, går gjennom etatens maskekontroll. Her blir deklarasjoner som oppfyller visse kriterier, stanset og plukket ut til kontroll. Kriteriene er knyttet til de ulike feltene i tolldokumentasjonen og kan være satt sammen av ulike parametere, for eksempel varenummer, vekt, verdi og opprinnelse. Treff på disse parametere kan medføre henvendelser til deklaratene om dokumentkontroll og/eller fysisk varekontroll.

⁴⁰ Speditører jobber med frakt på land, til sjøs og i luften, både i inn- og utland. For eksempel kan en maske ha kriterium om å treffe alle varer til et bestemt mottakerland, og da vil alle deklarasjonene med dette mottakerlandet bli stanset av denne masken.

Miljødirektoratet har brukt data om grønnclassifisert avfall fra TVINN i direktoratets risikovurdering av avfallsseksport. Vi har derfor undersøkt datakvaliteten på disse dataene. Dette har vi gjort ved å undersøke hvor stor andel av varene som

- er beskrevet som avfall eller «waste»⁴¹, som er merket med kodene for avfall i tolldeklarasjonen
- er merket med koden for grønnclassifisert avfall i tolldeklarasjonen, som også inneholder EAL-koder⁴²

I tillegg har vi brukt dataene som viser reell vareførsel, til å anslå hvor mye grønnclassifisert avfall som ble eksportert. Dette gjorde vi ved å summere nettovekten til varepostene som var merket med koden for grønnclassifisert avfall.

I de tilsynene der Miljødirektoratet hadde overtatt saksoppfølgingen fra Tolletaten, sjekket vi hvordan disse var fulgt opp i Tolletatens deklarasjonskontroll, ved hjelp av TVINN-data.

2.3.2 Analyse av data fra Miljødirektoratets fagsystem, Forurensning

Data om samtykker til eksport av meldepliktig avfall fra Miljødirektoratet registreres i fagsystemet Forurensning.

Vi har mottatt data om Miljødirektoratets samtykker til eksport for perioden 1. januar 2017 til 23. september 2021. Dataene gjelder tillatelsene som er gitt i perioden, og inneholder for eksempel informasjon om mottakerland, avfallskoder, eksportørens organisasjonsnummer og behandlingskoder. Dataene inneholder også informasjon om antall forsendelser og mengden (tonn) som er rapportert for hver tillatelse i årene 2017–2020. Vi har brukt dataene til å undersøke Miljødirektoratets søknadsbehandling og dataregistrering. Dette har vi gjort ved å undersøke

- samsvaret mellom ulike typer avfallskoder
- behandlingskoder og avfallskoder for avfall med mottakerland utenfor EU og OECD

Vi har innhentet en oversikt over avviste søknader om eksporttillatelse og eksporttillatelser som er trukket tilbake i perioden 1. januar 2017 til 23. september 2021. Oversikten har vi brukt til å undersøke hvor mange tillatelser som ble avvist eller trukket tilbake.

2.3.3 Analyse av Tolletatens henvendelser til Miljødirektoratet og registreringer fra kontrollaksjoner

Miljødirektoratet registrerer henvendelser om avfallsrelaterte saker fra Tolletaten i en egen Excel-arbeidsbok. Arbeidsboken inneholder også registreringer av kontroller som Tolletaten har gjennomført i felles tilsynsaksjoner med Miljødirektoratet. Vi har brukt registreringer fra 27. januar 2020 og ut 2021.

Vi har brukt registreringene til å undersøke hvilke saker Miljødirektoratet ikke følger opp, og hvilke de følger opp med eget tilsyn. Registreringene gir informasjon om blant annet tollsted, varetype som fører til stopp, og hvordan saken følges opp. Registreringene er ikke fullstendige. Det vil si at opplysninger mangler i flere registreringer, og at ikke alle henvendelser fra Tolletaten er registrert.

⁴¹ Beskrivelser som avfallsposer, avfallssekker o.l., det vil si ord som inneholder *avfall* eller *waste* i beskrivelsen, men som ikke er avfall, ble ekskludert fra oversikten. I tillegg ekskluderte vi avfall av animalsk opprinnelse og fiskeavfall siden disse ofte kan være biprodukter selv om de beskrives som avfall. Dette gjorde vi ved å ekskludere kapittel 03 og 05 i tolltariffen.

⁴² EAL-koder er koder fra den europeiske avfallslisten.

2.4 Andre datakilder

2.4.1 NGO Shipbreaking Platforms rapportering om skip som hugges opp

NGO Shipbreaking Platform⁴³ gir årlig ut lister over skip som hugges opp. Listene inneholder informasjon om blant annet eierskap, flaggstat, bruttotonnasje⁴⁴ og mottakerland for skip som er hugget opp i løpet av året. Vi har brukt listene for å finne ut hvor skipene med norsk tilknytning, enten gjennom norsk eierskap eller norsk flagghistorikk, har blitt hugget opp i perioden 2017–2021.

2.4.2 Rapportering til Baselkonvensjonen og EU-kommisjonen om ulovlige forsendelser og tilsyn

Norge rapporterer årlig om omfanget av mulige ulovlige forsendelser fra Norge som er stanset i utlandet, og forsendelser fra andre land som er stanset i Norge. De andre landene som er parter i konvensjonen, rapporterer på samme måte.⁴⁵ Rapporteringen er tilgjengelig på Baselkonvensjonens nettsider. Vi gikk gjennom rapporteringen til andre land fra 2017 til 2020 og norsk rapportering fra 2017 til 2021.

Ifølge grensekryssforordningen skal medlemsland⁴⁶ rapportere til EU-kommisjonen i et spørreskjema som er vedlagt forordningen. Spørreskjemaet inneholder blant annet spørsmål om antall tilsyn med virksomheter og forsendelser, inkludert fysiske kontroller.⁴⁷ Vi etterspurte denne rapporteringen fra svenske, finske og danske myndigheter for 2020 og mottok rapportering fra svenske og finske miljømyndigheter.

Vi brukte gjennomgangen av rapporteringen til Baselkonvensjonen og EU-kommisjonen til å undersøke hva slags typer avfall tilsynene i de ulike landene avdekket, og hva slags reaksjoner bruddene fikk. Vi brukte også gjennomgangen til å identifisere hvilke forsendelser fra Norge som ble stanset i utlandet.

2.4.3 Posisjonsdata for skip

I løpet av undersøkelsen har vi sjekket posisjonene til utvalgte skip for å se om noen av dem ble hugget opp i strid med grensekryssforordningen og skipsgjenvinningsforordningen. Posisjonsdataene ble hentet inn fra MarineTraffic, en maritim analyseleverandør som gir sanntidsinformasjon om et skips bevegelser og om skipets tidligere posisjoner og havnebesøk. Informasjonen ble blant annet brukt for å kartlegge når skip som ble hugget opp utenfor OECD, sist var ved en europeisk havn.

2.5 Intervjuer

Vi har intervjuet representanter fra Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, Miljødirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Tolletaten og Økokrim. Formålet har vært å innhente informasjon om regelverk, systemer og praksis. Vi har skrevet referat fra alle intervjuene, og referatene er verifisert.

I Miljødirektoratet har vi intervjuet representanter fra seksjon for industriltilsyn, seksjon for sirkulær økonomi og juridisk seksjon. I løpet av undersøkelsesperioden har seksjonen med ansvar for eksportsøknader skiftet navn og avdeling. Daværende seksjon for avfall og gjenvinning lå frem til 2021 under miljøgiftavdelingen. I dag heter seksjonen seksjon for sirkulær økonomi og ligger under miljøgift-

⁴³ NGO Shipbreaking Platform er en koalisjon av organisasjoner som jobber for miljø- og helsemessig forsvarlig opphugging av skip.

⁴⁴ Bruttotonnasje er et mål på et skips volum.

⁴⁵ Baselkonvensjonen artikkel 9.5, 13.3 (c) og 13.3 (i).

⁴⁶ Norge likestilles med medlemsland i forordningen.

⁴⁷ Grensekryssforordningen artikkel 51 punkt 2 og spørreskjema i vedlegg IX.

og tilsynsavdelingen. Seksjonens arbeidsoppgaver når det gjelder avfallseksport, har ikke blitt endret som følge av omorganiseringen.

Når vi i undersøkelsen viser til intervjuer med Miljødirektoratet, er det seksjon for industritilsyn eller seksjon for sirkulærøkonomi som er intervjuet. Seksjon for industritilsyn uttaler seg om forhold som gjelder Miljødirektoratets tilsyn, mens seksjon for sirkulærøkonomi uttaler seg om eksportveiledning, søknadsbehandling, regelverksarbeid og skipsgjenvinning.

Tolletaten har omorganisert seg i undersøkelsesperioden. Siden 2019 har etaten gått fra en regionmodell til en divisjonsmodell. Intervjuene er gjennomført etter omorganiseringen, men statistiske data er fra både før og etter omorganiseringen. I Tolletaten har vi intervjuet representanter fra fire seksjoner i grensdivisjonen og vareførselsdivisjonens oppfølgingsavdeling. I undersøkelsen omtales seksjonene som kontrollmiljøer. Enhetene i grensdivisjonen som ble intervjuet, ble valgt ut basert på hvor vareflyten er høyest.

Grensetollsamarbeidet er organisert slik at utførsel fra Norge langs landevei til Sverige og Finland kan håndteres av svenske og finske tollmyndigheter (se punkt 1.5.1). Vi har ikke intervjuet svenske eller finske tollmyndigheter. I stedet har vi intervjuet tjenestepersoner som har god kjennskap til grensetollsamarbeidet, og som Tolletaten har plukket ut. Vi har også intervjuet vareførselsdivisjonens etterretningsseksjon i Oslo, som har ansvaret for Tolletatens kontrollmasker. I undersøkelsen omtales de som det spesialiserte etterretningsmiljøet.

Vi har også gjennomført et intervju med ledelsen i Tolletaten. Hensikten med dette intervjuet var først og fremst å innhente informasjon om den interne styringen av etaten samt å få ledelsens kommentarer på etatens kontrollnivå og -innretning på avfallsområdet. I intervjuet deltok representanter fra Tolldirektørens stab og representanter fra den øverste ledelsen i etatens vareførselsdivisjon, grensdivisjon og administrasjonsdivisjon.

2.6 Brev med spørsmål

Vi har sendt brev med spørsmål til utvalgte avfallseksportører og tyrkiske verft som står på EUs liste over verft som er godkjent for skipsgjenvinning.

Vi har også sendt brev med spørsmål til alle de åtte tyrkiske verftene som står på EUs liste over verft som er godkjent for skipsopphugging. Dette gjorde vi fordi Tyrkia er det landet med EU-godkjente verft som hugger opp flest skip. Vi ba dem anslå prisen de vil betale for et skip med gitte spesifikasjoner. To verft besvarte spørsmålene.

Grunnen til at vi stilte dem spørsmålet om pris, var at vi ønsket å anslå hvilken verdi et skip som er solgt til opphugging i Bangladesh, ville hatt dersom det hadde blitt hugget opp i Tyrkia. Vi har sammenlignet salgsprisen som er oppgitt i åpne kilder på internett, med anslagene fra verftene. Anslagene har vi kvalitetssikret ved å sammenligne dem med stålprisene for skip som oppgis på www.go-shipping.net.

Vi har også sendt brev til norske eksportører av meldepliktig og grønncertifisert avfall med spørsmål om hvordan de vurderer og bruker Miljødirektoratets veiledning. Av de tretten eksportørene som vi henvendte oss til, svarte fem.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål

3.1.1 Mål om en miljømessig forsvarlig behandling av avfall

Målet om en miljømessig forsvarlig behandling av avfall er nedfelt som en del av formålet i forurensningsloven. I henhold til § 1 er formålet med loven «å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse».

I tillegg sier forurensningsloven § 2 at avfall «skal gjenvinnes, fortrinnsvis ved at det forberedes til ombruk eller materialgjenvinnes, med mindre gjenvinning ikke er berettiget ut fra en avveining av miljøhensyn, ressurs hensyn og økonomiske forhold».

Sentrale prinsipper innenfor miljøområdet, herunder avfallshåndtering, er føre-var-prinsippet⁴⁸, vugge-til-grav-prinsippet og prinsippet om at forurenser skal betale⁴⁹. Føre-var-prinsippet innebærer at usikkerhet – det vil si når det er vitenskapelig usikkerhet om risikoen for alvorlig eller irreversibel skade på helse eller miljø – ikke skal brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe tiltak. Vugge-til-grav-prinsippet innebærer at et produkt skal vurderes ut fra de totale miljøvirkningene i hele livssyklusen – fra utvinning av råstoffer via produksjonen og frem til det er håndtert som avfall og enten materialgjenvunnet til nye produkter, energiutnyttet eller sluttbehandlet. Prinsippet om at forurenser skal betale, innebærer at den som forårsaker miljøskader, skal betale de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skaden eller tiltakene som må til for å forhindre skaden.⁵⁰

I henhold til forurensningsloven § 2 skal «[f]orurensning og avfallsproblemer som skyldes virksomhet på norsk område, motvirkes i samme utstrekning, enten skadene eller ulempene inntreffer i eller utenfor Norge».

3.1.2 Krav om å prioritere bekjempelse av alvorlig miljøkriminalitet

Ifølge Riksadvokaten skal alvorlig miljøkriminalitet prioriteres høyt når det gjelder etterforskning.⁵¹ I Innst. 68 S (2020–2021)⁵² viste energi- og miljøkomiteen til at forurensningskriminalitet har vært et prioritert område siden Riksadvokatens forurensningsrundskriv fra 1989. Komiteen merket seg at Økokrim fremhever akutt forurensning og profittmotiverte regelbrudd innenfor avfallshåndtering i trusselvurderingen fra 2018.

Regjeringen har i en rekke budsjettproposisjoner⁵³ uttalt at Norge skal arbeide for å minimere miljøkriminalitet, og at den ønsker et globalt fokus på at miljøkriminalitet er en grensekryssende og alvorlig form for organisert kriminalitet. Regjeringen vil også arbeide for et bredere fokus internasjonalt på miljøkriminalitet, slik at også ulovlig handel med kjemikalier og avfall blir medregnet.⁵⁴

I Innst. 248 L (2013–2014) om endringer i forurensningsloven og straffeprosessloven⁵⁵ uttalte energi- og miljøkomiteen at ulovlig innførsel og utførsel av avfall er et betydelig miljøproblem i mange land og alvorlig kriminalitet som må bekjempes.

⁴⁸ Føre-var-prinsippet er nedfelt i forurensningsloven, naturmangfoldloven, kulturminneloven og svalbardmiljøloven.

⁴⁹ Prop. 1 S (2020–2021) for Klima- og miljødepartementet; Miljøverndepartementet (2013) *Fra avfall til ressurs – avfallsstrategi*.

Prinsippet om at forurenser skal betale, er nedfelt i forurensningsloven § 2.

⁵⁰ Miljøverndepartementet (2013) *Fra avfall til ressurs – avfallsstrategi*.

⁵¹ Rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020.

⁵² Innstilling til Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*.

⁵³ Prop. 1 S (2018–2019), Prop. 1 S (2019–2020) og Prop. 1 S (2020–2021), alle for Klima- og miljødepartementet.

⁵⁴ Prop. 1 S (2017–2018) for Klima- og miljødepartementet.

⁵⁵ Innstilling til Prop. 67 L (2013–2014).

3.2 Krav til eksport av avfall

3.2.1 Generelle krav til eksport av avfall

I henhold til forurensningsloven § 27 er avfall løseobjekter eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. Avløpsvann og avgasser regnes ikke som avfall.

Kostnadene ved miljømessig forsvarlig håndtering, lagring og behandling av avfall er høye i industrialiserte land, der det stilles strenge krav for å unngå negative konsekvenser for helse og miljø.⁵⁶ I Prop. 1 S (2017–2018) legger Klima- og miljødepartementet vekt på at nasjonalt og internasjonalt arbeid er en forutsetning for å håndtere utfordringene med avfallsstrømmer på avveie.

Internasjonalt er reguleringene for eksport av avfall forankret på flere nivåer:

- FNs Baselkonvensjon om kontroll av grensekryssende transport av farlig avfall og dets disponering.
- OECD-vedtak C(92)39/final, revidert C(2001)107/final, om kontroll av grensekryssende transport av avfall til gjenvinning
- (EF) nr.1013/2006 om avfallstransport (grensekryssforordningen)

Norge ratifiserte Baselkonvensjonen i 1990. Baselkonvensjonen er en global konvensjon under FNs miljøprogram (UNEP) som gjelder for grensekryssende transport og håndtering av farlig avfall samt av noen andre typer avfall. Konvensjonen krever at importmyndigheten i landet som skal motta farlig avfall, forhåndsgodkjenner avfallstransporten før landet som skal eksportere det farlige avfallet, kan gi eksporttillatelse.

OECD har ved siden av Baselkonvensjonen vedtatt et eget regelverk for grensekryssende transport av annet ikke-farlig avfall til gjenvinning. Formålet med regelverket er å etablere et system for kontroll med grensekryssende avfall til gjenvinning som beskytter mennesker og miljø og fremmer gjenvinning av avfall.⁵⁷

Baselkonvensjonen og OECD-vedtaket gjennomføres i EU/EØS-området gjennom forordning (EF) nr. 1013/2006 om avfallstransport (grensekryssforordningen) og avfallsdirektivet.⁵⁸ Forordningen skal sørge for et helhetlig system for kontroll og overvåking av grensekryssende avfallstransporter og beskytte miljøet ved grensekryssende avfallstransport.⁵⁹ På visse områder går forordningen lenger enn Baselkonvensjonen. Forordningen forbyr eksport av farlig avfall til sluttbehandling ut av EØS/EFTA. Den forbyr også eksport av farlig avfall til gjenvinning ut av EØS til land utenfor OECD.⁶⁰ Den enkelte stat kan lovlig nekte import av farlig avfall fra andre stater, inkludert andre EØS-stater. Det foreligger også særskilte restriksjoner for eksport av avfall til enkelte land utenfor OECD.⁶¹

Grensekryssforordningen er gjennomført i Norge gjennom kapittel 13 i avfallsforskriften. I tillegg er det innført strengere regler gjennom norske særlover ved eksport av enkelte avfallsfraksjoner.⁶²

Grensekryssforordningen skiller mellom *meldepliktig* og *grønnlistet avfall*. Meldepliktig avfall er alt avfall der det er krav om å søke om tillatelse fra myndighetene før avfallet kan eksporteres. Dette inkluderer blant annet alt avfall som går til sluttbehandling, samt farlig avfall og blandet avfall, for eksempel husholdningsavfall. Fra 1. januar 2021 er de fleste typer plast også meldepliktig avfall.

⁵⁶ Grensekryssforordningen artikkel 49 sier at produsent, melder og andre foretak som er involvert i en overføring av avfall og/eller gjenvinning eller disponering av avfall, skal treffe de nødvendige tiltak for å sikre at alt avfall de transporterer, blir håndtert uten at det setter menneskers helse i fare og på en miljømessig forsvarlig måte i hele transportperioden og under gjenvinning og disponering av avfallet.

⁵⁷ OECD-vedtak C(2001)107 med endringsvedtak C(2004)20, C(2005)141 og C(2008)156.

⁵⁸ EF 2008/98.

⁵⁹ Bratteng (2020) *Avfallsrett – håndtering og behandling av avfall*.

⁶⁰ Grensekryssforordningen artikkel 36.

⁶¹ EF 1418/2007.

⁶² De særnorske tilleggene er listet opp i vedlegg 1 i avfallsforskriften i underkapittel i 16 50, er merket med stjerne og står i kursiv.

Grønnlistet avfall er rene, sorterte og ufarlige materialer som metall og papir med lav miljørisiko. Også enkelte typer svært ren plast er grønnlistet avfall.

3.2.2 Krav til eksport av farlig avfall

Farlig avfall inneholder helse- og miljøfarlige stoffer. Farlig avfall på avveie kan føre til at miljøgifter havner i naturen. Derfor må dette avfallet samles inn og behandles på en forsvarlig måte, og det er også strenge regler som skal hindre at slikt avfall blir eksportert til land uten kapasitet til å behandle det på en forsvarlig måte. Energi- og miljøkomiteen uttaler i Innst. 68 S (2020–2021) at Norge har et globalt ansvar for å hindre spredning av tungmetaller og andre miljøgifter.

Det følger av Baselkonvensjonen at det enkelte land skal treffe egnede tiltak for å sikre tilgjengelige, hensiktsmessige sluttbehandlingsanlegg for farlig avfall på eget territorium så langt det er mulig. Statene kan imidlertid inngå bilaterale eller regionale avtaler om oppfyllelsen av forpliktelsene i konvensjonen, forutsatt at konvensjonens krav om at transport og håndtering skal skje på en forsvarlig måte, overholdes.

I Innst. 68 S (2020–2021) mener flertallet i energi- og miljøkomiteen, som består av alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, at myndighetene må prioritere arbeidet med å utvikle tydelige retningslinjer for kunnskapsbasert håndtering av ulike typer farlig avfall for å skape bedre forutsigbarhet for virksomheter.

3.2.3 Krav til eksport av elektriske og elektroniske produkter og avfall

EE-avfall, som er utrangerte elektriske og elektroniske produkter, er omtalt i avfallsforskriftens kapittel 1. WEEE-direktivet⁶³ gir bestemmelser om hvilke krav som gjelder ved kontroll av grensekryssende forsendelser av EE-produkter som mistenkes å være EE-avfall. Direktivets bestemmelser inngår i avfallsforskriften § 1-24. Ved forsendelser av brukte EE-produkter inn og ut av Norge skal hvert enkelt produkt ifølge disse bestemmelsene testes før forsendelsen gjennomføres. Correspondent's guidelines No. 1 er retningslinjer for å avgjøre forskjellen mellom EE-produkter og EE-avfall.

3.2.4 Krav til eksport av skip til gjenvinning

Når et skip skal hugges opp og gjenvinnes, er skipet å anse som avfall.⁶⁴ Det finnes to EU-regelverk som regulerer gjenvinning av skip, nemlig grensekryssforordningen og skipsgjenvinningsforordningen. Sistnevnte ble innlemmet i norsk lovverk som § 1 i forskrift om gjenvinning av skip og flyttbare innretninger.

Formålet med skipsgjenvinningsforordningen er å forebygge, redusere, minimere og så langt som mulig unngå ulykker, skader og andre skadevirkninger på menneskers helse og miljøet som skyldes gjenvinning av skip. Forordningen skal bidra til å forbedre sikkerheten og vernet av menneskers helse og havmiljøet i hele skipets livsløp, særlig ved å sikre at farlig avfall fra gjenvinning av skip håndteres på en miljømessig forsvarlig måte.⁶⁵

Skip som seiler under medlemslandsflagg (EU/EØS), skal, med visse unntak, hugges opp i henhold til skipsgjenvinningsforordningen.⁶⁶ Skip under europeiske flagg kan eksporteres til godkjente gjenvinningsanlegg i Europa og til gjenvinningsanlegg utenfor EU/EØS og OECD dersom anleggene

⁶³ Direktiv nr. 2012/19/EF. WEEE står for Waste Electrical and Electronic Equipment.

⁶⁴ I henhold til definisjonen av avfall i forurensningsloven § 27.

⁶⁵ (EU) nr. 1257/2013 artikkel 1.

⁶⁶ Skip med bruttotonnasje under 500 bruttotonn, statlige skip (som krigsskip) og skip som brukes i statlig, ikke-kommersiell virksomhet, og skip som i hele sin driftstid bare seiler i farvann som er underlagt norsk jurisdiksjon, er unntatt forskriften.

står på forordningens liste over godkjente anlegg utenfor Europa. For norskregistrerte skip er Sjøfartsdirektoratet gjeldende myndighet.

Skipsgjenvinningsforordningen er gitt med hjemmel i skipssikkerhetsloven. Det følger av Sjøfartsdirektoratets hovedinstruks⁶⁷ at direktoratet er underlagt Klima- og miljødepartementet når det gjelder direktoratets arbeid med å beskytte det ytre miljøet, herunder utvikling, implementering og håndhevelse av miljøkrav, jf. skipssikkerhetsloven. Skipssikkerhetsloven § 36 stiller krav om at skip som tas ut av endelig drift, skal håndteres på en forsvarlig måte, slik at det ikke oppstår fare for liv, helse eller miljø.

Skip som ikke er omfattet av skipsgjenvinningsforordningen, reguleres av grensekryssforordningen. Skip til opphugging regnes som meldepliktig avfall i henhold til grensekryssforordningen. For disse skipene som befinner seg i Norge når de blir avfall, er Miljødirektoratet gjeldende myndighet. Den som er ansvarlig for eksporten, må søke myndighetene i eksport- og importlandet om samtykke dersom skipet befinner seg i Norge og skal sendes til gjenvinning. Det er ulovlig å eksportere disse skipene til gjenvinning fra EU/EØS-land og ut av OECD-området.

I Innst. 68 S (2020–2021) skriver energi- og miljøkomiteen at ulovlig skipsgjenvinning er et økende problem som også kan innebære fiktiv dokumentasjon og uriktige forklaringer til offentlige myndigheter for å dekke over at skip skal til ulovlig opphugging.

Hongkong-konvensjonen, som er en internasjonal konvensjon for sikker og miljømessig forsvarlig gjenvinning av skip, ble vedtatt i 2009 av Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen. Konvensjonen har ennå ikke trådt i kraft fordi den ikke har tilstrekkelig oppslutning. Konvensjonen har som formål å forebygge og redusere ulykker, skader og andre uønskede virkninger på helse og miljø som følge av skipsopphugging. Konvensjonen forbyr ikke strandhugging, eller «beaching»⁶⁸, men stiller krav til skip og verksted gjennom seks retningslinjer. Norge ratifiserte konvensjonen i 2013. Da energi- og miljøkomiteen behandlet Prop. 73 L (2012–2013) om samtykke til tiltredelse av konvensjonen viste den til at gjenvinning av skip i hovedsak utføres i utviklingsland og er underlagt få krav til helse, miljø og sikkerhet.⁶⁹ Skipsopphugging foregår derfor ofte med stor risiko for liv, helse og miljø. Komiteen understreket at det er viktig at konvensjonen følges opp i praksis. I Innst. 8 S (2013–2014) støttet næringskomiteen at Sjøfartsdirektoratet skal være en pådriver for å redusere forurensning fra skip, blant annet gjennom å bidra til at norske skip går til opphugging ved verksteder i henhold til Den internasjonale sjøfartsorganisasjonens foreløpige retningslinjer.

3.2.5 Krav til eksportører

I henhold til tolloven § 4-11 plikter eksportører å innhente tillatelse før varen utføres. Dette omtales gjerne som eksportørens deklarasjonsplikt. Søknad om slik tillatelse gis ved at varen(e) deklarerer for Tolletaten.

Deklareringsplikten i tolloven § 4–11 henger sammen med at det kreves tillatelse fra tollmyndighetene for å utføre varer fra tollområdet, jf. § 4–23. Tillatelsen fra tollmyndighetene gis ved tollekspedisjon, mens søknad om slik tillatelse gis ved at varene deklarerer. Deklareringen skal skje i så god tid at varen kan undersøkes før innlasting i transportmiddel. I tillegg til at varen skal deklarerer, må den også meldes/fremlegges ved grensepassering jf. § 3-1.

Avfallsforskriften kapittel 13 a spesifiserer kravene til ulike bransjeaktører som avfallstransportører, -forhandlere og -meglere. Bransjeaktørene plikter å registrere seg i Enhetsregisteret. I tillegg skal alle avfallsforhandlere og avfallsmeglere føre en kronologisk journal over det farlige avfallets mengde, art,

⁶⁷ Nærings- og fiskeridepartementets hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet.

⁶⁸ Strandhugging, eller «beaching», er en skipsopphuggingsmetode. Metoden innebærer at skipene kjøres med full fart opp på strender når det er høyvann, og så hugges opp uten faste installasjoner eller oppsamling av farlig og forurensende avfall.

⁶⁹ Innst. 293 S (2012–2013).

opprinnelse, mottaker og, der dette er bestemt, bestemmelsessted og behandlingsmetode som planlegges for avfallet. Opplysningene og dokumentasjon som bekrefter disse, skal oppbevares i minst fem år.

3.3 Krav til myndighetenes arbeid med grensekryssende avfallsforsendelser

3.3.1 Krav til miljømyndighetene

Miljødirektoratet er ifølge avfallsforskriften § 13-2 vedtaks- og tilsynsmyndighet for eksport av avfall. Det følger videre av forurensningsloven § 48 at forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med håndteringen av avfall. Forurensningsmyndigheten skal også gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke forurensning og avfallsproblemer og sørge for at reglene om avfall og forurensning blir fulgt. Miljødirektoratets oppgave med å iverksette myndighet etter reglene om avfall og forurensning, herunder å gi tillatelser og føre tilsyn, fremgår også av *Hovedinstruks for Miljødirektoratet* (2022). Før 2022 fremgikk dette av *Instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Miljødirektoratet* (2017–2021). Miljødirektoratet har, i henhold til Prop. 1 S (2020–2021) for Klima- og miljødepartementet ansvar for å gjennomføre et risikobasert tilsyn. Tilsynsområder og -objekter bør velges ut på bakgrunn av risikoanalyser. Gode risiko- og vesentlighetsvurderinger krever at tilsynsorganet har god kjennskap til området det føres tilsyn med. Det tilsier at områdeovervåking bør ligge til grunn for risiko- og vesentlighetsvurderingen.⁷⁰

Grensekryssforordningen krever at hvert medlemsland peker ut en myndighet som skal være ansvarlig for å gjennomføre forordningen. Det følger av avfallsforskriften § 13-2 at Miljødirektoratet er vedtaks- og tilsynsmyndighet etter grensekryssforordningen. Som ansvarlig myndighet skal Miljødirektoratet i henhold til grensekryssforordningen blant annet behandle søknader om eksport av meldepliktig avfall fra Norge. I søknadsbehandlingen skal Miljødirektoratet blant annet kontrollere om skjemaer og kontrakter er i tråd med forordningen, før søknaden sendes videre til miljømyndighetene i mottakerlandet. Basert på dokumentasjonen som foreligger, og mottakermyndighetenes uttalelser, gir Miljødirektoratet avslag på eller samtykke til søknaden.⁷¹ Ved informasjon om at en avfallseksport ikke kan gjennomføres som forutsatt eller er ulovlig, skal Miljødirektoratet påse at avfallet blir tatt tilbake til Norge eller blir forsvarlig behandlet et annet sted.⁷²

Ved eksport av avfall fra Norge ut av EU/EØS skal Miljødirektoratet kreve og arbeide for å sikre at avfallet som eksporteres, blir håndtert på en miljømessig forsvarlig måte i hele transportperioden frem til avfallet er behandlet. Miljødirektoratet skal også forby eksport av avfall ut av EU/EØS dersom det har grunn til å tro at avfallet ikke blir håndtert på en miljømessig forsvarlig måte.⁷³

3.3.2 Krav til tollmyndighetene

I henhold til tolloven § 1–5 skal tollmyndighetene blant annet føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet og med at gjeldende lovbestemmelser om vareførselen overholdes. Lovens forarbeider bemerker at dette gjelder både for lovbestemmelser som følger av tolloven, og for annen lovgivning hjemlet i spesiallovgivningen ellers.⁷⁴

I kontrollen av vareførselen kan tollmyndighetene ifølge tolloven § 13–3 stanse og undersøke a) fartøy og luftfartøy som befinner seg i tollområdet, b) ethvert annet transportmiddel som er underveis til eller fra grensen for tollområdet, c) vareførsel til eller fra tollområdet uten bruk av transportmiddel og d)

⁷⁰ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*; Prop 1 S (2020–2021) for Klima- og miljødepartementet.

⁷¹ Grensekryssforordningen artikkel 9.

⁷² Grensekryssforordningen artikkel 22 og 24.

⁷³ Grensekryssforordning artikkel 49.

⁷⁴ Ot.prp. nr. 58 (2006–2007) *Om lov om toll og vareførsel (tolloven)*.

vareførsel til eller fra anløpssted for fartøy eller landingsplass for luftfartøy. Tollmyndighetene kan treffe de tiltak som anses nødvendige for gjennomføring av kontrollen med transportmidler og vareførsel.

3.3.3 Nærmere om krav til myndighetenes tilsyns- og kontrollvirksomhet

Grensekryssforordningen pålegger medlemslandene å overvåke og avdekke brudd på regelverket. Bestemmelser om håndhevelse og inspeksjoner er fastsatt i artikkel 50 i forordningen.⁷⁵

Grensekryssforordningen forvaltes av Miljødirektoratet. Deler av forordningens krav omhandler aktiviteter som utføres av andre etater enn Miljødirektoratet i Norge. Dette gjelder for eksempel krav om at det skal gjennomføres dokumentkontroller og fysiske kontroller av avfallsforsendelser, noe som utføres av Tolletaten.

Forordningen definerer inspeksjoner som handlinger som myndighetene gjennomfører for å fastslå at forordningen blir fulgt. Av den fremgår det hvilke former for kontroll som burde utføres. Det stilles krav til inspeksjonsplaner, tid og sted for inspeksjoner, konkret utførelse av inspeksjoner, hvilke type foretak og virksomheter som kan være gjenstand for hensiktsmessige og periodiske inspeksjoner, samarbeidsordninger mellom involverte myndigheter med mer.

Forordningen stiller krav til at myndighetene skal gjennomføre inspeksjoner av ulike typer avfallsaktører og forsendelser av avfall og den tilknyttede gjenvinningen eller sluttbehandlingen av avfallet. Inspeksjonene skal omfatte kontroll av dokumenter, identitetskontroll og, der dette er relevant, fysisk kontroll av avfallet. Ifølge forordningen kan inspeksjonen for eksempel finne sted hos avfallsprodusenten, på mottaksanlegget eller under transporten av avfallet.

Myndighetene skal utarbeide inspeksjonsplaner som er basert på en risikovurdering av særskilte avfallsstrømmer og kilder til ulovlige avfallsforsendelser. Formålet med risikovurderingene er blant annet å identifisere det laveste antall inspeksjoner som er nødvendig. Forordningen stiller konkrete krav til innholdet i inspeksjonsplanene, for eksempel at planene skal angi prioriteringene for inspeksjonen, herunder en beskrivelse av hvordan prioriteringene ble fastsatt. Inspeksjonsplanene skal gjennomgås hvert tredje år og om nødvendig ajourføres. Ved gjennomgangen skal myndighetene vurdere i hvilken grad formålene med og prioriteringene for inspeksjonene og andre elementer i inspeksjonsplanen er gjennomført.

Videre stiller forordningen krav om at medlemslandene skal samarbeide med hverandre for å legge forholdene til rette for å forhindre og oppdage ulovlige avfallsforsendelser.

Også Stortinget har uttrykt forventninger til forvaltningens arbeid med å avdekke miljøkriminalitet. I Innst. 68 S (2020–2021) mener energi- og miljøkomiteen det er riktig og viktig å styrke analysekapasiteten samt kompetansen på og bruken av innovativ teknologi i miljøforvaltningen for bedre å avdekke og dokumentere miljøkriminalitet. Komiteen trekker frem at det er behov for økt tverretattlig samarbeid og styrking av partsamarbeid, samt bruk av nye verktøy som satellittdata, droner, kunstig intelligens og utvikling av analysekapasitet. Komiteen viser til at det er større risiko for systematisk miljøkriminalitet i virksomheter som også driver arbeidskriminalitet eller annen økonomisk kriminalitet. Komiteen mener det er viktig å endre loven for å bedre informasjonsflyten mellom ulike tilsynsmyndigheter.

I behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall (Dokument 3:7 (2011–2012)) påpekte kontroll- og konstitusjonskomiteen betydningen av at grensekontrollen med farlig avfall styrkes ytterligere gjennom regelmessig og risikobasert tilsyn for å stanse ulovlig eksport av avfall.⁷⁶ Komiteen understrekte også viktigheten av å kontrollere om opplysningene om avfallet og

⁷⁵ Grensekryssforordningen artikkel 50, ved endring EU nr. 660/2014.

⁷⁶ Innst. 232 S (2011–2012).

behandlingen av dette er i tråd med eksporttillatelsen. Videre la komiteen til grunn at kvaliteten på databaser og statistikk om farlig avfall måtte forbedres for å sikre godt grunnlag for oppfølging.

3.3.4 Krav med hensyn til reaksjoner

Myndighetene kan benytte ulike reaksjoner for å motvirke forurensning og avfallsproblemer og sørge for at reglene om avfall og forurensning blir fulgt. For eksempel kan Tolletaten nekte å gi tillatelse for eksport av en avfallsforsendelse dersom regelverket ikke er fulgt. Miljødirektoratet kan pålegge levering av avfall som er forsøkt eksportert til godkjent mottak.⁷⁷ Miljødirektoratet kan også vedta tvangsmulkt, jf. forurensningsloven § 73. Miljødirektoratet skal i visse tilfeller trekke tilbake tillatelser dersom vilkårene for eksporten ikke stemmer overens med de som er meldt inn.⁷⁸

EUs direktiv nr. 2008/99/EF krever at ulike straffbare handlinger eller unnlatelser i strid EU-rettens bestemmelser om miljøvern er straffbare i nasjonal rett. Det følger av fortalens punkt 1 at man skal legge seg på et høyt beskyttelsesnivå. Artikkel 3 c i direktivet påpeker at brudd på grensekryssforordningen skal kunne straffesanksjoneres. Grensekryssforordningen sier at straffereaksjonene som velges må være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende. Medlemsstatene skal treffe nødvendige tiltak for å sikre at straffereaksjonene gjennomføres.⁷⁹

Dersom Miljødirektoratet avdekker alvorlige avvik fra regelverket, kan saken politianmeldes. Forurensningsloven § 79 tredje ledd sier at «med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt innfører eller utfører avfall i strid med bestemmelser om grensekryssende forsendelse av avfall i forskrift etter §§ 31 til 32». I Innst. 68 S (2020–2021) mener komiteen at det er viktig og riktig at miljø- og kulturforvaltningen prioriterer arbeid med anmeldelser av alvorlig miljøkriminalitet og bistand til politiet og påtalemyndighetens arbeid med slike saker. Komiteen påpeker at det fortsatt er behov for å prioritere allmennprevensjon, spesielt i saker om forurensning og avfall, der det er sterke økonomiske insentiver til å bryte regelverket og nedprioritere miljøtiltak. Sanksjoner og straffenivå må ifølge komiteen løpende vurderes opp mot alvorlighet og det allmennpreventive.

Ifølge forurensningsloven § 80 kan forurensningsmyndighetene innføre regler om overtredelsesgebyr i forskrift. Slike regler kan innføres for brudd på transportforordningen, jf. forurensningsloven § 80 bokstav l.⁸⁰

Brudd på tolloven kan straffes i henhold til tolloven § 16–2. Brudd på tolloven inkluderer innførsel eller utførsel av varer utenom tollmyndighetenes kontroll og det forhold å ikke oppgi til tollmyndighetene en vare som finnes i transportmiddel, når man er pliktig til det. Tolletatens mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr er hjemlet i tolloven § 16–17. Denne gir anledning til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på plikter etter tolloven.

3.4 Krav til myndighetenes styring og oppfølging

Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for de nasjonale målene på klima- og miljøområdet, blant annet målet om en miljømessig forsvarlig behandling av avfall. Departementet har også ansvar for å samordne regjeringens klima- og miljøpolitiske mål og være pådriver overfor ulike

⁷⁷ Forurensningsloven § 32 andre ledd, jf. § 31 andre ledd.

⁷⁸ Grensekryssforordningen artikkel 9.

⁷⁹ Grensekryssforordningen artikkel 50.

⁸⁰ Den 25. mai 2020 sendte Miljødirektoratet forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr til Klima- og miljødepartementet.

sektormyndigheter.⁸¹ Finansdepartementet har tilsvarende det overordnede ansvaret for oppgaver som er lagt til Tolletaten.

Miljødirektoratet er Klima- og miljødepartementets sentrale rådgivende og utøvende fagorgan innenfor forurensning. På forurensningsområdet koordinerer Miljødirektoratet det sektorovergripende arbeidet og samarbeider med sektorene om faktagrunnlag, analyser og videreutvikling av tiltak og virkemidler.⁸²

Ifølge punkt 1.3 i økonomibestemmelsene har departementet det overordnede ansvaret for at de underliggende virksomhetene gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Departementet har også det overordnede ansvaret for at virksomhetene bruker ressursene effektivt.

Styring og oppfølging skal tilpasses den enkelte virksomhets egenart samt risiko og vesentlighet, og styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal dokumenteres, jf. økonomibestemmelsene punkt 1.4.

Ifølge § 4 i økonomireglementet skal alle virksomheter sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag, at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, og at ressursbruken er effektiv.

Det følger av bestemmelsene punkt 2.2 at virksomhetens ledelse har ansvaret for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet. Virksomhetens ledelse skal også sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging, herunder resultat- og regnskapsrapportering.

Ifølge § 16 i økonomireglementet skal alle virksomheter sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal blant annet belyse virkemidler. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrig rapportering.

Målene om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet § 10, som sier at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å oppnå de forutsatte resultatene. At virksomheten skal nå mål og resultatkrav på en effektiv måte, er også nedfelt i økonomireglementet § 9. Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv, jf. økonomireglementet § 14. Systemene skal sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning.

⁸¹ Regjeringen.no (2014) *Ansvarsområder og oppgaver i Klima- og miljødepartementet*. <<https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/dep/id673/>> [Hentdato 29. september 2022].

⁸² Prop. 1 S (2020–2021) for Klima- og miljødepartementet.

4 Miljødirektoratets veiledning og behandling av eksporttillatelser

Hvert år eksporteres det mer enn 60 000 forsendelser med meldepliktig avfall til behandling i utlandet fra Norge.⁸³ Miljødirektoratet godkjenner eksporten av disse og kontrollerer at avfallet behandles i tråd intensjonen. I dette kapitlet redegjør vi for Miljødirektoratets arbeid, veiledning av eksportører, saksbehandling av søknader om eksport av meldepliktig avfall og oppfølging av samtykkene som de har innvilget.

4.1 Forebygging av feildeklarerer og regelbrudd gjennom veiledning

Det følger av forurensningsloven at Miljødirektoratet skal motvirke avfallsproblemer og bidra til at regelverket følges gjennom veiledning.⁸⁴

Miljødirektoratet opplyser i intervju at veiledningen om eksport av avfall skjer gjennom ulike kanaler. Direktoratet veileder blant annet gjennom årlige seminarer med aktører i avfallsbransjen, ved å svare på henvendelser til direktoratets e-postmottak og gjennom behandlingen av eksportsøknader.

Miljødirektoratet anser deres nettsider for å være den kanalen som er mest effektiv når det gjelder å veilede eksportører. Her finner eksportørene informasjon og veiledning om eksport av meldepliktig avfall, grønnlistet avfall og brukte produkter.

Miljødirektoratet peker i intervju på at regelverket for grensekryssende transport av avfall er omfattende. Det er derfor viktig at innholdet på direktoratets nettsider er oppdatert, slik at eksportører finner frem til korrekt informasjon.

Miljødirektoratet går gjennom og oppdaterer nettsidene sine rutinemessig hvert år. Da undersøker de blant annet om veiledningsteksten er gyldig, og om lenkene på nettsiden peker riktig.⁸⁵

Miljødirektoratet opplyser i intervju at de også går gjennom innholdet på nettsidene ved behov. Det kan skje ved større regelverksendringer eller presiseringer.

Vi har i forbindelse med undersøkelsen gått gjennom Miljødirektoratets nettsider, senest 20. mai 2022. Gjennomgangen omfattet nettsidene for eksport av brukte produkter, grønnlistet avfall og meldepliktig avfall. Her så vi blant annet på følgende:

- veiledningen om reglene for eksport utenfor OECD
- om henvisninger (lenker) er oppdatert og peker riktig
- veiledningen om hvordan man klassifiserer grønnlistet avfall
- veiledningen om hvordan man eksporterer brukte produkter

I gjennomgangen av Miljødirektoratets nettsider fant vi eksempler på at informasjon manglet og ikke var oppdatert.

I forbindelse med undersøkelsen sendte vi også tretten eksportører spørsmål om Miljødirektoratets veiledning. Det var bare fem som svarte. Disse var gjennomgående fornøyde med veiledningen de fikk fra direktoratet.

⁸³ Miljøstatus.no: *Import og eksport av avfall*. [Hentdato 25. februar 2022].

⁸⁴ I henhold til forurensningsloven § 48 skal forurensningsmyndigheten «gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke forurensninger og avfallsproblemer».

⁸⁵ Brev fra kommunikasjonsavdelingen i Miljødirektoratet til fagavdelingene, datert 3. mars 2021.

4.1.1 Flere opplysninger om reglene for eksport av avfall utenfor OECD står ikke på Miljødirektortets nettsider

Det er forbudt å sende meldepliktig avfall ut av OECD.⁸⁶ Ved eksport av grønnlistet avfall ut av OECD varierer regelverket mellom de ulike landene og etter typen avfall. Slik eksport er enten forbudt, krever tillatelse, er underlagt en prosedyre for grønnlistet avfall eller er styrt av spesifikke forskrifter som gjelder i mottakerlandet. De landspesifikke kravene til forsendelsene står i forordning (EU) nr. 1418/2007, og regelverket oppdateres regelmessig. I tilsynsarbeidet regner Miljødirektoratet eksport av grønnlistet avfall til land som ikke ønsker å motta det, som alvorlige regelverksavvik.⁸⁷

Ettersom grønnlistet avfall eksporteres uten at myndighetene involveres, er det spesielt viktig at veiledningen som gjelder denne typen avfall, gir korrekt informasjon.

Lenge henviste ikke Miljødirektoratets nettsider til regelverket om eksport av avfall utenfor OECD.⁸⁸ Regelverket for avfallseksport ut av OECD ble inkludert i veilederen etter at vi påpekte dette i et møte i desember 2021. Regelverksversjonen det henvises til per juni 2022, er imidlertid ikke den oppdaterte versjonen av regelverket.⁸⁹

4.1.2 Noen lenker i veiledningen mangler eller peker ikke riktig

På Miljødirektoratets nettsider er det flere henvisninger til gjeldende regelverk og relevante veiledere, blant annet om klassifisering av avfall. Da vi i desember 2021 gikk gjennom veiledningen på nettsidene til Miljødirektoratet, fant vi eksempler på at lenker ikke pekte riktig eller manglet. Ved ny gjennomgang 20. mai 2022 var feilene og manglene fortsatt ikke rettet.

4.1.3 Veiledningen om klassifisering av grønnlistet avfall er ikke oppdatert

Miljødirektoratet understreker i intervju at det er eksportøren som har ansvaret for å klassifisere grønnlistet avfall, og at direktoratet ikke har noen rolle i arbeidet med selve klassifiseringen, bortsett fra eventuell veiledning om regelverket.

Miljødirektoratet opplyser også at hva som skal klassifiseres som grønnlistet avfall, endrer seg med ny kunnskap og utvikling. Direktoratet erfarer at det ofte er krevende for eksportøren å klassifisere grønnlistet avfall. For å bistå eksportørene i arbeidet med å klassifisere avfallet har direktoratet derfor samlet relevant informasjon og veiledning på et eget område på nettsidene.

På nettsidene til Miljødirektoratet henvises det (per desember 2021) til en veileder for grønnlistet avfall som er utarbeidet av danske miljømyndigheter. Veilederen ble utarbeidet i 2011 og skal bistå eksportørene i arbeidet med å klassifisere avfall. I intervjuet i desember 2021 påpekte vi at danske miljømyndigheter har trukket tilbake denne veilederen fordi den var utdatert. Ifølge Miljødirektoratet vil de fremover enten henvise til en eventuelt oppdatert dansk veileder eller fjerne henvisningen i sin helhet. Direktoratet hadde per 24. februar 2022 fjernet veilederen fra nettsidene.

Ifølge Miljødirektoratet kan veiledningen om grønnlistet avfall forbedres, men først må det gjøres en jobb på EU-nivå for å sikre like rammevilkår i det europeiske markedet. I forbindelse med revisjonen av grensekryssforordningen er det foreslått at EU skal forbedre veiledningen om klassifisering av grønnlistet avfall. Det skyldes blant annet at land har forskjellig praksis for konkretisering av grenseverdier for hvor mye innblanding det kan være i avfallet for at det skal kunne klassifiseres som

⁸⁶ Grensekryssforordningen artikkel 36.

⁸⁷ Intervju med seksjon for industritilsyn i Miljødirektoratet, 27. januar 2022.

⁸⁸ Veiledningen om regelverket manglet på nettsidene januar og desember 2021 og februar 2022.

