



Bruxelles, den 15. november 2019
(OR. en)

14065/19

LIMITE

COPEN 432
ENFOPOL 506
ENV 924
CRIMORG 159
CATS 134
JAI 1205

NOTE

fra:	formandskabet
til:	De Faste Repræsentanters Komité/Rådet
Tidl. dok. nr.:	13458/19
Vedr.:	Endelig rapport om ottende runde af gensidige evalueringer om miljøkriminalitet - Oplysninger og drøftelse i Rådet

I overensstemmelse med artikel 2 i fælles aktion 97/827/RIA af 5. december 1997¹ besluttede Gruppen vedrørende Generelle Anliggender, herunder Evaluering (GENVAL), på mødet den 14. december 2016, at ottende runde af gensidige evalueringer skulle omhandle den praktiske gennemførelse af de europæiske politikker for forebyggelse og bekæmpelse af miljøkriminalitet og deres anvendelse.

¹ Fælles aktion 97/827/RIA fra december 1997 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, vedrørende indførelse af en ordning for evaluering af, hvordan de internationale forpligtelser med hensyn til bekæmpelse af organiseret kriminalitet udmøntes og efterleves i de enkelte medlemsstater (EFT L 344 af 15.12.1997).

Udkastet til endelig rapport i dok. 11751/19, der er udarbejdet af Generalsekretariatet for Rådet på formandskabets vegne, og som indeholder de konklusioner og henstillinger, der findes i de tidligere vedtagne rapporter for de enkelte medlemsstater, blev forelagt, og en indledende udveksling af synspunkter fandt sted på mødet i Retshåndhævelsesgruppen/Gruppen vedrørende Samarbejde i Straffesager den 17. september 2019.

Delegationerne blev opfordret til senest den 4. oktober 2019 at fremsætte skriftlige bemærkninger til udkastet til endelig rapport. En revideret udgave af rapporten, jf. dok. 13458/19, blev fremlagt for og godkendt af CATS på mødet den 12. november 2019 med henblik på forelæggelse for Rådet (retlige og indre anliggender) på samlingen den 2.-3. december 2019.

Formandskabet agter at fremlægge den endelige rapport om ottende runde af gensidige evalueringer, jf. bilaget til dette dokument, i delen vedrørende retlige anliggender af samlingen i ovennævnte Råd den 3. december 2019. Efter formandskabets fremlæggelse vil delegationerne blive opfordret til at udveksle synspunkter. I denne forbindelse vil formandskabet også gøre opmærksom på sin rapport om EU-miljøstrafferet (dok. 12801/19). Rådet vil derefter blive opfordret til at notere sig ovennævnte endelige rapport og betydningen af at styrke bekæmpelsen af miljøkriminalitet.

I overensstemmelse med artikel 8, stk. 4, i ovennævnte fælles aktion vil den endelige rapport også blive sendt til Europa-Parlamentet til orientering.

I lyset af ovenstående opfordres De Faste Repræsentanters Komité (Coreper) til:

– at notere sig, hvordan formandskabet agter at behandle den endelige rapport om ottende runde af gensidige evalueringer, jf. bilaget til dette dokument, på samlingen i Rådet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2019

– at henstille til Rådet, at det noterer sig ovennævnte rapport og betydningen af at styrke bekæmpelsen af miljøkriminalitet.

**Udkast til endelig rapport om ottende runde af gensidige evalueringer
vedrørende**

**"Den praktiske gennemførelse af de europæiske politikker for forebyggelse og
bekæmpelse af miljøkriminalitet og deres anvendelse"**

INDHOLDSFORTEGNELSE

I- INTRODUCTION	5
II- EXECUTIVE SUMMARY	8
III - NATIONAL ENVIRONMENTAL STRATEGY	17
IV - STATISTICS	21
V- PREVENTIVE ACTION	27
VI - STRUCTURES – THE JUDICIARY	32
VII - STRUCTURES - THE LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES (LEAs)	36
VIII - STRUCTURES - OTHER AUTHORITIES	40
IX- STRUCTURES	45
- COOPERATION AND COORDINATION AT NATIONAL LEVEL	45
X - TRAINING	50
XI - LEGAL ASPECTS	55
XII - PROCEDURAL ISSUES	60
XIII - INTERNATIONAL COOPERATION	67
XIV -COOPERATION BETWEEN THE PUBLIC AND THE PRIVATE SECTOR	73
XV - ILLEGAL TRAFFICKING OF WASTE	76
XVI- ILLEGAL PRODUCTION OR HANDLING OF DANGEROUS MATERIALS AND MANAGEMENT OF HAZARDOUS WASTE	84

I - INDLEDNING

Efter vedtagelsen af fælles aktion 97/827/RIA af 5. december 1997¹ vedrørende indførelse af en ordning for evaluering af, hvordan de internationale forpligtelser med hensyn til bekæmpelse af organiseret kriminalitet udmøntes og efterleves i de enkelte medlemsstater, søger denne rapport at sammenfatte resultaterne og henstillingerne og at drage konklusioner vedrørende ottende runde af gensidige evalueringer.

I overensstemmelse med artikel 2 i ovennævnte fælles aktion besluttede Gruppen vedrørende Generelle Anliggender, herunder Evaluering, (GENVAL) på mødet den 14. december 2016, at ottende runde af gensidige evalueringer bør omhandle den praktiske gennemførelse af de europæiske politikker for forebyggelse og bekæmpelse af miljøkriminalitet og deres anvendelse.

Valget af miljøkriminalitet som emne for ottende runde af gensidige evalueringer blev hilst velkommen af medlemsstaterne. På grund af de mange forskellige lovovertrædelser, der er omfattet af miljøkriminalitet, blev det i overensstemmelse med den afgørelse, der blev truffet af GENVAL, imidlertid besluttet at fokusere evalueringen på de lovovertrædelser, som ifølge medlemsstaterne krævede særlig opmærksomhed. Med henblik herpå omfattede den ottende evalueringsrunde to specifikke områder, ulovlig handel med affald og ulovlig produktion eller håndtering af farlige materialer, og så bort fra andre former for miljøkriminalitet, f.eks. ulovlig handel med vilde dyr og planter, ulovlig handel med træ, ulovlig handel med fisk og luftforurening².

¹ Fælles aktion af 5. december 1997 (97/827/RIA) (EFT L 344 af 15.12.1997, s. 7).

² I denne endelige rapport forstås ved "miljøkriminalitet" evalueringens omfang som defineret af GENVAL.

Denne tilgang indebar en omfattende gennemgang af de juridiske og operationelle aspekter af håndteringen af miljøkriminalitet, det grænseoverskridende samarbejde og samarbejdet med de relevante EU-agenturer.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver³ (gennemførelsesfrist: den 12. december 2010), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/99/EF af 19. november 2008 om strafferetlig beskyttelse af miljøet⁴ (gennemførelsesfrist: den 26. december 2010) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald⁵ (gennemførelsesfrist: den 12. juli 2007) er i denne forbindelse særligt relevante.

Desuden skal medlemsstaterne i henhold til direktiv 2008/98/EF udarbejde affaldshåndteringsplaner og affaldsforebyggelsesprogrammer, sidstnævnte senest den 12. december 2013. Målet med disse programmer er at fremlægge en koordineret national tilgang til affaldsforebyggelse ved at definere mål og politikker og sigte mod at afkoble den økonomiske vækst fra de miljøvirkninger, der er knyttet til affaldsproduktion.

Afholdelsen af ottende runde blev suppleret med vedtagelsen af et spørgeskema, af en rækkefølge af besøg og af evalueringsholdenes sammensætning i forhold til observatørerne (GENVAL den 5. maj 2017) samt af udpegelsen af eksperterne på grundlag af forslag fra medlemsstaterne. Generalsekretariatet koordinerede missionerne og bistod eksperterne på evalueringsholdene.

Den første evalueringsmission fandt sted i Sverige den 26.-29. september 2017. Den sidste evalueringsmission fandt sted i Det Forenede Kongerige den 25. februar-1. marts 2019. Alle 28 evalueringsmissioner førte til detaljerede rapporter om de enkelte medlemsstater.

³ EUT L 312 af 22.11.2008, s. 3.

⁴ EUT L 328 af 6.12.2008, s. 28.

⁵ EUT L 190 af 12.7.2006, s. 1.

Disse evalueringsrapporter blev efterfølgende drøftet og vedtaget i en fælles sammensætning af Retshåndhævelsesgruppen/Gruppen vedrørende Samarbejde i Straffesager⁶. De fleste af dem findes på Rådets websted og er offentligt tilgængelige.

Dette dokument afspejler de konklusioner og henstillinger, der findes i de tidligere udarbejdede specifikke rapporter for de enkelte medlemsstater⁷. Det skal imidlertid bemærkes, at de individuelle rapporter på grund af evalueringens langvarige forløb muligvis ikke fuldt ud afspejler den nuværende situation.

⁶ Sverige (ST 6540/18 REV1 DCL1), Frankrig (ST 6734/18 DCL1), Irland (ST 7139/18 REV1 DCL1), Finland (ST 8430/18 REV1), Nederlandene (ST 8379/18 REV1), Italien (ST 9815/18 REV1), Slovakiet (ST 9816/18 REV1), Tyskland (ST 11430/18 REV1), Belgien (ST 11402/18 REV1), Danmark (ST 11621/18 REV1), Ungarn (ST 11585/18), Letland (ST 11426/18 REV2), Grækenland (ST 14588/18 REV1), Den Tjekkiske Republik (ST 14129/18 REV1), Cypern (ST 14059/18 REV1), Polen (ST 15079/18 REV1), Spanien (ST6601/19 REV1), Malta (ST 5518/19 REV1), Estland (ST 6767/19 REV1), Luxembourg (ST 7947/19 REV1), Slovenien (ST 8065/19), Rumænien (ST 8783/19 REV1), Kroatien (ST 9178/19 REV1), Bulgarien (ST 9180/19 REV1), Portugal (ST 9098/19), Litauen (ST 10080/19), Østrig (ST 10079/19) og Det Forenede Kongerige (ST 10081/19).