⁸⁹ Miljødirektoratet oppdaterte veilederen om grønnlistet avfall 8. april 2022. Da henviser de til versjonen av forordning 1418/2007 fra oktober 2021, selv om den nyeste versjonen av forordningen gjelder fra 2. april 2022.

grønnlistet. For eksempel har Kroatia et eget krav om at grønnlistet glassavfall ikke kan inneholde mer enn fem prosent av andre typer avfall.⁹⁰

4.1.4 Veiledningen om eksport av brukte produkter definerer ikke hva avfall er

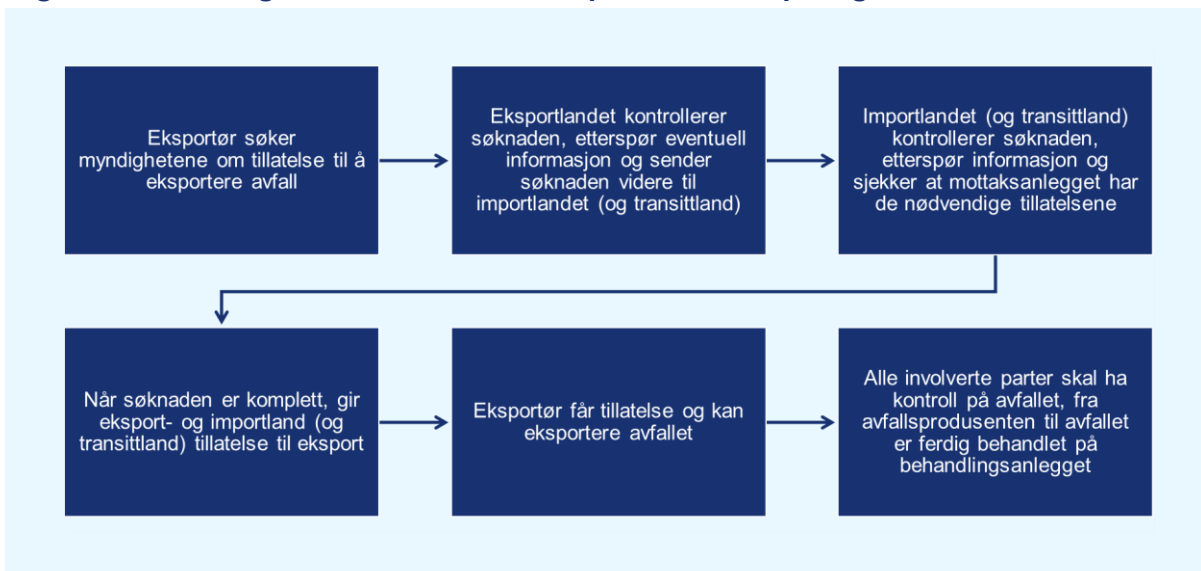
Miljødirektoratets veiledning til eksportører av brukte produkter handler om hvilke krav regelverket stiller ved eksport. Veilederen peker blant annet på at eksportører må kunne dokumentere at forsendelsene ikke er avfall.

Veiledningen trekker frem at brukte produkter som skal eksporteres, må fungere, og viser til krav som gjelder utvalgte produkter, som klær, kjøretøy og EE-gjenstander, i så måte. Den viser også til krav til emballering.⁹¹ Det står ingenting i veiledningen om at fungerende gjenstander som er kassert, eller som noen har til hensikt å kassere, kan være avfall, slik det er presisert i forurensningsloven. Eksportøren får med andre ord ikke veiledning om at gjenstander som fungerer og er pakket forsvarlig, er avfall dersom de ikke skal ombrukes i mottakerlandet. Slikt avfall kan behandles uforsvarlig og utgjøre en miljø- og helserisiko.

4.2 Behandling av søknader om å eksportere meldepliktig avfall

I behandlingen av søknader om tillatelse til å eksportere meldepliktig avfall skal Miljødirektoratet kontrollere om skjemaer og kontrakter er i tråd med forordningen, før søknaden sendes videre til miljømyndighetene i mottakerlandet. Basert på dokumentasjonen som foreligger, og mottakermyndighetenes uttalelser, gir Miljødirektoratet avslag på eller samtykke til eksport av avfallet, jf. figur 2.

Figur 2 Behandling av søknader om å eksportere meldepliktig avfall



Kilde: Miljødirektoratet

Miljødirektoratet har en egen intern veileder for saksbehandlingen av søknader om å eksportere meldepliktig avfall. Veilederen angir blant annet hvordan saksbehandleren skal gå gjennom og godkjenne dokumentasjonen fra eksportøren, før den sendes videre til berørte myndigheter. Veilederen beskriver hvilke dokumenter som skal foreligge i en komplett søknad, nemlig

⁹⁰ Europakommisjonen (2022) *Threshold values for contaminants in "green"-listed wastes established by Member States*. [Hentdato 26. september 2022].

⁹¹ Miljødirektoratet (2021) *Veileder: Eksportere brukte produkter eller gjenstander*.

- meldingsdokument
- følgedokument for meldepliktig avfall
- kontrakt mellom eksportør og importør
- bankgaranti
- veibeskrivelse
- liste over transportører det er planlagt å bruke
- eventuelt mottaksanleggets tillatelse

I tillegg opplyser Miljødirektoratet i intervju at en liste over avfallsprodusenter og en eventuell nærmere beskrivelse av avfallet også skal foreligge.

Veilederen angir også krav til hva saksbehandleren skal undersøke i dokumentene, og den beskriver blant annet hvordan rubrikkene i meldingsskjemaet skal være fylt ut.

4.2.1 Myndighetene avviser få søknader

I intervju sier Miljødirektoratet at en søknad avslås dersom det er forbudt å eksportere oppgitt avfall til angitt eksportland. En annen årsak til avslag er at Miljødirektoratet eller mottakerlandets myndigheter ikke vurderer behandlingsanlegget som oppgis i søknaden, som tilfredsstillende. Det er mottakerlandet som har hovedansvar for at anlegget har de riktige tillatelsene til å behandle avfallet.

Miljødirektoratet vurderer om oppgitte behandlingsanlegg i land i EU er i stand til å behandle avfallet, i samarbeid med mottakerlandets myndigheter. Direktoratet sier i intervju at de stoler på at mottakerlandets myndigheter kjenner de aktuelle anleggene og at de har vurdert at det er innenfor anleggenes tillatelser å håndtere avfallet. Direktoratet erfarer at søknader blir gjenstand for grundig kontroll i mottakerlandene, og at forståelsen og tolkningen av hva som skal til for å oppfylle behandlingskravene, er relativt lik på tvers av land.

Myndighetene avviser sjelden søknader. I perioden 2017 til 23. september 2021 har Miljødirektoratet godkjent 1953 søknader om eksport av avfall. I samme periode har 23 eksportsøknader blitt trukket av eksportøren eller avvist av myndighetene. For 20 av disse var årsaken at eksportøren ikke oppga tilstrekkelig informasjon eller selv valgte å trekke søknaden. Myndighetene i mottakerlandet har avvist to eksportsøknader, mens Miljødirektoratet har avvist én søknad fordi behandlingsanlegget ikke var godkjent til å behandle det aktuelle avfallet.

4.2.2 Det er eksportørens ansvar å klassifisere avfall i søknaden

Miljødirektoratet sier i intervju at de krever at eksportøren klassifiserer avfallet i søknaden om eksporttillatelse. Direktoratet opplyser at de ikke skal gi tillatelse til eksport dersom den obligatoriske avfallsklassifiseringen mangler. Klassifiseringen foregår ved at eksportøren fyller inn avfallskoder (se forklaring i faktaboks 1). Kodene gir informasjon om avfallsets sammensetning og egenskaper.

Et selvdeklaratorisk system bygger på tillit mellom myndigheter og eksportør. Miljødirektoratet sier i intervju at de legger eksportørens avfallsklassifisering til grunn når de skal vurdere om det er tillatt å eksportere avfallet til det oppgitte mottaksanlegget. Direktoratet er derfor avhengig av at eksportøren har klassifisert avfallet riktig for å kunne foreta riktige vurderinger av miljøkonsekvensene og av om det er tillatt å eksportere avfallet.

I intervju peker Miljødirektoratet på at eksportøren selv som er i best stand til å vite hvor avfallet stammer fra, og hva det inneholder. Dermed er det eksportørens ansvar å klassifisere avfallet riktig, og saksbehandleren skal i utgangspunktet bare kontrollere om de obligatoriske avfallskodene er fylt ut i søknaden. Saksbehandleren kan be eksportøren om å gjøre en ny vurdering av avfallskodene dersom for eksempel klassifiseringen ikke samsvarer med annen informasjon som oppgis i søknaden.

Miljødirektoratet erfarer at de fleste avfallseksportører er profesjonelle og har tilstrekkelig kompetanse til å klassifisere avfall korrekt. Dette gjelder særlig de store avfallsaktørene som har mange eksporttillatelser, og som eksporter store volum med avfall. Nyere og mindre aktører oppleves også å være opptatt av å klassifisere riktig, men disse har ofte et større behov for veiledning og informasjon i startfasen.

Faktaboks 1 Koder for å klassifisere avfall

Det finnes flere ulike koder for å klassifisere avfall. I søknader om eksport av avfall er det obligatorisk å oppgi EAL-kode og Basel-kode (dersom Basel-kode finnes).
Eksempler på avfallskoder som brukes i en eksportsøknad:

- EAL-koder er koder fra den europeiske avfallslisten. I EAL-listen er avfallstypene sortert etter hva slags virksomhet som har generert avfallet, eller andre kjennetegn.
- Y-koder er koder som er fastsatt av Baselkonvensjonen og representerer en overordnet klassifisering av farlig avfall, husholdningsavfall og usortert, blandet og skitten plast.
- Basel-koder er koder som står på Baselkonvensjonens A-liste og B-liste med avfallskoder. Avfall på A-listen er farlig avfall, mens koder på B-listen er ikke-farlig avfall. Dersom det ikke finnes en Basel-kode for avfallet, skal det fylles ut som ulistet. Ulistet avfall er alltid meldepliktig.

Kilde: Grensekryssforordningen

4.2.3 Dataene fra tillatelser til eksport av avfall inneholder noen feil

Data fra tillatelser for avfallseksport registreres i Miljødirektoratets system Forurensning. Dataene brukes i ulike rapporteringer om eksport og import av meldepliktig avfall, slik som rapportering til EU og Baselkonvensjonen, og som grunnlag for Statistisk sentralbyrås avfallsstatistikk. Denne rapporteringen brukes ifølge Miljødirektoratet blant annet til å få oversikt over avfallsstrømmene internasjonalt og Miljødirektoratets risikovurderinger på området. Feil i søknadene som ikke fanges opp i søknadsbehandlingen, og feilregistreringer av tillatelser i Forurensning kan derfor føre til feil i avfallsstatistikken.

I 2017 innførte Miljødirektoratet elektronisk søknadsskjema i Altinn. I dag er det bare eksportører, og ikke importører, som bruker den elektroniske løsningen. Løsningen har gradvis blitt tatt i bruk av norske eksportører, men det er ikke obligatorisk å bruke den. Når søknader sendes inn elektronisk, overføres dataene i søknaden automatisk til Forurensning. Når det gjelder resten av søknadene, det vil si alle importsøknadene og søknader fra eksportører som ikke bruker den elektroniske løsningen, registrerer Miljødirektoratet dataene manuelt i Forurensning. Direktoratet prioriterer da å registrere såkalte nøkkeldata fra søknaden.

Vi har undersøkt eksporttillatelsesdataene og funnet eksempler på feil eller manglende klassifisering av avfall i Forurensning.⁹² Disse eksemplene fant vi ved å se etter manglende samsvar i dataene, for eksempel mellom ulike typer avfallskoder. På skriftlige spørsmål fra Riksrevisjonen svarer Miljødirektoratet at noen av kodene var feil eller manglet, mens andre kan ha skyldtes manglende klassifisering fra eksportøren sin side fordi det ikke finnes en passende kode for avfallet. Vi har ikke funnet eksempler på feilklassifisering som har hatt betydning for Miljødirektoratets søknadsbehandling, og kan heller ikke anslå hvor stort omfanget av feil er.

Miljødirektoratet opplyser at feilene i dataene kan skyldes saksbehandlingsfeil eller feil som har oppstått ved den manuelle registreringen i Forurensning. Siden stadig flere eksportsøknader behandles digitalt, vil det gradvis bli færre av de sistnevnte feilene.

⁹² Dette er feil det var mulig å identifisere bare ved å se på dataene, det vil si uten å kjenne til innholdet i søknadene.

Vi fant også eksempler på avfall som var kodet med feil avfallskode, noe som skyldes at det ikke er mulig å velge den riktige avfallskoden i det elektroniske søknadsskjemaet. Dette gjaldt avfall med Basel-B-koder. Basel-B-koder er ikke-farlig avfall. Avfall med disse kodene er ofte grønnlistet avfall som i utgangspunktet ikke krever søknad om tillatelse. I noen tilfeller krever imidlertid regelverket at eksportøren søker om tillatelse for avfall med B-koder. I disse tilfellene er det altså ikke mulig for eksportøren å registrere riktig kode i skjemaet i den elektroniske søknadsløsningen, og dermed blir kodene feil.

4.3 Kontroll av godkjente tillatelser

Miljødirektoratet har flere muligheter til å følge opp og kontrollere godkjente tillatelser. Direktoratet får informasjon om hvordan eksporten av meldepliktig avfall gjennomføres, fra ulike kilder:

- årsrapportering fra eksportørene
- forhåndsmeldinger, mottaksbekreftelser og kvitteringer for at avfallet er behandlet
- informasjon fra andre lands myndigheter

4.3.1 Miljødirektoratet vurderer avvik mellom planlagt og eksportert mengde som formalfeil

Alle norske eksportører som har fått eksporttillatelse, er pålagt å rapportere årlig til Miljødirektoratet. De rapporterer om antall transporter, mengden avfall og eventuelle kvikksølvmengder som er eksportert i løpet av året, for hver tillatelse.

Hver tillatelse gjelder en planlagt mengde avfall. Det er ikke lov til å eksportere mer avfall enn det tillatelsen gjelder for. Miljødirektoratet gjennomgår eksportørenes årsrapportering og undersøker om det er avvik mellom planlagt og rapportert mengde avfall.

Seksjon for sirkulær økonomi – seksjonen i Miljødirektoratet som behandler eksportsøknader – sier i intervju at de anser avvik mellom planlagt og rapportert avfallsmengde som formelle feil. Grunnen til at de ser det slik, er at feilen kunne vært unngått dersom eksportøren hadde søkt om å få eksportere en større mengde. Seksjonen opplyser at de ved større eller gjentakende avvik mellom planlagt og rapportert mengde ber om en redegjørelse per e-post. Deres vurdering av hvor alvorlig det er å overskride eksporttillatelsen, skiller seg fra seksjon for industritilsyns vurdering av tilsvarende avvik. I henhold til Miljødirektoratets tilsynsveiledere kan grove overskridelser av planlagt avfallsmengde vurderes som et alvorlig brudd.⁹³ I årene 2017–2021 har imidlertid sistnevnte seksjon ikke oppdagat slike overskridelser i tilsyn.

4.3.2 Ved mistanke eller varsler kontrollerer Miljødirektoratet dokumentasjonen som viser hvordan tillatelsen brukes

Som beskrevet i punkt 1.4.1 mottar Miljødirektoratet informasjon om hver forsendelse av avfall som eksporteres, på ulike stadier i behandlingsprosessen. Miljødirektoratet mottar

- en forhåndsmelding før avfallet sendes
- en bekreftelse på at avfallet er kommet frem til mottaksanlegget
- en kvittering på at avfallet er ferdig behandlet

Disse meldingene skal sendes til direktoratet med kopi av følgedokumentet for meldepliktig avfall.⁹⁴ Følgedokumentet inneholder mye informasjon om avfallet som eksporteres, som hva slags type avfall

⁹³ Dette er trukket frem som et eksempel på alvorlige avvik i en aksjon (eksportøraksjonen 2017).

⁹⁴ Grensekryssforordningen artikkel 16.

det er, hvor det skal, og mengden.⁹⁵ Dermed gir dokumentet direktoratet en bedre mulighet til å kontrollere om det som eksporteres, er i tråd med tillatelsen, enn årsrapporteringen.

Miljødirektoratet gjør ingen systematisk oppfølging av forhåndsmeldingene, mottaksmeldingene og behandlingsbekreftelsene av de godkjente tillatelsene. Direktoratet opplyser i intervju at de ikke har mulighet til å følge opp og kontrollere dokumentasjonen for alle forsendelsene. Miljødirektoratet undersøker i hovedsak dokumentasjon for tillatelser der de har fått mistanke om at vilkårene i tillatelsen er brutt eller fått tips eller varsler fra andre aktører. Direktoratet sier i intervju at de ikke registrerer omfanget av disse kontrollhandlingene.

4.3.3 Miljødirektoratet mottar få varsler fra utenlandske myndigheter

Miljødirektoratet kan kontakte utenlandske myndigheter og stille spørsmål dersom det er mistanke om at avfall ikke behandles i tråd med tillatelsen. Direktoratet har imidlertid ingen instruksjonsmyndighet eller krav på opplysninger fra andre land og er derfor avhengig av velvilje i slike situasjoner. I intervju presiserer imidlertid Miljødirektoratet at myndighetene i mottakerland er pålagt å kontakte direktoratet dersom de mistenker at avfall ikke er håndtert i tråd med tillatelser som er gitt. Ifølge direktoratet er slike varsler verdifulle, da de kan bidra til å avsløre om tillatelser overholdes eller ikke. Det er imidlertid sjelden de mottar slike varsler.

⁹⁵ Grensekryssforordningen vedlegg IB.

5 Planlegging og gjennomføring av tilsyn

Formålet med myndighetenes tilsyn er å kontrollere at fastsatte krav etterleves. Virksomheten skal ha egne beskrevne rutiner og prosedyrer som kan kontrolleres i tilsyn. For å sikre at virksomhetene som utsettes for tilsyn, møter et samordnet statlig tilsyn og en enhetlig praksis på tvers av sektorer, er det etablert et felles rammeverk for statlige tilsyn.⁹⁶

Miljødirektoratets tilsynsarbeid er i hovedsak lovpålagte oppgaver som styres overordnet via virksomhetsinstruksen fra Klima- og miljødepartementet. Både Miljødirektoratet og statsforvalteren gjennomfører tilsyn på avfallsområdet, men det er bare direktoratet som har hjemmel for å føre tilsyn etter regelverket for grensekryssende avfall. I tillegg fører Miljødirektoratet tilsyn med blant annet importører, produsenter og forhandlere av produkter, kjemikalier og regulerte organismer, større industrivirksomheter som produsenter av metaller, legeringer og papir, kjemisk industri, farmasøytisk industri, tankanlegg og behandlingsanlegg for farlig avfall.⁹⁷

5.1 De ulike tilsynene Miljødirektoratet gjennomfører

Miljømyndighetenes tilsyn kan både være inspeksjoner som varer én til to dager, og lengre systemrevisjoner som varer opptil én uke. Tilsyn gjennomføres med én til tre inspektører, avhengig av temaet og typen virksomhet som skal kontrolleres. Miljødirektoratet gjennomfører også dokumenttilsyn.

I revisjoner, som er mer omfattende enn inspeksjoner, kontrollerer Miljødirektoratet virksomhetens styringssystemer i tillegg til etterlevelse av krav i tillatelser og regelverk. Tilsyn med store virksomheter som driver med olje- og gassvirksomhet og landbasert industri gjennomføres for eksempel ofte som lengre systemrevisjoner. I disse tilsynene kan avfallseksport inngå som et av mange temaer. Når virksomhetene er mindre, er det som regel ikke nødvendig med en like omfattende kontroll, og da kan tilsyn gjennomføres som en inspeksjon. For mange virksomheter vil det også veksles mellom at tilsyn gjennomføres som revisjon eller inspeksjon. Inspeksjoner legger som regel vekt på et bestemt eller noen få tema.

Miljødirektoratets tilsyn der eksport av avfall inngår som tema, kan deles inn på følgende måte:

5.1.1 Frekvensbaserte tilsyn

Miljødirektoratet og statsforvalteren gjennomfører frekvensbaserte tilsyn med en rekke virksomheter. I det frekvensbaserte tilsynet er virksomhetenes miljørisiko utgangspunktet for å bestemme hvor ofte hver virksomhet skal utsettes for tilsyn. De fører blant annet frekvensbaserte tilsyn av virksomheter i forskriftsregulerte bransjer slik som tankanlegg og fiskeforedling. Det frekvensbaserte tilsynet omfatter også virksomheter som har tillatelse etter forurensningsloven⁹⁸. Det kreves tillatelse for blant annet mottak av avfall, mellomlagring av avfall og gjenvinning eller sluttbehandling av avfall i Norge.

De fleste virksomheter som har tillatelse etter forurensningsloven fra Miljødirektoratet er pliktig til å føre egenkontroll som de rapporterer inn årlig. Av rapporteringen går det blant annet frem hvor mye farlig og ordinært avfall virksomhetene produserer, og om dette er levert videre. Miljødirektoratet sier i intervju at egenkontrollrapporteringen er viktig når de vurderer hvordan tilsyn skal gjennomføres.

Miljødirektoratet opplyser i intervju at avfallseksport er tema i de frekvensbaserte tilsynene når risikovurderingene som inspektørene gjør før hvert enkelt tilsyn, tilsier det. Et tilsyn kan for eksempel

⁹⁶ Miljødirektoratet m.fl. (2014) *Tilsynsmyndighetenes retningslinje for samordnet tilsyn og felles tilsynsprofil*.

⁹⁷ Meld. St. 19 (2019–2020).

⁹⁸ Forurensning i Norge er forbudt med mindre det er lovliggjort, enten i lovens egne bestemmelser, i forskrift eller i særskilt tillatelse. Dette følger av forurensningsloven § 7 første ledd.

omfatte deltemaet grensekryssende avfallseksport sammen med andre deltemaer som internkontroll, styringssystem, utslipp til luft, utslipp til vann og avfallsklassifisering.

5.1.2 Miljødirektoratets tilsynsaksjoner

Miljødirektoratet gjennomfører også aksjonsbaserte tilsyn, som spilles inn i tilsynsplanen fra år til år. En tilsynsaksjon er flere tilsyn rettet mot en bestemt bransje eller et bestemt tema, gjerne i en tidsbegrenset periode. Eksempler på tilsynsaksjoner er eksportøraksjoner der direktoratet førte tilsyn med flere avfallsforhandlere og avfallsmeglere, eller fellesaksjoner med Tolletaten der de i en tidsperiode gjennomfører flere kontroller ved havner og grenseoverganger.

5.1.3 Overtakelse av saksoppfølging fra samarbeidende etater

Miljødirektoratet samarbeider med andre etater om kontroll av avfallseksport. I en del tilfeller oppdager disse etatene mulige overtredelser av grensekryssforordningen. Dersom det er aktuelt å gjennomføre et eget og mer omfattende tilsyn med forsendelsen, kan Miljødirektoratet overta saksoppfølgingen av forholdet. I mange tilfeller er dette forsendelser som Tolletaten stanser i grensekontrollen, men det gjelder også saker som Miljødirektoratet har overtatt fra Sjøfartsdirektoratet, og som gjelder mulig eksport av skip til ulovlig opphugging.

5.1.4 Enkelttilsyn som Miljødirektoratet gjennomfører av ulike årsaker

Miljødirektoratet kan gjennomføre enkelttilsyn med aktører som eksporterer avfall. Dette kan for eksempel ha bakgrunn i at Miljødirektoratet får mistanke om svak etterlevelse gjennom sitt arbeid eller tips.⁹⁹

5.2 Miljødirektoratets tilsynsplanlegging

Miljødirektoratet sier i intervju at de planlegger tilsynene på ulike nivåer. På overordnet nivå vurderer de risikoen på ulike tilsynsområder, der avfallseksport er et av disse områdene. Femårige tilsynsstrategier gir de overordnede strategiske føringene for alle tilsynsaktivitetene til Miljødirektoratet og statsforvalterens miljøvernavdelinger. Miljødirektoratets nåværende tilsynsvirksomhet gjennomføres i tråd med tilsynsstrategien for 2021–2025. Strategien beskriver hva som skal vektlegges i gjennomføringen av tilsynet. God tilsynskompetanse, risikobaserte tilsyn, godt samarbeid med andre myndigheter og effektiv reaksjonsbruk er prioriterte områder i gjeldende tilsynsstrategi.

Basert på tilsynsstrategien utarbeides det en tilsynsplan med et treårig perspektiv. Planen lister opp satsingsområdene for Miljødirektoratets og statsforvalterens tilsyn i den gjeldende perioden. Miljødirektoratets tilsyn med avfallseksport er et av flere temaer i planen. Selv om planen er treårig, oppdateres den årlig. Tilsynsplanen vedtas av ledelsen i direktoratet.

Hvert år utarbeider tilsynsseksjonene i Miljødirektoratet en detaljert ressursplan, som viser planlagt bruk av ressurser på ulike tilsynsområder. Utgangspunktet for dette arbeidet er den overordnede, treårige tilsynsplanen. I ressursplanen fordeler seksjonene ressurser per fagområde og angir hvor mye den enkelte inspektør skal jobbe med hvert fagområde.

5.2.1 Miljødirektoratets arbeid med risikovurderinger

Tilsyn og kontroll skal gjennomføres der det er størst fare for regelbrudd, og der risikoen for å skade natur, klima, miljø og helse er størst. Dette betyr at utvelgelsen av hvilke virksomheter, områder og bransjer som skal kontrolleres, og omfanget av tilsynene skal baseres på risikovurderinger.

⁹⁹ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2022.

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at fokuset i Miljødirektoratets tilsyn vil variere over tid, slik at de kan fokusere innsatsen på enkelte områder i perioder. Når det gjelder tilsyn av avfallseksport velger direktoratet ut ulike deler av bransjen med ulike fokusområder for å over tid dekke hele spekteret av den ulovlige aktiviteten. Direktoratet vurderer at denne måten å drive risikobasert tilsyn er gir effektiv ressursbruk.¹⁰⁰

For å sikre god tilsynsplanlegging besluttet EU i 2014 at EUs medlemsstater og Norge fra 1. januar 2017 skulle utarbeide én eller flere planer for tilsynene med grensekryssende avfallsforsendelser. Videre skulle risikovurderinger utgjøre grunnlaget for tilsynsplanleggingen.¹⁰¹

Miljødirektoratets nåværende risikovurdering er ikke oppdatert siden 2016

Miljødirektoratets risikovurdering tar for seg 18 avfallsstrømmer, blant annet av utrangerte biler, trevirke, ikke-farlig byggavfall og EE-avfall. Risikovurderingen er basert på miljøkonsekvensene av og mengden avfall som eksporteres fra de ulike avfallsstrømmene. Deretter vurderes risikoen for

- feil håndtering
- feil klassifisering
- skjult eksport (udeklart eller avfall sendt som produkter)

Miljødirektoratets nåværende risikovurdering er fra 2016 og ble utarbeidet i forbindelse med de nye tilsynskravene i grensekryssforordningen. Risikovurderingen er ikke oppdatert siden den gang. I forbindelse med de nye kravene utarbeidet IMPEL¹⁰², som er et europeisk nettverk for implementering og håndhevelse av miljølovgivning, en veileder for planlegging av tilsyn med grensekryssende avfallsforsendelser. I henhold til denne er det nødvendig å fornye risikovurderingen minst hvert tredje år eller når det er vesentlige endringer i vurderingsgrunnlaget.¹⁰³ Dette ses i sammenheng med grensekryssforordningens krav om at tilsynsplanen skal revideres minst hvert tredje år.

Miljødirektoratet sier i intervju at de har gjort jevnlige vurderinger av om risikovurderingen fremdeles er dekkende, og på bakgrunn av vurderingene har de konkludert med at det ikke har vært endringer som har utløst behov for å endre risikovurderingen. Disse vurderingene er ikke dokumentert.

Under innsamlingen av data har Riksrevisjonen blitt kjent med at det – etter at risikovurderingen ble gjennomført i 2016 – har funnet sted regelverksendringer og blitt utviklet et nytt kunnskapsgrunnlag som det kunne vært aktuelt å oppdatere risikovurderingen med. Miljødirektoratet har blant annet bestilt og mottatt en utredning som kartlegger mengden EE-avfall på avveie i Norge, myndighetssamarbeidene om EE-avfall og ulovlig skipsgjenvinning er etablert. Videre er regelverket for plasteksport endret, noe som betyr at klassifiseringskravene er endret. Dataene som omhandler eksportmengden, er dessuten seks år gamle og gjengir ikke nødvendigvis dagens eksportbilde.

Risikovurderingen inneholder ikke informasjon om avfallslogistikken, slik som trafikkruiter eller egnede steder for kontroll. IMPELs veileder for tilsynsplanlegging anbefaler at risikovurderingene bør inkludere slik informasjon.¹⁰⁴ Denne informasjonen inngår for eksempel i Sveriges tilsynsplan, slik som informasjon om at østeuropeiske og vestafrikanske land er risikodestinasjoner, hvilke aktører som er på området, og hvordan avfallet sendes som feilklassifisert avfall eller brukte produkter.

For noen få avfallsstrømmer er det utarbeidet logistikkinformasjon i andre dokumenter. I tillegg til risikovurderingen er det utarbeidet rapporter som oppsummerer etterretningsinformasjon om ulovlig tyveri og eksport av avfall. Rapportene utarbeides av Tolletaten, Miljødirektoratet og Økokrim i

¹⁰⁰ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2022.

¹⁰¹ Grensekryssforordningen artikkel 50, ved endring EU nr. 660/2014.

¹⁰² European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (2016).

¹⁰³ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (2016) *Guidance on Effective Waste Shipment Inspection Planning*.

¹⁰⁴ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (2016) *Guidance on Effective Waste Shipment Inspection Planning*, s. 26.

samarbeid. Rapportene inneholder blant annet informasjon om hvordan eksporten foregår. I forbindelse med konkrete kontrollaksjoner vurderes relevante trafikkruiter i samarbeid med Tolletaten.

Risikovurderingen er basert på unøyaktige tall for grønncistet avfall

I risikovurderingen fra 2016 brukte Miljødirektoratet tilgjengelige data. Direktoratet opplyser at eksporttillatelsene og den tilhørende årlige rapporteringen fra eksportørene gir dem gode data om typene og mengdene meldepliktig avfall som eksporteres. Når det gjelder grønncistet avfall, foreligger det imidlertid ikke tilsvarende data. Det finnes ingen rapporteringskrav, og tolltariffen er heller ikke utformet slik at man kan identifisere avfall.

Siden det ikke finnes noen rapporteringskrav for grønncistet avfall som eksporteres, bruker Miljødirektoratet Tolletatens data om eksportdeklarasjoner for å lage statistikk over eksport av grønncistet avfall. Disse dataene gir ikke nøyaktige tall for avfallsmengdene som eksporteres.

Når en eksportør deklarerer varer, skal eksportøren oppgi en varebeskrivelse i tolldeklarasjonen. Dette er et fritekstfelt der varen, for eksempel «plastavfall», kan beskrives. I tillegg skal eksportøren merke av i en egen rubrikk om det er en avfallsforsendelse, og om avfallet er grønncistet eller meldepliktig. Eksportøren skal også oppgi avfallets EAL-kode for grønncistet avfall i deklarasjonen. Miljødirektoratet bruker uttrekkene fra denne rubrikken og EAL-kodene til å anslå mengden grønncistet avfall som eksporteres.

Riksrevisjonens gjennomgang av tolldeklarasjonene mellom 2019 og 2021 viser at en stor andel av deklarasjonene med avfall er merket feil. Dette betyr at det ikke finnes gode data over hvor mye grønncistet avfall som eksporteres.

Gjennomgangen viser at deklarasjonene med varebeskrivelser som viser at forsendelsen gjelder avfall, i mange tilfeller ikke er merket som avfall i den aktuelle rubrikken. Dette gjaldt 9 prosent av varepostene. Disse varepostene utgjør 475 000 tonn avfall. For eksempel var 125 000 tonn beskrevet som «avfall til gjenvinning» i deklarasjonen uten å være merket som en avfallsforsendelse. I overkant av 146 000 vareposter ble beskrevet som avfall i deklarasjonen.¹⁰⁵

Gjennomgangen vår viser også at en stor andel av deklarasjonene med grønncistet avfall mangler informasjon om hva slags avfall det er snakk om. Rundt 18 prosent av varepostene som er merket som grønncistet avfall, inneholdt ingen EAL-kode. Og selv når deklarasjonene inneholder EAL-kode, skrives disse på så mange ulike måter at dataene må bearbejdes for at de skal vise hva slags avfall som eksporteres.¹⁰⁶ I bare 52 prosent av varepostene er EAL-koden skrevet med den formen som står oppført i Tolletatens veiledning.

En av metodene som brukes for å eksportere avfall ulovlig, er å eksportere avfallet som brukte produkter. Dataene fra denne skjulte avfallseksporten er usikre, så det er vanskelig å gi presise anslag. Tolltariffen mangler egne koder for brukte produkter for de fleste varetyper. For eksempel brukes den samme koden for kjøleskap uavhengig av om det er nytt eller brukt. Det er heller ikke krav om å merke brukte produkter i tolldeklarasjonen. Kontrollerfaringene fra Tolletaten tilsier at det ofte deklarerer riktig når det gjelder hvilke varetyper som er i konteineren, men at antallet som deklarerer, og tilstanden på produktene ikke stemmer med det faktiske innholdet.

5.2.2 Innholdet i Miljødirektoratets tilsynsplaner for grensekryssende avfallseksport

Vi har analysert innholdet i Miljødirektoratets tilsynsplaner for grensekryssende avfallstransporter opp mot sentrale krav og anbefalinger i grensekryssforordningen, andre lands tilsynsplaner for

¹⁰⁵ Avfallsposter, avfallssekker, avfallsbøtter o.l. er ekskludert. I tillegg er slakte- og fiskeavfall ekskludert, da disse kan være biprodukter.

¹⁰⁶ For eksempel kan koden for avfall av jern og stål skrives som 191001, EC19.10.01, B1010/191001 osv.

avfallseksport og anbefalt praksis fra IMPELs veileder for planlegging av tilsyn med grensekryssende avfallsforsendelser. Analysen viser følgende:

Hva som utgjør Miljødirektoratets tilsynsplan for grensekryssende avfallstransporter, er ikke klart definert

Av endringene i grensekryssforordningen i 2017 følger det at statene skal lage én eller flere tilsynsplaner for grensekryssende avfall. Tilsynsplanen eller -planene skal inneholde følgende elementer:

- inspeksjonenes mål og prioriteringer, inkludert en beskrivelse av hvordan disse prioriteringene ble fastsatt
- det geografiske området tilsynsplanen dekker
- opplysninger om de planlagte tilsynene, inkludert de fysiske kontrollene
- oppgavene til hver myndighet som er involvert i tilsynene
- opplegget/ordningene for samarbeidet mellom myndighetene som er involvert i tilsynene
- opplysninger om inspektørenes opplæring for å gjennomføre tilsynene,
- informasjon om menneskelige, finansielle og andre ressurser som er nødvendige for å gjennomføre planene

Tilsynsplanen eller -planene for grensekryssende avfall skal enten være egne plandokumenter eller fremgå som klart definerte deler av andre planer.¹⁰⁷

Miljødirektoratet har ikke utarbeidet noen egen tilsynsplan for grensekryssende avfallstransporter, men avfallseksport inngår som et klart definert deltema i Miljødirektoratets overordnede tilsynsplan, som inkluderer direktoratets øvrige tilsynsoppgaver. Der er avfallseksport beskrevet med mellom en halv og halvannen side.

Til sammenligning har Sverige, Danmark og Finland egne planer for import og eksport av avfall. Planene er på mellom 18 og 38 sider. Miljødirektoratet oppgir at de har valgt å legge opp planleggingen på en annen måte.

I forbindelse med undersøkelsen har vi spurt Miljødirektoratet hvordan ovennevnte krav er implementert i planverket deres. Etter direktoratets vurdering oppfyller planverket grensekryssforordningens krav til tilsynsplanlegging. Direktoratet viser til annet planverk, som aksjonsplaner og tverretatlige samarbeidsdokumenter, som de mener sammen med den overordnede planen dekker kravene i forordningen. Det går ikke frem av de andre dokumentene som Miljødirektoratet viser til, at disse skal forstås som en del av Miljødirektoratets tilsynsplan, slik forordningen krever.

Tilsynsplanen inneholder informasjon om mål og hovedprioriteringer, men prioriteringene begrunnes ikke

Som nevnt over skal planen inneholde informasjon om tilsynets mål og prioriteringer, og hvordan prioriteringene ble fastsatt. Når vi spør om hvordan tilsynenes mål fremgår av planen, viser Miljødirektoratet til at den overordnede tilsynsplanen sier at «tilsyn skal bidra til etterlevelse av miljøregelverket». I tillegg viser de til en konkret tilsynsaksjon der målene blant annet er å

- hindre ulovlig fjerning av EE-avfall fra avfallskjeden
- sikre at disse (relevante eksportører) følger regelverket og er kjent med de nye endringene

¹⁰⁷ Grensekryssforordningen artikkel 50, ved endring EU nr. 660/2014.

Miljødirektoratet fastsetter ikke egne mål for tilsyn som ikke er en del av aksjoner. Det betyr at tilsynene som ikke er en del av en aksjon, har ikke egne mål utover det overordnede målet om å «sikre etterlevelse med regelverket». Tilsynsplanen gir noe informasjon om planlagte inspeksjoner. Tilsynsplanen for 2022–2024 beskriver også hvilke avfallsfraksjoner som skal prioriteres. Tilsynsplanen sier lite om begrunnelsene for prioriteringene som gjøres, jf. kravet i grensekryssforordningen om at tilsynsplanen skal beskrive hvordan prioriteringer er fastsatt. Miljødirektoratet gjennomførte eksportøraksjoner i 2017 og 2018. Grunnen til at Miljødirektoratet sluttet med eksportøraksjoner i 2018 for en periode, beskrives i oppsummeringen av den siste aksjonen. Men det står ingenting i tilsynsplanen om at Miljødirektoratet slutter med disse og i stedet fokuserer på fellesaksjoner med Tolletaten.

I mange tilfeller er avfallseksport et deltema i tilsyn som utføres på andre områder, for eksempel offshoretilsyn eller industritilsyn. I tilsynsplanen angis det ikke hvordan tilsyn med avfallseksport av deltema skal gjennomføres, eller når avfallseksport skal vurderes som et relevant deltema.

Miljødirektoratet har ikke identifisert det laveste antallet inspeksjoner som er nødvendig, slik grensekryssforordningen anbefaler

I grensekryssforordningen står det at formålet med risikovurderinger av avfallseksport blant annet er å identifisere det laveste antallet inspeksjoner som kreves, inkludert fysiske kontroller av virksomheter og avfallsforsendelser eller av selve behandlingen av avfallet.¹⁰⁸ Miljødirektoratet har ikke identifisert antallet tilsyn de skal ha. I tilsynsplanleggingen står det heller ingenting om hvordan de sørger for at det føres et risikobasert tilsyn på området.

Miljødirektoratet skal rapportere om antall gjennomførte tilsyn til EU-kommisjonen.¹⁰⁹ Dette omfatter både antallet fysiske kontroller av avfallsforsendelser og tilsynsaktivitet hos virksomheter. I tillegg skal de sende inn informasjon om tilsynsplanene. Miljødirektoratets rapportering på dette området mangler for årene 2018 og 2019. Rapporteringen for 2020 inneholder ikke informasjon om Tolletatens kontrollaktiviteter på området. Som det går frem i punkt 7.3.3, er Miljødirektoratets informasjon om Tolletatens kontrollaktiviteter på avfallsområdet mangelfull.

Miljødirektoratet har ikke et system for å sikre regelmessige tilsyn med avfallsmeglere og avfallsforhandlere

Grensekryssforordningen stiller krav om at myndighetene utfører regelmessige inspeksjoner av virksomheter og anlegg, inkludert avfallsmeglere og avfallsforhandlere, for å sikre at forordningen etterleves.¹¹⁰

Man behøver ikke tillatelse etter forurensningsloven for å eksportere meldepliktig eller grønnlistet avfall.¹¹¹ Virksomheter som opptre som avfallsmeglere og avfallsforhandlere, er derfor ikke omfattet av det frekvensbaserte tilsynet, med mindre de også driver med andre aktiviteter som krever tillatelse etter forurensningsloven, for eksempel mottak eller mellomlagring av avfall. Omfanget av tilsyn med avfallsmeglere og avfallsforhandlere blir derfor avgjort i aksjoner eller enkelttilsyn. I brev til Riksrevisjonen forklarer direktoratet at de ikke har et system for å føre regelmessig tilsyn med avfallsmeglere og avfallsforhandlere som ikke har tillatelse etter forurensningsloven.

Miljødirektoratet opplyser at de siden 2015 har gjennomført tilsyn med de fleste større avfallsmeglere og avfallsforhandlere. Med større avfallsmeglere og forhandlere mener direktoratet de ti avfallsmeglerne og avfallsforhandlerne som har størst registrert eksport av meldepliktig avfall i

¹⁰⁸ Grensekryssforordningen artikkel 50, ved endring EU nr. 660/2014.

¹⁰⁹ Grensekryssforordningen artikkel 51 punkt 2.

¹¹⁰ Grensekryssforordningen artikkel 50 punkt 2 i og avfallsdirektivet artikkel 34.

¹¹¹ Tillatelse til å eksportere meldepliktig avfall regnes ikke som en tillatelse etter forurensningsloven.

Miljødirektoratets systemer. Direktoratet vurderer derfor at de har gjennomført regelmessige inspeksjoner av avfallsmeglere og avfallsforhandlere, og at praksisen er i tråd med kravet i grensekryssforordningen.¹¹² Direktoratet opplyser imidlertid at de ikke har nøyaktige tall på hvor mange avfallsmeglere og avfallsforhandlere som er aktive i Norge og som ikke er omfattet av det frekvensbaserte tilsynet, men ifølge direktoratet er det få. Direktoratet har blant annet ikke en oppdatert oversikt over aktører som bare eksporterer grønnlistet avfall. Tidligere har direktoratet brukt data fra blant annet TVINN og Enhetsregisteret for å identifisere nye aktører som eksporterer grønnlistet avfall.¹¹³

En stor andel av virksomhetene som eksporterer avfall, har også tillatelse etter forurensningsloven, og ifølge Miljødirektoratet er eksport av avfall jevnlig et tema på tilsynene som utføres hos disse virksomhetene.¹¹⁴ Samtidig opplyser direktoratet at de ikke har fullstendig oversikt over alle tilsynene til Miljødirektoratet og statsforvalteren der avfallseksport har vært tema. Dette er fordi det i noen tilfeller er mangelfulle registreringer i systemene deres.¹¹⁵

Tilsynsplanen angir ikke når eksport skal inngå som et deltema i det frekvensbaserte tilsynet

Miljødirektoratet opplyser i brev at de og statsforvalteren fører frekvensbaserte tilsyn med virksomheter som har fått tillatelse etter forurensningsloven, basert på en risikovurdering av hver enkelt virksomhet.¹¹⁶

I det frekvensbaserte tilsynet vurderer inspektøren om eksport av avfall skal være et tema i hvert enkelt tilsyn. Vurderingen er basert på en risikovurdering som gjøres i forkant av det enkelte tilsyn.¹¹⁷ I tilsynsplanen står det ingenting om hvordan frekvensbasert tilsyn med eksport av avfall som tema skal gjennomføres eller når eksport skal vurderes som et relevant tema.

Miljødirektoratet peker på at viderelevering av avfall, som blant annet omfatter eksport, var et prioritert tema («gjennomgående tema») på alle tilsynene til Miljødirektoratet og statsforvalteren i 2016. Da ble det utarbeidet en felles sjekklister og opplæringsmateriell for alle inspektørene. Et av temaene på denne listen var eksport av avfall, noe som skulle sikre at dette også ble kontrollert i de virksomhetene der statsforvalteren gjennomførte tilsynet.

5.2.3 En analyse av sammenhengen mellom risikovurderingene og tilsynsplanen

Et risikobasert tilsyn forutsetter at det er en tydelig sammenheng mellom risikovurderinger og tilsynsaktiviteter. I endringen av grensekryssforordningen vises det til følgende betraktning: «Riktig planlegging av inspeksjoner av overføringer av avfall er nødvendig for å fastslå hvilken kapasitet som trengs for å utføre slike inspeksjoner, og for effektivt å hindre ulovlige overføringer.»¹¹⁸ Vi har analysert sammenhengen mellom Miljødirektoratets risikovurderinger og tilsynsplaner for avfallstransport. Analysen viser følgende:

Miljødirektoratet har ikke dokumentert at prioriteringene i tilsynsplanene er i tråd med risikovurderingene

Risikovurderingene skal, i henhold til forordningen, ta for seg avfallsstrømmer og kilder til ulovlige forsendelser. Risikovurderingene skal danne grunnlaget for tilsynsplanen og brukes til å fastsette hvor

¹¹² Brev fra Miljødirektoratet til Riksrevisjonen av 28. september 2022.

¹¹³ Brev fra Miljødirektoratet til Riksrevisjonen av 28. september 2022.

¹¹⁴ E-post fra Miljødirektoratet til Riksrevisjonen av 9. juni 2022.

¹¹⁵ E-post fra Miljødirektoratet til Riksrevisjonen av 4. oktober 2022 og brev fra Miljødirektoratet til Riksrevisjonen av 28. september 2022.

¹¹⁶ E-post fra Miljødirektoratet til Riksrevisjonen av 10. mars 2022.

¹¹⁷ Intervju med seksjon for industritilsyn i Miljødirektoratet, 27. januar 2022.

¹¹⁸ Grensekryssforordningen artikkel 50, ved endring EU nr. 660/2014.

mange tilsyn av ulike kategorier som er nødvendige for å dekke risikoen. Direktoratets risikovurdering inneholder ikke informasjon om prioriteringer av avfallsstrømmer eller kilder til ulovlige forsendelser.

Miljødirektoratet sier i intervju at sammenhengen mellom direktoratets prioriteringer og tilsynsaktiviteter dokumenteres i de årlige tilsynsplanene, men at sammenhengen mellom risikovurderingene og prioriteringene ikke er godt dokumentert. Tilsynsplanene inneholder ingen informasjon som begrunner prioriteringene eller innsatsområdene med utgangspunkt i risikovurderingene. Miljødirektoratet opplyser imidlertid at de fra tid til annen vurderer om sammenhengen mellom tilsynsplanen og relevante risikovurderinger er god nok. Denne vurderingen dokumenteres ikke.

Risikovurderingene viser ikke hvordan avfallsstrømmer prioriteres, og endringer i tilsynsfokus nyttes ikke til risikovurderingene

IMPELs veileder for planlegging av tilsyn med grensekryssende avfall anbefaler blant annet at man oppsummerer resultatene av en risikovurdering med å identifisere avfallsstrømmene man prioriterer høyt, middels og lavt. IMPEL anbefaler også at man skriver en kort tekst som forklarer hvorfor avfallsstrømmen prioriteres høyt, middels eller lavt. Miljødirektoratet oppgir i intervju at de har valgt å ikke gjøre dette.

Miljødirektoratet har siden 2019 vridt tilsynsfokuset fra avfallsmeglere mot avfall sendt som brukte produkter. Det vises ikke til risikovurderingene når slike vurderinger gjøres. Risikovurderingene er heller ikke oppdatert i etterkant av disse vurderingene.

Tilsynsplanen gir lite informasjon om kommende tilsynsaktiviteter

Riktig tilsynsplanlegging er nødvendig for å fastslå hvilken kapasitet som trengs for å utføre slike aktiviteter, og for effektivt å hindre ulovlig avfallseksport. I IMPELs¹¹⁹ veileder for tilsynsplanlegging anbefales det å gjøre tilsynsplanleggingen så detaljert som mulig for å effektivisere ressursbruken i tilsynsarbeidet. I Miljødirektoratets overordnede tilsynsplan gis det lite detaljinformasjon om kommende tilsynsaktiviteter. De bruker formuleringer som «Vi vil fortsette med tilsvarende aktiviteter og fokus i 2022» og «Denne aksjonen vil fortsette utover våren 2022».

Ut fra den overordnede tilsynsplanen er det dermed vanskelig å vurdere hvordan tilsynet skal rettes mot prioriteringsområdene. Ser man tilsynsplanen i sammenheng med Miljødirektoratets egen ressursplan, gis det derimot informasjon om kommende tilsynsaktiviteter, blant annet ressursbruk på aksjoner innenfor grensekryssområdet.

Risikovurderingene gir ikke informasjon om hvordan det er hensiktsmessig å føre kontroll med avfallsstrømmene. Miljødirektoratet peker imidlertid på at de – selv om det ikke er dokumentert – brukte en del tid på å vurdere hva slags type kontroll som ville treffe de ulike typene risiko best i forbindelse med utarbeidelse av risikoanalysen i 2016. I tilsynsplanene gis det ikke informasjon om hvilket omfang tilsynet av avfallseksport burde ha, eller hvordan man kan sørge for at aktører som eksporterer avfall blir utsatt for hensiktsmessige tilsyn.

Det er ikke utarbeidet evalueringer av det helhetlige tilsynsarbeidet

Da stortingsmeldingen om miljøkriminalitet ble utarbeidet, skrev Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet at det er viktig å måle eller vurdere effekten av tilsynsarbeidet.¹²⁰ Så vidt vi vet, er det imidlertid ikke gjennomført noen skriftlige evalueringer av det helhetlige tilsynsarbeidet på eksportområdet, men det gjennomføres en evaluering av måloppnåelsen etter hver enkelt aksjon.

¹¹⁹ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (2016) *Guidance on Effective Waste Shipment Inspection Planning*, s. 26.

¹²⁰ E-post fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet av 6. november 2019.

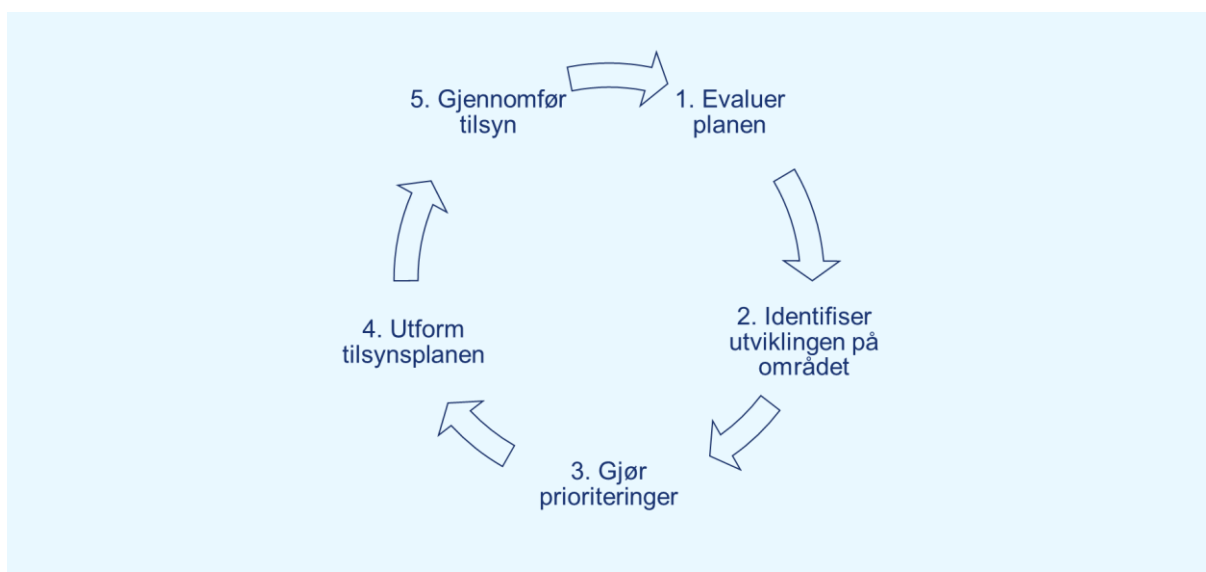
Denne evalueringen gjøres skriftlig som en del av aksjonsoppsummeringen. Miljødirektoratet opplyser i oktober 2022 om at de arbeider med å lage en evaluering av effekten av deres tilsyn.¹²¹

Grensekryssforordningen krever at tilsynsplanen skal gjennomgås minst hvert tredje år, og at man da skal evaluere i hvilken grad målene har blitt oppnådd og andre elementer i tilsynsplanen har blitt gjennomført. Med bakgrunn i dette kravet anbefaler IMPEL at man følger en femtrinns syklus i arbeidet med å evaluere og revidere tilsynsplaner for grensekryssende avfall. Trinnene er som følger:

1. Gå gjennom og evaluér resultatene av forrige periodes tilsynsplan. Dette inkluderer analyser av trender i markedet og eksport-/importtillatelser.
2. Ta hensyn til utviklingen på området. Dette gjelder blant annet utviklingen av regelverk og kriminalitet.
3. Gjør prioriteringer basert på blant annet resultatene av forrige periodes tilsynsplan og utviklingen på området.
4. Utform en tilsynsplan for neste periode basert på prioriteringene.
5. Gjennomfør tilsynene.

Figur 3 illustrerer prosessen IMPEL anbefaler når man skal evaluere og revidere tilsynsplaner for grensekryssende avfall.

Figur 3 Anbefalt prosess for å evaluere og revidere tilsynsplanen for grensekryssende avfall



Kilde: Oversatt fra IMPELs veileder for planlegging av tilsyn med grensekryssende avfall

Målene for Miljødirektoratets tilsyn med avfallseksport er spredt på flere dokumenter og hovedsakelig overordnede, noe som gjør det vanskelig å evaluere måloppnåelsen. Elementer i planen, slik som informasjon om ressurser og samarbeidet om og gjennomføringen av tilsynene, er også spredt på flere dokumenter. Dette kan gjøre det vanskelig å vurdere om elementene i planene er gjennomført, slik grensekryssforordningen krever.

Tilsynsplanen evalueres kontinuerlig ifølge Miljødirektoratet. Dette gjøres hovedsakelig i møter i avfallsgruppa, der alle inspektørene som jobber med avfall, og en representant fra seksjon for sirkulær økonomi deltar. I møtene diskuterer inspektørene for eksempel hvilke typer tilsyn som fungerer, og forslag til tilsynsplan. Evalueringen i disse møtene tar utgangspunkt i tidligere tilsynserfaringer. Det

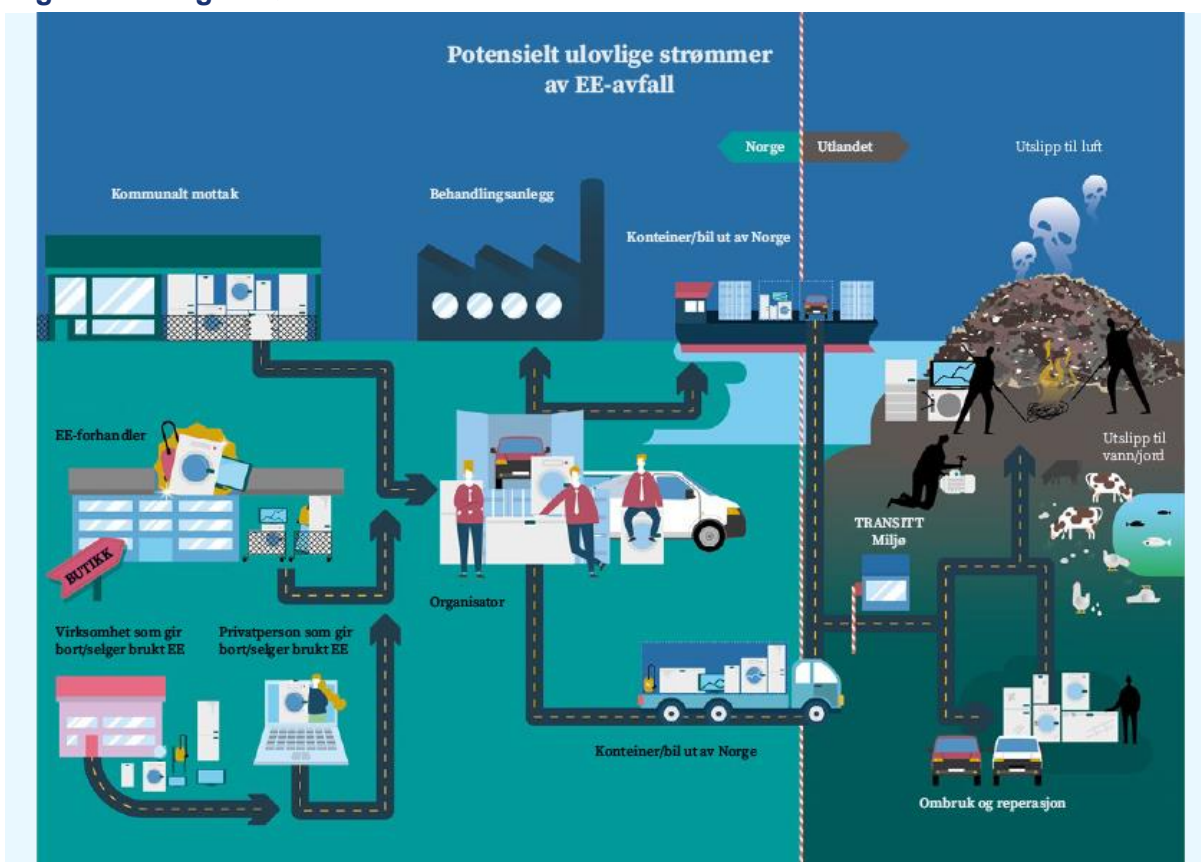
¹²¹ E-post fra Miljødirektoratet til Riksrevisjonen av 3. oktober 2022.

gjennomføres også evalueringer med samarbeidende etater, for eksempel gjennom det tverretatlige samarbeidet som er etablert for å motvirke ulovlig eksport av EE-avfall eller ulovlig gjenvinning av skip.

5.3 Tverretatlig tilsynssamarbeid for å forhindre eksport av EE-avfall

Miljødirektoratet tok i 2019 initiativ til en samarbeidsgruppe med Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, Statens vegvesen, Tolletaten og Økokrim for å forebygge, stanse og følge opp ulovlig eksport av EE-avfall, biler og bildeler. Etter NRK Brennpunkts dokumentar *Søppelsmuglerne* fikk Miljødirektoratet i oppdrag av Klima- og miljødepartementet å foreslå tiltak og aktiviteter som kan iverksettes for å stanse den ulovlige eksporten. Som det går frem i 5.3.2 og 7.3.4, er kontrollen av biler og bildeler siden blitt nedprioritert.

Figur 4 Ulovlige strømmer av EE-avfall



Kilde: Melkeveien / Miljødirektoratet

Figur 4 viser kilder til EE-avfall som eksporteres ulovlig fra Norge, og hvilke veier avfallet tar før det ender opp i land utenfor Europa. Brukt elektronikk som eksporteres ulovlig, stammer fra mottakene til forhandlere og kommuner og fra virksomheter og privatpersoner som gir bort eller selger brukte produkter. Eksporten fra Norge går på vei eller skip via andre europeiske land og havner hovedsakelig i enkelte afrikanske land, der avfallet kan forårsake alvorlig skade på helse og miljø.¹²²

¹²² Miljødirektoratet (2020) *EE-avfall eksporteres ulovlig*. [Hentdato 23. august 2022].

5.3.1 Forebyggende arbeid for å forhindre eksport av EE-avfall

Myndighetenes arbeid med å forhindre eksport av EE-avfall består av to deler:

- Avfallsforskriften kapittel 1 regulerer mottak, innsamling, gjenvinning og annen behandling av EE-avfall.
- Avfallsforskriften kapittel 13 (grensekryssforordningen) regulerer eksport av slikt avfall ut av Norge.

Denne undersøkelsen legger vekt på det tilsynet som gjøres med utgangspunkt i grensekryssforordningen, men avfallsforskriftens kapittel 1 er også av betydning for eksporten av EE-avfall.¹²³ Statsforvalteren og Miljødirektoratet gjennomfører tilsyn og aksjoner hos EE-forhandlere og kommunale avfallsmottak.¹²⁴ Der kontrollerer de blant annet om EE-avfall på returmottakene sikres slik at uvedkommende ikke kan hente det.

Miljødirektoratet ønsker også å skjerpe dagens krav til forhandlere og kommuner som mottar kasserte EE-produkter, for å hindre at dette havner på avveie. I et forslag til endring av avfallsforskriften foreslår Miljødirektoratet at det innføres strengere kontroll med hvem som kan hente EE-avfall, og at det skal merkes tydeligere at henting uten samtykke er ulovlig.¹²⁵ Per desember 2022 er forskriften ikke endret.



Det er anslått at mellom 4000 og 10 000 tonn EE-avfall forsvinner fra forhandlerleddet og kommunale/interkommunale mottak hvert år.¹²⁶ Foto: Miljødirektoratet

5.3.2 Miljødirektoratets kontrollprioriteringer for Tolletaten

For å kontrollere eksporten av EE-avfall ut av Norge samarbeider Miljødirektoratet tett med Tolletaten. Tolletatens arbeid beskrives nærmere i kapittel 6.

¹²³ Dette er aktivitetene til venstre i figur 4.

¹²⁴ Avfallsforskriften § 1-27.

¹²⁵ Miljødirektoratet (2021) *Forslag til endring av avfallsforskriften kap. 1 om kasserte elektriske og elektroniske produkter*.

¹²⁶ Østfoldforskning og Planmiljø *The Norwegian WEEE flows* (2018).

For å sikre at Tolletaten har en målrettet avfallskontroll, har Miljødirektoratet utviklet en kontrollveileder som angir hvilke avfallsfraksjoner som skal prioriteres for kontroll. Denne har vært oppdatert flere ganger de senere årene, og de to siste oppdateringene har skjedd i forbindelse med direktoratets og etatens fellesaksjoner i 2020 og 2021. I henhold til den siste veilederen skal Tolletaten utelukkende prioritere kontroll med EE-gjenstander. Vektleggingen av EE-avfall er en del av en internasjonal trend.

Det er to årsaker til at Miljødirektoratet velger å vektlegge EE-avfall:

- EE-avfall vurderes å være et område med høy miljørisiko.
- Regelverket for EE-avfall er tydeligere enn andre typer avfall. Bakgrunnen for innføring de tydelige reglene for EE-avfall er at denne typen avfall anses å ha høy miljørisiko. Det tydelige regelverket legger til rette for at Tolletaten skal kunne kontrollere med etatens kompetanse og virkemidler. Dette beskrives nærmere i punkt 7.3.4.

Miljødirektoratet mener at de oppnår høyest miljøeffekt ved at Tolletaten jobber konsentrert med bare EE-avfall. Det effektiviserer også etatens ressursbruk.

Biler og bildeler inngikk i mandatet til samarbeidsgruppen som ble etablert i 2020, men ble nedprioritert ett år senere. Dette fremgår av tilsynsplanen for 2021–2023 som sier at direktoratet skal videreføre fokuset på EE-avfall. I tilsynsplanen for 2020–2022 ble derimot eksport av utrangerte kjøretøy til utviklingsland beskrevet som et stort og tilsynelatende økende problem, i likhet med EE-avfall. Risikovurderingen av avfallsstrømmene ble ikke oppdatert i forbindelse med utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlaget som lå til grunn for beslutningene om å nedprioritere biler og bildeler.

Andre europeiske land har et bredere kontrollfokus som Norge. Finske miljømyndigheter har utarbeidet instruks for hvordan man kan fastslå at brukte biler og reservedeler er i orden, slik at de kan hindre ulovlig eksport.¹²⁷ Danske og svenske myndigheter oppgir i sine tilsynsplaner at utrangerte biler er en fraksjon som har høy prioritet. Vi ser også at avfallsfraksjoner som Miljødirektoratet ber Tolletaten nedprioritere, stanses i andre land. Sverige rapporterer i 2020 å ha stanset flere fraksjoner fra Norge som ikke prioriteres av Miljødirektoratet, herunder bildekk, utrangerte biler og bildeler og impregnert trevirke. Polen rapporterer å ha stanset tekstilavfall fra Norge.¹²⁸

Miljødirektoratet er kjent med at myndighetene i andre land har et bredere kontrollfokus enn Norge. Dette kan ifølge Miljødirektoratet handle om at prioriteringene er basert på andre hensyn enn miljørisiko. I tillegg til miljørisiko kan andre myndigheter legge større vekt på hensynet til sirkulærøkonomien eller ønsket om at råvarer ikke skal forsvinne fra Europa.

5.4 Miljødirektoratets gjennomføring av tilsyn

5.4.1 Miljødirektoratets tilsynsaktivitet 2017–2021

Vi har gått gjennom Miljødirektoratets tilsynsaktivitet i årene 2017–2021. I denne perioden gjennomførte direktoratet minst 103 tilsyn der eksport av avfall var tema. Dette inkluderer blant annet frekvensbaserte tilsyn hvor eksport ofte har vært et deltema, aksjonsbaserte tilsyn og tilsyn som Miljødirektoratet har gjennomført etter å ha overtatt saksoppfølgningen fra en annen etat.¹²⁹

¹²⁷ Syke (2020) *Inspektionsplan för internationella avfallstransporter 2020–2022*.

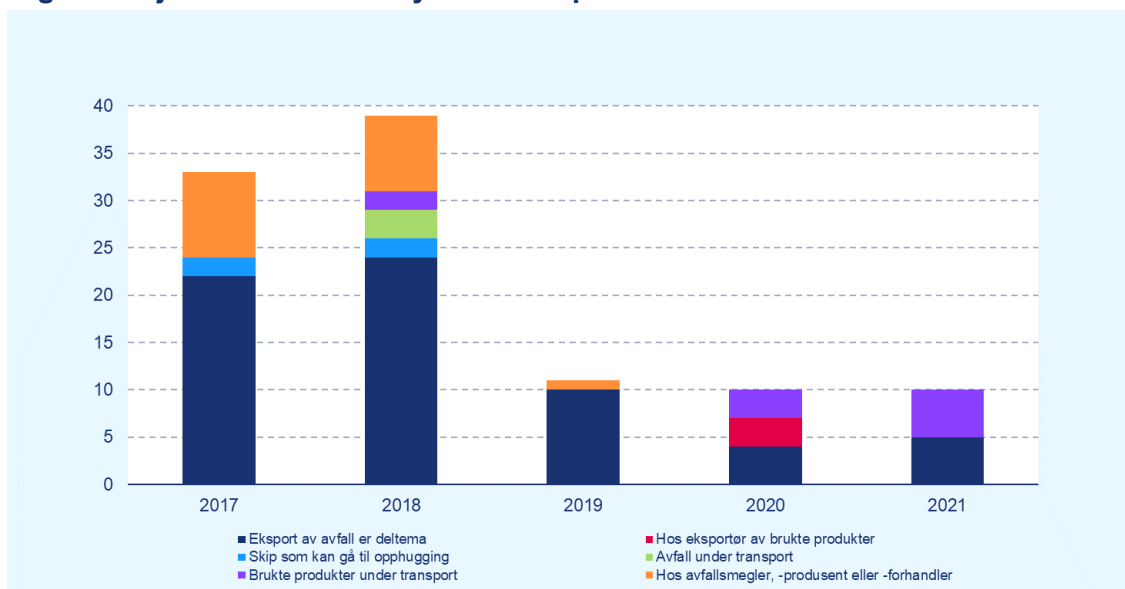
¹²⁸ Dette går frem av landenes rapportering til Baselkonvensjonen for 2020.

¹²⁹ Saksgjennomgangen inkluderer ikke tilsyn statsforvalteren har gjort med EE-forhandlere (som Elkjøp og Power), selv om dette indirekte er av betydning for eksporten av avfall.

Antall tilsynsrapporter med eksport av avfall som tema har gått ned over tid

Som nevnt i punkt 5.2.2 har ikke Miljødirektoratet identifisert det laveste antallet tilsyn som kreves på eksportområdet. Men tilsynsomfanget styres delvis av at virksomheter med forurensningstillatelse skal utsettes for et frekvensbasert tilsyn.

Figur 5 Miljødirektoratets tilsyn med eksport av avfall som tema



Kilde: Riksrevisjonens saksgjennomgang av Miljødirektoratets tilsyn 2017–2021

Figur 5 viser tilsynene med avfallseksport som Miljødirektoratet gjennomførte i årene 2017–2021. Tilsynene inkluderer både tilsyn der avfallseksport var tilsynets hovedtema, og tilsyn der avfallseksport var et av flere temaer. I figur 5 er tilsynene der avfallseksport var deltema mørkeblått nederst i hver søyle, mens tilsynene med avfall som hovedtema er delt inn i flere kategorier med ulike farger. Hvorvidt eksport fremstår som hovedtema eller ikke i et tilsyn, er en vurdering vi har gjort basert på dokumentasjonen fra tilsynet. Tilsynene der avfallseksport var et deltema, fant ofte sted offshore og i industrien. I årene 2019–2021 ble avfallseksport inkludert i færre av disse tilsynene enn i foregående år. Miljødirektoratet gjennomførte eksportøraksjoner i 2017 og 2018. Dette var aksjoner der det ble gjennomført flere tilsyn hos avfallsmeglere og avfallseksportører. Fra 2019 til 2021 ble det ikke gjennomført noen slike eksportøraksjoner, men Miljødirektoratet har gjennomført aksjoner sammen med Tolletaten der de undersøker brukte produkter som eksporteres.

Ifølge Miljødirektoratet gir gjennomgangen et nyttig overblikk over omfanget av tilsyn som har vært gjennomført. Men telling av tilsynsrapporter gir ikke et fullstendig bilde av tilsynsaktiviteten på eksportområdet i de senere årene. Eksportøraksjonene var for eksempel relativt begrensede tilsyn, men de bidro til at et stort antall tilsynsrapporter på området ble utarbeidet. Fra 2019 har direktoratet dessuten rettet oppmerksomheten mot avfall som er sendt som produkter. Slike tilsyn er svært ressurskrevende, men med mindre Miljødirektoratet overtar sakene fra Tolletaten og pålegger tømning av konteiner, blir det ikke utarbeidet noen tilsynsrapport. Disse undersøkelsene inngår dermed ikke i ovennevnte oversikt.

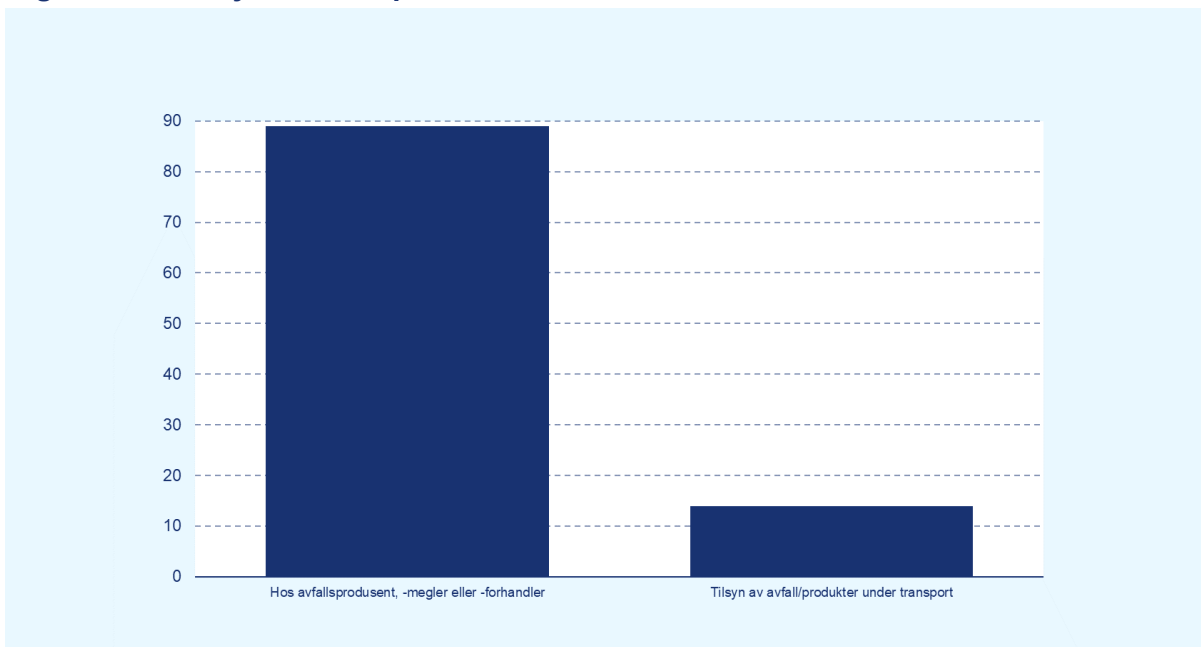
Tilsynet gjennomføres nær avfallskilden

Tilsyn med grensekryssende avfall kan skje langs hele avfallskjeden. Grensekryssforordningen artikkel 50 nr. 3 sier at tilsyn med forsendelser særlig kan finne sted

- på opprinnelsesstedet, med produsenten, innehaveren eller melderer

- på bestemmelsesstedet, i forbindelse med gjenvinnings- eller sluttdisponeringsoperasjonen
- på EUs ytre grenser
- under transport innenfor EU

Figur 6 Hvor tilsyn med eksport av avfall som tema finner sted



Kilde: Riksrevisjonens saksgjennomgang av Miljødirektoratets tilsyn 2017–2021

Figur 6 viser at tilsynene hovedsakelig gjennomføres hos avfallsprodusenter, avfallsmeglere eller avfallsforhandlere. Tilsynene med avfall eller produkter under transport er saker Miljødirektoratet har overtatt fra Tolletaten eller Sjøfartsdirektoratet.

Miljødirektoratet sier i intervju at avvik identifiseres på et tidligere tidspunkt når tilsynene gjennomføres nær avfallskilden. I tilsynene nær avfallskilden er eksport av avfall i mange tilfeller et av flere deltemaer i et større tilsyn.

Det er ikke gjennomført tilsyn med avfallsforhandlere og avfallsmeglere siden 2018

I bransjer hvor dialogen med miljømyndighetene ikke er like tett som i større, konsesjonspliktige virksomheter, er det ifølge stortingsmeldingen om miljøkriminalitet viktig at myndighetene har ressurser til å ha tilstrekkelig tett oppfølging gjennom tilsyn.

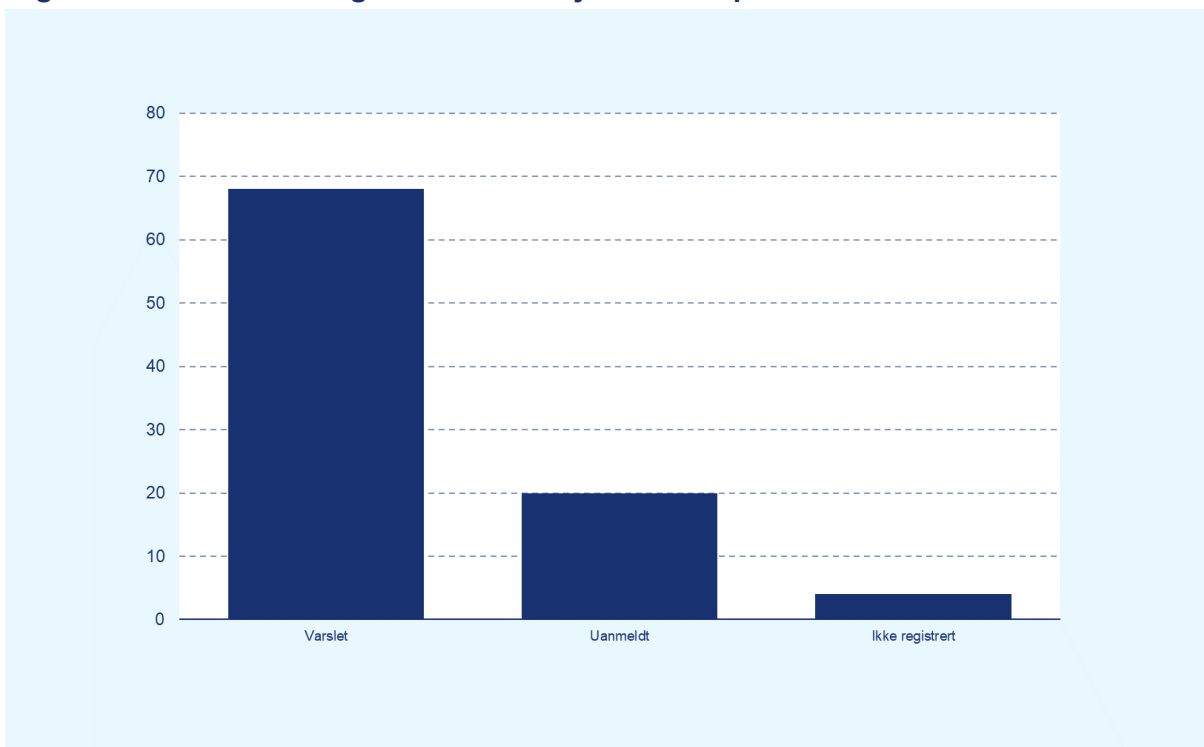
Avfallsforhandlere og avfallsmeglere¹³⁰ er i utgangspunktet ikke underlagt et frekvensbasert tilsyn. Som det går frem av punkt 5.2.2, angir Miljødirektoratets tilsynsplan hvordan det skal føres kontroll med disse. I perioden 2015–2018 ble det jevnlig gjennomført eksportøraksjoner der et større antall eksportører ble utsatt for tilsyn. I disse aksjonene ble det ført tilsyn med profesjonelle aktører som eksporterer avfall. Dette gjelder hovedsakelig meglere eller forhandlere på vegne av avfallsprodusenter og store avfallsprodusenter med mange anlegg, der all eksporten organiseres fra sentralt hold. Etter 2018 har Miljødirektoratet ikke gjennomført noen slike aksjoner, og det har heller ikke vært ført tilsyn med avfallsmeglere eller avfallsforhandlere i årene 2019–2021. Miljødirektoratet gjennomførte i 2022 tilsyn med avfallsmeglere igjen.

¹³⁰ Avfallsforskriften § 13 a-1 definerer *avfallsforhandler* som «ethvert foretak som opptrer på egne vegne ved kjøp og påfølgende salg av avfall, herunder forhandlere som ikke fysisk er i besittelse av avfallet». En *avfallsmegler* er «ethvert foretak som sørger for gjenvinning eller sluttbehandling av avfall på vegne av andre, herunder meglere som ikke fysisk er i besittelse av avfallet».

Det gjennomføres flest varslede tilsyn

Miljømyndighetene gjennomfører både uanmeldte tilsyn og varslede tilsyn. I enkelte tilfeller kan det være en fordel å komme uanmeldt for å sjekke status og kunne avdekke ulovlige forhold. I andre tilfeller er det nødvendig å varsle før tilsynet for å sikre at det er drift og at myndighetene treffer de rette personene i virksomheten, jf. Meld. St. 19 2019–2020 *Miljøkriminalitet*.

Figur 7 Antall varslede og uanmeldte tilsyn med eksport av avfall som tema



Kilde: Riksrevisjonens saksgjennomgang av Miljødirektoratets tilsyn 2017–2021

Figur 7 viser hvorvidt tilsynene til Miljødirektoratet er varslet eller uanmeldt.¹³¹ Et flertall av tilsynene varsles på forhånd. I stortingsmeldingen om miljøkriminalitet står det at Miljødirektoratet erfarer at det som regel ikke er noen signifikant forskjell i etterlevelsen av regler enten tilsynet er varslet på forhånd eller ikke. Miljødirektoratets vurdering er at virksomhetene i liten grad kan skjule eller endre systemer og prosesser som har betydning for hva som avdekkes under tilsynet.

På den andre siden poengterer Økokrim i stortingsmeldingen at flere straffesaker viser at virksomheter ved varslede tilsyn rydder og driver virksomheten på en måte som ikke er representativ, og at det derfor er viktig at myndighetene i sin tilsynsstrategi innretter tilsyn slik at det er mulig å avdekke overtredelser også hos aktører som ikke har til hensikt å etterleve regelverket. Økokrim har erfaringer med dokumentasjon som er uriktig og/eller produsert i ettertid, og som bare har til hensikt å dokumentere etterlevelse av regelverk.

¹³¹ Tilsyn som er gjennomført etter at Miljødirektoratet har overtatt saksoppfølgingen fra en annen etat, for eksempel Tolletaten, er utelatt fra statistikken. Dette skyldes at Miljødirektoratets tilsyn i disse tilfellene er varslet, mens den opprinnelige kontrollen trolig var uanmeldt.

5.5 Miljødirektoratets tilsynsfunn

5.5.1 Retningslinjer og andre dokumenter angir hva som er alvorlige avvik

I tilsynsmyndighetenes retningslinjer angis to typer funn i tilsyn. En *anmerkning* er et forhold som tilsynsmyndighetene mener det er nødvendig å påpeke, men som ikke er et lovbrudd. Et *avvik* er manglende etterlevelse av krav som følger av lov eller forskrift. Alle avvik skal i hovedsak følges opp med skriftlig bekreftelse fra virksomheten om at forholdet er rettet, innen en gitt dato.¹³²

Miljødirektoratet har laget en veileder for å vurdere hvilke avvik som er alvorlige og krever særskilt oppfølging. Veilederen, som skal brukes av Miljødirektoratet og statsforvalterens miljøvern avdeling, gir noen eksempler på hva som utgjør alvorlige avvik. Blant disse er eksport av meldepliktig avfall uten eksportsamtykke og fravær av internkontroll. Ettersom eksemplene i veilederen ikke er utfyllende, lages det eksempler på alvorlige avvik som er mer rettet mot sakskomplekser, for eksempel i planene til enkeltaksjoner.

I en aksjonsplan fra 2015 står følgende overtredelser oppført som alvorlige avvik:

- avfall under dekke av å være produkt
- meldepliktig avfall sendt som grønnlistet avfall
- grønnlistet avfall sendt til land som ikke aksepterer det
- meldepliktige forsendelser der samtykke til forsendelsene ikke er gitt, for eksempel:
 - Ingen samtykker er noen gang gitt.
 - Antall forsendelser det er gitt samtykke til, er overskredet.
 - Avfallet stemmer ikke med samtykket.
 - Samtykket er utgått på dato.

Miljødirektoratet sier i intervju at de fortsatt vurderer disse bruddene som alvorlige.

5.5.1 Alvorlige avvik avdekkes hovedsakelig i tilsynene med samarbeidende virksomheter

Gjennomgangen av Miljødirektoratets tilsyn med avfallseksport viser at avvikene knyttet til eksport av avfall kan deles inn i fem kategorier:

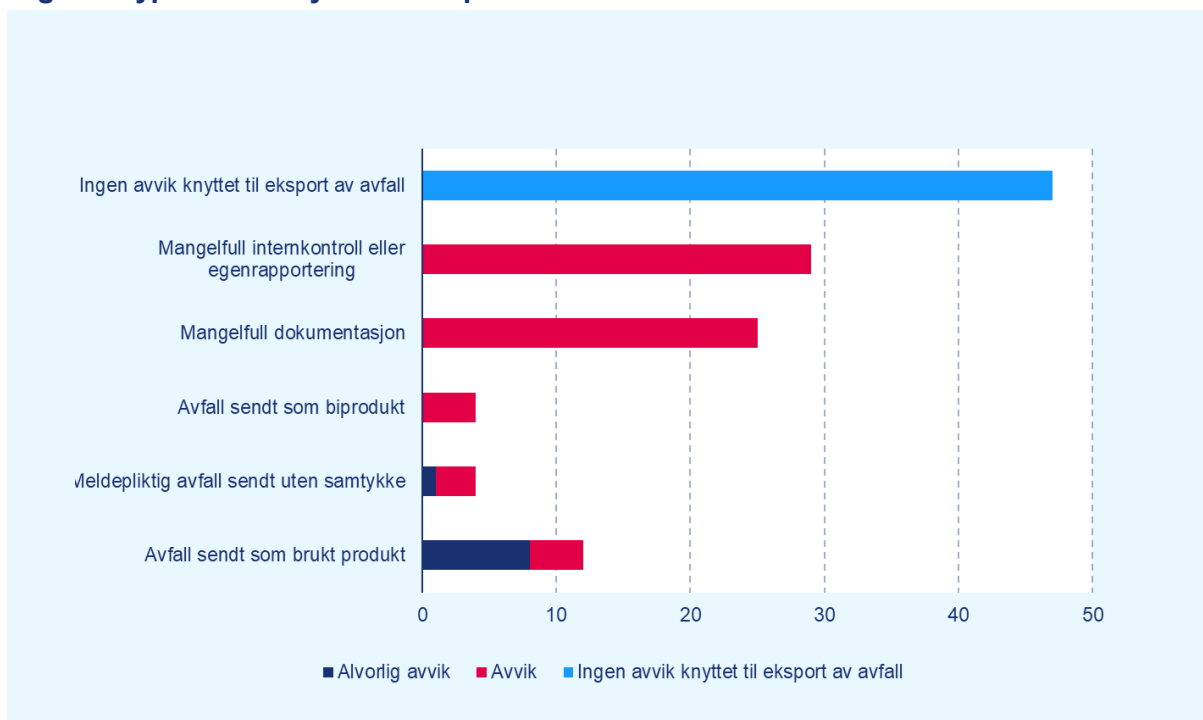
- avfall som er sendt som brukte produkter
- meldepliktig avfall som er sendt uten samtykke
- avfall sendt som biprodukter
- mangelfull dokumentasjon¹³³
- mangelfull internkontroll eller egenrapportering

Figur 8 viser hvilke typer avvik knyttet til eksport av avfall som Miljødirektoratet avdekket i tilsyn der eksport av avfall var tema. Figuren viser hvilke typer avvik Miljødirektoratet har vurdert som alvorlige.

¹³² Miljødirektoratet m.fl. (2014) *Tilsynsmyndighetenes retningslinje for samordnet tilsyn og felles tilsynsprofil*.

¹³³ Det vil si at dokumenter som det er krav om mangler eller er ufullstendige. For eksempel at følgedokument for grønnlistet avfall ikke er fylt ut på riktig måte.

Figur 8 Type avvik knyttet til eksport



Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av Miljødirektoratets tilsyn med eksport av avfall 2017–2019

Gjennomgangen av tilsynene viser at det ble avdekket 121 ulike typer avvik knyttet til eksport av avfall, og at slike avvik ble avdekket i 56 av de 103 tilsynene. I 17 av tilsynene ble det avdekket mer enn én type avvik, og da hovedsakelig fordi tilsynene avdekket både mangelfull dokumentasjon og mangelfull internkontroll eller egenrapportering.

Gjennomgangen av Miljødirektoratets tilsyn med avfallseksport viser at det avdekkes få alvorlige avvik i de tilsynene som direktoratet gjennomfører uten bistand fra andre virksomheter. Miljødirektoratet har gjennomført 92 av de 103 tilsynene uten bistand fra andre virksomheter. Ett av ni tilsyn som avdekket alvorlige avvik, var gjennomført av Miljødirektoratet alene. Dette avviket gjaldt meldepliktig avfall sendt uten samtykke. De åtte resterende tilsynene avdekket avfall som ble sendt som brukte produkter. Dette er forsendelser som er stanset i Tolletatens grensekontroll eller Sjøfartsdirektoratets havnestatskontroll, og hvor Miljødirektoratet har overtatt saksoppfølgingen.

Avfall sendt som brukte produkter, oppdages i samarbeid med Tolletaten

Som nevnt skyldes åtte av de ni tilsynene der Miljødirektoratet har vurdert avvik som alvorlige, at avfall er sendt under dekke av å være brukte produkter. Brukte produkter er underlagt færre restriksjoner enn avfall, og det er lovlig å sende brukte produkter til land det er ulovlig å sende avfall til. Felles for sakene er at tilsynene har funnet sted under transport. Dette gjør det mulig å undersøke forsendelsens innhold. Disse tilsynene gjaldt dessuten eksport ut av OECD. I henhold til grensekryssforordningens artikkel 36 og artikkel 37 er det forbudt å eksportere mange typer avfall ut av OECD. Av Miljødirektoratets veiledere går det tydelig frem at omfattende eksport av avfall ut av OECD – under dekke av å være produkter – er alvorlig.

Det er utfordrende å føre tilsyn med dem som sender avfall som brukte produkter. I mange tilfeller dreier seg om privatpersoner som ikke har en registrert virksomhet. De oppgir ikke at de er avfallseksportører, og lovbruddet skjer først når de forsøker å eksportere avfallet. Dersom eksportørene ikke har registrert en virksomhet er de heller ikke pliktige til å etablere internkontroll, som Miljødirektoratet ofte kontrollerer i tilsyn.¹³⁴ Når Miljødirektoratet overtar oppfølgingen av en sak,

¹³⁴ Internkontrollforskriften § 2.

innebærer Miljødirektoratets tilsyn å gå gjennom forsendelsen. Av tolv saker der avfall ble sendt som brukte produkter, er ti saker overført fra Tolletaten, én fra Sjøfartsdirektoratet, mens én sak er avdekket i et tilsyn som Miljødirektoratet gjennomførte alene.

Meldepliktig avfall sendt uten samtykke regnes sjelden som alvorlig

Å sende meldepliktig avfall uten samtykke anses i henhold til Miljødirektoratets veiledere i utgangspunktet som et alvorlig avvik. Hver inspektør må imidlertid gjøre en individuell vurdering om avviket er alvorlig, blant annet med utgangspunkt i helse- og miljøkonsekvensene av avviket. I Miljødirektoratets tilsyn er det avdekket fire tilfeller der meldepliktig eller farlig avfall er sendt uten samtykke. Som vist i figur 8 er tre av avvikene som er avdekket i tilsynene, ikke vurdert som alvorlige, mens ett er vurdert som alvorlig. I disse tilsynene er det avdekket at industrivirksomheter har eksportert avfall i strid med regelverket. De tre avvikene som ikke ble vurdert som alvorlige, gjelder

- 343,4 tonn farlig katalysatormasse
- 1221 kubikkmeter med slopvann med brønnopprenskningsavfall
- 4000 kubikkmeter brønnopprenskningsavfall

Virksomhetene hadde eksportert dette meldepliktige avfallet uten å innhente tillatelse.

Miljødirektoratet avdekker avfall sendt som biprodukt i noen tilsyn

Biprodukter er produksjonsrester som ikke er avfall. Sagflis kan for eksempel være et biprodukt. For at en gjenstand eller et stoff skal regnes som biprodukt må det tilfredsstille kriteriene i forurensningsloven § 27. Blant annet må det kunne brukes direkte uten annen bearbeidelse enn det som er normalt i industriell praksis. Siden biprodukter ikke er avfall er de ikke omfattet av reglene for eksport av avfall.

Miljødirektoratet har avdekket avfall sendt som biprodukter i fire tilsyn. Alle disse tilsynene fant sted hos avfallsprodusent. Avvikene dreide seg om eksport av avfall til europeiske land. Miljødirektoratet regnet ingen av disse avvikene som alvorlig.

Mangelfull dokumentasjon er et vanlig avvik

Et tilsyn inneholder normalt en gjennomgang av den kontrollerte virksomhetens dokumentasjon, intervju med personell og en fysisk befarig. For virksomheter som har tillatelse etter forurensningsloven vil det ofte være krav om at de leverer en årlig egenkontrollrapport. Virksomhetens saksbehandler i Miljødirektoratet eller hos statsforvalteren gjennomgår rutinemessig egenkontrollrapporteringen, og rapporteringen vil ofte også inngå som en del av dokumentasjonen som kontrolleres under et tilsyn.¹³⁵

Eksport av avfall er underlagt et regime som regulerer fremgangsmåten, og avfallet skal ledsages av visse opplysninger. Det skal foreligge dokumenter som skriftlig forhåndsmelding, følgedokument for avfallet og meldingsskjema. Når Miljødirektoratet fører tilsyn, tar de ofte stikkprøver for å undersøke om disse dokumentene er korrekt utfyllt. Saksgjennomgangen viser at 25 av tilsynene avdekket at dokumenter mangler eller ikke er korrekt utfyllt.

Disse funnene regnes ikke som alvorlige, og får ikke noen særskilt oppfølging. I slike tilfeller lukkes avvikene ved at virksomheten sender en skriftlig redegjørelse om hvordan avvikene er rettet opp.

Mangelfull internkontroll er det avviket som forekommer hyppigst

Saksgjennomgangen viser at brudd på internkontrollregelverket er det avviket som forekommer hyppigst. I 29 tilsyn er det avdekket brudd på internkontrollen ved avfallseksport.

¹³⁵ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2022.

Internkontroll er definert i internkontrollforskriften § 3 som «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen». Dette innebærer blant annet at virksomhetene må ha kunnskap om innholdet i regelverket som gjelder for virksomheten, og at de må ha et system som sørger for at de holder seg innenfor regelverkets rammer.¹³⁶

Brudd på internkontrollreglene er relativt vanlig på avfallsområdet. Det er i seg selv straffbart, men anmeldes svært sjelden som enkeltstående regelbrudd. For at et brudd på internkontrollregelverket skal vurderes som et alvorlig avvik, må det være fullstendig fravær av internkontroll, både skriftlig og i praksis.¹³⁷ Men i tilfeller hvor det avdekkes store brudd på fagregelverket, i tillegg til at det er mangler ved virksomhetens internkontroll når det gjelder disse bruddene, vil det til sammen kunne anses som et alvorlig brudd.¹³⁸

Saksgjennomgangen viser at tilsynene avdekket én virksomhet som verken hadde skriftlige risikovurderinger eller skriftlige rutiner for eksport av avfall. Men under inspeksjonen kom det frem at virksomheten vurderer risikoen ved driften og har rutiner for å redusere denne. Dette avviket ble derfor vurdert som ikke-alvorlig.

¹³⁶ Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*.

¹³⁷ Miljødirektoratet (2020) *Veiledning for vurdering av alvorlige brudd*.

¹³⁸ Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*.

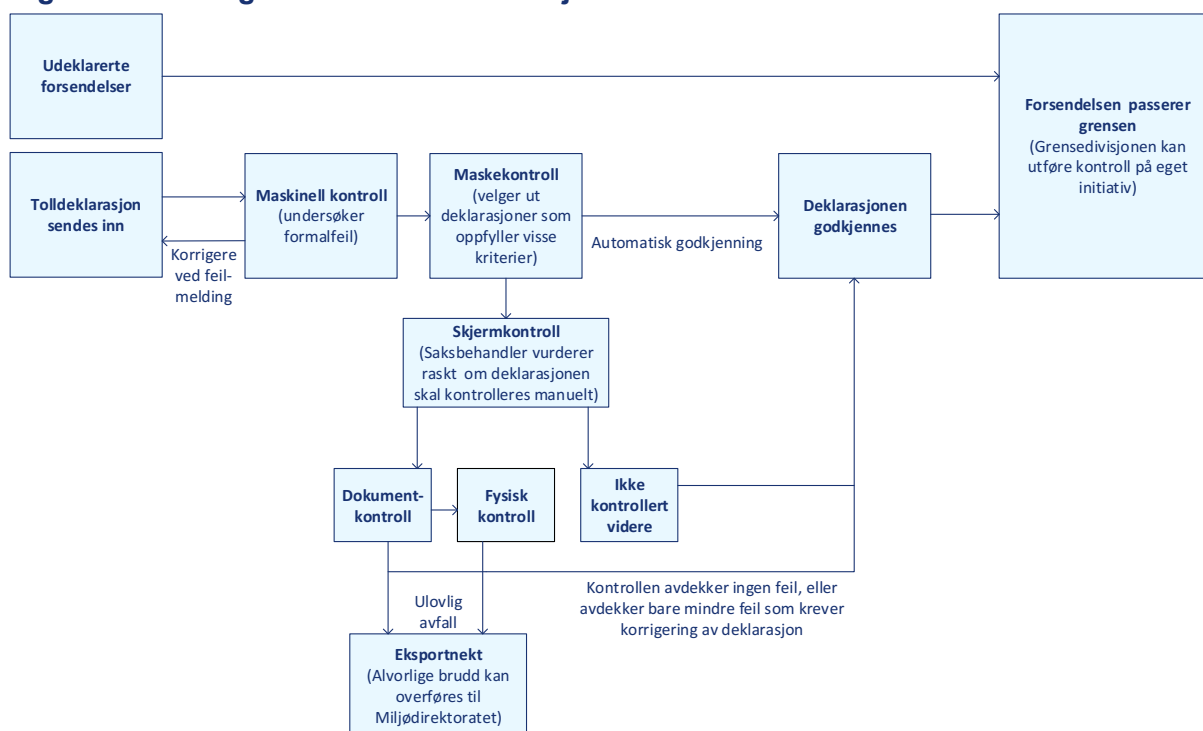
6 Tolletatens kontroll ved utførsel av avfall

Tolletaten har ansvaret for å kontrollere utførselen av avfallsforsendelser. I dette kapitlet beskriver vi hvordan Tolletaten gjennomfører denne kontrollen, omfanget av faktiske kontroller og ulike utfordringer i kontrollarbeidet.

6.1 Kort om Tolletatens deklarasjonskontroll

Dersom en vare skal eksporteres fra Norge, skal den alltid deklareres for Tolletaten. Eksportøren, eller den som deklarerer på vegne av eksportøren, fyller ut et elektronisk deklarasjonsskjema i Tolletatens elektroniske fortollingssystem, TVINN. Tolldeklarasjonen skal inneholde en rekke opplysninger. Blant annet skal den inneholde opplysninger om eksportøren, speditøren, mottakeren, varen, varens verdi, varenummeret og hvor varen skal føres ut av landet. Dersom forsendelsen er underlagt spesielle vilkår eller restriksjonsbestemmelser for å kunne eksporteres, skal et eget felt i deklarasjonen fylles ut. Dette gjelder blant annet eksport av avfall. Når utførselsdeklarasjonen er fylt ut og sendt inn, behandles den av Tolletaten. Figur 9 viser de ulike stegene i Tolletatens kontroll med innsendte deklarasjoner.

Figur 9 Ulike steg i Tolletatens deklarasjonskontroll



Kilde: Riksrevisjonen, på grunnlag av Tolletatens nettsider, intervjuer og registerdata

I deklarasjonskontrollen vurderer og verifiserer Tolletaten opplysningene i deklarasjonene som er sendt inn til Tolletaten. Det er ikke tillatt å eksportere en forsendelse før deklarasjonen er godkjent.

For å sikre korrekt utfyllelse går samtlige deklarasjoner først gjennom en **maskinell kontroll**. Dette er en automatisert kontroll hvor de utfylte opplysningene i hovedsak sjekkes for formelle feil. Dersom den maskinelle kontrollen avdekker formelle feil, returneres deklarasjonen, slik at eksportøren kan korrigere den. Formelle feil kan for eksempel være at det er oppgitt et ugyldig varenummer, eller at nødvendige lisenser og tillatelser ikke er ført opp i deklarasjonen. Etter den maskinelle kontrollen går

alle deklarasjoner gjennom etatens system for å velge ut deklarasjoner til kontroll. Dette systemet omtales som Tolletatens **maskekontroll** og beskrives nærmere i punkt 6.1.1.

Deklarasjoner som stanses i etatens maskekontroll, blir gjenstand for en såkalt **skjermkontroll**. Saksbehandleren i Tolletaten får deklarasjonen opp på skjermen og foretar en rask vurdering av om det skal gjennomføres videre manuell kontroll av deklarasjonen, eller om deklarasjonen skal godkjennes for innførsel eller utførsel. Vurderingen gjøres på bakgrunn av saksbehandlerens erfaring med eksportøren eller deklaranten, tilgjengelig tid og skjønn.

Ved beslutning om videre kontroll vil ansvarlig saksbehandler først utføre en **dokumentkontroll** og deretter eventuelt beslutte at det skal utføres en **fysisk kontroll** av forsendelsen. Dokumentkontroll og fysisk kontroll beskrives nærmere i punkt 6.1.2 og 6.1.3. I saker der det er mistanke om ulovlig avfallseksport som kan være alvorlig, kan Tolletaten ta kontakt med Miljødirektoratet, slik at de kan bistå i vurderingen av den videre oppfølgingen. Når det gjelder forsendelser som bryter med regelverket for eksport av avfall eller brukte produkter, men som er mindre alvorlige, skal Tolletaten nekte eksport.¹³⁹

Som det går frem av figur 9, vil det ikke alltid være slik at en fysisk kontroll er en oppfølging av en dokumentkontroll. Tolletatens grensedivisjon kan også på *eget initiativ* velge ut forsendelser til fysisk kontroll i forbindelse med grensepassering. I disse fysiske kontrollene undersøker grensedivisjonen om varer som føres ut av landet, er deklart, og om forsendelser som er deklart, faktisk er i tråd med den deklarasjonen Tolletaten *allerede* har godkjent. Gjennom disse kontrollene kan Tolletaten altså avdekke smugling av avfall ut av Norge.

6.1.1 Nærmere om Tolletatens system for å velge ut deklarasjoner til kontroll (maskekontrollen)

Alle deklarasjoner som sendes inn til Tolletaten, går gjennom etatens maskekontroll. Her blir deklarasjoner som oppfyller visse kriterier, stoppet og plukket ut til kontroll. Deklarasjoner som ikke oppfyller kontrollkriteriene, godkjennes automatisk. Det finnes to hovedkategorier av masker:

- sentrale masker
- nasjonale masker

Sentrale masker er utplukkskriterier som er basert på ulike regelverk og prosedyrer. Dette kan for eksempel være restriksjonsbestemmelser for bestemte varer.

Nasjonale masker skal i utgangspunktet være etablert på bakgrunn av analyser, etterretningsinformasjon eller innspill fra regelverkseiere. Utplukkskriteriene i nasjonale masker er knyttet til én eller flere poster i tolldeklarasjonen. Kriteriene kan for eksempel spesifisere at deklarasjoner skal tas ut til kontroll dersom de inneholder opplysninger om bestemte konteinernummer, fødsels- eller organisasjonsnummer, utvalgte varenummer, mottakerland eller kombinasjoner av disse. Alle deklarasjoner blir vurdert opp mot både de sentrale og de nasjonale maskene.

Dersom en deklarasjon ikke stoppes for kontroll på grunn av et såkalt masketilslag, ekspederes varen automatisk. Når deklarasjonen er godkjent, enten automatisk eller etter en manuell kontroll, kan varen fraktes lovlig ut av landet. Tjenestepersoner i grensedivisjonen kan på eget initiativ velge ut forsendelser til fysisk kontroll ved grenseoverganger, havner eller flyplasser.

¹³⁹ Miljødirektoratet (2020) *Veileder ved kontroll av avfall for Tolletaten*.

6.1.2 Nærmere om Tolletatens dokumentkontroller

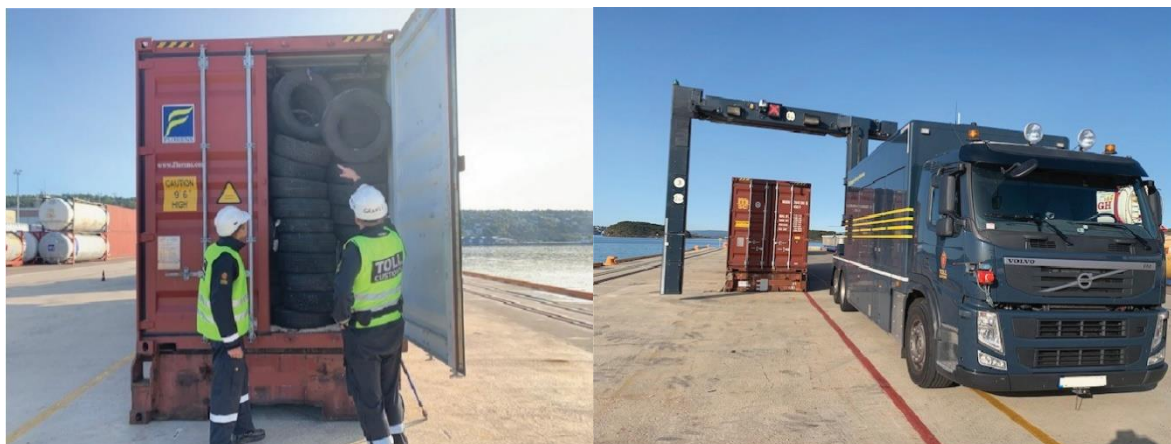
Dersom saksbehandleren i Tolletaten velger ut en deklarasjon til kontroll etter at den er stanset av en maske, gjennomføres det som hovedregel dokumentkontroll først. I en dokumentkontroll skal saksbehandleren innhente alle dokumenter det er henvist til i deklarasjonen. I tillegg kan saksbehandleren innhente informasjon fra åpne kilder. Videre skal saksbehandleren vurdere om dokumentasjonen stemmer overens med det som oppgis i deklarasjonen. Dette innebærer blant annet å undersøke om opplysningene som er oppgitt på fakturaen og i fraktdokumentene, samsvarer med opplysningene som er oppgitt i tolldeklarasjonen, og om riktig bestemmelsesland for varen er oppgitt.

Tolletaten har utarbeidet et kontrollprogram som angir hva en saksbehandler som et minimum skal utføre i de ulike stegene av en dokumentkontroll. Kontrollprogrammet sier også at «Mistanke/funn i minimumskontrollen bør medføre at det foretas utvidet kontroll som innebærer ytterligere kontrollhandlinger». Dette betyr, ifølge Finansdepartementet, at resultatet av dokumentkontrollen skal være styrende for om det gjennomføres en fysisk kontroll, i tillegg til andre forhold som tilgjengelige ressurser.¹⁴⁰

6.1.3 Nærmere om Tolletatens fysiske kontroller

Tolletaten kan også foreta fysiske kontroller med forsendelser som skal eksporteres. En fysisk kontroll innebærer å undersøke de faktiske varene som er knyttet til en tolldeklarasjon, og sammenholde disse med deklarerte opplysninger. Fysiske kontroller benyttes også til å stanse forsendelser som ikke er deklarert og godkjent for utførsel av Tolletaten. Tolletaten har ulike virkemidler når de gjennomfører fysiske kontroller. De vanligste virkemidlene i avfallskontroller er

- besiktigelse – som innebærer en visuell inspeksjon av forsendelsen
- røntgenskanning – som innebærer at det tas røntgenbilde av forsendelsen



Bildet til venstre er fra en besiktigelse. Bildet til høyre viser hvordan en av Tolletatens røntgenskannere skanner en konteiner. Foto: Tolletaten

¹⁴⁰ Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 29. september 2022.

6.2 Målkrav på avfallsområdet

6.2.1 Tolletatens divisjoner får i liten grad føringer om hvordan ressurs- og virkemiddelbruken skal prioriteres mellom ulike områder, varetyper mv.

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves. Videre gjelder følgende hovedmål for etaten:

- Det er enkelt og effektivt å etterleve lover og regler for grensekryssende vareførsel
- Aktørene i vareførselen oppfatter risikoen ved å ikke etterleve lover og regler som høy
- Tolletaten støtter opp under virksomheten til andre myndigheter¹⁴¹

I intervju opplyser Finansdepartementet at målstrukturen for Tolletaten primært legger vekt på de samlede effektene av etatens virkemiddelbruk. Dette innebærer at Finansdepartementet styrer Tolletaten overordnet og ikke gir detaljerte føringer for spesifikke områder (varetyper, regelverksområder mv., slik som eksport av avfall). Finansdepartementet overlater til Tolletaten å prioritere mellom ulike kontrollområder.

Målstrukturen fra departementet betyr at det langt på vei er opp til Tolletaten selv å vurdere hvordan de skal fordele ressurser mellom ulike områder og arbeidsoppgaver.¹⁴² Tolldirektøren gir de ulike divisjonene nærmere føringer for arbeidet i de årlige disponeringsskrivene. Disponeringsskrivene angir rammer, prioriteringer og krav til divisjonene for det kommende året. I forbindelse med undersøkelsen har vi gått gjennom disponeringsskrivene for årene 2019–2021. Gjennomgangen viser at disse angir generelle føringer for etatens arbeid, og at de for en stor del er en videreformidling av målene og styringsparameterne som departementet har fastsatt. I disponeringsskrivene til divisjonsdirektørene¹⁴³ står det altså lite om hvordan ressurs- og virkemiddelbruken skal prioriteres mellom ulike regelverksområder, varetyper mv.

Det pågår et arbeid med å utarbeide felles kontrollprioriteringer for etatens divisjoner

Ledelsen i Tolletaten opplyser i intervju at disponeringsskrivene frem til 2021 har vært førende for det arbeidet som har blitt utført i de enkelte kontrollmiljøene i Tolletaten. Dette innebærer at det i stor grad har vært opp til det enkelte kontrollmiljøet å foreta nærmere prioriteringer knyttet til ressurs- og virkemiddelbruk.

Ifølge ledelsen i Tolletaten ble det i 2021 for første gang utarbeidet såkalte kontrollprioriteringer for etatens grensdivisjon. Dette er et styrende dokument som viser hva de ulike enhetene i grensdivisjonen skal prioritere. Grunnlaget for kontrollprioriteringene var ifølge ledelsen i Tolletaten de nasjonale trusselvurderingene fra 2020.¹⁴⁴ En gjennomgang av disse kontrollprioriteringene viser at avfallsområdet omtales særskilt for noen av grensdivisjonens geografiske områder. I prioriteringene fremgår det videre forslag til tiltak og prioriteringer for de geografiske områdene der avfall er prioritert. Kontrollprioriteringene omtaler imidlertid områder som skal prioriteres for kontroll, på en relativt overordnet måte, og de beskriver i liten grad hva slags kontrollaktiviteter som skal utføres, eller hvordan kontrollene skal innrettes. Dermed er det fortsatt i stor grad opp til hvert enkelt kontrollmiljø og hver enkelt tjenesteperson å avgjøre hva slags type kontroll det er hensiktsmessig å gjennomføre i hvert enkelt tilfelle.

¹⁴¹ Finansdepartementet (2021) *Tildelingsbrev til Tolletaten*.

¹⁴² Intervju med Finansdepartementet, 25.mai 2022.

¹⁴³ Tolletaten gikk fra en organisering med tollregioner til divisjoner i løpet av 2019. I 2019 ble derfor disponeringsskrivene sendt til tollregionene i tråd med daværende organisering.

¹⁴⁴ Nasjonale trusselvurderinger har siden 2020 blitt utarbeidet årlig. Trusselvurderingene utarbeides av Tolletatens etterretningsdivisjon, som går gjennom og vurderer trendene, utviklingen og risikobildet innenfor de ulike regelverksområdene Tolletaten skal bidra til å håndheve. I arbeidet med trusselvurderingene involveres også ressurspersoner i etatens grensdivisjon og vareførselsdivisjon samt representanter fra enkelte regelverkseiere.

Ledelsen i Tolletaten opplyser i intervju at det i 2022 pågår et arbeid med å videreutvikle de ovennevnte kontrollprioriteringene. Dette pågående arbeidet skal gi grensedivisjonen, vareførselsdivisjonen og etterretningsdivisjonen felles prioriteringer. Med felles prioriteringer ønsker etaten å oppnå en mer helhetlig vurdering av hvilke områder som skal prioriteres for kontroll i samtlige divisjoner, noe som i sin tur vil bidra til at innsatsen for å sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves, blir mer effektiv. Et annet mål med de nye, felles kontrollprioriteringene er at det i mindre grad skal være opp til det enkelte kontrollmiljø å vurdere hva som skal prioriteres.

Tolletaten er avhengig av dialog og samarbeid med regelverkseierne for å foreta gode, helhetlige prioriteringer og synes dette fungerer godt med Miljødirektoratet

Tolletaten forholder seg til et stort antall regelverkseiere. Ifølge tildelingsbrevet for 2022 forvalter Tolletaten regelverk på vegne av om lag 20 andre etater og samarbeider med ytterligere 15 statlige aktører. Ifølge ledelsen i Tolletaten stiller dette krav til et godt koordinert og systematisk samarbeid på alle nivåer. Finansdepartementet skriver i brev at etatens kontrollnivå på de forskjellige områdene må baseres på en helhetlig vurdering av kapasitet, risiko og vesentlighet. Ifølge departementet er en slik helhetlig tilnærming til kontrollprioriteringer viktig for en best mulig måloppnåelse innenfor Tolletatens rammer. Departementet mener at innsatsen på kontroll av grensekryssende avfallstransporter derfor ikke bør ses isolert.¹⁴⁵

I intervju viser ledelsen i Tolletaten til at de ikke er fagmyndighet for ulike regelverk. Det er derfor viktig at regelverkseierne synliggjør behovene sine og angir hvilke kontrollprioriteringer de mener burde gjøres med utgangspunkt i de enkelte regelverkene. Tolletaten må deretter bestemme hvordan kontrollinnsatsen skal innrettes ut fra løpende ressursavveininger, prioriteringer og de kontrollhensyn etaten skal ivareta. Ifølge ledelsen i Tolletaten er det også viktig at regelverkseierne bidrar i arbeidet med å utarbeide de nasjonale trusselvurderingene.

Ledelsen i Tolletaten beskriver i intervju dialogen med Miljødirektoratet som god. I motsetning til en del andre regelverkseiere har Miljødirektoratet, ifølge Tolletaten, over tid tydelig formidlet hvilke områder Tolletaten bør prioritere i kontrollen. Tolletaten har vært i dialog med Miljødirektoratet på flere nivåer i forbindelse med utarbeidelsen av de nasjonale trusselvurderingene for 2021. Miljødirektoratet har dessuten utarbeidet en veiledning som viser hvordan Tolletaten kan utføre kontroller, og hvordan og når Tolletaten bør involvere Miljødirektoratet. Ledelsen i Tolletaten opplyser at dette veiledningsmateriellet er gjort kjent og tilgjengelig for alle tjenstepersoner i Tolletaten og for tjenstepersoner som gjør oppgaver på vegne av Tolletaten (svenske og finske tollmyndigheter).

6.3 Tolletatens kontroller med avfallsforsendelser

Som vi forklarte i punkt 6.1.1, kan en deklarasjon stanses av både nasjonale og sentrale masker. I den tidligere regionmodellen utviklet hver tollregion sine egne masker ut fra sine egne kontrollbehov. Slike masker ble omtalt som regionale masker. Fra oktober 2020 har disse maskene blitt erstattet av nasjonale masker. I perioden 2019–2021 har de ulike maskene stanset totalt 228 800 utførselsdeklarasjoner. Av disse ble 176 500 utførselsdeklarasjoner stanset av etatens sentrale masker, mens 52 300 deklarasjoner ble stanset av regionale eller nasjonale masker.¹⁴⁶ Tallene omfatter masker rettet mot alle kontrollområder, inkludert avfall.

I punkt 6.3.1 og 6.3.2 ser vi nærmere på hvor mange utførselsdeklarasjoner som er stanset av masker som er eller kan være rettet mot å avdekke feil knyttet til avfall. Vi ser også nærmere på hvor mange av disse som er fulgt opp med videre kontrollhandlinger.

¹⁴⁵ Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 29. september 2022.

¹⁴⁶ Tolletatens årsrapporter for årene 2019–2021.

6.3.1 Tolletatens kontroll av utførselsdeklarasjoner som er stanset av sentrale masker som *er* eller *kan være* avfallsrettede

Tolletaten benytter en rekke sentrale masker for å velge ut deklarasjoner til kontroll. I datainnsamlingen har det kommet frem at det er én sentral maske som er spesielt relevant for avfallsområdet. Når en deklarasjon blir stanset av denne masken, får saksbehandleren beskjed om at «det er en eller kan være en restriksjon». Disse restriksjonene er knyttet til én eller flere varer i forsendelsen. Ledelsen i Tolletaten opplyser i intervju at kriteriene for masken er restriksjoner som er knyttet til varenumrene i tolltariffen. Denne masken er derfor blant annet rettet mot avfall. Tolletaten har imidlertid ikke lyktes med å identifisere akkurat hvor mange av disse treffene som er direkte rettet mot avfall. Tabell 1 viser det totale antallet deklarasjoner denne sentrale masken har stanset årlig i perioden 2019–2021, og hvor stor andel av disse som er fulgt opp med kontroll.

Tabell 1 Antall utførselsdeklarasjoner som er stanset av den sentrale masken «9633 - Det er en eller kan være en restriksjon», og hvor stor andel av disse som er fulgt opp med kontroll, i perioden 2019–2021

År	2019	2020	2021	Totalt
Totalt antall utførselsdeklarasjoner stanset av masken «9633 - Det er en eller kan være en restriksjon»	40 748	31 593	33 917	106 258
Andel (%) av stansede deklarasjoner som har blitt fulgt opp med dokumentkontroll	14,1 % (5 732)	14,8 % (4 658)	14,5 % (4 928)	14,4 % (15 318)
Andel (%) av stansede deklarasjoner som har blitt fulgt opp med fysisk kontroll	0,8 % (338)	0,2 % (61)	0,06 % (20)	0,4 % (419)
Andel (%) av stansede deklarasjoner som ikke har blitt gjenstand for videre kontroll (bortvalg)	85,1 % (34 679)	85,0 % (26 874)	85,4 % (28 969)	85,2 % (90 521)

Kilde: Registerdata fra Tolletaten

Tabell 1 viser at denne sentrale masken stanser et stort antall utførselsdeklarasjoner årlig. I perioden 2019–2021 stanset masken 106 258 deklarasjoner. Av disse ble 90 521, eller i overkant av 85 prosent, ikke fulgt opp med kontrollhandlinger. I underkant av 15 prosent av de stansede deklarasjonene følges opp med kontrollhandlinger. Videre kontroll med stansede deklarasjoner omfatter hovedsakelig dokumentkontroll.

Utførselsdeklarasjonene som ikke blir gjenstand for videre kontroll, godkjennes automatisk for eksport. Årsakene til at en høy andel av de stansede deklarasjonene ikke følges opp med videre kontroll, omtales nærmere i punkt 6.4.1.

6.3.2 Tolletatens kontroll av utførselsdeklarasjoner som er stanset av Tolletatens nasjonale, avfallsrettede masker

Hver enkelt nasjonale maske som etableres, tildeles en såkalt risikovekt på en skala fra 1 til 5. Hensikten med å fastsette risikovekter er å gi saksbehandleren et signal om hvor kontrollverdig den

stansede deklarasjonen er. I tillegg til risikovekten får saksbehandleren en beskrivelse av bakgrunnen for masken, en såkalt masketekst.

Et spesialisert etterretningsmiljø i analyseavdelingen i Tolletatens vareførselsdivisjon har ansvaret for å utvikle og forvalte etatens masker. Dette miljøet opplyser i intervju at utslag med risikovekten 4 *bør* kontrolleres, mens utslag med verdien 5 *skal* kontrolleres.

Antall deklarasjoner som er stanset av nasjonale, avfallsrettede masker, har gått betydelig ned

Gjennomgangen av registerdataene viser at totalt 5190 deklarasjoner ble stanset av Tolletatens nasjonale, avfallsrettede masker i perioden 2019–2021, jf. tabell 2.

Tabell 2 Antall utførselsdeklarasjoner som er stanset av nasjonale, avfallsrettede masker, totalt og med høy risikovekt, i perioden 2019–2021

År	2019	2020	2021	Totalt
Totalt antall utførselsdeklarasjoner stanset av nasjonale, avfallsrettede masker	2 911	1 764	515	5 190
Andel (%) av stansede deklarasjoner med høy risikovekt*	63,7 % (1 854)	62,2 % (1 097)	100 % (515)	66,8 % (3 466)

Kilde: Registerdata fra Tolletaten

*Med høy risikovekt menes risikovekt 4 og 5

Tabell 2 viser at antall deklarasjoner som har blitt stanset av avfallsrettede masker, har gått betydelig ned i perioden 2019–2021. Videre viser tabell 2 at om lag to av tre (67 prosent) deklarasjoner som er stanset i perioden sett under ett, har blitt stanset av masker med høy risikovekt. I 2021 var alle deklarasjoner som ble stanset, angitt med høy risikovekt.¹⁴⁷

Ledelsen i Tolletaten peker i intervju på at reduksjonen i antall deklarasjoner som stanses av avfallsrettede masker, i stor grad kan forklares med at etaten i perioden har arbeidet systematisk med å rydde opp i og forbedre de nasjonale maskene. Dette arbeidet har ifølge Tolletaten ført til at antall masker, ikke bare på avfallsområdet, har blitt sterkt redusert. Denne reduksjonen har også påvirket antall deklarasjoner som stanses. Dagens masker er dessuten i langt større grad basert på etterretningsinformasjon og stanser derfor bare de deklarasjonene som etaten anser som de mest kontrollverdige. Dette forklarer også at samtlige deklarasjoner som ble stanset i 2021, ble stanset av masker med høy risikovekt.

Andelen deklarasjoner med høy risikovekt som følges opp av kontrollhandlinger, har økt, men antallet er nokså stabilt

Tabell 3 viser hvor stor andel av deklarasjonene som er stanset av nasjonale, avfallsrettede masker med høy risikovekt, som blir fulgt opp med videre kontroll.

¹⁴⁷ I 2021 ble 46 prosent av deklarasjonene stanset av masker med risikovekt 5 (*skal* kontrolleres), mens 54 prosent ble stanset av masker med risikovekt 4 (*bør* kontrolleres).

Tabell 3 Antall utførselsdeklarasjoner som er stanset av nasjonale, avfallsrettede masker med høy risikovekt, og hvor stor andel av disse som er fulgt opp med kontroll, i perioden 2019–2021

År	2019	2020	2021
Antall stansede utførselsdeklarasjoner med høy risikovekt	1 854	1 097	515
Andel (%) av stansede deklarasjoner med høy risikovekt som har blitt fulgt opp med dokumentkontroll	26,1 % (484)	37,6 % (412)	76,1 % (392)
Andel (%) av stansede deklarasjoner med høy risikovekt som har blitt fulgt opp med fysisk kontroll	0,5 % (10)	1,9 % (21)	3,1 % (16)
Andel (%) av stansede deklarasjoner med høy risikovekt som ikke har blitt gjenstand for videre kontroll (bortvalg)	73,4 % (1 360)	60,5 % (664)	20,8 % (107)

Kilde: Registerdata fra Tolletaten

Tabell 3 viser at en økende andel av deklarasjonene som er stanset av nasjonale, avfallsrettede masker med høy risikovekt følges opp med kontrollhandlinger. I 2021 ble nærmere 80 prosent av stansede deklarasjoner kontrollert, mot om lag 27 prosent i 2019. Andelen stansede deklarasjoner som ikke blir gjenstand for kontroll, har dermed også blitt redusert i perioden 2019–2021.

Utviklingen i tabell 3 må ses i sammenheng med at antall deklarasjoner som har blitt stanset av nasjonale masker, også har blitt sterkt redusert i den aktuelle perioden. Totalt antall utførte kontroller ligger relativt stabilt i perioden, men reduksjonen i antall stansede deklarasjoner bidrar til at en høyere andel er fulgt opp med kontroll.

Tabell 3 viser også at videre kontroll med stansede deklarasjoner gjennomføres som dokumentkontroll. I likhet med det som var tilfellet for kontroller av deklarasjoner som var stanset av sentrale masker, jf. tabell 1, er andelen av de stansede deklarasjonene som blir gjenstand for fysisk kontroll, lav.

Anmodninger til saksbehandler om fysisk kontroll følges i hovedsak opp med dokumentkontroll

I tillegg til at det angis en risikovekt for de nasjonale maskene, får saksbehandleren en tilhørende beskrivelse av bakgrunnen for masken. Disse beskrivelsene omtales som nevnt som masketekster. De kan angi hvorfor det er risiko heftet ved deklarasjonen, og hvordan en kontroll kan innrettes.

I forbindelse med undersøkelsen har vi gått gjennom samtlige masketekster for de nasjonale, avfallsrettede maskene fra perioden 2019–2021. Gjennomgangen viser at i perioden 2019–2021 ble 558 deklarasjoner er stanset av masker som spesifikt sier at saksbehandleren *burde* eller *burde vurdere* å gjennomføre fysisk kontroll av forsendelsen.

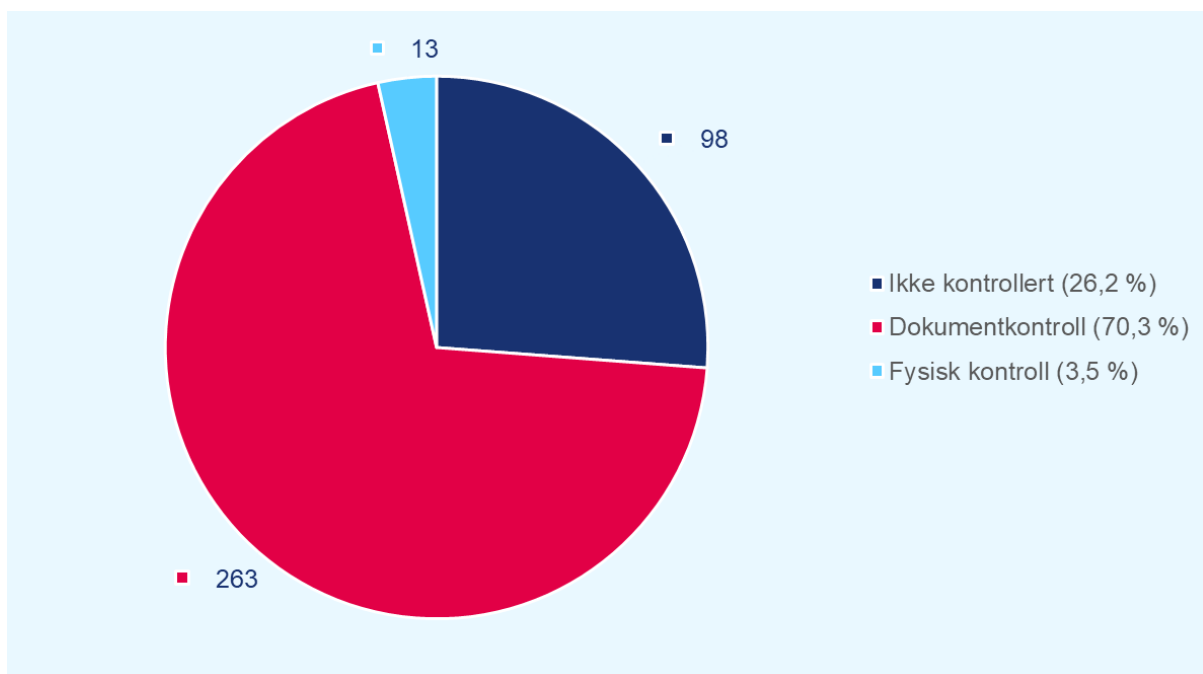
Faktaboks 2 Eksempler på masketekster som anmoder saksbehandleren om å utføre fysisk kontroll

- «Container [redacted] vil trolig benyttes til eksport av ulovlig avfall til Afrika/Kongo. Ytterligere informasjon i [redacted]. Dokument og fysisk kontroll bør foretas»
- «Det er sannsynlig at eksportør av varer i container [redacted], har feildeklareert eller unnlatt å deklare restriksjonsbelagte varer som skal til Kamerun. Ytterligere informasjon i [redacted]. Dokument og fysisk kontroll bør foretas»
- «[redacted] har en del kunder som eksporterer kjøretøy som er ansett som avfall. Les ytterligere om dette i [redacted]. dokument og fysisk kontroll bør utføres.»
- «Ulovlig eksport i container til Nigeria? Udeklarete varer, tyvegods? Det ønskes fysisk kontroll av disse. Kontakt [redacted]»
- «Aksjon rettet mot ulovlig eksport av EE-avfall. Be om dokumentkontroll, påse at skjema for brukte EE-produkter foreligger. Vurdér fysisk kontroll.»

Kilde: Registerdata fra Tolletaten

En gjennomgang av Tolletatens registerdata viser at masketeksten for nærmere tre av fire deklarasjoner (374 av totalt 515) som ble stanset av nasjonale, avfallsrettede masker i 2021, inneholdt en anmodning om fysisk kontroll. Samtlige av disse ble stanset av masker med høy risikovekt (4 eller 5). Figur 10 viser hvor mange av disse deklarasjonene som i 2021 ble fulgt opp med dokumentkontroll eller fysisk kontroll, eller som ble valgt bort.

Figur 10 Antall og andel anmodninger om fysisk kontroll som ble fulgt opp med kontroller i 2021



Kilde: Registerdata fra Tolletaten

Figur 10 viser at antall fysiske kontroller er lavt, selv for deklarasjoner som er stanset av masker hvor saksbehandleren anmodes om å gjennomføre en fysisk kontroll. I 2021 ble saksbehandlere anmodet om å gjennomføre fysisk kontroll av 374 deklarasjoner. Bare i 13 tilfeller ble deklarasjonen faktisk gjenstand for fysisk kontroll.

Figur 10 viser at kontrollen av disse deklarasjonene i all hovedsak ble utført som dokumentkontroll. Om lag hver fjerde deklarasjon (98 av 374) hvor saksbehandleren ble anmodet om å gjennomføre fysisk kontroll, ble ikke gjenstand for videre kontroll (verken dokumentkontroll eller fysisk kontroll).

Ifølge ledelsen i Tolletaten legger formuleringene i masketeksten opp til at saksbehandleren skal vurdere om fysisk kontroll er nødvendig basert på dokumentkontrollen. Tolletaten peker videre på at saksbehandleren må vurdere hva som er hensiktsmessig kontrollmetode i hvert enkelt tilfelle.

Det er nylig gjennomført et større arbeid med å rydde opp i og forbedre Tolletatens nasjonale masker

I oktober 2020 gikk Tolletaten fra å være organisert i regioner til å være organisert i divisjoner. Ledelsen i Tolletaten viser i intervju til at de siden omorganiseringen har arbeidet systematisk med å rydde opp i og forbedre de nasjonale maskene. Fra oktober 2020 har arbeidet med maskene blitt utført av et spesialisert etterretningsmiljø med nasjonalt ansvar for å utvikle og forvalte Tolletatens masker. Dette miljøet er organisert i analyseavdelingen i Tolletatens vareførselsdivisjon. Tidligere hadde regionene selv ansvaret for dette arbeidet.

I intervju opplyser det spesialiserte etterretningsmiljøet at de har gått gjennom maskene for å fjerne regionale masker som i liten grad har vært basert på etterretningsinformasjon eller regelverkseiernes behov. Tolletaten har samtidig videreført færre, men mer presise masker som er gjeldende nasjonalt. Det har også blitt strengere krav om at masker som opprettes, skal være basert på etterretningsinformasjon.

Ledelsen i Tolletaten peker på at reduksjonen i antall deklarasjoner som er stanset av nasjonale masker (se punkt 6.3.2), er en konsekvens av endret innretning av arbeidet med masker. Tidligere ble unødvendig mange deklarasjoner som i realiteten ikke var kontrollverdige, stanset av regionale masker. Overgangen til mer spissede, nasjonale masker har ifølge Tolletaten redusert unødvendig ressursbruk for ansatte i Tolletaten og næringslivet.

Ledelsen i Tolletaten peker også på at utviklingen i antall deklarasjoner som er stanset av de nasjonale, avfallsrettede maskene, er en konsekvens av Miljødirektoratets prioriteringer. Miljødirektoratet har i perioden blitt stadig tydeligere på at Tolletaten skal prioritere å kontrollere EE-avfall. Over tid har Tolletaten derfor også fjernet masker som har omhandlet andre avfallsfraksjoner, og dermed fått færre maskestopp.

6.3.3 Andre kontroller som utføres av Tolletaten

Kontroller som har utgangspunkt i Tolletatens maskekontroll, registreres i TVINN. I intervjuer med ulike kontrollmiljøer, både i vareførselsdivisjonen og grensdivisjonen, har det imidlertid kommet frem at et visst antall kontroller over tid ikke har blitt registrert i Tolletatens systemer. Ledelsen i Tolletaten opplyser i intervju at de er kjent med situasjonen, men at dette er en generell utfordring som ikke bare gjelder kontroller av avfallsforsendelser.

Det er ikke alltid at kontroller som grensdivisjonen utfører på eget initiativ, blir registrert. Slike kontroller er altså ikke resultat av et maskeutslag med påfølgende kontrollanmodning fra vareførselsdivisjonen. Grensdivisjonen kan for eksempel utføre en fysisk kontroll på havn av en konteiner som allerede har en godkjent deklarasjon, men som på bakgrunn av informasjon oppgitt i lastemanifestene fremstår som kontrollverdig. Ifølge ledelsen i Tolletaten blir kontrollene bare registrert dersom forsendelsen tidligere har vært gjenstand for dokumentkontroll i forbindelse med godkjenning av deklarasjonen. Tolletaten har derfor ikke fullstendig oversikt over hvor mange avfallsrelaterte kontroller grensdivisjonen har utført på eget initiativ.

Også svenske tollmyndigheter kan foreta kontroller på eget initiativ, men på vegne av norske tollmyndigheter. Slike kontroller kan registreres i TVINN, men vår gjennomgang av dataene TVINN viser at få fysiske kontroller er registrert ved disse grenseovergangene. Det er derfor usikkert i hvilken grad kontrollene registreres. Tolletaten mottar jevnlig oversikter over antall utførte kontroller fra svenske tollmyndigheter. Disse oversiktene gir imidlertid ikke informasjon om for eksempel hva slags varer som ble kontrollert.

Tolletatens ledelse opplyser at kontroller som grensedisjonen utfører på eget initiativ, fra 2022 skal registreres i etatens nye kontrollstøttesystem. Per mai 2022 opplyser Tolletaten at mulighetene til å få ut data fra systemet er under utvikling, men at det vil gi bedre oversikt over omfanget av kontroller, også på avfallsområdet. Det er foreløpig ikke lagt opp til at tjenestepersoner som utfører oppgaver på vegne av Tolletaten skal ha tilgang til etatens nye kontrollstøttesystem. På landevei kontrollerer svenske tollmyndigheter en stor del av den norske utførselen på vegne av Tolletaten. Kontroller som gjennomføres på landevei, vil derfor for en stor del fortsatt ikke bli registrert i Tolletatens systemer.

6.3.4 Finansdepartementets og Tolletatens kommentarer til kontrollen på avfallsområdet

Både Finansdepartementet og ledelsen i Tolletaten er i intervju informert om hvor mange avfallsrettede kontroller som Tolletaten har utført i perioden 2019–2021 (se punkt 6.3.2).

Finansdepartementet presiserer at det i styringen av Tolletaten setter hovedmål som handler om de ønskede, overordnede effektene av etatens samlede virkemiddelbruk. Departementet styrer ikke på enkeltområder eller enkeltvirkemidler. Finansdepartementet har derfor ingen kommentarer til kontrollomfanget på avfallsområdet. Departementet viser til at det er Tolletaten som står nærmest til å vurdere sin egen ressurs- og virkemiddelbruk basert på risiko og vesentlighet og dialogen med regelverkseierne, og til å gjøre helhetlige prioriteringer av hvordan ressursene skal fordeles mellom ulike områder og arbeidsoppgaver.

I intervju merker ledelsen i Tolletaten seg at det totale antallet kontroller (omfanget av både dokumentkontroller og fysiske kontroller) har holdt seg relativt stabilt i perioden 2019–2021. I samme periode er antall deklarasjoner som er stanset i etatens maskekontroll, redusert. Tolletaten peker på at dette innebærer at de har fulgt opp en høyere andel av maskeutslagene med en kontrollhandling.

Tolletaten mener samtidig at omfanget av fysiske kontroller på avfallsområdet er lavt. Tolletaten understøtter samtidig at det som regel er langt mer ressurskrevende å gjennomføre fysiske kontroller enn dokumentkontroller. Det er også stor variasjon mellom ulike tollsteder med hensyn til hvor lett det er å gjennomføre en fysisk kontroll. Det vil for eksempel være langt mindre ressurskrevende å gjennomføre en fysisk kontroll på steder med tilgang på røntgenskanner enn på tollsteder uten tilgang på skanner.

Ledelsen i Tolletaten viser også til at etaten har begrensede ressurser, og at kontrollomfanget på avfallsområdet derfor må vurderes opp mot fysiske kontroller som er utført på annen vareførsel. De peker her på at antall fysiske kontroller i deklarasjonskontrollen også er lavt for de fleste andre varetyper. Ifølge Tolletaten ble det for eksempel i hele 2021 registrert totalt 224 fysiske kontroller på utførsler i TVINN.¹⁴⁸ De 16 fysiske kontrollene som er utført på avfall, utgjør derfor ifølge ledelsen i Tolletaten ikke en naturlig lav andel av det totale antallet fysiske kontroller som utføres i deklarasjonskontrollen.

Ledelsen i Tolletaten presiserer også at etaten har andre virkemidler enn kontroll for å løse samfunnsoppdraget. Det styrende for Tolletaten er ikke å telle antall kontroller, men at effekten av

¹⁴⁸ Vedlegg 1 A til Tolletatens årsrapport for 2021.

etatens virkemidler i sum bidrar til økt etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel. Gjennom datainnsamlingen har vi blitt kjent med at Tolletaten også bruker ressurser på forebyggende aktiviteter, for eksempel veiledning og dialog med næringslivet. Tolletaten veileder både via etatens nettsider, Tolletatens kontaktsenter og under gjennomføringen av kontroller. Nettsidene inneholder for eksempel veiledning om eksport av avfall og brukte produkter og henvisninger til Miljødirektoratets nettsider.

Finansdepartementet opplyser i brev av 29. september 2022 om at flere masker nå er avviklet og erstattet av mer presise masker. Dette har ifølge departementet resultert i en vesentlig nedgang i utilsiktede masketilslag.¹⁴⁹ Årsrapportene til Tolletaten viser at antall sentrale masketilslag ved utførsel i perioden 2019–2021 er redusert med 23 prosent. Samtidig viser vår undersøkelse at den sentrale masken som er relevant for kontroll av eksport av avfall har ikke hatt en tilsvarende reduksjon, og den stanset nesten 34 000 deklarasjoner i 2021, jf. punkt 6.3.1.

6.4 Utfordringer i Tolletatens kontroll med avfallsforsendelser

Gjennom datainnsamlingen har vi identifisert flere forhold som gjør det vanskelig å sikre en effektiv utførselskontroll med avfallsforsendelser.

6.4.1 Tolletatens sentrale masker stanser årlig et langt større antall deklarasjoner enn det etaten har kapasitet til å følge opp med kontroll

Det ovennevnte arbeidet med å øke maskekontrollens treffsikkerhet omfatter i all hovedsak de nasjonale maskene. Tolletatens sentrale masker stanser også et vesentlig antall deklarasjoner årlig.

I intervju peker et kontrollmiljø i Tolletatens vareførselsdivisjon på at det høye omfanget av deklarasjoner som stanses av de sentrale maskene, skaper utfordringer i kontrollen. Det spesialiserte etterretningsmiljøet, som har ansvar for å forvalte og utvikle etatens masker, karakteriserer dagens maskesystem som «ikke bærekraftig». Karakteristikken begrunnes med at dagens omfang av stansede deklarasjoner er langt større enn det Tolletaten har kapasitet til å følge opp. Etterretningsmiljøet understreker også utfordringene med at de sentrale maskene omfatter alle regelverksområder og ikke bare avfallsområdet.

Når det gjelder avfallsområdet, er det særlig den sentrale masken som omhandler restriksjonsbelagte varer, som fremheves som problematisk. Som nevnt i punkt 6.3.1 stanser denne masken alene et stort antall deklarasjoner årlig, samtidig som bare om lag 15 prosent av de stansede deklarasjonene følges opp med videre kontrollhandlinger. Når en saksbehandler i Tolletaten beslutter å ikke følge opp et maskeutslag med videre kontroll, skal saksbehandleren registrere årsaken til dette i TVINN. Vår analyse av registerdata fra TVINN viser at saksbehandlerne har vurdert at om lag 60 prosent av deklarasjonene som ikke er fulgt opp med videre kontroll, ikke er kontrollverdige. I om lag 35 prosent har de angitt at maskeutslaget ikke er fulgt opp på grunn av manglende kapasitet og ressurser. I de resterende 5 prosentene har de angitt andre årsaker.

I intervju karakteriserer også ledelsen i Tolletaten denne masken som hovedutfordringen når det gjelder å effektivisere etatens maskekontroll. Ifølge ledelsen bruker etaten store ressurser på å følge opp maskeutslagene samtidig som en høy andel av de stansede deklarasjoner ender opp med å velges vekk for videre kontroll. I tillegg til det saksbehandlerne har angitt som årsaker til at stansede deklarasjoner ikke følges opp, peker ledelsen i Tolletaten på at hva som faktisk skal kontrolleres når denne sentrale masken har stanset en deklarasjon, ofte er uklart for saksbehandlerne. Saksbehandleren som skal utføre kontrollen, får bare opplyst at det er en eller kan være en restriksjon

¹⁴⁹ Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 29. september 2022.

knyttet til én eller flere varer i forsendelsen. Det gis altså ikke noen nærmere angivelse av for eksempel hvilket regelverk bruddet kan være knyttet til.

I intervju peker også ledelsen i Tolletaten på at denne spesifikke sentrale masken er basert på kriterier som ikke nødvendigvis speiler gjeldende regelverk eller de ulike regelverkseierens nåværende prioriteringer. Det spesialiserte etterretningsmiljøet viser spesifikt til at forsendelser på avfallsområdet stanses med utgangspunkt i kriterier som *ikke* inngår i Miljødirektoratets nåværende kontrollprioriteringer.

Det gjenstår et stort arbeid med å fase ut Tolletatens sentrale masker

Høsten 2020 ble det satt ned en arbeidsgruppe i Tolletaten som skulle evaluere etatens sentrale masker. Arbeidsgruppen skulle som en del av dette arbeidet gi anbefalinger om hvordan Tolletaten kan endre maskesystemet for å redusere antall deklarasjoner som stanses, samtidig som endringene ivaretar positive treff. Den sentrale masken som er omtalt i 6.3.1, ble særskilt behandlet i evalueringen, og den ble også fremhevet som den sentrale masken som årlig stanser flest deklarasjoner.¹⁵⁰

I sluttrapporten av 11. februar 2021 anbefalte arbeidsgruppen at flere av de sentrale maskene skulle fases ut og erstattes med nasjonale masker, som i større grad treffer kontrollverdige deklarasjoner. Arbeidsgruppen pekte på at dette ville bidra til vesentlige ressursbesparelser for Tolletaten, men også for næringslivet, som langt sjeldnere vil oppleve at forsendelser blir unødvendig stanset av etatens maskekontroll.

I intervju opplyste det spesialiserte etterretningsmiljøet at de per januar 2022 ikke hadde fått de systemtilgangene de trengte for å finne ut hvilke kriterier som ligger til grunn for de sentrale maskene, og redigere dem. Dermed hadde de heller ikke startet arbeidet med å følge opp anbefalingene fra arbeidsgruppen, og de sentrale maskene stanset derfor fortsatt et stort antall deklarasjoner.

I april 2022 utdypet ledelsen i Tolletaten i intervju at de sentrale maskene, i motsetning til de nasjonale maskene, er «hardkodet» i TVINN. Ifølge Tolletaten innebærer dette at det spesialiserte etterretningsmiljøet heller ikke har muligheter til å redigere og spisse maskene, slik tilfellet er for de nasjonale maskene. For å gjøre de nødvendige endringene i de sentrale maskene kreves det derfor bistand fra IKT-utviklingsmiljøet i Tolletaten. Ifølge ledelsen har det over lengre tid vært et stort press på dette miljøet, men at arbeidet med å gå gjennom de sentrale maskene er satt i gang per april 2022.

I tillegg til det systemtekniske arbeidet som er beskrevet ovenfor, peker ledelsen i Tolletaten på at en gjennomgang av de sentrale maskene også innebærer en omfattende prosess og dialog med regelverkseierne. Tolletaten planlegger derfor å opprette dialog med de ulike regelverkseierne, inkludert Miljødirektoratet, i løpet av 2022 for å få klargjort hvilke kriterier de ønsker for restriksjonene innenfor deres respektive regelverksområder. Dette vil være nødvendig for å få til en riktig spissing av de sentrale maskene når det systemtekniske er på plass. Ledelsen i Tolletaten understreker at arbeidet er omfattende, og at det trolig vil pågå over flere år.

6.4.2 Det er tidkrevende å innhente dokumentasjonen som trengs for å utføre dokumentkontroll

Som nevnt i punkt 6.1.2 skal saksbehandleren i en dokumentkontroll innhente alle dokumenter det er henvisning til i deklarasjonen. Dokumentene som er knyttet til en deklarasjon, er imidlertid ikke vedlagt i TVINN, og saksbehandleren må derfor aktivt innhente relevante følgedokumenter fra deklaranten. Et kontrollmiljø opplyser i intervju at eksempler på slike dokumenter er tillatelser til å eksportere avfall,

¹⁵⁰ Tolletaten (2021) *Rapport sentrale masker*.

følgedokumenter for avfall eller protokoller for elektriske og elektroniske produkter (EE-protokoller) dersom forsendelsen er oppgitt å inneholde EE-gjenstander.

Et kontrollmiljø i vareførselsdivisjonen peker i intervju på at det kan være tidkrevende å hente inn dokumentasjonen som trengs for å gjennomføre en dokumentkontroll. Miljøet viser til at etterspurt dokumentasjon ikke mottas etter første forespørsel, noe som gjør at det går mye tid til å vente og purre for å få tilgang til de ulike dokumentene. Miljøet har en klar oppfatning av at dokumentkontrollen hadde gått raskere dersom deklarasjonen kunne – eller var pålagt – å legge dokumentene ved deklarasjonen allerede når den sendes inn i TVINN.

Ledelsen i Tolletaten opplyser i intervju at den er kjent med at det er tidkrevende å innhente nødvendig dokumentasjon. TVINN er et relativt gammelt system som ikke vil kunne utvides med løsninger som lar deklarasjonene legge ved all relevant dokumentasjon. Tolletaten viser til at de er i ferd med å utvikle et nytt fortollingssystem, og at en av mulighetene som vurderes, nettopp er slik funksjonalitet. Ledelsen i Tolletaten understreker for øvrig at det nye systemet ligger flere år frem i tid.

6.4.3 Dokumentkontroll alene er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport

Punkt 6.3 viser at Tolletatens kontroller på avfallsområdet i all hovedsak består av dokumentkontroller, og at få forsendelser blir tatt ut til fysisk kontroll.

Flere kilder i datainnsamlingen peker på at dokumentkontroller *alene* ikke er egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport. I intervju peker for eksempel flere kontrollmiljøer i Tolletaten på at dokumentkontroller er egnet til å fange opp formelle feil i deklarasjonen, men at de ikke kan avdekke avvik mellom deklarasjonen og den faktiske forsendelsen. Tolletaten og Miljødirektoratet har beskrevet denne problematikken i sine felles risikovurderinger for EE-avfall fra 2019.¹⁵¹ Ifølge risikovurderingene er myndighetenes kontrollerfaring «at det ofte deklarerer riktig når det gjelder hvilke type varer kontainerne inneholder, men at antall som deklarerer og tilstanden på produktene ikke stemmer med faktisk innhold».

Et kontrollmiljø i Tolletatens vareførselsdivisjon uttaler i intervju at Tolletaten burde gjennomføre flere fysiske kontroller enn i dag dersom etaten skal være i stand til å avdekke ulovlig avfallseksport. Et annet kontrollmiljø i vareførselsdivisjonen uttaler at en dokumentkontroll ikke viser forholdet mellom de deklarte varene og den reelle vareførselen. På avfallsområdet må det gjennomføres en fysisk kontroll for å vurdere om testprotokollen samsvarer med varene som eksporteres.

Ledelsen i Tolletaten opplyser i intervju at de delvis deler oppfatningen om at dokumentkontroller alene ikke er egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport. Tolletaten peker samtidig på at det er behov for å nyansere denne fremstillingen. Etter Tolletatens vurdering vil dokumentkontroller ofte være et effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse blant de de omtaler som *seriøse aktører*. Dette er typisk aktører fra den formelle avfallsbransjen som eksporterer store mengder avfall, og som ønsker å etterleve regelverket. Når det gjelder disse aktørene, vil oppfølging, veiledning og dokumentkontroller ifølge Tolletaten bidra til at et vesentlig volum med avfall blir eksportert i henhold til regelverket.

Når det gjelder *useriøse aktører*, mener imidlertid ledelsen i Tolletaten at dokumentkontroller alene ikke nødvendigvis er egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport. Dette er typisk aktører i den uformelle avfallsbransjen som eksporterer mindre volum av brukte produkter og avfall, og som har papirarbeidet i orden, men som ikke nødvendigvis har til hensikt å etterleve regelverket. Når det gjelder disse aktørene, vil det derfor i større grad være nødvendig med fysiske kontroller for å avdekke ulovlig avfallseksport. Tolletaten peker på at det i praksis er utfordrende for Tolletaten å identifisere slike aktører. De retter blant annet masker mot konkrete eksportører når det er grunn til mistanke, for eksempel fordi eksportøren har brutt regelverket tidligere, for å fange opp og kontrollere eventuelle

¹⁵¹ Tolletaten og Miljødirektoratet (2020) *Trusselvurdering: Eksport av EE-avfall til Vest-Afrika*.

nye forsendelser. Men ofte endrer slike aktører navn, bransje og modus, slik at de ikke blir fanget opp av maskesystemet.

Finansdepartementet viser i brev til at det er Tolletatens erfaring at dokumentkontroll gir et godt grunnlag for å vurdere ytterligere kontrolltiltak. Medarbeiderne i deklarasjonskontrollen har lokalkunnskap og kjennskap til spesifikke aktører og deklaranter, samt kunnskap om de ulike regelverk Tolletaten håndhever på grensen. Tolletaten mener derfor at dokumentkontroll er hensiktsmessig for å avdekke ulovlig avfallseksport. Dette utelukker imidlertid ikke at fysiske kontroller også er en viktig kontrollform.¹⁵²

6.4.4 Det er svakheter knyttet til dokumentasjonen som legges til grunn i kontroller av EE-produkter

Ved utførsel av brukte elektriske og elektroniske produkter er det krav om at en såkalt EE-protokoll skal følge forsendelsen. Dokumentasjonskravene ved utførsel av brukte EE-produkter omtales nærmere i faktaboks 3.

Faktaboks 3 Dokumentasjonskrav ved utførsel av EE-produkter (EE-protokoll)

Avfallsforskriften § 1-24 stiller krav om at brukte EE-produkter skal funksjonstestes før de kan føres ut av landet. Funksjonstesting skal utføres for hvert enkelt produkt før utførsel.¹⁵³ Forskriften stiller også krav til at EE-produktene skal være forsvarlig emballert og pakket, slik at de er beskyttet mot skader ved transport, lossing og lasting.

Avfallsforskriften stiller videre krav til dokumentasjonen som skal følge forsendelser av EE-produkter som skal føres ut av landet. I henhold til forskriften skal en såkalt EE-protokoll dokumentere funksjon for hvert enkelt produkt. Protokollen skal blant annet inneholde informasjon om

- hva slags type produkttype EE-produktet tilhører
- serienummer/produksjonsår, dersom dette finnes
- hvilke tester som er utført
- når testene er utført, og resultatene av disse
- hvem som har testet EE-produktene

I tillegg til EE-protokollen stiller avfallsforskriften krav til at annen dokumentasjon skal følge forsendelsen. Blant annet skal kopier av fakturaer, salgskontrakter eller annet som kan dokumentere at produktene er egnet for direkte ombruk, legges ved. Det skal også legges ved en erklæring om at sendingen ikke inneholder avfall.

Kilde: Avfallsforskriften

EE-protokollen er utgangspunktet for Tolletatens kontroll med utførsel av brukte EE-produkter. Dersom en utførselsdeklarasjon med EE-produkter blir gjenstand for dokumentkontroll, skal saksbehandleren etterspørre EE-protokollen.¹⁵⁴ Dersom EE-protokollen ikke oversendes, kan Tolletaten avslå deklarasjonen og nekte eksport. Tolletaten kan også nekte eksport dersom det ikke er tilstrekkelig samsvar mellom det som er oppgitt i EE-protokollen, og opplysninger i deklarasjonen.

Dersom saksbehandleren etter utført dokumentkontroll er usikker på eller har mistanke til forsendelsen, kan Tolletaten foreta en fysisk kontroll. I intervju peker flere kontrollmiljøer, både i Tolletatens vareførselsdivisjon og grensdivisjon, på at en fysisk kontroll av forsendelser med EE-produkter som regel vil ha et såkalt kvantumsfokus. Dette betyr at kontrollen er rettet mot å avdekke

¹⁵² Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 29. september 2022.

¹⁵³ Hvilken funksjonstest som skal gjennomføres, avhenger av EE-produktets opprinnelige formål og må som minimum inkludere testing av nøkkelfunksjoner.

¹⁵⁴ EE-protokollen legges ikke ved deklarasjonen automatisk. Saksbehandleren må derfor etterspørre den.

om antall produkter som er oppgitt i EE-protokollen og deklarasjonen, stemmer overens med det faktiske antallet i forsendelsen. I tillegg vurderer de pakking, stabling, sikring og hvordan varene ser ut i fysiske kontroller. I intervju har flere kontrollmiljøer i Tolletaten og Miljødirektoratet oppgitt at de ikke kontrollerer om andre opplysninger i EE-protokollen er korrekte, og at de ikke tester produktenes funksjonalitet.

Som nevnt i punkt 6.3 er det få deklarasjoner som går videre til fysisk kontroll. Det gjelder også forsendelser av EE-produkter. Dette innebærer at myndighetene i all hovedsak kontrollerer brukte EE-produkter ved å vurdere dokumentasjonen som eksportøren har sendt inn. Dersom en EE-protokoll foreligger og antall produkter stemmer overens med opplysningene i tolldokumentasjonen, blir som hovedregel forsendelsen godkjent for eksport.

Flere kilder i datainnsamlingen opplyser imidlertid at det er svakheter knyttet til dokumentasjonen som mottas ved eksport av brukte EE-produkter. Flere kontrollmiljøer i Tolletatens vareførselsdivisjon beskriver kvaliteten på EE-protokollene som veldig variert. Dette forklares delvis med at det ikke er noen krav til autorisasjon eller lignende for å utstede EE-protokoller. Eksportøren kan derfor utarbeide og fylle ut EE-protokollen for sin egen forsendelse. Miljødirektoratet viser til at de har anledning til å føre tilsyn med aktører som utsteder EE-protokoller. Dette er gjort i ett tilfelle siden kravet om EE-protokoll ble innført 1. januar 2016.

Et av kontrollmiljøene i Tolletaten peker også i intervju på at EE-protokollen, i likhet med andre dokumenter, ikke automatisk blir lagt ved deklarasjonen. Dette innebærer at EE-protokollen bare etterspørres ved en eventuell kontroll. Ifølge kontrollmiljøet betyr dette at Tolletaten ikke kan vite om en eksportør har fremskaffet protokollen før eller etter at kontrollen ble initiert.

I forbindelse med undersøkelsen har vi gått gjennom samtlige avfallsrelaterte saker som er anmeldt til påtalemyndighetene i perioden 2017–2021. Totalt fem saker som omhandlet ulovlig utførsel av EE-produkter, ble anmeldt. I fire av sakene leverte deklarasjonen inn EE-protokoll, men en fysisk kontroll avdekket at det var store avvik mellom det som var oppgitt i protokollen, og det forsendelsen faktisk inneholdt. I den femte forsendelsen hadde ikke eksportøren deklarerert noen EE-produkter, så disse ble først avdekket ved fysisk kontroll.

6.4.5 Flere forhold begrenser Tolletatens muligheter til å gjennomføre fysiske kontroller med avfall som eksporteres

Som beskrevet i punkt 6.4.3 er dokumentkontroll alene lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport. Dette innebærer at Tolletaten må gjennomføre fysiske kontroller for å være i stand til å avdekke slik kriminalitet. Gjennom datainnsamlingen er det identifisert flere forhold som per i dag begrenser Tolletatens muligheter til å gjennomføre fysiske kontroller med avfall som eksporteres.

Manglende konkretisering av tidsfrist for når opplysninger skal legges frem for Tolletaten gir utfordringer for kontrollen med utførsel via havn

I henhold til tolloven § 3-7 (1) plikter føreren av et fartøy å melde fra til tollmyndighetene om avreise før fartøyet forlater tollområdet. I lovens forskrift går det frem at føreren av fartøyet skal melde fra elektronisk til tollmyndighetene i god tid før avreisen. Når føreren melder fra, skal det legges frem fartøysdeklarasjon og lastedeklarasjon eller lastemanifest til tollmyndighetene. Dette omtales gjerne som en melde- og fremleggelsesplikt.¹⁵⁵

Flere kontrollmiljøer, både i Tolletatens vareførselsdivisjon og grensdivisjon, peker i intervju på at den manglende konkretiseringen av tidsangivelsen «i god tid før avreisen» i forskriftsteksten skaper

¹⁵⁵ Tollforskriften § 3-7-2.

utfordringer for å utøve tilstrekkelig kontroll med utførsler via havn. Ifølge kontrollmiljøene sendes opplysninger om last som skal eksporteres, ofte inn tett opp mot fartøyets avgangstidspunkt.

Kontrollmiljøene peker på at de er avhengige av å ha tilgang til opplysninger om lasten for å kunne identifisere kontrollverdige forsendelser. Det er spesielt relevant å sammenholde lastemanifestene, som inneholder informasjon om transportmidler og tilhørende gods ombord på fartøyet, med deklarasjonene som Tolletaten har godkjent. Hvis Tolletaten får tilgang til disse opplysningene for sent, må de enten gjennomføre kontrollen veldig raskt eller holde tilbake forsendelsen til neste avgang. Å holde tilbake en forsendelse er ifølge miljøene ofte problematisk, da det typisk er få ukentlige avganger. Det vil derfor gi eksportøren økte kostnader og i tillegg svekke vareflyten.

Når kontrollen må gjennomføres raskt, vil den i hovedsak gå ut på å kontrollere om det er samsvar mellom manifestets og deklarasjonens konteinernummer, og om det foreligger en godkjent utførselsdeklarasjon. I slike tilfeller er det ifølge kontrollmiljøene lite tid til å gjennomføre fysisk kontroll.

De samme kontrollmiljøene peker i intervju på at det er lettere å utøve tilstrekkelig kontroll med varer som importeres til Norge via havn. Dette skyldes at det i regelverket er angitt tydelige tidsfrister for når opplysninger må meldes inn til Tolletaten ved innførsel. Hovedregelen i tollforskriften¹⁵⁶ er at føreren av et fartøy plikter å melde fra elektronisk til tollmyndighetene om ankomsten minst 24 timer på forhånd. Tolletaten har dermed som oftest tilgang på informasjon fra lastemanifestene langt tidligere ved innførsel enn ved utførsel. Dette gir etaten mye bedre tid til å velge kontrollverdige forsendelser med utgangspunkt i lastemanifestene.

Ledelsen i Tolletaten opplyser i intervju at de er kjent med at manglende tidsangivelse knyttet til melde- og fremleggingsplikten gjør kontrollen av utførsel av avfall via havn særlig vanskelig. Tolletaten har generelt behov for informasjon om hva som eksporteres, på forhånd for å gjøre en kunnskapsbasert kontroll basert på etterretning. Når Tolletaten mottar informasjon om forsendelsene sent, blir grensepasseringene også mindre smidige for næringslivet. Næringslivet vil derfor også være tjent med tydeligere frister. Ifølge ledelsen i Tolletaten vil derfor en endring i regelverket i form av en konkret tidsfrist for når opplysninger om lasten skal sendes inn, gjøre utførselskontrollen og grensepasseringene mer effektive.

Faktaboks 4 Ny lovgivning for vareførsel og tollavgift

Stortinget vedtok i mars 2022 lov om innførsel og utførsel av varer og lov om tollavgift. De to nye lovene skal erstatte dagens tollov. Ifølge Finansdepartementet legges det opp til at de to nye lovene med forskrifter skal tre i kraft 1. januar 2023.

Det overordnede målet med de to nye lovene er å få et oppdatert lovverk som er tilpasset Tolletatens ansvarsområder etter oppgaveoverføringen til Skatteetaten. Dette skal skje både ved å synliggjøre etatens oppgaver etter eget regelverk og ved å klargjøre og forankre i loven at etaten også utfører oppgaver for en rekke andre myndigheter.

En fordeling av reglene om tollavgift og vareførsel i to lover skal legge til rette for at reglene på hvert av områdene (tollavgift og vareførsel) kan få en bedre struktur og bli mer oversiktlige. Blant annet er de oppgavene som tollmyndighetene utfører for andre myndigheter ved kontroll av den grensekryssende vareførselen, særskilt nevnt i formålsbestemmelsen i ny lov om vareførsel.

De nye lovene viderefører i stor grad tidligere bestemmelser i tolloven, men systematikken er noe endret. Det er også enkelte innholdsmessige endringer. Når det gjelder oppbygging og begrepsbruk, er blant annet bestemmelsene om plikter ved innførsel og utførsel av varer og de enkelte tollprosedyrer i større grad utformet etter mønster av tilsvarende regler i EUs tollkodeks.

Kilde: Finansdepartementet

¹⁵⁶ Tollforskriften § 3-3-1 (1) og (2).

Ledelsen i Tolletaten opplyser videre i intervju at etaten i 2022 har fått i oppdrag å utforme og fastsette forskrifter til den nye lovgivningen for vareførsel og tollavgift. Tolletaten sendte i mars 2022 forslag til forskrifter til de nye lovene på høring, med høringsfrist 13. juni 2022. Vi har i forbindelse med undersøkelsen gått gjennom lov om utførsel av varer og lov om tollavgift samt forslaget til forskrifter som er sendt på høring. Når det gjelder melde- og fremleggelsesplikten for fartøy ved utførsel, er det ikke gjort noen nærmere konkretiseringer av tidsfristen verken i den nye lovgivningen eller i forslaget til forskrifter.

Finansdepartementet opplyser i brev at Tolletaten ved behov kan holde transporten tilbake for å gjennomføre kontroller. Tolltjenestepersonene kan oppleve det å holde transporten tilbake som et inngripende tiltak, som man nødigg benytter seg av uten sterk mistanke om regelbrudd. Finansdepartementet viser til at Tolletaten mener regelverket gir nødvendig handlingsrom, og at det er Tolletaten som definerer «i god tid før avreise» i forbindelse med kontroller.¹⁵⁷

Eksempel på hvordan et større «kontrollvindu» kan styrke Tolletatens muligheter til å avdekke alvorlige saker

Vi har i datainnsamlingen blitt kjent med at en saksbehandler i Tolletatens vareførselsdivisjon har utviklet sin egen metodikk for å få et større «kontrollvindu» i utvelgelsen av forsendelser til fysisk kontroll på avfallsområdet.

Saksbehandleren kontakter, innimellom andre oppgaver, det ansvarlige rederiet dagen før fartøyet skal reise ut av Norge, og ber om å få tilgang til rederiets bookinglister.¹⁵⁸ Dette gjelder i hovedsak rederier for fartøy som skal reise fra én bestemt havn i Norge. Slik vi forstår det, er saksbehandleren alene om denne praksisen. Men Tolletaten er kjent med praksisen og arbeidsoppgavene er forankret i linjen, og valg av inngang til kontrollene har Tolletaten vurdert som hensiktsmessig.¹⁵⁹

Ifølge saksbehandleren er rederiets bookinglister relativt oppdatert og komplette dagen før avreise. Listene gir derfor en god oversikt over hvilke forsendelser som vil ankomme havnen det kommende døgnet for å lastes om bord i fartøyet. Siden saksbehandleren har tilgang på disse opplysningene én dag i forveien, har vedkommende tid til å foreta et risikobasert utvalg av forsendelser (basert på opplysninger om mengde, varetype oppgitt i deklarasjon, mottakerland oppgitt i deklarasjon, mv.).

Deretter anmoder saksbehandleren eventuelt kontrollmiljøet i grensdivisjonen som har ansvar for den aktuelle havnen, om å gjennomføre fysiske kontroller av forsendelsene. At kontrollanmodningen sendes én dag før avgang, gjør det mulig å ta ut en konteiner til kontroll *før* den er lastet om bord på fartøyet, noe som ivaretar behovet for effektiv vareflyt.

Riksrevisjonen har fått en oversikt over hvilke saker Miljødirektoratet overtok fra Tolletaten i perioden 2017–2021. Miljødirektoratet overtar bare de mest alvorlige sakene. Vi har også kartlagt kilden til sakene. Ovennevnte saksbehandler står bak sju av ti saker som Miljødirektoratet overtok fra Tolletaten i perioden 2017–2021.

Ledelsen i Tolletaten er kjent med arbeidet til den ovennevnte saksbehandleren. Tolletaten peker også på at saksbehandlerens kontroller gir en god indikasjon på hva tydeligere tidsfrister for innlevering av dokumentasjon og et større «kontrollvindu» ved utførsel vil innebære for etatens muligheter til å avdekke alvorlige brudd på regelverket for grensekryssende vareførsel.

¹⁵⁷ Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 29. september 2022.

¹⁵⁸ Dette er opplysninger Tolletaten ikke har tilgang til elektronisk, men som saksbehandleren klarer å oppdrive.

¹⁵⁹ Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 29. september 2022.

Tolletaten følger ikke opp at deklaranter oppgir reelt utførselssted, og dette skaper utfordringer for gjennomføringen av fysiske kontroller

Deklaranten oppgir stedet der en forsendelse skal passere grensen, i utførselsdeklarasjonen. Deklaranten plikter dessuten å melde fra til Tolletaten dersom noen av opplysningene i deklarasjonen, for eksempel om utførselssted, er feil.¹⁶⁰

I intervju peker flere kontrollmiljøer i Tolletatens vareførselsdivisjon på at etaten ikke praktiserer en streng oppfølging i tilfeller der utførselsstedet ikke er i samsvar med opplysningene i den godkjente deklarasjonen, og at dagens system i praksis er tillitsbasert. De samme miljøene peker på at dette er en svakhet i etatens prosedyrer som gjør det utfordrende å gjennomføre fysiske kontroller.

Dersom forsendelsen går ut et annet sted enn det som er oppgitt i den godkjente deklarasjonen, vil ikke vareførselsdivisjonens kontrollanmodning bli sendt til den delen av grensdivisjonen som kontrollerer den aktuelle havnen eller grenseovergangen. Et kontrollmiljø i Tolletatens vareførselsdivisjon viser i intervju til at dette har skjedd i flere tilfeller, og at Tolletaten da kan tilbakekalle forsendelsen dersom saken vurderes som vesentlig nok. Det kan for øvrig være krevende å få vurdert en sak som vesentlig nok uten at det er gjennomført noen form for fysisk kontroll. Dette fører igjen til at slike tilfeller i praksis ofte blir lagt vekk.

Ledelsen i Tolletaten peker i intervju på at det er klare krav om at deklaranter skal søke om å endre og omberegne deklarasjonen dersom utførselsstedet endres. Tolletaten presiserte at praksisen Riksrevisjonen har identifisert, er ikke ønskelig all den tid den blant annet begrenser etatens mulighet til å foreta fysiske kontroller. Samtidig presiserer Tolletaten at vareførselsdivisjonen anmoder om relativt få fysiske kontroller hvert år, noe som betyr at konsekvensene av at det oppgis feil utførselssted per i dag også er begrenset. Ledelsen i Tolletaten peker også på at etaten har hjemler til å sanksjonere overfor deklaranter som ikke møter til kontroll. På den andre siden sier et kontrollmiljø i Tolletaten at man bare kan tilbakekalle en forsendelse dersom saken vurderes som vesentlig nok, men at det er vanskelig å vurdere vesentligheten når det ikke er gjort noen fysisk kontroll. Dette fører til at Tolletaten ofte blir nødt til å legge bort disse sakene.

Manglende tidsfrist for når varer skal føres ut etter at deklarasjonen er godkjent gjør det vanskelig å gjennomføre kontrollaksjoner på landevei

I brev opplyser Finansdepartementet at det heller ikke er krav om at varene skal utføres i et tidsvindu etter at deklarasjonen er godkjent. Ved grensepassering på landevei gjør dette det vanskelig å gjennomføre målrettede kontrollaksjoner, fordi man ikke vet når varetypen eksporteres fra det aktuelle stedet.¹⁶¹

Mange grenseoverganger har ikke tilgang på verktøy for å utføre effektive, fysiske kontroller for å avdekke ulovlig avfallsforsendelser

Hensikten med en fysisk kontroll er å vurdere om det er samsvar mellom det som er oppgitt om type objekter, antall, størrelse, vekt mv. i deklarasjonen, og det som befinner seg i den faktiske forsendelsen.

¹⁶⁰ Tollforskriften § 4-11-1.

¹⁶¹ Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 29. september 2022.

Røntgenskanner vurderes å være det mest effektive verktøyet i fysiske kontroller av avfallsforsendelser

Flere kontrollmiljøer i Tolletatens vareførselsdivisjon og grensdivisjon opplyser i intervju at de mener at en røntgenskanner er det klart mest effektive virkemidlet når de skal gjennomføre fysiske kontroller med avfallsforsendelser.

De samme kontrollmiljøene og Miljødirektoratet opplyser at avfall i hovedsak føres ut av landet i containere og lastekjøretøy, og at disse ofte er fulle og tettpakket. Derfor vil det i praksis bare være mulig å få oversikt over hva som er innvendig, ved å skanne. Et skannerbilde gir en rask oversikt over antall og typen objekter som befinner seg inne i en container. Metoden viser også om en forsendelse er lastet og emballert på en trygg og forsvarlig måte. Denne informasjonen gjør det enklere å vurdere om opplysningene i deklarasjonen er riktige, og om forsendelsen inneholder tilstrekkelig med avfall til at Miljødirektoratet bør involveres i kontrollen.

Finansdepartementet bekrefter at skanner øker sannsynligheten for at regelbrudd kan avdekkes, men påpeker samtidig at dette er et kostbart verktøy.¹⁶²

Besiktigelse, lossing og tømning av last vurderes å være mindre egnede verktøy i fysiske kontroller av avfallsforsendelser

Flere kontrollmiljøer i Tolletatens vareførselsdivisjon og grensdivisjon peker i intervju på at andre former for fysiske kontroller enn skanning er dårlig egnet til å avdekke ulovlige avfallsforsendelser. Besiktigelse, det vil si en visuell inspeksjon av en forsendelse, egner seg ofte dårlig til å oppdage avvik mellom forsendelsen og det som er oppgitt i deklarasjonen. Grunnen er at inspektøren ofte får et svært begrenset inntrykk av det faktiske innholdet i en forsendelse, særlig dersom transportmidlet er tettpakket. I praksis vil en toller som oftest bare få åpnet og sett inn gjennom én containerdør under en besiktigelse. Bildet nedenfor viser et eksempel på hva en toller typisk vil se ved en besiktigelse av en container.

Ifølge Miljødirektoratet er direktoratets terskel for å overta en sak høyere dersom det ikke foreligger skannerbilder av en forsendelse. Begrunnelsen er at direktoratet da har mindre kunnskap om innholdet i containeren og potensielle regelverksbrudd.

Flere kontrollmiljøer i Tolletatens grensdivisjon viser i intervju til at det må gjøres nøye vurderinger av tjenestemenns sikkerhet når de skal foreta fysiske kontroller av forsendelser. Når en containerdør åpnes ved besiktigelse, kan det falle ut tunge gjenstander. Et av kontrollmiljøene opplyser at de av sikkerhetshensyn som hovedregel ikke iverksetter fysiske kontroller dersom en skanner ikke er tilgjengelig.

Tilsvarende sikkerhetsvurderinger begrenser mulighetene til å losse og tømme last. Flere kontrollmiljøer i Tolletatens grensdivisjon uttaler at det i praksis også er utfordrende og tidkrevende å finne et egnet sted for lossing og tømning av lastekjøretøy eller containere, da Tolletaten ikke har egne fasiliteter til slike formål ved utførselsstedene. Det kan typisk ta flere dager å tømme lastekjøretøy og containere, som ofte er fulle og tettpakket. Når tømning gjennomføres, skjer det derfor etter pålegg fra Miljødirektoratet. Da pålegger direktoratet eieren av varene å finne et egnet sted der transportmidlet tømmes med Miljødirektoratet til stede.

¹⁶² Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen 29. september 2022.



Bildene viser besiktigelse og røntgenskanning av samme konteiner. Ved skanning kan man se at konteineren blant annet inneholder tre biler. Foto: Tolletaten 2021

Bildene viser den samme forsendelsen. Det øverste bildet viser hva tollerne kan se ved besiktigelse. Det nederste bildet er et skannerbilde. I dette konkrete tilfellet viser skannerbildet at konteineren blant annet inneholder tre biler som det ikke var enkelt for tollerne å identifisere ved besiktigelse.

De fleste tollsteder har ikke tilgang på røntgenskanner

Ledelsen i Tolletaten opplyser i intervju at dette betyr at de fleste tollsteder per i dag ikke har tilgang på røntgenskanner. Dette inkluderer flere store grenseoverganger. Tolletaten peker samtidig på at en skanner er et kostbart verktøy, og at plasseringen av skannerne derfor er gjort ut fra en behovsvurdering. Dagens plassering av skannerne er ifølge ledelsen i Tolletaten valgt ut på bakgrunn av blant annet trafikkmengde og volum i vareførselen og geografiske variasjoner i risiko.

Ledelsen i Tolletaten peker i intervju på at dagens plassering av skannerne gjør at en stor del av vareførselen kan kontrolleres med dette verktøyet.

7 Reaksjoner

Tilsyn defineres som kontroll pluss reaksjon i tilsynsmyndighetenes retningslinjer. Reaksjoner kommer i to former: administrative reaksjoner og sanksjoner. Administrative reaksjoner er reaksjoner forvaltningen selv har myndighet til å iverksette for å følge opp et lovbrudd. Politianmeldelse, som er Miljødirektoratets eneste sanksjonsvirkemiddel på området, gir påtalemyndigheten en mulighet til å vurdere om saken også burde få en strafferettslig reaksjon.

Administrative reaksjoner har som formål å endre en pågående atferd og er ikke å anse som straff. Dersom det avdekkes alvorlige forhold, kan det reageres med både med administrative reaksjoner og straffesporet. Dette er ikke strid med forbudet mot dobbeltstraff.

7.1 Generelt om sanksjonering av miljøkriminalitet

FNs miljøprogram (UNEP) og Interpol anslår at miljøkriminalitet er verdens fjerde største illegale økonomi, etter narkotikahandel, forfalskningskriminalitet og menneskehandel.¹⁶³ I Norge er miljøstrafferetten et av rettsområdene som har utviklet seg mest de siste tiårene. Strafferammene er skjerpet, og det er i mange tilfeller innført nytt regelverk. Høyesterett har også fattet flere prinsipielle avgjørelser som har gjort håndhevelsen mer effektiv.¹⁶⁴ Siden 2000-tallet har domstolene i økende grad benyttet ubetinget fengselsstraff. Høyesterett har i flere saker vist til at det er allmennpreventive grunner til at det burde reageres sterkt på miljøkriminalitet.¹⁶⁵ Strafferammen for ulovlig avfallseksport har i denne tidsperioden økt fra tre måneders fengsel til to år.¹⁶⁶ Også Riksadvokatens årlige prioriteringsrundskriv understreker hvor viktig det er å bekjempe miljøkriminalitet.¹⁶⁷

Miljøkriminalitet skiller seg fra en del annen kriminalitet ettersom det ikke er enkelt å identifisere hvem som er offer for overtredelsen. Det er også vanskelig å påvise konkrete skadefølger av overtredelsene. I forurensningslovens forarbeider legges det vekt på at utslipp i de fleste tilfeller drives ut fra rasjonelle overveielser, og handlingsvalgene vurderes ut fra hvilke konsekvenser ulike alternativer kan få.¹⁶⁸ I tillegg til slurv og likegyldighet ligger det ofte en kalkulert vurdering av fordelene og risikoen ved regelbrudd. Avfall kan ha en negativ verdi. Dette innebærer at korrekt behandling av avfallet har kostnader. Ved å ta snarveier og unngå korrekt behandling kan kostnadene kuttes. I tillegg kan materialer i avfallet som har stor verdi, utvinnes i land som ikke har samme krav til behandling av avfall.¹⁶⁹

I stortingsmeldingen om miljøkriminalitet står det at anmeldelser burde begrenses til de mest alvorlige overtredelsene, der det er nødvendig å markere at samfunnet ser alvorlig på lovbruddet. Samtidig er det mange saker som isolert sett er av mindre miljømessig betydning, men som samlet sett medfører et betydelig problem.¹⁷⁰

¹⁶³ Interpol og UNEP (2016) *The Rise of Environmental Crime*.

¹⁶⁴ Høviskeland, Hans Tore (2016) *Miljøkriminalitet i høyesterettspraksis de siste 15 år*.

¹⁶⁵ Se Rt. 2004 s. 1645 (saltlaggdommen), Rt. 2011 s. 10 (Ofrenes-dommen), Rt. 2011 s. 31 (Kvernstad-dommen), Rt. 2012 s. 65 (Vest Tank-dommen) og Rt. 2015 s. 44 (lakselusdommen).

¹⁶⁶ Prop. 64 L (2014–2015).

¹⁶⁷ Riksadvokaten (2022) *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022*.

¹⁶⁸ Ot.prp.nr 11 (1979–80), s. 71.

¹⁶⁹ Meld. St. 19 (2019–2020).

¹⁷⁰ Meld. St. 19 (2019–2020).

7.2 Nærmere om sanksjonering av ulovlig avfallseksport

Miljødirektoratets skal forebygge, avdekke og eventuelt bidra til å avhjelpe, brudd på miljøregelverket.

¹⁷¹ Etter at den forvaltningsmessige oppfølgingen er avklart er det påtalemyndigheter som gjør eventuell straffeforfølgning.

I politiet er Økokrim den sentrale enheten for etterforskning og påtale av miljøkriminalitet. I tillegg skal Økokrim yte bistand til politidistriktene og bidra til kompetansebygging og kompetansedeling.¹⁷² I mange saker som omhandler miljøkriminalitet, har politidistriktene selv ansvaret for etterforskning og påtale. Sakene Økokrim etterforsker, er gjerne store i omfang, av prinsipiell betydning eller har forgreininger til utlandet. Dette kommer av påtaleinstruksens § 35-4 og § 35-5. I intervju sier Økokrim at «Harrier»-saken, som omtales nærmere i punkt 8.4.1, er et eksempel på en type sak Økokrim har ansvaret for, mens saker om eksport av EE-avfall ofte håndteres av politidistriktene.

7.2.1 De alvorlige avvikene som avdekkes gjennom tilsyn, anmeldes

I henhold til Miljødirektoratets tilsynsstrategi skal regelverksbrudd følges opp med en rask reaksjon, og ved alvorlige avvik skal politianmeldelse alltid vurderes. I de tilfellene der man vurderer å anmelde et forhold, tar ansvarlig seksjon initiativ til et reaksjonsmøte der juridisk seksjon også deltar. Hensikten med et reaksjonsmøte er å legge en plan for oppfølgingen av aktører som har begått alvorlige eller gjentatte brudd på regelverket. Formålet er å sikre etterlevelse av regelverket og vurdere om en sak er aktuell for straffereaksjon.

I perioden 2017–2021 anmeldte Miljødirektoratet de fleste alvorlige avvik som ble avdekket når det gjaldt eksport av avfall. Riksrevisjonens gjennomgang av Miljødirektoratets tilsyn viser at seks av ni alvorlige avvik som ble avdekket, ble anmeldt til påtalemyndigheten.¹⁷³ Saksgjennomgangen viser videre at fem av ti saker som Miljødirektoratet overtok fra Tolletaten, ble politianmeldt.

I intervju beskriver Økokrim Miljødirektoratets anmeldelser som godt gjennomarbeidet. På forhånd har Miljødirektoratet gjerne brukt mye tid på å samle inn bevis og klargjøre jussen. I noen tilfeller synes imidlertid Økokrim at Miljødirektoratet bruker lang tid på skrive anmeldelsene. Dette fører til at etterforskningen starter senere.

7.2.2 Til sammen åtte anmeldelser i perioden 2017–2021

I årene 2017–2021 ble det anmeldt åtte tilfeller av ulovlig avfallseksport, jf. figur 11. Av disse ble fem anmeldt i 2021. Sakene som ble anmeldt i 2017–2019, gjaldt utrangerte biler (én sak) og ulovlig eksport av skip (to saker).

Alle de fem sakene som ble anmeldt i 2021, gjaldt ulovlig eksport av EE-avfall. Som tidligere nevnt har tilsynene fra 2019 i stadig større grad blitt rettet mot eksport av EE-produkter. Til sammenligning anmeldte Miljødirektoratet i perioden 2009–2020 to saker som gjaldt EE-avfall.¹⁷⁴

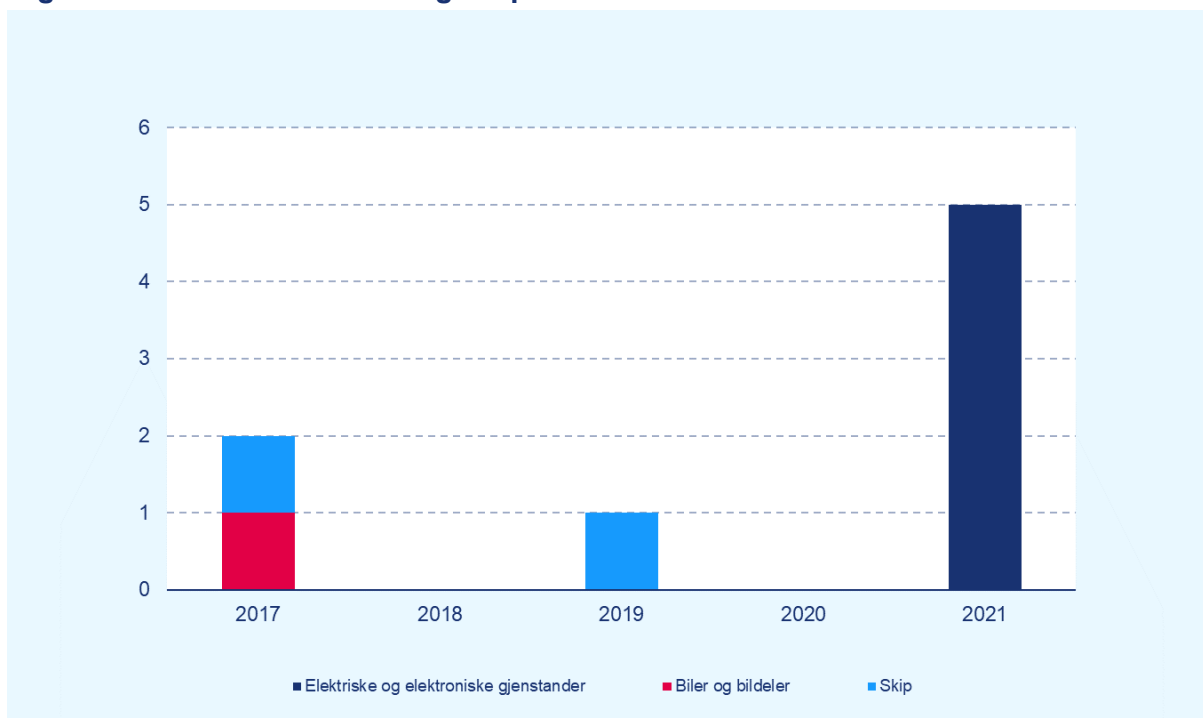
¹⁷¹ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2022.

¹⁷² NOU (2017: 11), s. 32.

¹⁷³ Anmeldelsestallene og tallene fra saksgjennomgangen harmonerer ikke helt. Dette skyldes at en anmeldelse fra 2017 hadde tilsyn i 2016 og derfor ikke var med i saksgjennomgangen. Og i ett tilfelle har Miljødirektoratet anmeldt selv om de ikke fant avvik i tilsynet, fordi virksomheten begikk lovbrudd etter tilsynet.

¹⁷⁴ Meld. St. 19 (2019–2020) refererer til to anmeldelser i årene 2009–2019. Saksgjennomgangen viser at ingen forhold ble anmeldt i 2020.

Figur 11 Anmeldelser av ulovlig eksport av avfall



Kilde: Riksrevisjonens saksgjennomgang av Miljødirektoratets tilsyn i 2017–2021 og en oversikt over Miljødirektoratets anmeldelser

Miljødirektoratet har, særlig siden 2020, prioritert kontroll av EE-avfall i samarbeid med Tolletaten.¹⁷⁵ I takt med at de har brukt mer ressurser på kontrollene av EE-forsendelser, har de også avdekket flere saker som er aktuelle for anmeldelse. Sammenlignet med andre avfallsfraksjoner er det enklere å håndheve regelverket ved eksport av EE-avfall. Dette omtales nærmere i punkt 7.3.4.

Av forholdene Miljødirektoratet har anmeldt, har seks endt med domfellelse, én er per 9. september 2022 under etterforskning, og én er henlagt.¹⁷⁶

7.3 Årsaker til at det ikke sanksjoneres mer

Vi har i undersøkelsen sett på årsaker til at det er et begrenset antall anmeldelser, til tross for at ulovlig avfallseksport er erkjent som et omfattende problem.

7.3.1 Det genereres få saker gjennom tilsyns- og kontrollarbeid

En forutsetning for å sanksjonere regelverksovertredelser er at myndighetene får kunnskap om lovbruddet.

Det avdekkes få alvorlige avvik i Miljødirektoratets tilsyn med avfallsaktører

I Økokrims trusselvurdering for 2022 står det at avfallsbransjen er en bransje med særlig stor risiko for miljøkriminalitet. Det er dyrt å håndtere avfall korrekt, og det er økonomiske incentiver til å ta snarveier. En rapport fra EU-kommisjonen i 2021 viser at de viktigste driverne for ulovlig avfallshåndtering er legitime virksomheter som ønsker å kutte kostnader.¹⁷⁷ Miljødirektoratet har ikke

¹⁷⁵ Alle versjonene av Miljødirektoratets veiledere ved kontroll av avfall til Tolletaten fra 2020 til 2021.

¹⁷⁶ Miljødirektoratets kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, vedlegg brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2022.

¹⁷⁷ European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs (2021) *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses: final report*, s. 43.

anmeldt noen saker som dreier seg om ulovlig eksport av avfall som er deklartert som avfall, i løpet av perioden 2017–2021.

Miljødirektoratets egne tilsyn gjennomføres ofte nær avfallskilden. Ifølge Miljødirektoratet gir dette mulighet til å kontrollere om produsenten/eksportøren klassifiserer avfallet korrekt og hvilke rutiner de har for å sikre at det håndteres korrekt. Det gjør også at Miljødirektoratet kan avdekke avfall som eksporteres ulovlig, for eksempel ved at det deklarerer som et produkt.¹⁷⁸

Gjennomgang av virksomhetenes egenkontroll inngår i de fleste av Miljødirektoratets tilsyn. Økokrim sier i intervju at de har sett flere saker der egendeklaringen ikke samsvarer med den reelle aktiviteten. Økokrim peker på at forvaltningen i et selvdeklaratorisk system burde være opptatt av å reagere på tilfeller der dokumentasjonen og innrapporteringen er feil, for å sikre at deklaratene oppgir riktige opplysninger.

I Miljødirektoratets tilsyn med aktører på avfallsområdet kontrolleres som regel internkontroll i tillegg til overholdelse av regelverket for eksport av avfall.¹⁷⁹ Internkontroll, som er en særnorsk regulering, er et viktig virkemiddel som skal bidra til at næringslivet jobber forebyggende for å unngå hendelser som kan føre til helse- eller miljøskade.¹⁸⁰ I stortingsmeldingen om miljøkriminalitet trekkes internkontrollen frem som en årsak til at norske myndigheter bruker relativt lite ressurser på tilsyn med virksomheter sammenlignet med sammenlignbare land.¹⁸¹ Som vi redegjorde for i punkt 5.5.1, skal internkontrollen være fullstendig fraværende for at internkontrollavviket alene skal regnes som alvorlig.

Tolletatens deklarasjonskontroll leder til få fysiske kontroller

For å påvise ulovlig avfallseksport må den deklarte vareførselen vurderes opp mot den faktiske vareførselen, noe som forutsetter fysisk kontroll. Som nevnt i punkt 6.3.2 gjøres det få fysiske kontroller. I årene 2019–2021 resulterte mellom 10 og 21 avfallsrettede maskeutslag i en fysisk kontroll. Selv om det ved maskeutslag anmodes om fysisk kontroll, gjennomføres slike kontroller sjelden (13 av 374 i 2021).

7.3.2 Overtredelser utredes i flere tilfeller ikke med tanke på å vurdere anmeldelse

Ved en regelverksovertredelse er kravene til at det foreligger objektive holdepunkter for at loven er brutt, strengere hvis man skal politianmelde forholdet enn hvis man skal fatte et forvaltningsvedtak. Når det gjelder beviskravene, er det altså klare forskjeller mellom straffeprosessen og forvaltningsprosessen. For at noen skal kunne dømmes i en straffesak, må det bevises utover enhver rimelig tvil at grunnlaget for tiltalen har funnet sted.¹⁸² Miljødirektoratet utreder i mange tilfeller forholdene bare så langt det er nødvendig for at de skal kunne fatte de forvaltningsvedtakene som er aktuelle. Dette kan føre til at de ikke har nok informasjon til å anmelde forholdene. I det følgende skal vi se nærmere på Miljødirektoratets saksoppfølging når det avdekkes ulovlig eksport, enten av utenlandske myndigheter eller av Tolletaten.

Ulovlige avfallsforsendelser som stanses i utlandet, er ikke sanksjonert

Ulovlige avfallsforsendelser sendes sjelden direkte fra Norge ut av OECD. Forsendelser går ofte via transitt i Sverige, Danmark, Tyskland, Nederland og Belgia før de sendes videre med skip.¹⁸³

Når forsendelser stanses av myndighetene i mottaker- eller transittlandene, blir norske og utenlandske myndigheter enige om riktig avfallsklassifisering og reaksjonsform. Hovedregelen er at forsendelsen

¹⁷⁸ Miljødirektoratets kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, vedlegg brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2022.

¹⁷⁹ Miljødirektoratets kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, vedlegg brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2022.

¹⁸⁰ Meld. St. 19 (2019–2020).

¹⁸¹ Meld. St. 19 (2019–2020).

¹⁸² Prop. 62 L (2015–2016), kapittel 19.1.

¹⁸³ Miljødirektoratet m.fl. (2019) *Mandat og styringsdokument: Myndighetsgruppe – ulovlig eksport av EE-avfall og kjøretøy*.

skal returneres til avsenderlandet. Det er også mulig å velge andre løsninger. Én løsning kan være at avfallet behandles i mottakerlandet. Dersom mottakerlandet har gode anlegg for å behandle det aktuelle avfallet, kan dette tale for en slik løsning.¹⁸⁴

Tabell 4 Årsaker til at forsendelser stanses i utlandet

Type forsendelse eller årsak til at den ble stanset i utlandet	Antall forsendelser
Forsendelse uten dokumentasjon	17
Feil utfylt dokumentasjon	15
EE- og bilavfall uten dokumentasjon eller samtykke	11
EE-avfall uten dokumentasjon eller samtykke	8
Bilavfall uten dokumentasjon eller samtykke	7
Meldepliktig avfall sendt som grønncistet avfall	5
Meldepliktig avfall uten samtykke	4
Årsak ikke registrert	2
Avfallet er radioaktivt	2
Skip til opphugging uten tillatelse	1
Sum forsendelser	72

Kilde: Miljødirektoratets oversikt over forsendelser som stanses i utlandet

I perioden 2018–2020¹⁸⁵ har Miljødirektoratet registrert 72 henvendelser fra utenlandske myndigheter om avfallsforsendelser som er stanset i utlandet. I flere tilfeller er det oppdaget meldepliktige avfallsforsendelser, som EE-avfall og utrangerte biler. Flere av forsendelsene som er stanset i utlandet, gjelder fraksjoner som Miljødirektoratet har anmodet Tolletaten om å ikke prioritere. Dette gjelder blant annet bilavfall, plast, tekstiler og trevirke.

I saker hvor en norsk forsendelse er stanset i utlandet, har Miljødirektoratet dialog med myndighetene i det aktuelle landet om reaksjonsform. Hovedregelen er at det er landet som avfallet sendes fra, som skal velge reaksjonsform.¹⁸⁶ Miljødirektoratet har ikke anmeldt noen av sakene der norske ulovlige avfallsforsendelser er stanset i utlandet.

Miljødirektoratet har imidlertid flere ganger vurdert om de skal reagere på overtredelser med politianmeldelse. Fire ganger har de ifølge juridisk seksjon i Miljødirektoratet hatt reaksjonsmøter for å diskutere om det er hensiktsmessig å anmelde forholdet. I alle tilfellene vurderte de at det ikke var hensiktsmessig.

Ifølge juridisk seksjon i Miljødirektoratet er det flere årsaker til at direktoratet valgte å ikke anmelde disse forholdene. Det var uklart hvem som var ansvarlig eksportør, i ett tilfelle hadde det eksporterte avfallet små miljøkonsekvenser, og i noen tilfeller var det usikkerhet knyttet til innholdet i

¹⁸⁴ Intervju med seksjon for sirkulær økonomi i Miljødirektoratet, 13. desember 2021.

¹⁸⁵ Oversikten over saker som ble stanset i utlandet fra 2017, inneholdt bare tre saker. Det er uklart om disse tre sakene faktisk ble stoppet i utlandet, eller av norsk toll. Vi valgte derfor bare å se på perioden 2018–2021. Vi har også holdt utenfor henvendelser om sju forsendelser i perioden 2018–2021 som ikke var ulovlige.

¹⁸⁶ Intervju med seksjon for sirkulær økonomi i Miljødirektoratet, 13. desember 2021.

forsendelsene. Når det gjelder den sistnevnte årsaken, kan Miljødirektoratet gjennomføre egne tilsyn med forsendelsene når de returneres til Norge.

Ifølge Miljødirektoratet kan det i de mest alvorlige sakene være relevant å gjennomføre kontroll av forsendelser som returneres til Norge. Miljødirektoratet har imidlertid ikke kontrollert noen av konteinerne som er stanset i utlandet i årene 2017–2021. Seksjonen som har ansvar for å håndtere disse forsendelsene, har i noen tilfeller formidlet til tilsynsseksjonen at det kan være behov for å gjennomføre en fysisk kontroll. De to seksjonene har diskutert behovet for å gjennomføre tilsyn, men har i de aktuelle sakene konkludert med at et tilsyn ikke vil tilføre saken noe mer.

Juridisk seksjon sier i intervju at jobben som utenlandske myndigheter har gjort med å skaffe bevis, kan være en mulig årsak til at forsendelser som er stanset i utlandet, ikke har vært anmeldt. Det kan hende at bevisene ikke har vært gode nok til å vurdere om saken er alvorlig, eller at de utenlandske myndighetene har vurdert sakene annerledes enn de norske. Dette kan bety at det ikke er objektive holdepunkter for at det foreligger lovbrudd i sakene, slik at straffesporet ikke kan følges.

Miljødirektoratet følger opp et mindretall av regelverksovertredelsene som Tolletaten avdekker

Regelverksovertredelser som Tolletaten avdekker, kan følge to spor. Når Miljødirektoratet overtar saksoppfølgingen fra Tolletaten kan de pålegge tømming av konteineren og eventuelt anmelde forholdet til påtalemyndighetene.¹⁸⁷ I de tilfellene der Miljødirektoratet ikke overtar saken, men en forsendelse bryter med regelverket, skal Tolletaten nekte eksport. Da kan eksportøren rette opp eventuelle regelverksbrudd og forsøke å eksportere på nytt. Miljødirektoratet har ingen videre oppfølging av disse sakene.

Flere av miljøene i Tolletaten som er intervjuet i forbindelse med undersøkelsen, har også påpekt at konsekvensene for eksportører som avsløres, i praksis er begrensede. Den høye terskelen for å anmelde lovbrudd fører til at utfallet i de fleste saker er at Tolletaten stanser forsendelsen og eventuelt nekter eksport.

I perioden januar 2020 til 31. desember 2021 registrerte Miljødirektoratet 78 henvendelser fra Tolletaten som gjaldt mulig ulovlig avfallseksport, og 97 saker som gjaldt felles kontrollaksjoner med Tolletaten (i alt 175 saker). I 45 av disse sakene ble eksport nektet på grunn av regelverksovertredelse. I 8 av de registrerte henvendelsene overtok Miljødirektoratet saksoppfølgingen. Sakene som Miljødirektoratet ikke overtok, gjaldt blant annet antatt ulovlig eksport av elektriske motorer, biler som Tolletaten mistenkte var ødelagt, og EE-avfall.

Det er flere forhold som avgjør om Miljødirektoratet overtar saksoppfølgingen fra Tolletaten. Miljødirektoratet ønsker bare å følge opp de mest vesentlige sakene siden det er svært ressurskrevende å overta saksoppfølgingen.

Et av forholdene som avgjør om Miljødirektoratet overtar saksoppfølgingen fra Tolletaten, er dokumentasjonen som Tolletaten har gjort på forhånd. Miljødirektoratet ønsker seg skannede bilder av en konteiner. Det er nødvendig å tømme en konteiner for å skaffe objektive holdepunkter for at loven er brutt. Dette er en forutsetning for å kunne anmelde forholdet, men tømmingen er svært tidkrevende. Miljødirektoratet anslår at tømming av en konteiner innebærer minst ett ukesverk med arbeid.¹⁸⁸ Med skannede bilder er eventuelle overtredelser sannsynliggjort før konteineren tømmes, og dette senker terskelen for å overta saksoppfølgingen.

¹⁸⁷ Forurensningsloven § 50 og § 51.

¹⁸⁸ Intervju med seksjon for industritilsyn i Miljødirektoratet, 27. januar 2022.

Som nevnt i punkt 6.4.5 har ikke Tolletaten skannere på viktige utfartsårer fra Norge. Dette gjør det mindre sannsynlig at Miljødirektoratet overtar saksoppfølgingen av regelverksovertredelser som oppdages på disse tollstasjonene. Alternativet til skanning er at Tolletaten gjør en besiktigelse. Dette kan også avdekke ulovlig eksport, men omfanget av ulovligheten er vanskeligere å fastslå. Regelverksovertredelsene som Tolletaten avdekker ved besiktigelse, ender oftere med eksportnekt, og overtredelsen blir ikke sanksjonert.

7.3.3 Miljødirektoratet mottar ikke fullstendig informasjon fra Tolletaten om mulige gjengangere

Den ulovlige eksporten av EE-avfall utføres ifølge Miljødirektoratet i mange tilfeller av gjengangere.¹⁸⁹ Økokrim sier i intervju at hvorvidt regelverksovertredelser begås av gjengangere, er av betydning for om forhold skal anmeldes er ikke. De forutsetter derfor at forvaltningsetatene registrerer overtredelser som ikke sanksjoneres, i tilfelle overtredelsene gjentas.

Miljødirektoratet har foreslått at Tolletaten kan opprette kontrollmasker som er knyttet til eksportøren når de nekter eksport.¹⁹⁰ Da vil Tolletaten varslet hvis vedkommende forsøker å eksportere varer på nytt. Seksjonen som har ansvar for å opprette masker, opplyser i intervju at de bare mottok én anmodning om å opprette en maske i et slikt tilfelle i 2021. Anmodningen kom på initiativ fra en tjenesteperson som utførte dokumentkontroll av en deklarasjon der dokumentasjonen manglet.

For å følge med på mulige gjengangere ønsker Miljødirektoratet informasjon om avfallskontrollene som Tolletaten foretar.¹⁹¹ Miljødirektoratet utarbeidet i 2021 en rapporteringsløsning som går ut på at Tolletaten løpende skal rapportere om utførte avfallskontroller, uavhengig av om eksporten nektes eller tillates. Løsningen ble utarbeidet fordi det ikke var mulig å hente ut fullstendige oversikter over forsendelser som er kontrollert med tanke på avfall fra Tolletatens systemer. Løsningen har imidlertid i liten grad blitt brukt. Per januar 2022 har Tolletaten rapportert inn at grensedisjonen har utført totalt tre avfallskontroller, hvorav siste registrering er fra april 2021. Vareførselsdivisjonen har rapportert om kontroller frem til mai 2021.

Ledelsen i Tolletaten opplyser i intervju at de ikke vet hvorfor grensedisjonen ikke har registrert inn kontroller i denne løsningen etter april 2021, men antar at det reelle kontrollvolumet er høyere enn det som går frem av Miljødirektoratets rapporteringsløsning. Tolletaten peker samtidig på at etatens nye kontrollstøttesystem fremover vil gi bedre oversikt over de faktiske kontrollene som grensedisjonen utfører.

Ifølge Miljødirektoratet mottar informasjon om mulige gjengangere fra andre kilder. Direktoratet registrerer hvem som er eksportør i sakene der Tolletaten henvender seg til Miljødirektoratet. Direktoratet har også oversikt over eksportører i eksportene som blir stanset av utenlandske myndigheter. Samarbeidsgruppa for EE-avfall, som en Miljødirektoratet er en del av, har også utarbeidet en liste over risikoaktører på området.¹⁹²

7.3.4 Det er vanskelig å sanksjonere brudd på grunn av utydelig regelverk

Det følger av *legalitetsprinsippet*¹⁹³ at en anmeldelse må ha hjemmel i lov. Lovbestemmelsen må videre være tydelig og klar slik at det er forutberegnelig når en sanksjon kan ilegges. *Klarhetskravet* i

¹⁸⁹ Miljødirektoratet (2021) *Forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr - forurensningsloven og produktkontrollloven*.

¹⁹⁰ Alle versjonene av Miljødirektoratets veiledere ved kontroll av avfall til Tolletaten fra 2020 til 2021.

¹⁹¹ Miljødirektoratet (2020) *Veileder ved kontroll av avfall for Tolletaten*.

¹⁹² Miljødirektoratets kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, vedlegg brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2022.

¹⁹³ Legalitetsprinsippet er prinsippet om at ingen kan straffes uten lov. Prinsippet er lovfestet i Grunnloven § 96, 97, 98 og 113 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen art. 7.

jussen innebærer at det må gå tydelig frem i loven hvilke handlinger eller unnlatelser som kan føre til en sanksjon ved overtredelse.¹⁹⁴

Juridisk seksjon i Miljødirektoratet sier i intervju at det er vanskelig å bruke avfallsbegrepet i strafferetten. Hvis det ikke er klart om en forsendelse er avfall, er det heller ikke klart at man har brutt bestemmelsen som sier at det er straffbart å eksportere avfall i strid med grensekryssforordningen. Økokrim mener at det ikke er deres oppgave å føre saker hvor regelverket er uklart, i straffesporet. I de tilfellene har regelverkseier ansvar for å tydeliggjøre regelverket slik at det lar seg bruke i straffesporet.¹⁹⁵

Det står i forurensningsloven at det er straffbart å forsettlig eller uaktsomt eksportere avfall i strid med grensekryssforordningen. Bestemmelsen innebærer at Miljødirektoratet blant annet må vurdere følgende to forhold for å kunne si at en forsendelse er straffbar:

- om forsendelsen er avfall, og
- hvordan forsendelsen eventuelt bryter grensekryssforordningen.

Juridisk seksjon i Miljødirektoratet peker på at dagens grensekryssforordning er vanskelig å håndheve fordi den ikke er tydelig nok på hva som er ulovlige forsendelser. Ifølge seksjonen må forordningen være klarere og stille tydeligere krav dersom myndighetene skal klare å håndheve den for alle typer avfall.

Grensekryssforordningen er under revidering. Det er ventet at et nytt regelverk vil bli vedtatt tidlig i 2023. I forbindelse med denne revideringen har Miljødirektoratet kommet med en høringsuttalelse. I høringsuttalelsen skriver direktoratet at det er vanskelig å peke på at noe er ulovlig, og at dette skyldes

- at det er usikkerhet om hvordan avfall skal klassifiseres
- at forbudet mot eksport av avfall ikke er tydelig nok
- regelverkets kompleksitet¹⁹⁶

Nedenfor beskriver vi forholdene ved regelverket som gjør sanksjonering vanskelig. Regelverket gjør det også vanskelig å sanksjonere ulovlig opphugging av skip. Regelverksutfordringene som spesifikt gjelder for skip, beskrives i punkt 8.1.5.

Det er vanskelig å vurdere juridisk om noe er avfall, og å bruke avfallsdefinisjonen i strafferetten

Regelverket tillater eksport av brukte produkter, mens eksport av avfall i mange tilfeller er forbudt. Dermed er det viktig å kunne skille mellom avfall og brukte produkter for å konstatere og bevise om det foreligger et regelverksbrudd.

Ifølge juridisk seksjon kan den juridiske definisjonen av avfall gjøre det vanskelig å vurdere om det foreligger et lovbrudd. Avfallsdefinisjonen er i hovedsak felles for EU og EØS. Loven definerer avfall som løse gjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. Det sentrale begrepet i definisjonen er ifølge juridisk seksjon i Miljødirektoratet *kassert*. Definisjonen er skjønnsmessig og krever i utgangspunktet en vurdering av om noe er eller burde være kassert. Den samme gjenstanden kan for eksempel være et produkt eller avfall avhengig av om eieren har til hensikt å kaste eller bruke den. Rettspraksis i Norge og EU er å vurdere om noe er avfall etter objektive kriterier på om gjenstanden *fremstår* som kassert. Det går blant annet ut på å vurdere om

¹⁹⁴ NOU (2003: 15).

¹⁹⁵ Intervju med Økokrim, 10. mai 2022.

¹⁹⁶ Miljødirektoratet (2021) *Legislative proposal - revision of the Waste Shipment Regulation*.

det objektivt sett er en gjenstand som kan brukes til formålet sitt. Juridisk seksjon mener at disse vurderingene kan være kompliserte for mange typer avfall.

Å utnytte ressurser effektivt er god økonomi, og det er et politisk ønske om å at materialene fra avfall skal gjenbrukes i størst mulig grad.¹⁹⁷ I tillegg til å definere avfall gir forurensningsloven en definisjon av et biprodukt og kriterier for når avfall opphører å være avfall.¹⁹⁸ Avfallsdefinisjonen, definisjonen av et biprodukt og kriteriene for når avfall opphører å være avfall, skal også legges til rette for at ressursene i avfallet skal kunne gjenvinnes og gjenbrukes.¹⁹⁹ Disse hensynene kan gjøre grensegangen mellom avfall og produkt utydelig.

Klima- og miljødepartementet sier i intervju at det ikke er mulig å entydig definere hva som er avfall. Hva som er avfall, avhenger av mange faktorer, blant annet hva som har verdi som ressurs (og som da kan handles med som en vare, ikke som avfall), og dette kan også endres over tid, blant annet gjennom nye tekniske muligheter.

Utydelige krav til klassifisering har bidratt til at Miljødirektoratet har nedprioritert kontrollen med andre typer avfall enn EE-avfall

Siden avfallsdefinisjonen er så vanskelig å anvende, må Miljødirektoratet ifølge juridisk seksjon konsentrere seg om de klare og tydelige sakene når de skal bruke en straffereaksjon. Seksjonen opplyser at ulovlig eksport av EE-avfall er enklere å kontrollere og straffeforfølge enn andre typer forsendelser. Grunnen til dette er at det ble innført nye, tydeligere regler for klassifisering av EE-avfall i 2015. Disse kravene kommer fra WEEE-direktivet og er tatt inn i avfallsforskriften § 1-24. Reglene handler om krav til testing, dokumentasjon og beskyttelse mot skader av grensekryssende EE-gjenstander. Hvis det ikke foreligger en protokoll som viser at EE-gjenstandene er testet, kan myndighetene konstatere at gjenstandene er avfall.

Kravene er imidlertid ikke like tydelige på andre områder. Miljødirektoratet peker på at et utydelig regelverk gjør det vanskelig å bevise brudd på regelverket for andre typer avfall enn EE-avfall, slik som bilavfall eller plast. Undersøkelsen viser at et utydelig regelverk påvirker hvilke typer avfall Miljødirektoratet og Tolletaten fører tilsyn med og anmelder. Juridisk seksjon opplyser at det ikke er mulig å fastsette et tydeligere nasjonalt regelverk for avfall. Grunnen til dette er at regelverket for eksport av avfall er harmonisert i EU.

Et utydelig regelverk bidrar til at saker om kjøretøy og bildeler ikke prioriteres eller anmeldes

Siden 2017 har Miljødirektoratets kontrollprioriteringer for Tolletaten blitt stadig snevrere, og avfallsfraksjonene som de anmoder Tolletaten om å prioritere, blir stadig færre. Siden september 2021 har Miljødirektoratet bedt Tolletaten om å nedprioritere kontrollen av biler og bildeler som mistenkes å være avfall, og utelukkende konsentrere seg om EE-gjenstander (se punkt 5.3.2). Juridisk seksjon opplyser at en av årsakene til at denne typen gjenstander ikke prioriteres, er at regelverket ikke er tydelig nok.

Miljødirektoratet skriver i et internt notat at åpenbart skadede eller veldig ødelagte biler er avfall. Men de fleste bilene som eksporteres, er ikke åpenbart avfall etter dagens regelverk.²⁰⁰ Juridisk seksjon peker på at det er spesielt krevende for myndighetene å vurdere om bildeler er avfall fordi det ikke stilles krav til testing og dokumentasjon av denne. Bildeler kan for eksempel tas ut av en bil som er avfall, og eksporteres bit for bit. Da anses disse som brukte bildeler med mindre man klarer å bevise

¹⁹⁷ Dette går blant annet frem av stortingsmeldingen om sirkulær økonomi (Meld. St. 45 [2916–2017]).

¹⁹⁸ Forurensningsloven § 27.

¹⁹⁹ EF 2008/98, Meld. St. 45 (2016–2017) og Prop. 72 LS (2021–2022).

²⁰⁰ Miljødirektoratet (2021) *Nedprioritering av kontroll med eksport av biler og bildeler*.

at de også er ødelagte. Å bevise dette er for ressurskrevende til at Miljødirektoratet velger å prioritere det.

I et notat skriver Miljødirektoratet at EU-kommisjonen vurderer å stille krav om et «skikket for vei»-sertifikat eller lignende i den kommende revideringen av ELV-direktivet.²⁰¹ Dette kan gjøre det enklere for Miljødirektoratet å håndheve eksport av bruktbiler.

Før Miljødirektoratet nedprioriterte biler i september 2021, ble Tolletaten bedt om å kontrollere forsendelser som kunne være biler, i tillegg til EE-gjenstander. Biler og bildeler var også en del av mandatet til den tverretatlige samarbeidsgruppen som jobber med ulovlig eksport av EE-avfall.

Vi har gått gjennom en oversikt Miljødirektoratet har ført over henvendelser fra Tolletaten og felles kontrollaksjoner. Gjennomgangen viser at Miljødirektoratet i 2020 og 2021 registrerte minst 55 saker fra Tolletaten som gjaldt kun kjøretøy og/eller bildeler som de mistenkte kunne være avfall. Miljødirektoratet har ikke overtatt eller anmeldt noen av disse sakene. I flere av sakene kommer det frem at det er vanskelig for Miljødirektoratet å vurdere biler. Tolletaten tillot for eksempel eksport av 13 biler med gjennomrustet karosseri og oljelekkasjer til Nigeria fordi det ifølge Miljødirektoratet var for ressurskrevende å vurdere om disse var avfall. I saken skrev Miljødirektoratet følgende:

«Det er krevende å vurdere om biler uten større skader eller synlige mangler er avfall eller produkt, og vi mener det ikke er hensiktsmessig å bruke mer tid på disse bilene for denne gang og dere kan la bilene eksporteres. Dersom forsendelsen også hadde inneholdt elektronikk, bilbatterier, kompressorer eller lignende, så ville vi kunnet prioritere å følge forsendelsen opp tettere.»

I 2017 anmeldte Miljødirektoratet en bilopphugger for ulovlig eksport og forsøk på ulovlig eksport av biler og bildeler. Da stanset direktoratet tre forsendelser fra samme eksportør med blant annet 13 halve biler og brukte bildeler. Eksportøren informerte om at katalysatorene som vedkommende sendte, skulle demonteres for å utvinne gull. Dette ga Miljødirektoratet objektive holdepunkter for å fastslå at forsendelsene var avfall.

En utydelig grense mellom grønnclasset og meldepliktig avfall påvirker kontrollprioriteringene og kan gjøre straffeforfølgning vanskelig

Seksjon for industritilsyn i Miljødirektoratet peker på at regelverket ikke tydeliggjør grensen mellom grønnclasset og meldepliktig avfall. Vanskelighetene med klassifiseringen er en av årsakene til at Miljødirektoratet så langt ikke har bedt Tolletaten om å prioritere kontroll av denne typen avfall på grensa. Ett eksempel er plastforpackninger. Regelverket sier at grønnclasset plast ikke skal ha for høy innblanding av uren plast i forpackningen. Da må Tolletaten og Miljødirektoratet vurdere hvor mye plast som er uren, og hvor stor andel som er for mye. Økokrim peker i intervju på at det utydelige skillet mellom grønnclasset og meldepliktig avfall kan gjøre straffeforfølgning vanskelig.

Ifølge Miljødirektoratet gjør regelverkets oppbygging og kompleksitet sanksjonering vanskelig

I Miljødirektoratets høringsuttalelse om revisjonen av grensekryssforordningen påpeker de at det er vanskelig å håndheve regelverket fordi det er komplekst, og fordi det ikke går tydelig nok frem hva som utgjør forbud.²⁰² De foreslår at man gjør forbud mot eksport av avfall til hovedregelen, mens forpackninger som følger kravene i forordningen, tillates som unntak fra hovedregelen.

I intervju peker juridisk seksjon i Miljødirektoratet på at forordningen i utgangspunktet er laget som en prosedyre for eksport og import av avfall, og ikke primært med tanke på håndhevelse. Forordningen

²⁰¹ EUs direktiv 2000/53/EF.

²⁰² Miljødirektoratet (2021) *Legislative proposal - revision of the Waste Shipment Regulation*.

legger likevel opp til at nasjonale myndigheter skal sanksjonere etter forordningen. Dette gjør den ved å si at et brudd på forordningen er straffbart.

At regelverket er komplekst, og at det ikke er enkelt å peke på nøyaktig hva som er ulovlig, vises i Miljødirektoratets anmeldelser på området.

Riksrevisjonen har gått gjennom tre anmeldelser av ulovlig eksport av avfall fra Miljødirektoratet. I alle anmeldelsene er det usikkert om avfallet er grønnlistet eller meldepliktig. Miljødirektoratet må derfor vise til de ulike prosedyrene og forbudene mot avfall som hver forsendelse bryter med. En av anmeldelsene gjelder for eksempel både forsendelser innenfor EU og utenfor OECD der direktoratet ikke vet om avfallet er grønnlistet eller meldepliktig. For å vise at forsendelsen uansett er ulovlig, må direktoratet derfor vise til og forklare forbudene og prosedyrene for eksport av avfall innenfor og utenfor OECD både for grønnlistet og meldepliktig avfall. I anmeldelsen viser Miljødirektoratet til en lang rekke bestemmelser både i forurensningsloven, grensekryssforordningen og forordningen om eksport av avfall utenfor OECD. Juridisk seksjon sier at det komplekse regelverket kan gjøre det vanskeligere for politiet å følge opp sakene om ulovlig avfallseksport som ikke er EE-avfall. Grunnen til dette er at det rettslige grunnlaget for anmeldelsene er vanskeligere å forstå for politiet. Til sammenligning er det enklere å følge opp et utslipp som fører til miljøskade, der hjemmelen går tydelig frem av forurensningsloven § 78.

7.4 Innføring av ytterligere sanksjonsvirkemidler

Miljødirektoratet opplyser i intervju at de i lang tid ikke har hatt nok virkemidler til å reagere på avfallsområdet. Reaksjonsmulighetene er særlig begrensede i saker hvor regelverket har blitt brutt, men hvor en anmeldelse ikke vil føre frem eller krever uforholdsmessig mye ressurser. I Miljødirektoratets lovforslag om innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammene fra 2017 skriver direktoratet at bare en svært liten andel av avdekkede brudd på forurensningsloven og produktkontrollloven sanksjoneres. Konsekvensen av dette er at straffebestemmelsene for mange typer lovbrudd fremstår som såkalte tomme trusler.²⁰³

Ifølge direktoratet vil tilgang på reaksjonsvirkemidler som i større grad sikrer at brudd på regelverket møtes med en reaksjon, øke den allmennpreventive effekten av direktoratets kontroll- og tilsynsvirksomhet. Siden 2014 har det blitt arbeidet med å innføre overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsloven. Fremdrift og status for dette arbeidet omtales nærmere i punkt 7.4.2.

7.4.1 Fravær av overtredelsesgebyr gjør det vanskelig å sanksjonere

Klima- og miljødepartementet har siden 2019 hatt hjemmel i forurensningsloven og produktkontrollloven til å fastsette forskrift om ilegging av overtredelsesgebyr. Brudd på regelverket om avfallseksport er blant områdene som kan forskriftsfestes.²⁰⁴ Per juni 2022 er hjemmelen ikke forskriftsfestet, og det er ikke åpnet for å ilegge overtredelsesgebyr for ulovlig avfallseksport.

I høringsforslaget fra 2017 skriver Miljødirektoratet at man vil oppnå et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem dersom forvaltningen gis muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr ved siden av muligheten til å bruke straffesporet i de mest alvorlige sakene. Et slikt system vil ifølge direktoratet virke mer preventivt, redusere risikoen for skader på helse og miljø og motvirke konkurransevridninger i næringslivet.²⁰⁵

²⁰³ Miljødirektoratet (2017) *Forslag om å innføre overtredelsesgebyr og heve strafferammene i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven*.

²⁰⁴ Forurensningsloven § 80.

²⁰⁵ Miljødirektoratet (2017) *Forslag om å innføre overtredelsesgebyr og heve strafferammene i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven*.

Departementet deler Miljødirektoratets oppfatning om betydningen av å innføre overtredelsesgebyr på området. I Prop. 77 L (2018–2019) står det at det ordinære strafferettsapparatet, etter departementets oppfatning, ikke dekker sanksjonsbehovet. Departementet viser til at det i det store flertallet av saker der det er behov for å sanksjonere et brudd på regelverket etter produktkontrollloven eller forurensningsloven, vil være uforholdsmessig ressurskrevende å ta i bruk straffespolet. Én grunn til dette er at de enkelte regelverksbruddene alene sjelden er alvorlige nok til at de kan politianmeldes og straffeforfølges ved domstolene. Den samlede effekten av en stor mengde brudd utgjør derimot et alvorlig samfunnsproblem.²⁰⁶ I behandlingen av forslaget understreket komiteen viktigheten av at lovforslaget vil være allmennpreventivt. Politi- og påtalemyndigheten skal følge opp de mest alvorlige lovbruddene, mens overtredelsesgebyr kan benyttes i andre saker, jf. Innst. 322 L (2018–2019).

Overtredelsesgebyr vil gjøre det mulig å sanksjonere flere typer saker enn i dag

Sanksjonsutvalgets utredning – NOU (2003: 15) *Fra bot til bedring* – fremhever at administrative sanksjoner normalt vil være mer effektive enn straff ved at de er tids- og kostnadsbesparende samtidig som de bidrar til bedre håndhevelse. Dette gjør det mulig å sanksjonere forhold som det ikke er aktuelt å politianmelde.

I forskriftsforslaget foreslår Miljødirektoratet å skille mellom tre kategorier overtredelser som kan ilegges gebyr. Av disse er det i dag bare en kategori som sanksjoneres:

- brudd eller forsøk på brudd på forbud i grensekryssforordningen, slik som eksport av farlig avfall ut av OECD
- brudd på plikt om å følge prosedyre for grensekryssende forsendelse av avfall, slik som krav til skriftlig forhåndsmelding og innhenting av samtykke fra myndighetene
- brudd på krav til grensekryssende forsendelser av avfall, slik som krav til finansiell garanti, følgedokumenter og behandlingsbekreftelse

Bruddene er rangert etter alvorlighet, der forsøk eller brudd på forbud er mest alvorlige, mens brudd på krav er minst alvorlige.

Miljødirektoratet mener at administrative reaksjoner er utilstrekkelige som reaksjoner på overtredelser som ikke politianmeldes

Ifølge Miljødirektoratet har ikke mindre inngripende virkemidler, som tvangsmulkt og pålegging om retting, den ønskede preventive virkningen.²⁰⁷ Dette er administrative reaksjoner og har ikke straff som formål. Ifølge direktoratet kan særlig useriøse aktører vurdere det slik at det er økonomisk fordelaktig å ikke oppfylle miljø- og sikkerhetskravene og heller rette opp slike brudd dersom myndighetene oppdager dem og gir konkrete pålegg med varsel om tvangsmulkt.²⁰⁸

Direktoratet peker også på at administrative reaksjoner i flere tilfeller kan være mer inngripende enn illeggelse av overtredelsesgebyr. Blant annet vil et overtredelsesgebyr være mindre inngripende enn et pålegg om å stanse en virksomhet. Overtredelsesgebyr kan dessuten graderes i forhold til grovheten i lovbruddet, skadepotensialet, skyld, økonomisk evne og andre relevante forhold.

7.4.2 Det har siden 2014 blitt arbeidet med å innføre overtredelsesgebyr

Klima- og miljødepartementet ga Miljødirektoratet i oppdrag å utrede endringer i sanksjonsbestemmelsene i produktkontrollloven og forurensningsloven og i reaksjonsbestemmelsene i

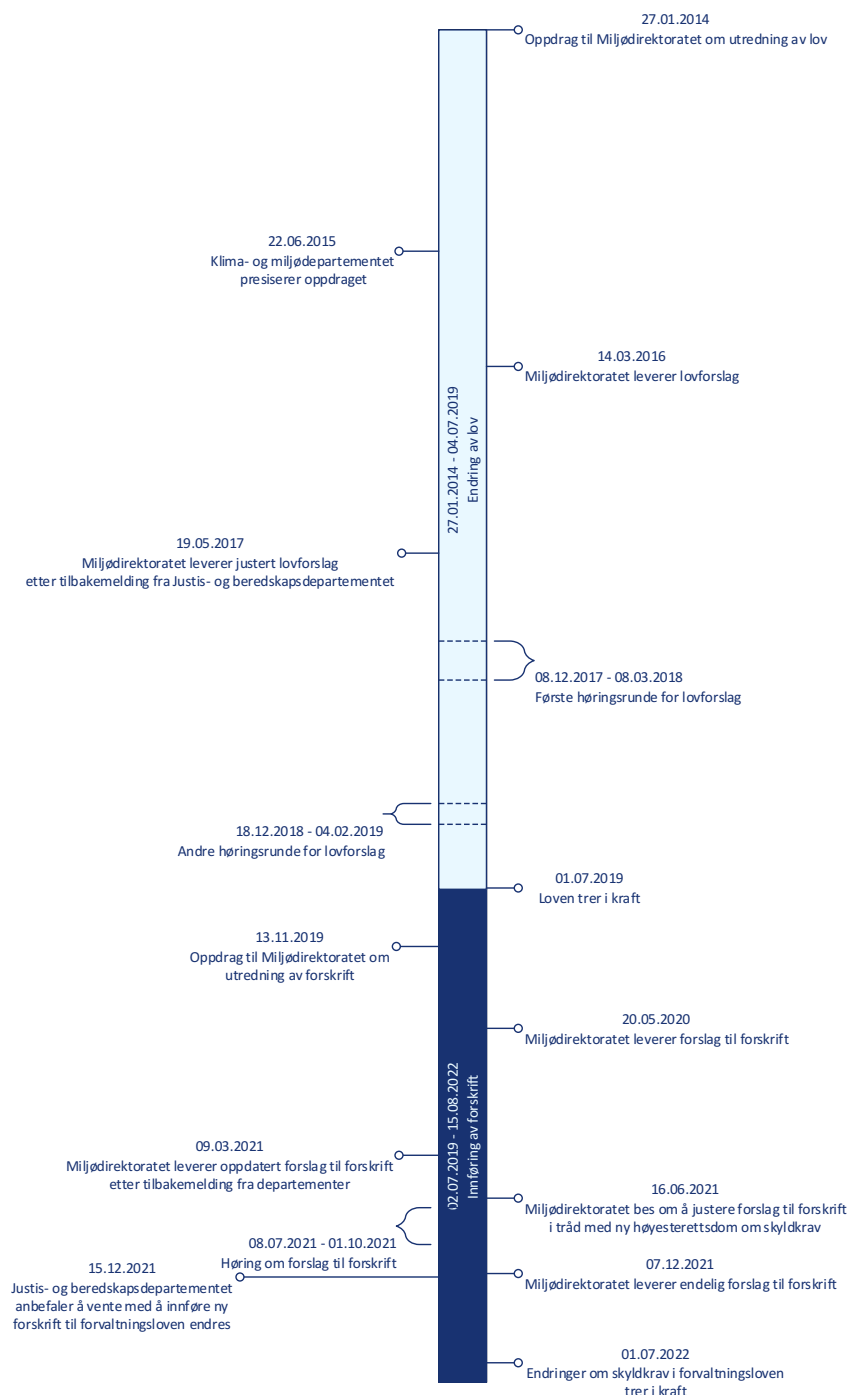
²⁰⁶ Prop. 77 L (2018–19).

²⁰⁷ Miljødirektoratet (2017) *Forslag om å innføre overtredelsesgebyr og heve strafferammene i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven*.

²⁰⁸ Miljødirektoratet (2017) *Forslag om å innføre overtredelsesgebyr og heve strafferammene i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven*.

produktkontrollloven 27. januar 2014.²⁰⁹ På dette tidspunktet fantes det hjemler for å illegge overtredelsesgebyr i over 40 lover på en rekke forvaltningsområder.²¹⁰ Den videre prosessen i arbeidet med å innføre overtredelsesgebyr går frem av tidslinjen i figur 12.

Figur 12 Tidslinje for å innføre overtredelsesgebyr



Kilde: Klima- og miljødepartementet

²⁰⁹ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet 27. januar 2014.

²¹⁰ Miljødirektoratet (2017) *Forslag om å innføre overtredelsesgebyr og heve strafferammene i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven*.

Som det fremgår av tidslinjen, sendte Miljødirektoratet i 2016 et konkret lovforslag til Klima- og miljødepartementet om å innføre overtredelsesgebyr (og heve strafferammene) i forurensningsloven. På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet sendte Miljødirektoratet endringsforslagene i forurensningsloven på høring 8. desember 2017. Høringsfristen ble satt til 8. mars 2018. På bakgrunn av mottatte høringsuttalelser sendte departementet et forslag om ytterligere en endring i straffebestemmelsene i forurensningsloven på ny høring 18. desember 2018, med høringsfrist 4. februar 2019.²¹¹ Forslaget om lovendring ble lagt frem for Stortinget våren 2019 gjennom Prop. 77 L (2018–2019). Endelig lovendring ble vedtatt gjennom Innst. 322 L (2018–2019), og lovendringene knyttet til forurensningsloven trådte i kraft 1. juli 2019.

Siden juli 2019 har Klima- og miljødepartementet hatt hjemmel i forurensningsloven og produktkontrollloven til å fastsette forskrift om ilegging av overtredelsesgebyr. Hjemmelen gjelder for brudd og forsøk på brudd på regelverket for grensekryssende avfall, i tillegg til andre brudd på forurensnings- og produktkontrollloven.

Den 13. november 2019 ga departementet Miljødirektoratet i oppdrag å utrede et forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr i medhold av forurensningsloven og produktkontrollloven.²¹² Miljødirektoratet svarte på oppdraget 25. mai 2020 med et forslag til slike forskriftsbestemmelser.²¹³

Klima- og miljødepartementet sendte tilbakemeldinger på forslaget til forskriftsbestemmelser på e-post 8. november 2020 og 8. januar 2021. Miljødirektoratet sendte et oppdatert forslag om forskriftsbestemmelser til departementet 9. mars 2021.²¹⁴

Innføringen av overtredelsesgebyr er satt på vent på grunn av endringer i forvaltningsloven

I en dom av 15. april 2021²¹⁵ la Høyesterett la til grunn at skyldkravet for foretaksstraff, som følger av straffeloven § 27, ikke er forenlig med straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjonen slik det er tolket av Den europeiske menneskerettsdomstolen. Forvaltningsloven § 46 inneholder en bestemmelse som i all hovedsak tilsvarer straffeloven § 27, og Høyesterett slo tidligere fast at «når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld». Ifølge Høyesterett og Den europeiske menneskerettsdomstolen gjelder det et krav om subjektiv skyld ved ilegging av straff. Siden overtredelsesgebyr er regnet som straff, gjelder kravet om subjektiv skyld også ved ilegging av overtredelsesgebyr. I etterkant av dommen anbefalte Justis- og beredskapsdepartementet departementene om å orientere underliggende etater om Høyesteretts avgjørelse, og at denne skulle legges til grunn også ved ilegging av overtredelsesgebyr overfor foretak.²¹⁶ Miljødirektoratet gjennomførte en høring om forslaget til forskriftsbestemmelsene fra juli 2021, med høringsfrist 1. oktober 2021. I høringsforslaget viste de til dommen og dens konsekvenser.²¹⁷ I desember 2021 kom Justis- og beredskapsdepartementet derimot med en ny anbefaling om å avvende bestemmelser om overtredelsesgebyr til en ny sektorovergripende bestemmelse om skyldkrav for foretak i forvaltningsloven § 46 var på plass. Den nye bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2022.

²¹¹ Prop. 77 L (2018–2019).

²¹² Brev fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet av 13. november 2019.

²¹³ Brev fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet av 25. mai 2020.

²¹⁴ Brev fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet av 9. mars 2021.

²¹⁵ HR-2021-797-A.

²¹⁶ Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Klima- og miljødepartementet 12. mai 2021.

²¹⁷ Miljødirektoratet (2021) *Forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr – forurensningsloven og produktkontrollloven*.

7.5 Administrative reaksjoner

Dersom administrative reaksjoner som pålegg eller tvangsmulkt er tilgjengelige og kan sikre etterlevelse av lovgivningen, skal myndighetene være varsomme med å bruke sanksjoner.²¹⁸ I mange tilfeller viser det seg at administrative reaksjoner er effektive, og at de bidrar til at virksomheten retter opp forholdet som er avdekket.

7.5.1 Påpekning av plikt er den reaksjonen som hovedsakelig brukes ved avvik oppdaget under tilsyn

Miljødirektoratets tilsyn avdekker hovedsakelig avvik som ikke vurderes som alvorlige. I disse tilfellene påpeker direktoratet plikten den ansvarlige har til snarest å rette opp det ulovlige forholdet som er beskrevet i tilsynsrapporten. Virksomheten skal innen en gitt frist sende en skriftlig redegjørelse som viser hvordan bruddet er rettet.

Dersom påpekning av plikt ikke er tilstrekkelig til å få den ansvarlige til å rette opp lovbruddet, kan Miljødirektoratet gi tvangsmulkt.²¹⁹ Vedtaket om tvangsmulkt skal varsles i forkant, og varselet er som regel nok til å få den ansvarlige til å rette opp lovbruddet. Det er bare i svært få tilfeller at tvangsmulkten blir vedtatt eller inndrevet. I perioden 2017–2021 gjennomførte Miljødirektoratet 103 tilsyn der avfall inngikk som et tema. Femten ganger ble det varslet vedtak om tvangsmulkt, og ved ett tilfelle ble det fattet vedtak om tvangsmulkt.

Miljødirektoratets interne rutine sier at alle alvorlige brudd i utgangspunktet skal følges opp med ny kontroll innen seks måneder, men at andre måter å følge opp bruddet på kan vurderes. Miljødirektoratet skal forsikre seg om at den som er ansvarlig for virksomheten, gjennomfører de tiltakene som er nødvendige for å rette opp påviste mangler. Når det gjelder mange av de alvorlige avvikene som avdekkes, er det imidlertid ikke mulig å gjennomføre oppfølgende tilsyn. Dette gjelder for eksempel privatpersoner som eksporterer brukte produkter som i realiteten er avfall. Av de alvorlige eksportavvikene som ble avdekket, var det ett tilsyn der det ut fra Riksrevisjonens saksgjennomgang synes å ha vært mulig å gjennomføre en oppfølging. Dette var en virksomhet som hadde eksportert katalysatormasse som grønnlistet avfall. I dette tilfellet ble tilsynet avsluttet ved at Miljødirektoratet påpekte forholdet og virksomheten redegjorde skriftlig for hvordan de rettet avviket. Det ble ikke gjennomført et oppfølgende tilsyn i løpet av de neste seks månedene, slik direktoratets interne rutine forutsetter.

7.5.2 Eksporttillatelse trekkes ikke tilbake etter første overtredelse

Ved eksport av meldepliktig avfall skal det innhentes samtykke fra alle involverte myndigheter. I henhold til grensekryssforordningen artikkel 9 nr. 8 skal myndighetene trekke tilbake samtykket dersom de får kjennskap til at betingelsene for samtykket er brutt, for eksempel dersom sammensetningen av avfallet ikke er slik det er meldt. Miljødirektoratet trakk tilbake ett importsamtykke i 2022. Før dette hadde de ikke trukket tilbake noen samtykker siden 2016. Den gang ble et samtykke trukket på grunn av ulovlig eksport av farlig avfall.

Det hender at mottakerlandet trekker tilbake et samtykke som er gitt for import av avfall, fordi betingelsene for importsamtykket er brutt. Dette har skjedd fire ganger siden 2015. Ettersom avfallsforsendelsene krever samtykke både fra avsender- og mottakerlandet, ugyldiggjøres Miljødirektoratets samtykke når mottakerlandet trekker tilbake sitt samtykke.

²¹⁸ Prop. 62 L (2015–2016).

²¹⁹ Forurensningsloven § 73 gir hjemmel for å ilegge tvangsmulkt som påløper hvis den ansvarlige ikke retter et avvik innen en fastsatt frist.

Ifølge Miljødirektoratets interne saksbehandlingsveileder skal det ved brudd på artikkel 9. nr. 8 varsles om at samtykket vil bli trukket tilbake ved ytterligere avvik – og altså ikke ved første overtredelse, slik forordningen forutsetter.

Juridisk seksjon i Miljødirektoratet skriver at de tolker bestemmelsen dit hen at en myndighet plikter å trekke tilbake et samtykke når vilkårene for dette foreligger, uavhengig av om det er snakk om første gangs overtredelse eller gjentatte avvik. De poengterer at det kunne ha gått tydeligere frem i veilederen når det er riktig å trekke tilbake samtykker, og at de vil gjøre nødvendige justeringer i veilederen.

8 Eksport av skip som skal hugges opp

Dersom noen har til hensikt å kassere en gjenstand, er dette avfall i henhold til forurensningsloven.²²⁰ Dersom noen skal gjenvinne et skip, er skipet derfor å anse som avfall. Skip som anses som avfall, er enten underlagt grensekryssforordningen eller skipsgjenvinningsforordningen som ble innført i desember 2018. Regelverket som gjelder for skipsgjenvinning, er noe annerledes enn regelverket som gjelder for annen avfallseksport, og Miljødirektoratet arbeider sammen med andre aktører. Derfor redegjør vi for skipsgjenvinning samlet i dette kapitlet.

8.1 Omfang, lokalisering og konsekvenser av skipsopphugging

8.1.1 Majoriteten av skip i verden hugges opp i land der strandhugging er utbredt

Et skip har normalt en levetid på 20–30 år før det blir ulønnsomt å drifte skipet videre.²²¹ Dette skyldes redusert effektivitet, økt slitasje og kostbare reparasjoner. Store deler av et skip kan gjenvinnes, og særlig stålet utgjør en betydelig ressurs. Rundt 95 prosent av skipets vekt består av ufarlig stål som kan gjenbrukes, blant annet i byggebransjen.²²² Det er i utgangspunktet miljøvennlig å resirkulere materialer fra skip, men det er to store problemer forbundet med skipsopphugging slik det foregår flere steder i verden – dårlige arbeidsvilkår og miljøforurensning.

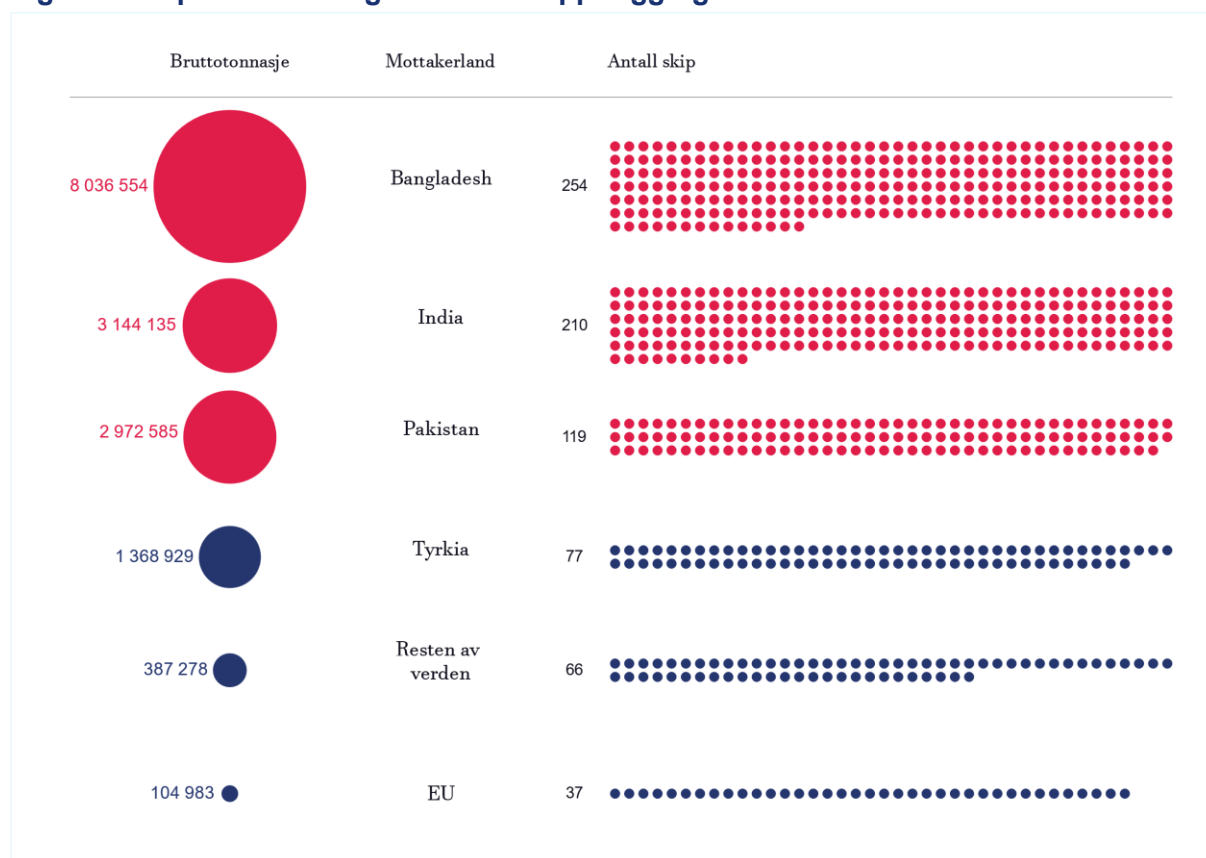
De aller fleste skipene som hugges opp i verden, hugges opp i land der strandhugging, eller «beaching», er utbredt. Dette gjelder land som Bangladesh, India og Pakistan. Norges Rederiforbund definerer strandhugging som resirkulering av skip der det ikke anvendes faste arrangementer for oppsamling og håndtering av farlig og forurensende avfall. Navnet kommer av at skipet kjøres rett opp på langgrunne strender ved høyvann, og når tidevannet går ut, ligger skipet på stranden, klart til opphugging.

²²⁰ Avfall defineres i forurensningsloven § 27 første ledd som løse gjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. Et skip som skal gjenvinnes, er derfor å anse som avfall. For å omgå grensekryssforordningen må beslutningen om å gjenvinne skipet tas når skipet er utenfor EUs farvann.

²²¹ Henriksen (2015) *Sier nei til beaching av skip*.

²²² Ormond (2012) *Hong Kong Convention and EU Ship Recycling Regulation: Can they change bad industrial practices soon?*

Figur 13 Skip som ble solgt til verft til opphugging i 2021



Kilde: NGO Shipbreaking Platform²²³

Det ble solgt 763 tankskip, bulker, offshoreplattformer og laste- og cruiseskip til opphugging i verden i 2021. Av disse ble 583 hugget opp i Bangladesh, India og Pakistan, noe som utgjør nesten 90 prosent av den globale bruttotonnasjen, jf. figur 13.

8.1.2 Praksisen har betydelige helse- og miljømessige konsekvenser

Den internasjonale arbeidstakerorganisasjonen har omtalt arbeidet som et av verdens farligste, og siden 2009 har 426 personer dødd i arbeidsulykker ved sørasiatiske verft. I tillegg er det arbeidere som dør på et senere tidspunkt fordi de har vært eksponert for farlige gasser og materialer uten å bruke åndedrettsutstyr.²²⁴

I tillegg til dårlige arbeidsvilkår fører mangelen på faste arrangementer for avfallshåndtering til at farlige stoffer lekker ut i tidevannssonen. Skipene som hugges opp, kan inneholde store mengder giftige stoffer som asbest, PCB, oljerester, svovelsyre, bly og kvikksølv. Siden flertallet av verftene ikke har avfallshåndteringssystemer eller fasiliteter for å forhindre forurensning, skader skipsopphugging det omkringliggende miljøet, lokalsamfunnene, fiskeri, landbruk, flora og fauna.²²⁵

8.1.3 Opphugging av europeiske skip utenfor OECD skjer i stort omfang til tross for forbud

I henhold til skipsgjenvinningsforordningen og grensekryssforordningen er det forbudt å hugge opp skip utenfor OECD.²²⁶ Likevel skjer det i stor utstrekning, uten at forordningene nødvendigvis brytes.

²²³ NGO Shipbreaking Platform: *The Toxic Tide*.

²²⁴ NGO Shipbreaking Platform: *The Toxic Tide*.

²²⁵ NGO Shipbreaking Platform: *The Toxic Tide*.

²²⁶ Skipsgjenvinningsforordningen åpner for at anlegg utenfor OECD kan godkjennes for gjenvinning, men per juni 2022 er ingen anlegg utenfor OECD godkjent. Skip vil være meldepliktig avfall og er forbudt å eksportere utenfor OECD, jf. grensekryssforordningen.

Skip kan omgå regelverkene for gjenvinning av skip ved å skifte til en flaggstat utenfor EU/EØS og ta beslutningen om gjenvinning utenfor EU/EØS. 75 prosent av skipstonnasjen til europeiske eiere som ble hugget opp i 2021, ble hugget opp i Bangladesh, India og Pakistan. Ifølge NGO Shipbreaking Platform var europeiske eiere ansvarlige for 19 prosent av den totale tonnasjen som ble hugget opp utenfor OECD.²²⁷

Europeiske skip skal egentlig hugges opp i verft som er godkjent etter EUs skipsgjenvinningsforordning. EU har et godkjenningssystem for verft som hugger opp skip. Samtlige av verftene på listen ligger i OECD per april 2022. De største verftene på denne listen ligger i Tyrkia, men det er også flere norske verft som er godkjent for opphugging av store skip. Figur 13 viser at det er relativt få skip som hugges opp i EU og Tyrkia.



Den internasjonale arbeidsorganisasjonen omtaler skipsgjenvinning som et av verdens farligste yrker Foto: AP Photo / Aman Sharma

8.1.4 Det er økonomiske insentiver for å hugge opp skip utenfor OECD

Et skip som er avfall, har både en negativ verdi i form av omkostningene med å hugge opp skipet, og en positiv verdi i form av materialet som kan selges. Når skipet hugges opp i Sør-Asia, reduseres omkostningene samtidig som materialprisen er høyere. Materialprisen i Bangladesh og India er høyere enn i Tyrkia og andre land som har verft på listen over godkjent verft. Derfor kan sørasiatiske verft tilby rederier høyere priser for skipene som skal hugges opp. I mars 2022 var den gjennomsnittlige salgsprisen for skip som skal hugges opp, 655 USD/LDT²²⁸ i Bangladesh. Til sammenligning var salgsprisen i Tyrkia, der det finnes mange EU-godkjente verft, i gjennomsnitt 455 USD/LDT.²²⁹ Dette gjør at salgsprisen for skip som hugges opp i Bangladesh, er nesten 50 prosent

²²⁷ Tallene inkluderer skip med registrert eller tilgodesett eier fra EU/EØS, inkludert Storbritannia.

²²⁸ Lettskipsvekt i tonn (LDT) er «vekten av et skip i tonn uten last, brensel, smøreolje i lagertanker, ballastvann, ferskvann, matevann, forråd samt passasjerer og besetning og deres eiendeler, som er summen av vekten av skipets skrog, konstruksjon, maskiner, utstyr og innretninger».

²²⁹ Go Shipping *Demolition Market* per mars 2022.

høyere enn i Tyrkia. For et lasteskip, som er 300 meter langt, utgjorde dette omtrent 5 millioner USD. Siden den gang har prisforskjellene mellom Tyrkia og landene i Sør-Asia økt ytterligere.²³⁰

8.1.5 Regelverket er enkelt å omgå, hvilket gjør det vanskelig for myndighetene å kontrollere at det etterleves

Det finnes to EU-regelverk som regulerer hvor skip kan gjenvinnes, grensekryssforordningen og skipsgjenvinningsforordningen. Sistnevnte ble innlemmet i norsk lovverk 6. desember 2018.

Skip som seiler under medlemslandsflagg (EU/EØS) skal, med visse unntak²³¹, hugges opp i henhold til skipsgjenvinningsforordningen. Skip under europeiske flagg skal gjenvinnes på godkjente gjenvinningsanlegg i Europa eller på gjenvinningsanlegg utenfor EU dersom anleggene står på den europeiske listen over godkjente anlegg. For disse skipene er Sjøfartsdirektoratet gjeldende myndighet.

Dersom en eier ønsker å omgå skipsgjenvinningsforordningen, kan skipet flagges ut. Utflagging betyr at skipet under nåværende eier overføres fra et norsk skipsregister til et register i utlandet. Skipet endrer dermed nasjonalitet og flagg. Skip som er overført til et register utenfor EU, omfattes ikke lenger av skipsgjenvinningsforordningen.

Skip som skal gjenvinnes i utlandet, og som ikke omfattes av skipsgjenvinningsforordningen, reguleres av grensekryssforordningen. For å omgå grensekryssforordningen må beslutningen om å gjenvinne skipet tas når skipet er utenfor EUs farvann. Figur 14 viser hvilket regelverk som gjelder i ulike situasjoner.

Figur 14 Regelverk for skip som skal gjenvinnes i utlandet



*Unntakene gjelder blant annet skip med bruttotonnasje under 500 bruttotonn og statlige skip (som krigsskip).

Kilde: Riksrevisjonen, på grunnlag av skipsgjenvinningsforordningen artikkel 2 og grensekryssforordningen artikkel 1

Ifølge Miljødirektoratet er det enkelt å omgå dagens regelverk og unngå å bli fanget opp og straffeforfulgt. Skip som flagger ut til et skipsregister som ikke er omfattet av

²³⁰ I august 2022 var prisen i Bangladesh 575 USD/LDT og i Tyrkia 255 USD/LDT i henhold til Go Shipping *Demolition Market*.

²³¹ Skip med bruttotonnasje under 500 bruttotonn, statlige skip (som krigsskip) og skip som brukes i statlig, ikke-kommersiell virksomhet, og skip som i hele sin driftstid bare seiler i farvann som er underlagt norsk jurisdiksjon, er unntatt forskriften.

skipsgjenvinningsforordningen, før de eksporteres, bryter ikke forordningen. Og grensekryssforordningen brytes ikke dersom skipet er utenfor EU når og etter beslutningen om å kassere skipet tas.

Ifølge juridisk seksjon i Miljødirektoratet må myndighetene i denne typen saker kunne bevise at kasseringstidspunktet fortsatt er mens skipet er i Norge. I de sakene der skipet allerede er på endestasjonen, er det ofte vanskelig å bevise at skipet var kassert da det forlot Norge.

I mange tilfeller er det ikke rederiene selv som er ansvarlige for skipet på skipets siste reise. Egne selskaper spesialiserer seg på å kjøpe opp skip som skal kasseres. Ifølge NGO Shipbreaking Platform flagger de skipet om og registrerer det i et nytt navn under et nytt postboksselskap i en stat med gunstig skatteregime, lite reguleringer og svake tilsynsmyndigheter. Rederier bruker disse selskapene blant annet for å skjule hvem som er ansvarlige for opphuggingen av skipet, og for å utnytte den svake håndhevelsen av loven. Kjøpesummen – som ofte harmonerer med stålverdien av skipet – overføres fra eierselskapet til selgeren. Eierselskapet hyrer så et driftsselskap som i lovens forstand blir skipets reder.

8.2 Skip med norsk tilknytning som er hugget opp utenfor OECD

Riksrevisjonen har innhentet data fra NGO Shipbreaking Platform som viser hvor mange norsktilknyttede skip som er hugget opp i perioden 2017–2021, og hvor det har skjedd. Når vi viser til norsktilknyttede skip, innebærer dette tilknytning gjennom eierskap eller flagghistorikk ved at

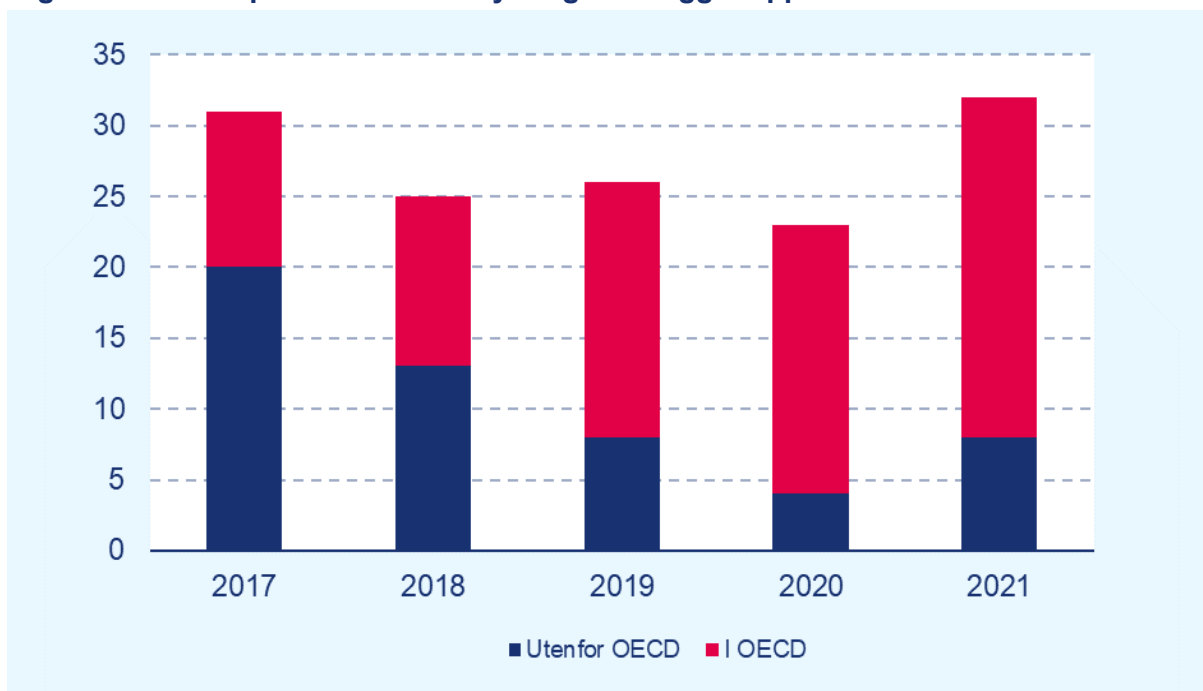
- registrert eier er norsk,
- tilgodesett eier²³² er norsk,
- siste flagg er norsk, eller
- nestsiste flagg var norsk.

8.2.1 Færre norsktilknyttede skip hugges opp utenfor OECD

Siden 2017 er det registrert 137 skip med norsk tilknytning som er hugget opp. Av disse ble 84 hugget opp i OECD, mens 53 ble hugget opp utenfor OECD. I løpet av perioden 2017–2021 har det vært en tydelig nedgang i eksporten av norske skip til opphugging utenfor OECD. Data fra NGO Shipbreaking Platform viser at den samme trenden gjelder for resten av Europa. Figur 15 viser antall skip som ble hugget opp i og utenfor OECD i perioden 2017–2021.

²³² Tilgodesett eier er den «virkelige» eieren av et skip og selskapet som tar beslutningen om å selge et fartøy.

Figur 15 Hvor skip med norsk tilknytning blir hugget opp

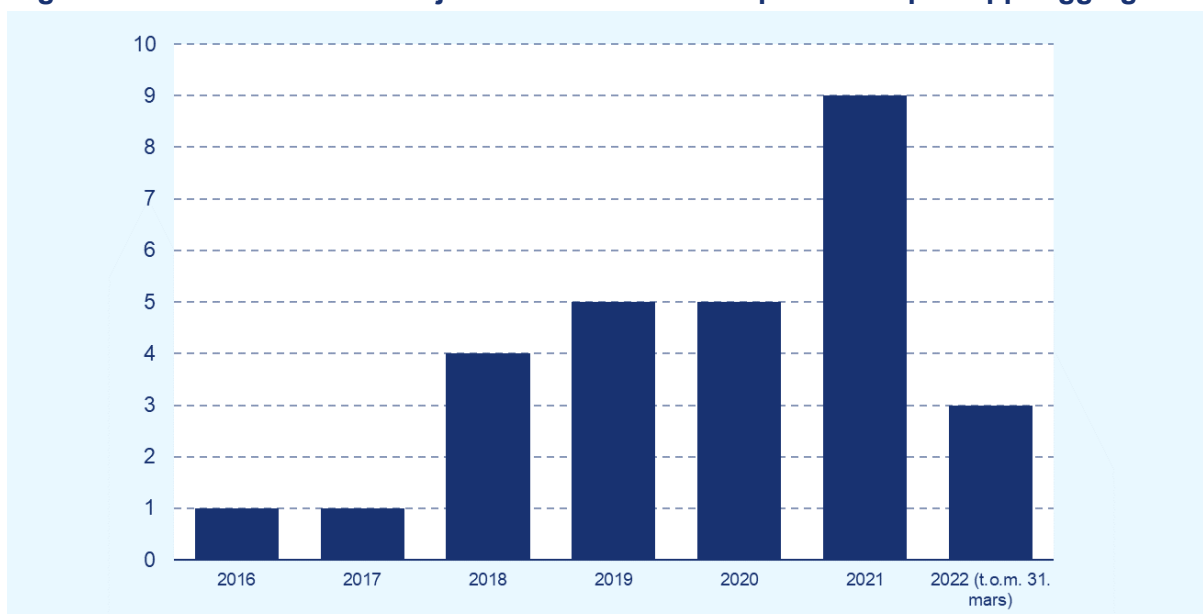


Kilde: NGO Shipbreaking Platform

Flsteparten av skipene med norsk tilknytning hugges opp i godkjente skipsgjenvinningsanlegg i Tyrkia. Det sendes også skip til andre godkjente verft, blant annet i Danmark.

I perioden har det i tillegg vært en økning i antall søknader som er sendt til Miljødirektoratet om eksport av skip til lovlig gjenvinning, i tråd med grensekryssforordningen.²³³ Se figur 16.

Figur 16 Antall søknader til Miljødirektoratet om å eksportere skip til opphugging



Kilde: Miljødirektoratet

Ifølge Sjøfartsdirektoratet er det flere mulige forklaringer på den positive trenden. «Harrier»-saken, som omtales nærmere i punkt 8.4.1, var første gang et rederi ble anmeldt for skipsopphugging i

²³³ Miljødirektoratet (2022) *Lovlig opphugging av stadig flere norske skip*. [Hentdato: 26. september 2022]

utlandet, og den har fått mye medieoppmerksomhet. Sjøfartsdirektoratet jobber dessuten forebyggende for å informere om regelverket. Når direktoratet får informasjon om at et rederi planlegger å gjenvinne et skip, kontakter de rederiet for å informere om skipsgjenvinningsregelverket. Dette er en relativ ny praksis.²³⁴ Sjøfartsdirektoratet informerer også om regelverket på nettsidene sine.

I tillegg har det ifølge Sjøfartsdirektoratet vært en holdningsendring i shippingmiljøet. Rederiforbundet anbefaler for eksempel medlemmene sine å følge Hongkong-konvensjonen (se faktaboks 5). Assurandørene kan dessuten nekte fartøy eller eiere med dårlig historikk eller omdømme forsikring. Å omgå regelverket skader omdømmet til rederiene og eierne i større grad i dag.

Selv om rederier som sender skip til strandhugging, i få tilfeller blir utsatt for sanksjoner, kan de i noen tilfeller bli utsatt for uformelle reaksjoner. I januar 2018 besluttet Norges Bank å utelukke fire selskaper og sette et selskap til observasjon fra Statens pensjonsfond utlands portefølje fordi selskapet hadde medvirket til strandhugging.²³⁵ En av Norges største investorer, KLP (Kommunal Landspensjonskasse), har i etterkant av pensjonsfondets avgjørelse utestengt et rederi som følge av praksisen.²³⁶

Faktaboks 5 Hongkong-konvensjonen

Den internasjonale Hongkong-konvensjonen om sikker og miljømessig forsvarlig gjenvinning av skip ble vedtatt i 2009. Konvensjonen har som formål å forebygge, redusere og så langt det er praktisk mulig, eliminere ulykker, skader og andre uønskede virkninger på helse og miljø som følge av skipsopphugging. Norge ratifiserte konvensjonen i juni 2013, som første land i verden. Hongkong-konvensjonen trer først i kraft 24 måneder etter at den er ratifisert av minst 15 stater som til sammen innehar minst 40 prosent av bruttotonnasjen i verdens handelsflåte, og som i de foregående ti årene til sammen har hatt en største årlig skipsgjenvinningsmengde som utgjør minst 3 prosent av bruttotonnasjen til de samme statenes samlede handelsflåte.²³⁷ Konvensjonen har ennå ikke trådt i kraft på grunn av utilstrekkelig oppslutning. 17 stater har ratifisert konvensjonen per januar 2022, men statenes flåter utgjør bare 30 prosent av bruttotonnasjen, og skipsgjenvinningsmengden er for lav.²³⁸

Sjøfartsdirektoratet sier at per i dag er EUs regelverk strengere på en del områder, for eksempel avfallshåndtering. Hvis Hongkong-konvensjonen innføres, vil dette antagelig bli en del av havnestatskontrollen som skal følges opp i hele Paris MoU-området²³⁹, i motsetning til i dag hvor skipsgjenvinningsforordningen ikke er en del av havnestatskontrollsystemet.

Kilde: Riksrevisjonen, på grunnlag av intervjuer med Sjøfartsdirektoratet, sdir.no, IMO.org og Industri All (2021).

8.2.2 De fleste norsktilknyttede skip som hugges opp utenfor OECD, seiler under bekvemmelighetsflagg

Det er ikke nødvendigvis en reell kobling mellom landet skipet driftes fra, og flaggstaten skipet seiler under. Ifølge FN-konferansen om handel og utvikling (UNCTAD) seiler 53 prosent av den norskeide flåten under et annet flagg enn det norske i 2021.²⁴⁰ Det er et avvik mellom statene der eierskapet er, og flaggene skipene er registrert under. Mens Hellas, Japan, Kina, USA og Norge regnes som de største sjøfartsnasjonene i 2018, er Panama, Marshalløyene og Liberia de klart største flaggstatene.²⁴¹ Også landlåste stater som Mongolia og Moldova er relativt vanlige flaggstater. Flere

²³⁴ Intervju med Sjøfartsdirektoratet, 29. april 2022.

²³⁵ Statens pensjonsfond (2018) *Etikkrådet tilrådsninger – alvorlig miljøskade*.

²³⁶ Klevstrand (2019) *To nye skip dumpet på strand*.

²³⁷ IMO.org: *Recycling of ships*. [Hentdato: 26. September 2022]

²³⁸ Industri All (2021) *What will it take for the Hong Kong Convention to come into force?*

²³⁹ Paris MoU er en frivillig avtale om havnestatskontroller mellom 27 stater.

²⁴⁰ UNCTAD (2022) *Table: Merchant fleet by country of beneficial ownership, annual*. [Hentdato 18. mars 2022].

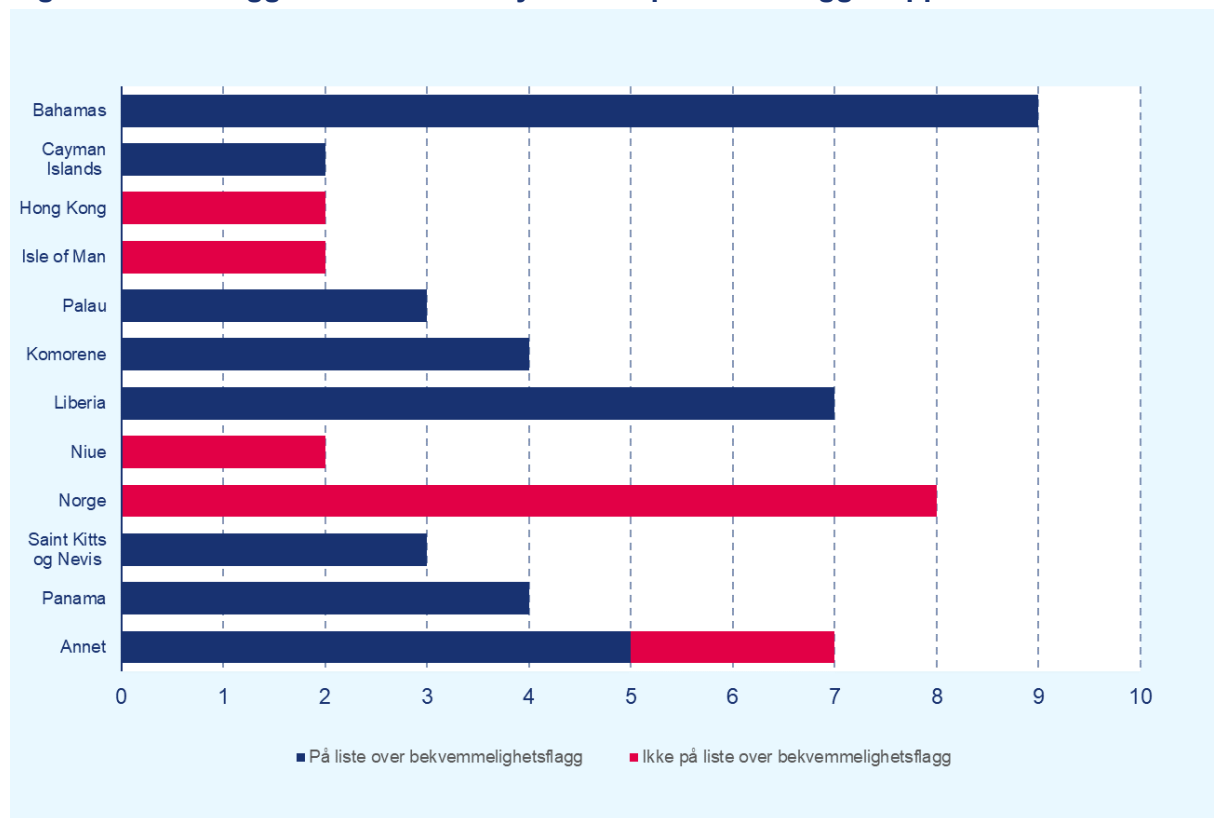
Norske flagg utgjør «Norway» pluss national flag.

²⁴¹ NGO Shipbreaking Platform: *Flags of convenience*. [Hentdato 9. august 2022]

flaggstater som omtales som *bekvemmelighetsflagg*, stiller ikke nasjonalitetskrav til rederiene som bruker flagget deres. Dette er ofte små stater uten egne skipsrederier, men med gunstige skatteregimer. De er heller ikke underlagt regelverk som krever forsvarlig gjenvinning av skip.

Ifølge Miljødirektoratet er det faktum at dagens regelverket er bygd opp rundt skipets flaggstat og ikke eierens nasjonalitet, en svakhet med regelverket.

Figur 17 Siste flaggstat til norsktilknyttede skip som er hugget opp utenfor OECD



Kilde: NGO Shipbreaking Platform

Figur 17 viser flagget til norsktilknyttede skip som er hugget opp utenfor OECD i årene 2017–2021. Av til sammen 53 norskeide skip som er hugget opp utenfor OECD, seiler et klart flertall under bekvemmelighetsflagg. Samtlige flagg med unntak av Norge, Niue, Isle of Man og Hong Kong er på er på Den internasjonale transportarbeiderføderasjonens liste over bekvemmelighetsflagg.²⁴² Åtte av skipene er norskflaggede, og alle disse er hugget opp i 2017 og 2018. Dette var før skipsgjenvinningsforordningen trådte i kraft.

8.3 Norske myndigheters kontroll av skip som skal gjenvinnes

Norge har ifølge Sjøfartdirektoratet spilt en sentral rolle i utviklingen av et bindende internasjonalt regelverk for skipsopphugging, og tok som første land opp problemet med forholdene i skipsopphuggingsindustrien i FNs sjøfartsorganisasjon IMO (International Maritime Organization) i 1999.²⁴³

²⁴² Den internasjonale transportarbeiderføderasjonen (ITF): *Flags of convenience*. [Hentedato: 9. august 2022].

²⁴³ Sjøfartdirektoratet: *Opphugging av skip*. [Hentedato: 7. oktober 2022].

8.3.1 Det er etablert et tverretattlig samarbeid om forebygging av ulovlig skipsgjenvinning

Kystverket, Miljødirektoratet, Sjøfartsdirektoratet og Kystvakten har siden 2020 hatt en samarbeidsgruppe som skal jobbe for å forhindre ulovlig opphugging av skip og ulovlig eksport av skip til opphugging. Formålet er å avdekke forsøk på, forhindre, sanksjonere og eventuelt anmelde ulovlig eksport og opphugging av skip. Samarbeidsgruppen gjennomfører minst ett årlig utvidet koordineringsmøte der de utveksler informasjon om risikoskip og går gjennom analyser og statistikk. I tillegg har gruppen etablert rutiner og kanaler for å utveksle informasjon som de forskjellige etatene kommer over i arbeidet.

Miljødirektoratets oppgaver

Miljødirektoratets tilsynsansvar for utrangerte skip er basert på grensekryssforordningen. Miljødirektoratet har ikke et frekvensbasert tilsyn med skip og rederier, men kan føre tilsyn med rederier og skip der det er risiko for brudd på grensekryssforordningen. Direktoratet har også anledning til å holde tilbake skip når de mener at det foreligger en betydelig risiko for brudd på grensekryssforordningen.

I løpet av perioden 2017–2021 gjennomførte Miljødirektoratet fire tilsyn med skip som skulle eksporteres til gjenvinning. Tilsynene avdekket to avvik. Det ene avviket gjaldt forsøk på ulovlig eksport av skip ut av OECD. Det andre dreide seg om en planlagt eksport som ikke var i tråd med regelverket. I en annen sak der det ikke ble avvik oppdaget, ble skipet i etterkant eksportert ut av OECD.

Sjøfartsdirektoratets oppgaver

Sjøfartsdirektoratet har ikke tilsynsansvar for grensekryssforordningen. Men i direktoratets tilsyn kan de oppdage informasjon eller forhold som er relevant i henhold til grensekryssforordningen. Sjøfartsdirektoratet sier i intervju at samarbeidet om skipsgjenvinning i de senere år har blitt styrket gjennom «Harrier»-saken, implementeringen av skipsgjenvinningsforordningen og etableringen av samarbeidet som skal forhindre ulovlig gjenvinning av skip. Dette har ført til at problemstillinger knyttet til skipsgjenvinning er mer kjent hos Sjøfartsdirektoratets inspektører.

Dersom Sjøfartsdirektoratet oppdager forhold som krever videre undersøkelser eller håndhevelse av grensekryssforordningen, i et av sine skipstilsyn, varsler de Miljødirektoratet, som har ansvar for å utføre disse oppgavene. Sjøfartsdirektoratets skipstilsyn er ofte tidkrevende, og da kan Miljødirektoratet bruke denne tiden til å planlegge sitt eget tilsyn. Miljødirektoratet, som er mindre operative, trenger ofte litt lenger tid for å starte et tilsyn enn Sjøfartsdirektoratet.

Dersom et skip skal gjenvinnes ved et EU-godkjent verft, trenger det et gjenvinnings sertifikat, og i den forbindelse kan Sjøfartsdirektoratet gjennomføre tilsyn. Skip som er omfattet av skipsgjenvinningsforordningen, er pålagt å ha både fortegnelsessertifikat (IHM-sertifikat) og gjenvinnings sertifikat. IHM-sertifikatet, som angir farlige stoffer i skipets struktur og faste utstyr, er påbudt for seilende skip. Sertifikatet er gyldig i fem år, men må oppdateres dersom det gjøres reparasjoner eller annet vedlikehold som kan påvirke skipets struktur og faste utstyr. Sjøfartsdirektoratet eller klasseselskapene utsteder og fører tilsyn ved utstedelse av IHM-sertifikatet. Sjøfartsdirektoratet opplyser i intervju at det er klasseselskapene som utsteder flest sertifikater og gjennomfører tilhørende tilsyn. Siden 2019 har klasseselskapene utstedt 14 gjenvinnings sertifikater. Sjøfartsdirektoratet har ikke utstedt noen gjenvinnings sertifikater.²⁴⁴

²⁴⁴ Intervju med Sjøfartsdirektoratet, 29. april 2022.

Sjøfartsdirektoratet gjennomfører også havnestatskontroller. En havnestatskontroll er en inspeksjon som gjennomføres av utenlandske skip i norske havner for å verifisere at skipets tilstand og utstyr er i henhold til internasjonalt regelverk, og at skipet er bemannet og blir operert i henhold til dette regelverket. Norge er medlem i Paris MoU, en avtale om havnestatskontroll som er inngått av om lag 25 land i Europa og Canada. Målet med avtalen er å eliminere driften av skip/fartøy som ikke oppfyller grunnleggende krav til sjødyktighet, i fellesskapets havner gjennom et harmonisert system for havnestatskontroll. Basert på forskjellige faktorer – fra type skip, alder og flagg til skipets og rederiets historikk – får alle skip en risikoprofil. Risikoprofilen angir hvilke skip som skal prioriteres for havnestatskontroll. Prioritet 1 innebærer at skipet skal inspiseres. Prioritet 2 innebærer at skipet kan inspiseres. Dersom et skip forlater en havn før kontrollen er gjennomført, gjelder prioriteringen av skipet fremdeles, noe som betyr at skipet kan kontrolleres dersom det legger til havn i et annet land som er medlem av Paris MoU.

Ettersom Paris MoU ikke regulerer grensekryssregelverket, sier Sjøfartsdirektoratet at det ikke er naturlig for dem å bruke systemet til å legge inn meldinger som påvirker kontrollprioriteringene som omhandler dette grensekryssregelverket, slik at andre land kan følge opp skip som går ut fra Norge.

Sjøfartsdirektoratet forvalter de norske skipsregistre og registrerer når skip flagger inn og ut fra Norsk internasjonalt skipsregister og Norsk ordinært skipsregister. I tillegg registreres skipets panteheftelser og løpende endringer ved fartøyet, blant annet om eierskap, hjemsted, sertifikater mv.

Kystverkets oppgaver

Kystverket har ansvar for å ivareta sikkerheten på sjøen, den statlige beredskapen mot akutt forurensning og skipsvrak. Videre har Kystverket blant annet ansvar for lostjenesten. Lostjenesten er en tjeneste som skal sørge for at fartøy som ferdes i norsk farvann, har navigatører om bord med tilstrekkelig kompetanse til å foreta en sikker seilas. Fartøy som er lengre enn 70 meter, er blant de lospliktige fartøyene, noe som innebærer at de må melde fra til Kystverket før avreise.²⁴⁵

Skal et stort skip forlate en norsk havn, trenger det los. Derfor er det viktig at Kystverket har kjennskap til grensekryssforordningen og vet når den brytes, for eksempel når et skip reiser fra Norge til Bangladesh for å bli hugget opp.

Kystvaktens oppgaver

Kystvakten er en del av Sjøforsvaret og har politimyndighet i saker der de er tilsynsmyndighet.²⁴⁶ Dette gjelder blant annet tilsyn med havne- og farvannsloven og skipssikkerhetsloven. Kystvakten deltar i redningsaksjoner ved faresituasjoner og ulykker til sjøs. I den forbindelse kan de få informasjon som indikerer at et skip skal hugges opp ulovlig. De kan også følge med på området i forbindelse med den daglige patruljeringen.

8.3.2 Tilsynet kan rettes mot skip som settes i bevegelse

Ettersom det er enkelt å omgå regelverket, ligger ifølge Miljødirektoratet norske myndigheters mulighet i å følge opp og stanse skip før de forlater norsk farvann. Dette innebærer preventivt arbeid, blant annet å ta kontakt med skipets eier når skipet settes i bevegelse. At skipet settes i bevegelse, betyr for eksempel at det bestilles los til skipet, at skipet flagges om, at skipet skifter navn, e.l. Da kan myndighetene få nødvendig oversikt over fremtidsplanene for skipet og samtidig informere om regelverket om opphugging.

²⁴⁵ Lospliktforskriften § 3.

²⁴⁶ Kystvaktloven § 21.

Kystverkets analyseenhet²⁴⁷ utarbeider regelmessig lister over skip og rigger som har ligget i opplag i Norge i en lengre periode, og som kan utgjøre en risiko for å bli sendt til opphugging i land utenfor Europa. Sjøfartsdirektoratet opplyser i intervju at skip som har ligget i opplag, som oftest må få tilsyn fra Sjøfartsdirektoratet før det kan forlate landet for egen maskin. Mange fartøys sertifikater har en utløpsdato som kan ha gått ut etter en tid i opplag. I tillegg skal det gjøres mellomliggende tilsyn for en del sertifikater.

Skip med utenlandske flagg er ikke underlagt Sjøfartsdirektoratets sertifikattilsyn. Hvis et skip har ligget lenge i opplag, er det imidlertid ofte lenge siden det har vært gjenstand for havnestatskontroll. Disse skipene har prioritet 1 for havnestatskontroll, og Sjøfartsdirektoratet ønsker å føre tilsyn med dem når opplaget brytes. Sjøfartsdirektoratet sier i intervju at de ikke varsles automatisk om at skip forlater opplag og gjør seg klare til å seile. De er derfor avhengige av meldinger fra havnene, los-tjenesten til Kystverket eller lignende.

Sjøfartsdirektoratet sier i intervju at det i 2019 var 313 unike skip som hadde prioritet 1 ved anløp i Norge. Direktoratet utførte havnestatskontroll på 263 av disse.²⁴⁸

Når et skip skifter flagg, slettes skipet fra skipsregistrene. Når et rederi sletter et skip fra de norske skipsregistrene, sender det en melding om at skipet er slettet sammen med årsaken til slettingen. I denne meldingen kan man krysse av for alternativet «solgt til utenlandsk eier for opphugging». Dette kan indikere at det foreligger en risiko for ulovlig gjenvinning. Ifølge Sjøfartsdirektoratet er den nye eierens dårlige renommé eller selskapsstruktur eller at skipet flagges ut til en svartelistet flaggstat, eksempler på forhold som får varsellampene til å blinke i forbindelse med slettingen. Dette kan generere en bekymringsmelding som sendes til den tverretatlige samarbeidsgruppen.

8.4 Reaksjoner ved ulovlig eksport av skip

Fordi det er enkelt å omgå regelverket, kan det være vanskelig å bevise at det foreligger regelverksbrudd i saker der skip hugges opp i Sør-Asia.

De følgende avsnittene inneholder to eksempler på tilfeller der skip er eksportert eller forsøkt eksportert til Sør-Asia til opphugging. Det ene tilfellet er sanksjonert, og i det andre tilfellet var det ikke mulig for myndighetene å reagere. Saken som ble sanksjonert, var den såkalte «Harrier»-saken. Etterforskningen fikk den gang stor oppmerksomhet fra utlandet ettersom det har vært få lignende saker internasjonalt. Saken har vært viktig for å etablere rettspraksis for ulovlig eksport av skip som skal hugges opp.²⁴⁹

Det var første gang norske myndigheter anmeldte noen for forsøk på å eksportere skip som er avfall. I saken ble anvendelsen av grensekryssforordningen i saker som omhandlet skip, prøvd for retten. Og det var første gang det i en domsavsigelse ble gitt straff for å eksportere skip ut av OECD.

8.4.1 Et eksempel på et eksportforsøk som ble straffesanksjonert – «Harrier»-saken²⁵⁰

Saken startet med et anonymt brev der organisasjonen NGO Shipbreaking Platform ble informert om at skipet «Eide Carrier» var solgt som skrap. Organisasjon tok kontakt med rederiet for å informere dem om at eksport ut av OECD var i strid med gjeldende regelverk. Skipet hadde ligget i opplag i

²⁴⁷ Kystverket: *Tverretattlig analyseenhet*. [Hentdato: 9. august 2022].

²⁴⁸ Tallene for skip som anløp med prioritet 1, var langt høyere enn normalt i 2020 og 2021 (pandemiårene). Antall havnestatskontroller var likevel ganske likt antallet i 2019. Årsaken til dette er at mange land utførte langt færre havnestatskontroller enn normalt. Det gikk da lengre tid enn normalt mellom to tilsyn på samme skip i regionen, og stadig flere skip fikk prioritet 1 av denne grunn. Dette er ifølge Sjøfartsdirektoratet ikke unikt for Norge, men en forventet følge av koronarestriksjonene, og man ser den samme effekten også i andre havnestater.

²⁴⁹ Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*.

²⁵⁰ Avsnittet er basert på Fagbladet Miljøkrim:1 2020, Gulating lagmannsrett - Dom - LG-2021-73085, NGO Shipbreaking Platform, saksgjennomgang av Miljødirektoratets tilsyn med «Harrier» og intervjuer med Miljødirektoratet.

Kvinnherad i nesten ti år. Halvannet år senere, i februar 2017, forsøkte fartøyet å forlate Norge under nytt navn, nytt flagg og ny registrert eier. Den første bokstaven i navnet ble malt over, og fartøyet fikk nå navnet «Tide Carrier». Senere skulle skipet igjen bytte navn, denne gangen til «Harrier», som saken er mest kjent som. Skipet hadde byttet flagg til Komorene og var registrert under et anonymt postboksselskap i Saint Kitts og Nevis kalt Julia Shipping Inc, som eies av Wirana Shipping, et selskap som har spesialisert seg på oppkjøp av utrangerte skip.

Bare timer etter avgang fikk skipet motorstopp. Til tross for dårlige værforhold tilkalte ikke skipets kaptein hjelp, og skipet havarerte utenfor Jæren. Kystverket iverksatte en redningsaksjon, og skipet ble slept til Gismarvik havn. Sjøfartsdirektoratet gjennomførte havnestatskontroll av skipet, som ble etterfulgt av et tilsyn fra Miljødirektoratet. Under kontrollen ble det oppdaget at skipet hadde en enveis forsikringspolise som heter «Break Up Voyage» fra Høylandsbygd til Gadani i Pakistan.

Miljødirektoratet fikk senere forelagt en reservasjon som viste at skipet skulle repareres i en tørrdokk, men opplysninger viste at dette ikke var reelt. At skipet skulles repareres og brukes videre, var bare den offisielle planen for å unngå negativ oppmerksomhet rundt vraking av skip. På bakgrunn av dette anså Miljødirektoratet skipet som avfall ettersom hensikten var å kassere det.

Skipet lå i arrest frem til norske og tyrkiske myndigheter hadde gitt samtykke til at det kunne eksporteres til forsvarlig opphugging i Tyrkia. I 2018 gikk skipet for egen maskin til det tyrkiske anlegget.

Miljødirektoratet anmeldte blant annet den tidligere rederen som solgte skipet til Wirana Shipping. Rederen ble tiltalt personlig for å ha lagt til rette for at skipet kunne seile fra Norge.

Det er ifølge juridisk seksjon i Miljødirektoratet komplisert å stadfeste brudd på regelverket i denne typen saker, og at Økokrim overtok saken, var derfor avgjørende for at man fikk ført den for retten. Moderselskapet som sto bak shippingsselskapet, fikk et forelegg på 7 millioner kroner for blant annet forsøk på ulovlig eksport, og rederen ble dømt til seks måneders fengsel.

Juridisk seksjon sier at myndighetene var avhengige av riktig type sak for å kunne bevise at regelverket var brutt. I de sakene der skipet allerede er på endestasjonen, er det ofte vanskelig å bevise at skipet var kassert da det forlot Norge. Eksporten må også være igangsatt for at det skal regnes som et forsøk på ulovlig eksport. «Harrier»-saken var derfor en sak som det var mulig å følge opp. Miljødirektoratet prioriterte saken høyt og brukte flere årsverk på oppfølgingen.

8.4.2 Et eksempel på skipseksport der regelverket ble omgått

Miljødirektoratet fikk i mars 2020 et varsel fra ISRA (International Ship Recycling Association) om at et tørrlasteskip skulle hugges opp i Bangladesh. I de foregående månedene hadde et rederi hugget opp fire skip i Bangladesh, og nå skulle et femte skip hugges opp. Skipet hadde antatt norsk eier, men var registrert med flagget til Isle of Man, som ikke er underlagt EU-jurisdiksjon. Skipet befant seg i Bangladesh, og det var solgt til opphugging.

Miljødirektoratet kontaktet Sjøfartsdirektoratet og Kystverket for å kartlegge mulighetene for å agere mot skipet og hindre ulovlig opphugging. Konklusjonen ble at eieren ikke hadde brutt loven fordi

- skipsgjenvinningsforordningen ikke gjelder for skip med flagg fra Isle of Man
- skipet ikke hadde vært i EU/EØS-området da det ble sendt til opphugging

Av ukjente årsaker ble ikke skipet hugget opp i 2020, men to år senere, i 2022. Det forlot en europeisk havn for siste gang i august 2021. Dersom det på dette tidspunktet var bestemt at skipet skulle skrapes, ville det ha innebåret et brudd på grensekryssforordningen. Skipet seilte imidlertid videre i et

halvår etter at det forlot europeisk farvann. Først da skipet lå til kai i en by i Sørøst-Asia i februar 2022, ble det solgt til et skipsopphuggingsverft i Bangladesh.²⁵¹

Skipet ble trolig solgt for rundt 13 500 000 USD.²⁵² Salgsprisen var trolig 4 000 000 USD høyere enn den ville vært ved EU-godkjente verft i Tyrkia.²⁵³

Denne saken viser kort sagt at det kan være vanskelig for offentlige myndigheter å påvise og reagere på regelbrudd. Dels handler det om at det er vanskelig å bevise hvor skipet var på tidspunktet da avgjørelsen om at det skulle bli hugget opp, ble tatt. Og dels handler det om at regelverket kan omgås dersom skipet ikke reiser innom europeiske havner etter salg og dessuten er registrert med et flagg som ikke er underlagt EU-regelverk.

²⁵¹ Posisjonshistorikken er hentet fra MarineTraffic.

²⁵² I åpne kilder på nettet står det at skipet er solgt for 13,5 millioner USD. NGO Shipbreaking Platform skiver i en e-post til Riksrevisjonen at skipet er solgt for 13,62 millioner USD.

²⁵³ Anslag basert på henvendelser sendt til to EU-godkjente verft i Tyrkia og materialpriser oppgitt på Go Shipping: *Demolition Market*. [Hentedato 9. august 2022].

9 Vurderinger

I Norge har forurensningskriminalitet vært et prioritert felt siden Riksadvokatens forurensningsrundskriv fra 1989. I henhold til de seneste års budsjettproposisjoner²⁵⁴ skal Norge arbeide for å minimere miljøkriminalitet.

Norge har et globalt ansvar for å hindre at avfallet som eksporteres, utgjør en skade. Forurensningsloven § 2 nr. 6 sier at avfallsproblemer som skyldes virksomhet på norsk område, skal motvirkes i samme utstrekning enten skadene eller ulempene inntre i eller utenfor Norge.

For å sikre at et land ikke eksporterer avfallsproblemene sine til andre land, er avfallstransporter regulert. Import og eksport av avfall er hovedsakelig regulert gjennom grensekryssforordningen.

I Norge er det Miljødirektoratet som har ansvar for å følge opp og føre tilsyn med eksport av avfall. Kontrollarbeidet gjøres med bistand fra Tolletaten som har ansvar for å føre kontroll med vareførselen inn og ut av landet. Tilsynet som gjennomføres, skal være risikobasert. I henhold til Prop. 1 S (2021–2022) for Klima- og miljødepartementet innebærer et risikobasert tilsyn at direktoratet skal prioritere områder der påvirkningen på eller risikoen for å påvirke miljøet er størst, og der det er stor risiko for brudd på miljøregelverket.

Undersøkelsen viser at det er flere utfordringer og svakheter med myndighetenes kontroll med grensekryssende avfallstransporter. Svakheterne er knyttet til både kontroll- og tilsynsarbeidet, lav oppdagelsesrisiko og en lite effektiv sanksjonering. Samlet innebærer de påviste svakheterne at det er en betydelig risiko for at avfall som kan skade helse og miljø, eksporteres ut av Norge på ulovlig vis.

9.1 Myndighetenes sanksjoner mot ulovlig avfallseksport er lite avskrekkende

I Innst. 68 S (2020–2021) understreker energi- og miljøkomiteen at det er viktig å prioritere anmeldelser av alvorlig miljøkriminalitet. Komiteen viser til hensynet til allmennprevensjon, spesielt i saker om forurensning og avfall, der det er sterke økonomiske incentiver til å bryte regelverket og nedprioritere miljøtiltak. Tilsvarende følger av forarbeidene til forurensningsloven, der det er presisert at det skal foreligge en reell straffetrussel, også av hensyn til de som gjør en innsats for å overholde lovens krav.²⁵⁵

Grensekryssforordningen sier at myndighetenes sanksjonering av ulovlig avfallseksport skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende. I NOU (2003: 15) *Fra bot til bedring* omtales den avskrekkende effekten av straff som et produkt av straffetrusselens størrelse og risikoen for å bli straffet etter denne straffetrusselen.²⁵⁶

Undersøkelsen viser at myndighetene i liten grad sanksjonerer ulovlig avfallseksport. I årene 2017–2021 har Miljødirektoratet anmeldt åtte tilfeller av ulovlige avfallseksport. De fleste av disse sakene har bakgrunn i Tolletatens kontroller. Etter vår vurdering fremstår åtte anmeldelser i løpet av en femårsperiode som lavt og lite avskrekkende. Vi viser i den sammenheng til at avfallskriminalitet er et omfattende problem og at Miljødirektoratet heller ikke har andre sanksjonsvirkemidler til rådighet, se omtale punkt 9.2.1.

²⁵⁴ Prop. 1 S (2018–19), Prop. 1 S (2019–20) og Prop. 1 S (2020–21), alle for Klima- og miljødirektoratet.

²⁵⁵ Ot.prp. 11 (1979–80), s. 70–71.

²⁵⁶ NOU (2003: 15) *Fra bot til bedring*, s. 49

En årsak til liten bruk av sanksjoner er, etter vår vurdering, svakheter ved kontrollarbeidet i Miljødirektoratet og Tolletaten ved at alvorlige brudd på regelverket enten ikke avdekkes eller følges opp. Vi kommer nærmere tilbake til disse svakhetene i punkt 9.1.2 og 9.4.

9.1.1 Snevre kontrollprioriteringer påvirker oppdagelsesrisikoen

Et av forholdene som påvirker oppdagelsesrisikoen, er kontrollprioriteringene. Fra 2021 har Miljødirektoratet bedt Tolletaten om å utelukkende prioritere kontroller av EE-avfall på avfallsområdet. Den viktigste årsaken til prioriteringen av EE-avfall er knyttet til miljø- og helserisikoen dette avfallet har og omfanget av denne eksporten. I tillegg er det enklere å konkludere med at en EE-forsendelse faktisk er avfall fordi regelverket på dette området er tydeligere, blant annet gjennom kravet om funksjonstesting før eksport.²⁵⁷

Samtidig som det har vært en tydelig prioritering av EE-avfall, er oppdagelsesrisikoen svært lav for andre avfallsfraksjoner. I årene 2017–2021 ble tre forhold som ikke omhandlet EE-avfall, anmeldt.

Andre lands rapportering til Baselkonvensjonen om hvilke forsendelser de har stanset, viser at norske forsendelser av andre avfallstyper enn dem Miljødirektoratet ber Tolletaten prioritere, stanses i utlandet. Dette gjelder for eksempel bildekk, utrangerte biler og bildeler og impregnert trevirke, som er stanset i Sverige, og tekstilavfall, som er stanset i Polen.

Selv om det kan være gode grunner til å prioritere EE-avfall, vil vi samtidig bemerke at en kontroll som er spisset inn mot én spesifikk avfallsfraksjon, og som i tillegg blir eksportert av personer og virksomheter utenfor den formelle avfallsbransjen, kan påvirke den avskrekkende effekten på området som helhet. Etter vår vurdering er kontrollen i liten grad egnet til å avskrekke andre regelverksovertredelser enn den ulovlige eksporten av EE-avfall.

9.1.2 Miljødirektoratet utreder ikke mulige alvorlige overtredelser for videre oppfølging og eventuell anmeldelse

Miljødirektoratet skal forebygge, avdekke og eventuelt bidra til å avhjelpe, brudd på miljøregelverket.²⁵⁸ Av dette følger det at Miljødirektoratet skal etablere et beslutningsgrunnlag om hvorvidt det er aktuelt å anmelde avdekkede forhold til påtalemyndigheter.

Ved en regelverksovertredelse er kravene til at det foreligger objektive holdepunkter for at loven er brutt, strengere hvis man skal politianmelde forholdet enn hvis man skal fatte et forvaltningsvedtak. Undersøkelsen viser at Miljødirektoratet i mange tilfeller ikke utreder forholdene langt nok til at de kan anmeldes. Mangelen på videre utredning gjelder norske avfallsforsendelser som stanses i utlandet på grunn av regelverksovertredelser, og mange av overtredelsene som Tolletaten oppdager i sin kontroll.

I perioden 2018–2021 stanset myndighetene i andre land 72 avfallsforsendelser fra Norge. Ingen av forholdene ble anmeldt selv om det dreide seg om mulige alvorlige regelverksovertredelser. En årsak til at ingen av sakene ble anmeldt, var at Miljødirektoratet ikke gjennomførte egne kontroller av noen av konteinerne som ble stanset i denne perioden. Dersom Miljødirektoratet hadde gjort dette, kunne det ha gitt dem objektive holdepunkter som hadde gjort det mulig å anmelde forholdet.

Vi ser også at Miljødirektoratet i mange tilfeller ikke utreder overtredelser som oppdages i Tolletatens kontroller. Tolletaten oppdager flere forsøk på ulovlig avfallseksport, og den vanligste reaksjonen er eksportnekt. Tolletaten kan holde tilbake varer i påvente av at Miljødirektoratet som regelverkseier blir ferdig med sin saksbehandling. Men ansvaret for eventuell saksoppfølging ligger hos Miljødirektoratet.

²⁵⁷ EUs direktiv om EE-avfall krever at EE-produkter som eksporteres, skal funksjonstestes før eksport, og at dette skal dokumenteres i en protokoll. Dersom en protokoll ikke foreligger, er produktet å anse som avfall. Dette gjør det enklere for Miljødirektoratet å konkludere med at en forsendelse med EE-gjenstander er avfall, og dermed anmelde forholdet.

²⁵⁸ Brev fra Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen 27. september 2022.

Undersøkelsen viser at Tolletaten nektet eksport i minst 45 saker i perioden 2020–2022, og at Miljødirektoratet overtok oppfølgingen av åtte av disse. De 37 sakene som Miljødirektoratet ikke overtok, gjaldt blant annet antatt ulovlig eksport av elektriske motorer, biler som Tolletaten mistenkte var ødelagt, og EE-avfall.

Når det store flertallet av saker som nektes eksport ikke følges opp av Miljødirektoratet, vil overtredelsene ikke møte noen sanksjon. I tillegg sikres det ikke at avfallet håndteres riktig i etterkant. Det er heller ikke noe som forhindrer eksportøren fra å forsøke å eksportere forsendelsen på nytt.

Etter vår vurdering er det problematisk at avdekkede overtredelser, som kan være alvorlige, verken får noen konsekvenser eller blir gjenstand for ytterligere oppfølging fra tilsynsmyndighetenes side.

9.1.3 Miljødirektoratet får ikke tilstrekkelig informasjon om personer og virksomheter som bryter regelverket gjentatte ganger

Gjentatte brudd på regelverket anses som en skjerpende omstendighet ved utmåling av straff. Det tilsier at Miljødirektoratet burde følge med på om de som nektes eksport av Tolletaten, også bryter regelverket på et senere tidspunkt, slik at de kan reagere strengere overfor gjengangere. Miljødirektoratet utarbeidet i 2021 en rapporteringsløsning der Tolletaten løpende skal rapportere om utførte avfallskontroller. Dette gjør det mulig å utarbeide en fullstendig oversikt over eventuelle gjengangere. Tolletaten har imidlertid ikke registrert noe kontrollaktivitet etter mai 2021. Rapporteringsløsningen ble altså bare brukt noen få måneder. Miljødirektoratet oppgir å ha informasjon om mulige gjengangere fra andre kilder, men mangler likevel fullstendig informasjon fra Tolletaten.

Konsekvensen er at Miljødirektoratet kan mangle informasjon om gjengangere. Dette svekker direktoratets mulighet til å ta høyde for tidligere overtredelser og skjerpe reaksjonene mot potensielle gjengangere.

9.2 Regelverket bidrar til at det er vanskelig å sanksjonere brudd

9.2.1 Miljødirektoratet har fortsatt ikke mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr

Anmeldelse til påtalemyndigheten er per i dag Miljødirektoratets eneste sanksjonsvirkemiddel. I 2014 ba Klima- og miljødepartementet Miljødirektoratet om å utrede direktoratets behov for å ilegge overtredelsesgebyr på sine ansvarsområder. Miljødirektoratet pekte på at konsekvensene av at de ikke har dette virkemidlet, er at straffebestemmelsene for mange typer lovbrudd fremstår som tomme trusler.²⁵⁹

Siden juli 2019 har Klima- og miljødepartementet hatt hjemmel i forurensningsloven og produktkontrollloven til å fastsette forskrift om ileggelse av overtredelsesgebyr. Gebyret er imidlertid ennå ikke innført, og vi vurderer den samlede tidsbruken som uforholdsmessig lang. I mellomtiden har ikke Miljødirektoratet kunnet oppfylle behovet for å sanksjonere vesentlige regelverksbrudd som ikke er alvorlige nok til å anmelde.

At Miljødirektoratet fortsatt ikke kan ilegge overtredelsesgebyr, fører til at flere typer regelverksovertredelser ikke sanksjoneres. Forsendelser som stanses i utlandet er ifølge Miljødirektoratet et område der et overtredelsesgebyr ville gitt sanksjonsmuligheter. En annen gjelder småskala eksport av avfall til gjenvinning i land som er omfattet av de absolutte eksportforbudene, for

²⁵⁹ Miljødirektoratet (2017) *Forslag om å innføre overtredelsesgebyr og heve strafferammene i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven*.

eksempel eksport av EE-avfall eller kasserte bildeler til afrikanske land.²⁶⁰ Etter vår vurdering svekker fraværet av overtredelsesgebyr den avskrekkende effekten på området.

9.2.2 Et uklart avfallsbegrep gjør det vanskelig å konkludere i strafferetten med at avfallsregelverket er brutt

Avfall er definert som løse gjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. Juridisk seksjon i Miljødirektoratet sier i intervju at det er vanskelig å bruke avfallsbegrepet i strafferetten. Dette skyldes blant annet at det er vanskelig å skille presist mellom grønnlistet og meldepliktig avfall og mellom avfall og produkter.

Man har i større grad klart å trekke en klar grense mellom brukte EE-produkter og EE-avfall, med krav til testing, dokumentasjon og beskyttelse av produkter ved eksport. Dette gjør at bevisbyrden om EE-gjenstander er produkter og ikke avfall, i større grad ligger hos eksportøren, noe som gjør det enklere å føre sakene i retten.

9.2.3 Det er enkelt å omgå regelverket mot ulovlig skipsopphugging

Majoriteten av skip i verden hugges opp i Bangladesh, India og Pakistan. Dette er land som ikke har systemer til å håndtere avfallet forsvarlig. Den utbredte praksisen har store miljø- og helserisikoer, og av den grunn er det ulovlig.

Likevel er opphugging av europeiske skip i land utenfor OECD fremdeles en utbredt praksis. 75 prosent av skipstonnasjen til europeiske eiere som ble hugget opp i 2021, ble hugget opp i disse landene. I perioden 2017–2021 ser vi også eksempler på at skip med norsk tilknytning i form av eierskap eller flagghistorikk er hugget opp i Sør-Asia.

Det finnes to EU/EØS-regelverk som regulerer hvor skip kan gjenvinnes, grensekryssforordningen og skipsgjenvinningsforordningen. Skip som seiler under medlemslandsflagg (EU/EØS), skal med visse unntak, hugges opp ved EU-godkjente verft. Skip som eieren har til hensikt å kassere, er å anse som meldepliktig avfall. Skip som havner utenfor skipsgjenvinningsforordningen, reguleres dermed av grensekryssforordningen. Derfor er det forbudt å eksportere et skip som skal hugges opp, ut av OECD.

Undersøkelsen viser at regelverkene er enkle å omgå. Skipseieren kan skifte flagg til en flaggstat utenfor EU/EØS før skipet eksporteres, for å unngå å omfattes av skipsgjenvinningsforordningen. Grensekryssforordningen brytes ikke dersom eksporten til opphugging skjer fra en havn utenfor EU/EØS, og det er vanskelig å bevise at et skip ble til avfall mens det var i Norge. Dette begrenser myndighetenes sanksjonsmuligheter på området.

I de senere årene har det vært en nedgang i antall skip med norsk tilknytning som er hugget opp utenfor OECD. Dette kan ifølge Sjøfartsdirektoratet ha sammenheng med at myndighetene anmeldte forsøket på å eksportere skipet «Harrier» til ulovlig opphugging i Pakistan i 2017, innføringen av skipsgjenvinningsforordningen i 2018 og en holdningsendring i shippingmiljøet.

Siden det er enkelt å omgå regelverket, er det av allmennpreventive hensyn viktig å sanksjonere de tilfellene der regelverksbrudd kan påvises. Vi vurderer det derfor som positivt at Miljødirektoratet, samarbeidende etater og Økokrim prioriterte å bruke ressurser på å anmelde og etterforske «Harrier»-saken. Dette har vært viktig for å etablere rettspraksis på området.

²⁶⁰ Miljødirektoratet (2021) *Forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr – forurensningsloven og produktkontrollloven*.

9.3 Miljødirektoratet kan ikke dokumentere at de gjennomfører et risikobasert tilsyn med eksport av avfall

Miljødirektoratet er tilsynsmyndighet for eksport av avfall. Miljødirektoratet skal føre et risikobasert tilsyn. Dette går frem av grensekryssforordningens artikkel 50 og Prop. 1 S (2021–2022). Prinsippet om risikobasert tilsyn er også nedfelt i Miljødirektoratets tilsynsstrategi.

Gode risiko- og vesentlighetsvurderinger krever at tilsynsorganet har god kjennskap til området det fører tilsyn med. Det tilsier at områdeovervåking burde ligge til grunn for risiko- og vesentlighetsvurderingene.²⁶¹

I 2017 ble det innført EU-krav til tilsynsplaner for grensekryssende avfallstransporter. Planene skal angi tid og sted for inspeksjoner, hvordan ulike tilsyn skal gjennomføres, hvilke typer foretak og virksomheter som kan være gjenstand for inspeksjoner, samarbeidsordninger mellom involverte myndigheter med mer. Målet er at tilsynsplanene skal hjelpe miljømyndighetene med å rette tilsynene mot avfallsstrømmer som er problematiske og har høy risiko for å skade helse og miljø. Prioriteringene for tilsynene skal være basert på risikovurderingene og gå frem av tilsynsplanene.²⁶²

Undersøkelsen viser at Miljødirektoratets risikovurderinger ikke er oppdatert, og at direktoratets implementering av grensekryssforordningens krav til tilsynsplanlegging har svakheter.

9.3.1 Miljødirektoratets risikovurdering er ikke oppdatert siden 2016

Ifølge grensekryssforordningen skal myndighetenes tilsynsplaner baseres på en risikovurdering av særskilte avfallsstrømmer og kilder til ulovlige overføringer. Miljødirektoratets risikovurdering for grensekryssende avfallsforsendelser er fra 2016, og er ikke oppdatert siden.

I henhold til den faglige veilederen for implementering av kravene i grensekryssforordningen er det nødvendig å fornye risikovurderingen minst hvert tredje år eller når det er vesentlige endringer i grunnlaget for vurderingen.²⁶³ Siden avfallsstrømmer, relevant regelverk og aktører endrer seg, vil også risikobildet endre seg, og dermed kan det være nødvendig å endre prioriteringene. Siden 2016 er for eksempel regelverket for eksport av plastavfall endret, og kunnskapsgrunnlaget som gjelder ulovlig eksport av EE-gjenstander, er styrket som følge av satsingen på å forhindre slik eksport. Men ingenting av dette er inkludert i risikovurderingen. Gitt kompleksiteten på området og endringene som har funnet sted, er det etter vår vurdering ikke tilstrekkelig at Miljødirektoratet legger til grunn en risikovurdering som er seks år gammel.

Ifølge grensekryssforordningen skal risikovurderinger ligge til grunn for tilsynsplanen for grensekryssende avfall. Det er vanskelig å innfri dette kravet når risikovurderingene ikke blir oppdatert. Et eksempel på en prioriteringsendring som ikke er forankret i risikovurderingene, er Miljødirektoratets vridning av tilsynsfokuset fra avfallsmeglere mot EE-avfall. Dette skjedde fra 2019. Miljødirektoratet viser imidlertid ikke til risikovurderingene når de gjør slike endringer. Risikovurderingene er heller ikke oppdatert i etterkant av endringen i tilsynsfokus. Det mangler dermed en tydelig kobling mellom risikovurderingen og tilsynsplanen.

Et risikobasert tilsyn skal fokusere på områdene med størst sannsynlighet for brudd på regelverk og der konsekvensen ved brudd er størst. Direktoratet opplyser at fokuset i tilsynene deres vil variere over tid, slik at de kan prioritere innsatsen på enkelte områder i perioder. Over tid er hensikten å

²⁶¹ St.meld. nr. 19 (2008–2009); Prop. 1 S (2021–2022) for Klima- og miljødepartementet.

²⁶² Kommissjonens forslag til Europaparlamentet og rådets forordning om endring av EF nr. 1013/2006 – Document 52013PC0516.

²⁶³ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (2016) *Guidance on Effective Waste Shipment Inspection Planning*.

dekke hele spekteret av ulovlige aktiviteter. Direktoratet vurderer at denne måten å drive risikobasert tilsyn er gir effektiv ressursbruk.

Vi vil påpeke at når tilsynsfokuset endrer seg bør det skje basert på risikovurderinger som løpende justeres i lys av ny informasjon om sannsynlighet for brudd og dets konsekvenser. Etter vår vurdering er en risikovurdering fra 2016 et dårlig kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvor tilsynsfokuset skal innrettes.

9.3.2 Det er svakheter i Miljødirektoratets implementering av grensekryssforordningens krav til tilsynsplanlegging

Av grensekryssforordningen følger det at statene skal lage én eller flere tilsynsplaner for grensekryssende avfallseksport. Tilsynsplanen for grensekryssende avfall skal være tydelig definert. Den skal blant annet inneholde informasjon om målene og prioriteringene for tilsynene, oppgavene til relevante myndigheter, samarbeidet mellom relevante myndigheter og informasjon om menneskelige, finansielle og andre ressurser som er nødvendige for å gjennomføre planene. Undersøkelsen viser at Miljødirektoratet ikke har laget en egen tilsynsplan for avfallseksport, men temaet er kort omtalt i direktoratets helhetlige tilsynsplan. Til sammenligning har Sverige, Danmark og Finland egne planer for import og eksport av avfall, som er mer omfattende.

Formålet med endringene i grensekryssforordningen av 2017 var å sikre regelmessig og konsekvent planlegging av tilsyn med grensekryssende avfall. I forordningen står det at formålet med risikovurderingen blant annet er å identifisere det laveste antallet inspeksjoner som kreves, inkludert fysiske kontroller av virksomheter og avfallsforsendelser eller av selve behandlingen av avfallet. Dette har ikke Miljødirektoratet gjort.

Grensekryssforordningen stiller også krav om at myndighetene skal gjennomføre regelmessige inspeksjoner av virksomheter og anlegg, inkludert avfallsmeglere og -forhandlere, for å sikre etterlevelse av forordningen.²⁶⁴ Virksomheter med tillatelse etter forurensningsloven omfattes av et frekvensbasert tilsyn. Disse gjennomføres av Miljødirektoratet eller statsforvalteren. I det frekvensbaserte tilsynet vurderer inspektørene om eksport av avfall skal være tema. Tilsynsplanen angir ikke når eksport skal vurderes som et tema i det frekvensbaserte tilsynet. Miljødirektoratet mangler dermed et system som sørger for at direktoratet eller statsforvalteren følger opp de viktigste risikoene ved grensekryssende avfall når de gjennomfører frekvensbaserte tilsyn.

Tilsynsplanen sier heller ingenting om hvordan Miljødirektoratet skal sørge for at virksomheter som ikke trenger tillatelse etter forurensningsloven – og som dermed heller ikke er gjenstand for et frekvensbasert tilsyn – blir kontrollert regelmessig. Dette gjelder blant annet avfallsmeglere og -forhandlere. Miljødirektoratet har ikke et system for regelmessige tilsyn med disse, selv om forordningen krever at det skal være regelmessig tilsyn med dem.²⁶⁵

Grensekryssforordningen krever at tilsynsplanen skal revideres og evalueres minst hvert tredje år. Evalueringen skal blant annet ta for seg i hvilken grad målene har blitt oppnådd. Miljødirektoratet kan ikke dokumentere at de har gjort en slik evaluering. Undersøkelsen viser også at Miljødirektoratet mangler informasjon om hvilke tilsyn som gjøres på området. Dette skyldes mangelfulle registreringer i direktoratets egne systemer og manglende rapportering om hvilke kontroller Tolletaten gjennomfører. Dette gjør at Miljødirektoratet kan mangle nyttig informasjon for å evaluere og planlegge tilsynene. Fraværet av evalueringer av tilsynsarbeidet gir et mangelfullt grunnlag for den videre planleggingen av tilsyn.

²⁶⁴ Grensekryssforordningen artikkel 50 punkt 2 i og avfallsdirektivet artikkel 34.

²⁶⁵ Grensekryssforordningen artikkel 50.

Som det framgår av momentene over, er det svakheter ved Miljødirektoratets implementering av grensekryssforordningens krav til tilsynsplanlegging.

Etter vår vurdering påvirker det Miljødirektoratets mulighet til å drive et risikobasert og planmessig tilsyn med grensekryssende avfallsforsendelser.

9.3.3 Miljødirektoratet avdekker få alvorlige avvik i sine egne tilsyn

Vi har gått gjennom samtlige tilsyn med grensekryssende avfallsforsendelser i perioden 2017–2021. Gjennomgangen viser at de fleste alvorlige avvikene som oppdages på avfallseksportområdet, er fra tilsyn i samarbeid med annen etat – i all hovedsak Tolletaten. Dette er både kontroller Tolletaten gjennomfører basert på Miljødirektoratets kontrollprioriteringer og fellesaksjoner som Miljødirektoratet og Tolletaten gjennomfører sammen. I de 92 tilsynene Miljødirektoratet gjennomførte uten bistand fra andre etater ble det oppdaget ett alvorlig avvik som gjaldt avfallseksport.

Ifølge Miljødirektoratets interne veiledere er det i utgangspunktet et alvorlig avvik når meldepliktig avfall eksporteres uten samtykke. Ved for eksempel å utgi meldepliktig avfall som grønnlistet avfall kan en eksportør omgå restriksjonsbestemmelsene som avfallet er underlagt. Bevisst feildeklaring er ifølge Interpol en form for avfallskriminalitet. I perioden 2017–2021 ble det i fire tilsyn oppdaget at meldepliktig avfall ble eksportert uten samtykke. I tre av tilfellene ble dette vurdert som ikke alvorlig.

Vi konstaterer at Miljødirektoratet, i flere saker på avfallsområdet, vurderer avvik som mildere enn det direktoratets egne veiledere som hovedregel legger opp til. Dette kan ha negative konsekvenser, særlig fordi det føres mindre kontroll med hvordan avviket lukkes.

9.4 Tolletaten har et lite treffsikkert system for å velge ut forsendelser som skal kontrolleres

Dersom en vare skal eksporteres fra Norge, skal den alltid deklarerer for Tolletaten. I deklarasjonskontrollen vurderer og verifiserer Tolletaten deklarantens opplysninger. Når etaten skal velge ut deklarasjoner til videre kontroll, holdes opplysningene i deklarasjonene opp mot en rekke kontrollkriterier. Disse kriteriene er basert på analyser, etterretningsinformasjon, regelverk og prosedyrer. Deklarasjoner som faller inn under kriteriene, stoppes og vurderes for kontroll. Deklarasjoner som ikke omfattes av kontrollkriteriene, godkjennes automatisk og kan eksporteres.

Tolletaten har fra 2020 arbeidet for å gjøre etatens system for å velge ut deklarasjoner til kontroll mer treffsikkert. Undersøkelsen viser imidlertid at dette opprydningsarbeidet ikke har omfattet en sentral maske, det vil si utplukkskriterier som er basert på ulike regelverk og prosedyrer, som er spesielt relevant for avfallsområdet. Denne masken stanser fortsatt årlig et langt høyere antall deklarasjoner enn det etaten har kapasitet til å følge opp med videre kontroll. Undersøkelsen viser at en stor andel av deklarasjonene som stanses, vurderes som ikke kontrollverdige av saksbehandlerne i Tolletaten. Undersøkelsen viser for øvrig at dette er utfordringer som omfatter alle regelverksområder og ikke bare avfallsområdet.

I februar 2021 la en intern arbeidsgruppe i Tolletaten frem en rekke tiltak for å forbedre etatens system for å velge ut deklarasjoner til kontroll. Rapporten anbefalte blant annet å avvikle den sentrale masken som er relevant for avfallsområdet og erstatte den med flere nasjonale masker. Undersøkelsen viser videre at Tolletatens arbeid med å forbedre sitt system for å velge ut forsendelser til kontroll har trukket ut i tid, blant annet som følge av kapasitetsutfordringer internt. Tolletaten opplyser imidlertid at arbeidet startet opp i mai 2022. Tolletaten understreker samtidig at dette arbeidet er omfattende, og at det trolig vil pågå over flere år.

En forbedring av systemet for å velge ut deklarasjoner til kontroll vil bidra til vesentlige ressursbesparelser for Tolletaten. I tillegg vil næringslivet sjeldnere oppleve at forsendelser blir unødvendig stanset av etatens maskekontroll. Det er derfor uheldig at Tolletaten ikke har kommet lenger i å utvikle et treffsikkert system for kontrollutvelgelse.

9.5 Kontrollene Tolletaten gjennomfører, er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport

9.5.1 Flertallet av sakene som Miljødirektoratet overtar, blir ikke avdekket i Tolletatens ordinære deklarasjonskontroll

Undersøkelsen viser at Tolletatens primære metode for å velge ut kontrollobjekter er deklarasjonskontrollen. Deklarasjoner som oppfyller visse kriterier, får utslag som gjør at saksbehandlere i Tolletaten vurderer om de skal kontrolleres. Dersom deklarasjonene kontrolleres, gjennomføres det først en kontroll av dokumentasjonen, og dersom det fremdeles er risiko heftet ved deklarasjonen, kan det gjennomføres en fysisk kontroll av forsendelsen. Miljødirektoratet overtar deretter oppfølgingen av de mest alvorlige sakene.

Vi ser at de fleste sakene som Miljødirektoratet overtar fra Tolletaten ikke er avdekket gjennom deklarasjonskontrollen. Undersøkelsen viser at én saksbehandler – som velger ut saker til kontroll utenom den ordinære deklarasjonskontrollen – har vært kilde til sju av totalt ti saker som Miljødirektoratet overtok i perioden 2017–2021. At deklarasjonskontrollen identifiserer få alvorlige saker, viser at det er en svakhet i Tolletatens ordinære arbeid med å plukke ut forsendelser til kontroll.

9.5.2 Tolletaten gjennomfører nærmest utelukkende dokumentkontroller, selv om slike kontroller er lite egnet til å avdekke ulovlig avfallseksport

Tolletaten kan i sin kontroll sammenholde opplysningene som er oppgitt i deklarasjonen, med fremlagte dokumenter (dokumentkontroll) og forsendelsens faktiske innhold (fysisk kontroll). Det vil alltid bli gjennomført en dokumentkontroll før det eventuelt besluttet å gå videre med en fysisk kontroll.

Tolletatens utvelgelsessystem består av et stort antall utvalgskriterier. Stansede deklarasjoner har en risikovekt som viser hvordan tolletaten skal prioritere dem. En høy risikovekt innebærer at saksbehandleren *bør* eller *skal* kontrollere deklarasjonen. I perioden 2019–2021 ble 3466 deklarasjoner stanset av såkalte avfallsrettede utvalgskriterier med høy risikovekt. For perioden sett under ett ble ca. to tredjedeler av disse godkjent for eksport uten at de ble gjenstand for kontrollhandling, mens Tolletaten gjennomførte dokumentkontroll av ca. en tredjedel. 1,3 prosent av disse deklarasjonene ble gjenstand for fysisk kontroll. Det utgjorde 47 av 3466 deklarasjoner med høy risikovekt.

Når en deklarasjon stanses av Tolletatens utvalgssystem, får saksbehandleren – i tillegg til en risikovekt – opp en beskrivelse som angir hvorfor det er risiko heftet ved deklarasjonen, og hvordan en kontroll kan innrettes. Undersøkelsen viste at Tolletatens saksbehandlere ble anmodet om å gjennomføre fysisk kontroll på 374 avfallsrettede deklarasjoner i 2021. Bare 13 av disse deklarasjonene ble kontrollert fysisk.

Tolletatens ledelse uttaler at antallet fysiske kontroller er lavt, men presiserer at det er en ressurskrevende kontrollform og at etaten må prioritere kontrollressursene strengt. Tolletaten viser videre til at de forvalter regelverk på vegne av om lag 20 regelverkseiere og må balansere sin innsats mellom kontrollprioriteringene som regelverkseierne setter. Samtidig er flere kontrollmiljøer i Tolletaten

i intervju med Riksrevisjonen tydelige på at Tolletaten bør gjennomføre langt flere fysiske kontroller enn i dag dersom etaten skal være i stand til å avdekke ulovlig avfallseksport.

Dokumentkontroller er ifølge Tolletaten ofte et effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse blant de omtaler som seriøse aktører. Dette er typisk aktører fra den formelle avfallsbransjen som eksporterer store mengder avfall, og som ønsker å etterleve regelverket. Tolletatens kontroller er imidlertid utelukkende rettet mot EE-eksport til bestemte land utenfor OECD. Denne eksporten gjennomføres av småaktører og privatpersoner som står utenfor den formelle avfallsbransjen. I alle de fem sakene som ble anmeldt i 2021, forelå det dokumentasjon som var i tråd med regelverket, men fysiske undersøkelser av konteinerne viste at den faktiske forsendelsen ikke samsvarte med deklarasjonen.²⁶⁶ Dette blir ikke oppdaget i en dokumentkontroll.

Når kontrollen på avfallsområdet utelukkende er rettet mot eksport av EE-produkter ut av OECD, er det etter vår vurdering lite hensiktsmessig at Tolletaten nesten utelukkende gjennomfører dokumentkontroller.

9.5.3 Flere forhold begrenser Tolletatens muligheter til å gjennomføre fysiske kontroller

Når det utføres fysiske kontroller, undersøker grensedisjonen i Tolletaten om varer som føres ut av landet, er deklart, og om forsendelsen faktisk er i tråd med den deklarasjonssøknaden Tolletaten allerede har godkjent. Gjennom disse kontrollene kan Tolletaten avdekke smugling av avfall ut av Norge.

Undersøkelsen viser at det er flere forhold som begrenser Tolletatens muligheter til å gjennomføre fysiske kontroller.

Tilgangen på skannere er ett forhold som påvirker kontrollmulighetene. En fysisk kontroll består enten av en skanning og/eller en besiktigelse av konteineren. Ved besiktigelse får inspektøren ofte et svært begrenset inntrykk av det faktiske innholdet i en forsendelse, særlig dersom transportmidlet er tettepakket. Skanning gir derimot god oversikt over innholdet. Finansdepartementet bekrefter at skanner øker sannsynligheten for at regelbrudd kan avdekkes, men påpeker samtidig at dette er et kostbart verktøy. Når Miljødirektoratet overtar oppfølgingen av en sak fra Tolletaten kan de pålegge tømning av konteineren og eventuelt anmelde forholdet til påtalemyndighetene.²⁶⁷ Det er imidlertid tidkrevende å tømme en konteiner, og ifølge Miljødirektoratet er det mindre sannsynlig at de undersøker en forsendelse Tolletaten har stanset dersom det ikke foreligger et skannerbilde. Ettersom det er store tollsteder i Norge som ikke har skanner, er det langt mindre sannsynlig at regelverksovertredelser på disse stedene blir oppdaget og sanksjonert.

Tolletatens praksis ved avvik fra deklarasjonen er et annet forhold som påvirker kontrollmulighetene. I utførselsdeklarasjonen oppgis tollstedet der en forsendelse skal passere grensen. Deklaranten plikter å melde fra til Tolletaten dersom noen av opplysningene i deklarasjonen, for eksempel om utførselssted, er feil. Tolletaten praktiserer ikke en streng oppfølging i tilfeller der utførselsstedet ikke er i samsvar med den godkjente deklarasjonen, og dette skaper utfordringer når grensedisjonen skal gjennomføre planlagte fysiske kontroller. Dersom forsendelsen går ut et annet sted enn det som er oppgitt i den godkjente deklarasjonen, vil ikke vareførselsdivisjonens kontrollanmodning bli sendt til den delen av grensedisjonen som kontrollerer den aktuelle havnen eller grenseovergangen.

Når det gjelder eksport via havn, er det selve regelverket som begrenser muligheten til å gjennomføre effektiv kontroll. Eksportører har plikt til å melde fra til tollmyndighetene om avreise før et fartøy forlater

²⁶⁶ I fire av de fem sakene hadde eksportøren deklart EE-produkter og hadde EE-protokoll for disse. I den femte saken hadde eksportøren ikke deklart EE-produkter, og da er det ikke krav om EE-protokoll ved en dokumentkontroll.

²⁶⁷ Etter forurensningsloven § 50.

tolloområdet, jf. tolloven § 3-7 (1). Dette skal gjøres i god tid før avreise, slik at Tolletaten har mulighet til å gjennomføre eventuelle kontrollhandlinger. Seksjoner i Tolletaten som har ansvar for å gjennomføre slike kontroller, peker på at den manglende konkretiseringen av tidsangivelsen «i god tid før avreisen» i forskriftsteksten gjør det utfordrende å utøve tilstrekkelig kontroll med utførsler via havn. Ved innreise foreligger det derimot en klart definert tidsfrist. At det ikke er noen konkret tidsangivelse for når dokumentasjonen om lasten skal foreligge, fører til at disse opplysningene ofte sendes inn tett opp mot fartøyets avgangstidspunkt. Kontrollen gjennomføres derfor i hovedsak som en formalkontroll av om det foreligger en deklarasjon, og det blir ikke tid å gjennomføre fysiske kontroller.

Samlet sett er det vår vurdering at Finansdepartementet og Tolletaten ikke har sørget godt nok for å fjerne hindringer som gjør det vanskelig å gjennomføre fysiske kontroller på en effektiv måte.

9.6 Miljødirektoratets forebyggende arbeid mot ulovlig avfallseksport har flere svakheter

Miljødirektoratet skal i henhold til avfallsforskriften § 13-2 saksbehandle og følge opp søknader om å eksportere meldepliktig avfall. De skal også gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for at reglene om avfall følges.

9.6.1 Miljødirektoratets behandling av tillatelser er i stor grad tillitsbasert. De gjør lite kontroll og overtredelser får få konsekvenser

Eksporten av avfall bygger i utgangspunktet på et selvdeklarerings og Miljødirektoratets behandling av søknader er i stor grad tillitsbasert.

Avfallsklassifiseringen danner et viktig utgangspunkt for Miljødirektoratets behandling av søknader om tillatelse til eksport av avfall. Ifølge grensekryssforordningen skal eksportørene klassifisere avfallet når de søker. Systemet bygger dermed i stor grad på tillit mellom myndigheter og eksportør.

Miljødirektoratet legger eksportørens avfallsklassifisering til grunn når de skal vurdere om det er tillatt å eksportere avfallet til oppgitte mottaksanlegg. Direktoratet er derfor avhengig av at eksportøren har klassifisert avfallet riktig for å kunne foreta en pålitelig vurdering av miljøkonsekvensene og av om det er tillatt å eksportere avfallet.

Miljødirektoratet mottar informasjon om hver forsendelse av avfall som eksporteres, på ulike stadier i behandlingsprosessen. Ettersom det hvert år eksporteres mer enn 60 000 forsendelser med meldepliktig avfall til behandling i utlandet fra Norge, har ikke Miljødirektoratet mulighet til å følge opp og kontrollere dokumentasjonen som ligger til grunn for alle tillatelsene.

For å eksportere meldepliktig avfall, må det innhentes samtykke fra alle involverte myndigheter. Grensekryssforordningen er tydelig på at myndigheter plikter å trekke tilbake et samtykke dersom de får kjennskap til at betingelsene for samtykket er brutt, for eksempel dersom sammensetningen av avfallet ikke er slik det er meldt.

Grensekryssforordningen er også tydelig på at samtykket skal trekkes tilbake ved første overtredelse. Men ifølge Miljødirektoratets interne saksbehandlingsveileder skal eksportør ved første overtredelse varsles om at samtykket vil bli trukket tilbake ved ytterligere avvik. Miljødirektoratet sier også i intervju at dette er deres praksis. Dermed reagerer ikke Miljødirektoratet like strengt som grensekryssforordningen krever ved brudd på vilkårene som gjelder for tillatelser. Miljødirektoratet trakk tilbake ett importsamtykke i 2022. Før dette hadde de ikke trukket tilbake noen samtykker siden 2016.

Vi har forståelse for at Miljødirektoratet ikke har mulighet til å følge opp og kontrollere all dokumentasjon som ligger til grunn for eksporttillatelsene. Samtidig er det vår vurdering at et tillitsbasert system forutsetter at virksomheter oppgir riktige opplysninger, og at det får konsekvenser når de ikke gjør det. At Miljødirektoratet er tilbakeholdne med å reagere når det ikke er samsvar mellom opplysningene i søknaden og den faktiske eksporten, svekker forutsetningene for et tillitsbasert system.

9.6.2 Miljødirektoratets veiledning har manglet vesentlig informasjon om eksport av avfall ut av OECD-land

Et tillitsbasert system, der mye ansvar legges på eksportørene, forutsetter at det er så enkelt som mulig for eksportørene å sette seg inn i regelverket. Undersøkelsen viser at Miljødirektoratet over lang tid har unnlatt å oppgi vesentlige opplysninger om reglene for eksport av avfall ut av OECD i sin veiledning.

Enkelte land har reservert seg mot å ta imot avfall. Derfor er det ulovlig å eksportere grønnclasset avfall til disse landene. I henhold til Miljødirektoratets veiledere anses slik eksport som et alvorlig avvik dersom det oppdages under tilsyn. Riksrevisjonen gjorde i desember 2021 Miljødirektoratet oppmerksom på at direktoratets veileder om eksport av grønnclasset avfall ikke inneholdt informasjon om hvilke land som har reservert seg mot å ta imot slikt avfall. Med tanke på at eksportørene ikke må søke Miljødirektoratet om tillatelse til å eksportere grønnclasset avfall, er det svært viktig at veilederen om slik eksport er korrekt.

Miljødirektoratets veileder om eksport av meldepliktig avfall inneholder listen over land som har reservert seg mot å ta imot avfall. Ettersom samtlige land på listen er utenfor OECD og grensekryssforordningen forbyr eksport av meldepliktig avfall ut av OECD er det ikke hensiktsmessig å ta med denne listen i en veileder om eksport av meldepliktig avfall.

Disse eksemplene utgjør etter vårt syn en risiko for at det skjer ulovlig avfallseksport som følge av at eksportører feiltolker eller mangler informasjon om regelverket.

10 Referanseliste

Lover og forskrifter

- *Kongeriket Norges grunnlov* (Grunnloven).
- *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* (forurensningsloven).
- *Lov om havner og farvann* (havne- og farvannsloven)
- *Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester* (produktkontrollloven).
- *Lov om skipssikkerhet* (skipssikkerhetsloven).
- *Lov om toll og vareførsel* (tolloven).
- *Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall* (avfallsforskriften).
- *Forskrift om begrensning av forurensning* (forurensningsforskriften)
- *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (internkontrollforskriften).
- *Forskrift om losplikt og bruk av farledsbevis* (lospliktforskriften).
- *Lov om Kystvakten* (kystvaktloven).
- *Forskrift om gjenvinning av skip og flyttbare innretninger*.
- *Forskrift til lov om toll og vareførsel* (tollforskriften).

Regelverk

- *Bevilgningsreglementet*.
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet).
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene).

Stortingsdokumenter

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*.
- Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs - avfallspolitikk og sirkulær økonomi*.
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 68 S (2020–21) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Miljøkriminalitet*.
Innst. 248 L (2013–2014) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i forurensningsloven og straffeprosessloven*.
- Innst. 8 S (2013–2014) *Innstilling fra næringskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014, kapitler under Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet (rammeområdene 9, 10 og 11)*.
- Innst. 232 S (2011–2012). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall*.

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 1 S (2021–2022) for Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022) for Finansdepartementet.
- Prop. 72 LS (2021–2022) *Endringer i forurensningsloven (betingelsene for avfallsfasens opphør) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 318/2021 av 29. oktober 2021 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2018/851 om endringer i rammedirektivet om avfall mv.*
- Prop. 1 S (2020–2021) for Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2020–2021) for Finansdepartementet.
- Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2019–2020) for Finansdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019) for Klima- og miljødepartementet.

- Prop. 1 S (2018–2019) for Finansdepartementet.
- Prop. 77 L (2018–19) *Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer).*
- Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.).*
- Prop. 64 L (2014–2015) *Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsettslov).*
- Prop. 67 L (2013–2014) *Endringer i forurensningsloven og straffeprosessloven.*
- Prop. 73 L (2012–2013) *Samtykke til tiltredelse av den internasjonale Hongkong-konvensjonen om sikker og miljømessig forsvarlig gjenvinning av skip av 15. mai 2009.*
- Ot.prp. nr. 58 (2006–2007) *Om lov om toll og vareførsel (tolloven).*
- Ot.prp.nr 11 (1979–80) *Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).*

Offentlige utredninger (NOU)

- NOU (2017: 11) *Bedre bistand. Bedre beredskap.* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU (2003: 15) *Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.* Oslo: Justis- og politidepartementet.

Internasjonale avtaler, direktiver og konvensjoner

- *Baselkonvensjonen om kontroll av grensekryssende transport av farlig avfall og dets disponering.*
- *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.*
- *OECD-vedtak C(92)39/final, revidert C(2001)107/final, om kontroll av grensekryssende transport av avfall til gjenvinning.*
- *OECD-vedtak C(2001)107, med endringsvedtak.*
- *Forordning (EF) nr.1013/2006, med endringsvedtak.* EUs grensekryssforordning.
- *Forordning (EF) nr. 1418/2007 om eksport for gjenvinning av visse typer avfall til stater som ikke omfattes av OECD-vedtaket.*
- *Forordning (EU) nr. 1257/2013.* EUs skipsgjenvinningsforordning.
- *Correspondent's guidelines No. 1.*
- *Den internasjonale Hongkong-konvensjonen om sikker og miljømessig forsvarlig gjenvinning av skip (ikke ratifisert).*
- *Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2012/19/EU om avfall fra elektrisk og elektronisk utstyr.*
- *Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2008/98/EC rammedirektivet om avfall.*
- *Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2000/53/EF om kasserte kjøretøy.*

Tilsynsplaner og -strategier

- Miljødirektoratet (2021) *Tilsynsplaner for årene 2017–2022*
- Miljøstyrelsen (2020) *Plan for tilsyn med import/eksport af affald 2020–2022.* <<https://mst.dk/media/188323/tilsynsplan-2019.pdf>> [Hentedato 10. august 2022].
- Miljødirektoratet (2020) *Tilsynsstrategi for 2021–2025.*
- Syke (2020) *Inspektionsplan för internationella avfallstransporter 2020–2022.* <<https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7BB9F702D3-3F75-4825-9B1D-DEE5453B156F%7D/124648>> [Hentedato 10. august 2022].
- Naturvårdsverket (2020) *Handlingsplan för tillsyn över gränsöverskridande avfalls- transporter 2020-2022.* <<https://www.naturvardsverket.se/link/45eb9dd12b7a47b1a25ad8ded9ca9e6a.aspx>> [Hentedato 10. august 2022].
- Miljøstyrelsen (2017) *Plan for tilsyn med import/eksport af affald 2017–2019* <<https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2017/03/978-87-93529-77-9.pdf>> [Hentedato 10. august 2022].
- Miljødirektoratet (2016) *Tilsynsstrategi for 2016–2020.*
- European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (2016) *Guidance on Effective Waste Shipment Inspection Planning*

- Syke (2016) *Inspektionsplan för internationella avfallstransporter 2017–2019*. <<https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7BB9F702D3-3F75-4825-9B1D-DEE5453B156F%7D/124648>> [Hentedato 10. august 2022].
- Miljødirektoratet m.fl. (2014) *Tilsynsmyndighetenes retningslinje for samordnet tilsyn og felles tilsynsprofil*. <<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/brann-og-redning-bre/pdfer/tilsynsmyndighetenes-retningslinje-for-samordnet-tilsyn-og-felles-tilsynsprofil--godkjent-6.mars-2014.pdf>> [Hentedato 10. august 2022].

Interne rutiner og veiledere

- Miljødirektoratet (2020) *Veiledning for vurdering av alvorlige brudd*.
- Miljødirektoratet (2017) *Anbefalte prioriteringer ved kontroll av avfall*.
- Miljødirektoratet (2018) *Anbefalte prioriteringer ved kontroll av avfall*.
- Miljødirektoratet (2020) *Veileder ved kontroll av avfall – for Tolletaten*, versjon fra august 2020.
- Miljødirektoratet (2020) *Veileder ved kontroll av avfall – for Tolletaten*, versjon fra september 2020.
- Miljødirektoratet (2020) *Veileder ved kontroll av avfall for Tolletaten*, versjon fra desember 2020.
- Miljødirektoratet (2021) *Veileder ved kontroll av EE-avfall for Tolletaten*, versjon fra september 2021.
- Miljødirektoratet (2020) *Rutine for forsendelser som stoppes i utlandet på grunn av mistanke om ulovlig eksport av avfall*.
- Tolletaten (2017) *Tolletatens rutinebeskrivelse for bortvalg, kontroll, treff og resultat i deklarasjonskontrollen*, 2. juni 2017.
- Tolletaten (2017) *Tolletatens rutinebeskrivelse for bortvalg, kontroll, treff og resultat i deklarasjonskontrollen*, 2. juni 2017.

Veiledere for eksportører

- Miljødirektoratet (2021) *Veileder: Eksportere brukte produkter eller gjenstander*, sist oppdatert 29. april 2021. <<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-naringsliv/eksportere-avfall-brukte-produkter/eksportere-brukte-produkter/>> [Hentedato 25. mai 2022].
- Miljødirektoratet (2021) *Veileder: Eksportere meldepliktig avfall*, sist oppdatert 14. mai 2021. <<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-naringsliv/eksportere-avfall-brukte-produkter/eksportere-meldepliktig-avfall/>> [Hentedato 25. mai 2022].
- Miljødirektoratet (2021) *Veileder: Eksportere grønnlistet avfall*, sist oppdatert 28. mai 2021. <<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-naringsliv/eksportere-avfall-brukte-produkter/eksportere-gronnliset-avfall/>> [Hentedato 25. mai 2022].
- Miljøstyrelsen (2022) *Import og eksport af affald*. <<https://mst.dk/affald-jord/affald/import-og-eksport-af-affald/>> [Hentedato 10. august 2022].
- Naturvårdsverket (2022) *Gränsöverskridande avfallstransporter*. <<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avfall/avfallstransporter-gransoverskridande/avfallstransporter-gransoverskridande/informationsplikt/>> [Hentedato 10. august 2022].
- Tolletaten (2022) *Deklarering i TVINN*, sist oppdatert 17. februar 2022. <<https://www.toll.no/no/bedrift/import/deklarering-av-varer/deklarering-i-tvinn/>> [Hentedato 20. juni 2022].
- Tolletaten (2020) *Hjelp til utfylling av utførselsdeklarasjon*, sist oppdatert 8. januar 2020. <<https://www.toll.no/no/bedrift/eksport/deklarering-ved-eksport/hjelp-til-utfylling-av-utforselsdeklarasjon/>> [Hentedato 20. juni 2022].
- Tolletaten (2019) *Deklarering ved eksport*, sist oppdatert 16. oktober 2019. <<https://www.toll.no/no/bedrift/eksport/deklarering-ved-eksport/>> [Hentedato 20. juni 2022].

Planverk og strategier

- Tolletaten (2021) *Rapport sentrale masker*.
- Miljødirektoratet (2019) *Avfallsplan 2020–2025*.
- Miljøverndepartementet (2013) *Fra avfall til ressurs – avfallsstrategi*.

Brev, e-poster og tildelingsbrev

- Miljødirektoratet (2022) SV: *Spørsmål til Miljødirektoratet vedrørende kommentarer til rapport*. <E-post til Riksrevisjonen, 3. oktober 2022>
- Finansdepartementet (2022) *Myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter*. Brev til Riksrevisjonen 29. september 2022.
- Klima- og miljødepartementet (2022) *Kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 27. september 2022.
- Miljødirektoratet (2022) *Spørsmål om det frekvensbaserte tilsynet*. <E-post til Riksrevisjonen, 9. juni 2022>
- Miljødirektoratet (2022) *Vurdering av Miljødirektoratets tilsynsplaner på avfallsområdet mot grensekryssforordningen*. <E-post til Riksrevisjonen, 10. mars 2022>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Administrativ foretakssanksjon - betydningen av Høyesteretts dom 15 april 2021*. Brev til Klima- og miljødepartementet, 12. mai 2021.
- Miljødirektoratet (2021) *Oppdatering av Miljødirektoratet.no: Dette skal dere gjøre*. Brev fra kommunikasjonsavdelingen i Miljødirektoratet til fagavdelingene, 3. mars 2021.
- Miljødirektoratet (2021) *Oppdatert forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr*. Brev til Klima- og miljødepartementet, 9. mars 2021.
- Miljødirektoratet (2021) *Svar på Riksrevisjonen sine tilleggsspørsmål*. <E-post til Riksrevisjonen, 3. april 2021>
- Miljødirektoratet (2022) *Svar på spørsmål fra Riksrevisjonen datert 28. september 2022*. Brev til Riksrevisjonen, 28. september 2022.
- Miljødirektoratet (2022) *Saker til saksgjennomgangen – Riksrevisjonen*. <E-post til Riksrevisjonen, 4. oktober 2022>
- Europakommisjonen (2021) *Our waste, our responsibility: Waste shipments in a clean and more circular economy*. Brev til EU-parlamentet, Rådet for Den europeiske union, Det europeiske økonomiske og sosiale utvalg og Regionkomitéen, 17. november 2021. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0708&from=EN>> [Hentedato 10. august 2022].
- Miljødirektoratet (2020) *Svar på oppdrag - forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr i medhold av forurensningsloven § 80 og produktkontrollloven § 12a*. Brev til Klima- og miljødepartementet, 25. mai 2020.
- Klima- og miljødepartementet (2019) *Oppdragsbrev – overtredelsesgebyr*. Brev til Miljødirektoratet, 13. november 2019.
- Klima- og miljødepartementet (2019) *Oppfølging av regelverk for grensekryssende transport av avfall*. Brev til Miljødirektoratet, 17. oktober 2019.
- Miljødirektoratet (2019) *Oversendelse av tekst om Miljødirektoratets tilsynsarbeid – miljøkrimmeldingen*. <E-post til Klima- og miljødepartementet, 6. november 2019>
- Klima- og miljødepartementet (2014) *Oppdrag om å utrede endringer i sanksjonsbestemmelsene i produktkontrollloven og forurensningsloven, samt reaksjonsbestemmelsene i produktkontrollloven*. Brev til Miljødirektoratet, 27. januar 2014.

Samarbeidsdokumenter

- Miljødirektoratet m.fl. (2022) *Samarbeid mellom Miljødirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Kystverket og Kystvakten om forebygging av ulovlig opphugging av skip*.
- Miljødirektoratet m.fl. (2019) *Mandat og styringsdokument: Myndighetsgruppe – ulovlig eksport av EE-avfall og kjøretøy*.

TV-program

- NRK (2019) *Søppelsmuglerne*, vist på NRK 16. oktober 2019.
<<https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/2019/MDDP11000819/avspiller>>

Lovarbeid

- Miljødirektoratet (2021) *Forslag til endring av avfallsforskriften kap. 1 om kasserte elektriske og elektroniske produkter*. Høringsnummer: 2020/15675.
- Miljødirektoratet (2021) *Forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr - forurensningsloven og produktkontrollloven*. Høringsnummer: 2021/6994.
- Miljødirektoratet (2021) *Legislative proposal - revision of the Waste Shipment Regulation*.
<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/7567584-Waste-shipments-revision-of-EU-rules/F511140_en> [Hentedato 9. august 2022].
- Miljødirektoratet (2017) *Forslag om å innføre overtredelsesgebyr og heve strafferammene i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven*. Høringsnummer: 2014/1164.

Risikovurderinger

- Riksadvokaten (2022) *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022*.
<<https://www.riksadvokaten.no/document/riksadvokatens-mal-og-prioriteringer-for-2022/>> [Hentedato 10. august 2022].
- Økokrim (2022) *Trusselvurdering*. <<https://www.okokrim.no/oekokrims-trusselvurdering-2022.6527255-549350.html>> [Hentedato 10. august 2022].
- Tolletaten og Miljødirektoratet (2020) *Trusselvurdering: Eksport av EE-avfall til Vest-Afrika*.
- Tolletaten (2018) *Vurdering av trusselbildet knyttet til forurensningskriminalitet og handel med truede dyre- og plantearter*.
- Miljødirektoratet (2017–2021) *Anbefalte prioriteringer ved kontroll av avfall*.

Styringsdokumenter

- Klima- og miljødepartementet (2022) *Hovedinstruks for Miljødirektoratet*.
- Klima- og miljødepartementet (2017–2022) *Tildelingsbrev til Miljødirektoratet*.
- Finansdepartementet (2017–2022) *Tildelingsbrev til Tolletaten*.
- Klima- og miljødepartementet (2017–2021) *Instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Miljødirektoratet*.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet*.
- Klima- og miljødepartementet (2015) *Prinsipper for etatsstyring i miljøforvaltningen*.

Dommer

- Rt. 2004 s.1645 (saltslaggdommen).
- Rt. 2011 s. 10 (Ofrenes-dommen).
- Rt. 2011 s. 31 (Kvernstad-dommen).
- Rt. 2012 s. 65 (Vest Tank-dommen).
- Rt. 2015 s. 44 (lakselusdommen).
- Hr-2021-797-A.
- LG-2021-73085.

Rapporter, fagbøker og fagartikler

- Bratteng, Einar (2020) *Avfallsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Disley, E., Hulme, S., Blondes, E. (2021) *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses : final report*. Brussel: Europakommisjonen.
- Høviskeland, Hans Tore (2016) *Miljøkriminalitet i høyesterettspraksis de siste 15 år*. I: Tidsskrift for strafferett 16/4, s. 415–446.
- Industri All (2021) *What will it take for the Hong Kong Convention to come into force?* Global Worker 2.

- Interpol (2020) *Emerging criminal trends in the global plastic waste market since January 2018*. <https://www.interpol.int/content/download/15587/file/INTERPOL%20Report%20_criminal%20trends-plastic%20waste.pdf> [Hentedato 9. august 2022].
- Juell, Magnus Engh (2020) *Tide Carrier - alt var ikkje ok*. I: Fagbladet Miljøkrim 1, s. 22–27.
- Interpol og UNEP (2016) *The Rise of Environmental Crime*. <https://gridarendal-website-live.s3.amazonaws.com/production/documents/s_document/327/original/RRACrimerise_finaldraft_screen.pdf?1490613379> [Hentedato 9. august 2022].
- Odeyingbo, Olusegun, Innocent Nnorom og Otmar Deubzer (2017) *Assessing import of used electrical and electronic equipment into Nigeria*. <http://collections.unu.edu/eserv/UNU:6349/PiP_Report.pdf> [Hentedato 11. august 2022].
- Olley, Katie (2021) *Illegal waste shipment: an overview*. I: The journal of field actions, 23, s. 26–29.
- Ormond, Thomas (2012) *Hong Kong Convention and EU Ship Recycling Regulation: Can they change bad industrial practices soon?* I: Environmental Law Network International, 2, s. 54–59.
- UNEP (2015) *Waste crime - Waste risks gaps in meeting the global waste challenge*. <https://gridarendal-website-live.s3.amazonaws.com/production/documents/s_document/27/original/RRA_WasteCrime_screen.pdf?1483646300> [Hentedato 9. august 2022].
- Østfoldforskning og Planmiljø (2018) *The Norwegian WEEE flows*

Intervjuer

Det er gjennomført ett eller flere intervjuer med følgende aktører:

- Klima- og miljødepartementet
- Finansdepartementet
- Miljødirektoratet
- Tolletaten
- Sjøfartsdirektoratet
- Økokrim

Nettsider

- Miljøstatus.no: *Import og eksport av avfall*. <<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/Tema/Avfall/Import-og-eksport-av-avfall>> [Hentedato 25. februar 2022].
- Miljødirektoratet (2022) *Lovlig opphugging av stadig flere norske skip*, sist oppdatert 8. april 2022. <<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2022/april-2022/lovlig-opphugging-av-stadig-flere-norske-skip/>> [Hentedato: 26. september 2022]
- Sdir.no: *Opphugging av skip*. <<https://www.sdir.no/sjofart/fartoy/miljo/opphugging-av-skip/>> [Hentedato 9. august 2022].
- NGO Shipbreaking Platform (2022) *The Toxic Tide – 2021 Shipbreaking Records*. <<https://www.offthebeach.org/>> [Hentedato 9. august 2022].
- NGO Shipbreaking Platform: *The controversial case of the Harrier*. <<https://shipbreakingplatform.org/spotlight-harrier-case/>> [Hentedato 9. august 2022].
- Norges rederiforbund *Resirkulering av skip*. <<https://rederi.no/om-oss/fagomrader/samfunnsansvar/resirkulering-av-skip/>> [Hentedato 9. august 2022].
- NGO Shipbreaking Platform: *Glossary*. <<https://shipbreakingplatform.org/our-work/glossary/>> [Hentedato 9. august 2022].
- NGO Shipbreaking Platform: *Flags of convenience*. <<https://shipbreakingplatform.org/issues-of-interest/focs/>> [Hentedato 9. august 2022]
- IMO.org: *Recycling of ships*. <<https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Ship-Recycling.aspx>> [Hentedato: 26. September 2022]
- Go Shipping: *Demolition Market*. <<https://www.go-shipping.net/demolition-market>> [Hentedato 9. august 2022].
- Eurostat *Where does EU waste go?* <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210420-1>> sist oppdatert 20. april 2021 [Hentedato 9. august 2022].

- Regjeringen.no (2014) *Ansvarsområder og oppgaver i Klima- og miljødepartementet*, sist oppdatert 13. oktober 2014. <<https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/dep/id673/>> [Hentedato 29. september 2022].
- UNCTAD (2022) *Table: Merchant fleet by country of beneficial ownership, annual*. <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>> [Hentedato 18. mars 2022].
- Den internasjonale transportarbeiderføderasjonen (ITF): *Flags of convenience*. <<https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-of-convenience>> [Hentedato: 9. august 2022].
- Kystverket: *Tverretattlig analyseenhet*. <<https://www.kystverket.no/navigasjonstjenester/vts---sjotrafikksentraltjeneste/tjenester/tverretattlig-analyseenhet/>> [Hentedato: 9. august 2022].

Avisartikler

- Energy Northern Perspective (04.12.2020) *Norway's households produce the most e-waste in Europe*. I: Energy Northern Perspektiv, nettutgave. <<https://energynorthern.com/2020/12/04/norways-households-produce-the-most-e-waste-in-europe/>> [Hentedato 11. august 2022].
- Klevstrand, Agnete (27.01.2019) *To nye skip dumpet på strand*. I: Dagens Næringsliv, nettutgave. <<https://www.dn.no/shipping/to-nye-skip-dumpet-pa-strand/2-1-528720>> [Hentedato 11. august 2022].
- Knudssøn, Kjersti og Synnøve Bakke (16.10.2019) *Ulovlig søppelsmugling – men ingen straffes*. I: NRK, nettutgave. <https://www.nrk.no/norge/ulovlig-soppelsmugling_-_men-ingen-straffes-1.14743276> [Hentedato 19. august 2022].

Annet

- Statens pensjonsfond (2018) *Etikkrådet tilrådninger - alvorlig miljøskade*. <<https://etikkradet.no/tilradninger/alvorlig-miljoskade-2/>> [Hentedato 9. august 2022].
- Miljødirektoratet (2021) *Nedprioritering av kontroll med eksport av biler og bildeler*. Notat, 15. september 2021.
- Miljødirektoratet (2020) *EE-avfall eksporteres ulovlig*. <<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/mars-2020/ulovlig-eksport-av-ee-avfall/>> [Hentedato 23. august 2022].
- Henriksen, Sturla (2015) *Sier nei til beaching av skip*. <<https://rederi.no/aktuelt/2015/nei-til-beaching-av-skip/>> [Hentedato 9. august 2022].
- Dokument nr. 3:4 (2020–2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer eksportkontroll*.
- Europakommisjonen (2022) *Threshold values for contaminants in "green"-listed wastes established by Member States*. <<https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-02/MS%20threshold%20values%20-%20contaminants%20in%20green-listed%20wastes%20REV2022.pdf>> [Hentedato 26. september 2022].
- Europakommisjonen (2013) *Document 52013PC0516 – Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EC) No 1013/2006 on shipments of waste*. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52013PC0516>> [Hentedato 9. august 2022].