⁷ De individuelle rapporter blev udarbejdet lige efter besøgene i de berørte medlemsstater. Ændringer, f.eks. fuldførelse af gennemførelsen af lovgivningen, kan være indtruffet senere, hvilket ikke vil være afspejlet i de individuelle rapporter. Opfølgningen af evalueringsrapporterne, der skal ske 18 måneder efter vedtagelsen, bør afspejle sådanne ændringer. På det tidspunkt, hvor rapporten blev drøftet i Retshåndhævelsesgruppen/Gruppen vedrørende Samarbejde i Straffesager, bebudede medlemsstaterne ofte (fremtidige) ændringer for at imødekomme de henstillinger, der var blevet fremsat i deres individuelle rapport.

II - SAMMENFATNING

Miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, er komplekse og mangefacetterede former for kriminalitet, der i en eller anden form og i forskellig udstrækning forekommer overalt i Den Europæiske Union. I forbindelse med evalueringen er det gentagne gange blevet understreget, at der er risiko for, at visse strafbare handlinger på dette område ikke afsløres, da denne form for kriminalitet sjældent er selvindlysende, men oftere "usynlig", og det derfor vurderes at være "kontrolkriminalitet", der som sådan skal tackles proaktivt.

Med henblik på at forebygge og effektivt bekæmpe miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, har evalueringen fremhævet vigtigheden af at fastsætte de relevante prioriteter og anvende et samarbejde mellem flere instanser med inddragelse af forskellige nationale myndigheder og sikre en effektiv koordinering af deres indsats på basis af en strategisk orienteret politik.

I de fleste medlemsstater bliver disse former for kriminalitet generelt dog ikke givet tilstrækkelig politisk prioritering, og i de fleste medlemsstater findes der ingen samlet national strategi til at opstille de relevante prioriteter og inddrage alle relevante myndigheder. Henstillingerne er derfor rettet til de berørte medlemsstater med henblik på vedtagelse af en sådan strategi, eventuelt i et enkelt dokument ledsaget af en gennemførelsesplan.

I de fleste medlemsstater er statistikkerne over miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, utilstrækkelige, fragmenterede og baseret på flere individuelle statistiske kilder, eftersom de indsamles særskilt af hver enkelt myndighed, der er involveret i forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitetsformerne uden indbyrdes forbindelse eller indbyrdes integration.

Manglen på konsoliderede tal for anmeldte miljøforbrydelser fører til manglende information og analyse af hele strømmen af sager fra de administrative myndigheder, politiet, anklagemyndigheden og domstolene. Det er derfor ikke muligt at få et overblik over omfanget af disse former for kriminalitet og tilpasse de nationale foranstaltninger og tiltag herefter.

Medlemsstaterne er derfor blevet anbefalet at udarbejde en metode til at indsamle systematiske, pålidelige og ajourførte statistikker over antallet af anmeldelser, efterforskninger, retsforfølgelser og domfældelser i forbindelse med affaldskriminalitet. Det vil gøre det muligt at foretage en strategisk evaluering af det nationale system til forebyggelse og bekæmpelse af miljøovertrædelser, lettere at vurdere dens effektivitet og at prioritere de ressourcer, der er afsat til at løse disse problemer.

I nogle få medlemsstater er databaser eller overvågningsredskaber til informationsforvaltning blevet betragtet som god praksis, selv om det er blevet anbefalet, at sådanne informations- og dataindsamlingsystemer knyttes sammen.

Da det ikke var muligt at kontrollere de samlede miljøkriminalitetstal, især inden for affaldskriminalitet, kunne evalueringsholdene i de fleste tilfælde ikke foretage en nærmere undersøgelse af, hvor omfattende og alvorlige disse former for kriminalitet egentlig er, eller vurdere de relevante generelle tendenser i de pågældende medlemsstater.

For at kunne prioritere miljøbeskyttelse skal der indføres en organisationsstruktur for de kompetente organer, der håndterer miljøsager, og som har tilstrækkelige beføjelser til at opfylde deres opgaver og sikre passende menneskelige og budgetmæssige ressourcer.

Generelt har alle medlemsstater oprettet en institutionel struktur til at bekæmpe miljøkriminalitet. Sidstnævnte er opbygget på lignende vis i medlemsstaterne, selv om der er visse forskelle med hensyn til de forskellige involverede myndigheders specifikke kompetencetildeling, og deres fordeling mellem det centrale niveau og de regionale/lokale niveauer samt systemet til overvågning og sanktionering af overtrædelser af miljølovgivningen, herunder affaldslovgivningen.

Hvad angår den gensidige evaluering, har man i en række medlemsstater konstateret, at der findes en sådan veletableret og omfattende organisation, og at de relevante tjenesters kompetencer er klare og velfordelte. I andre medlemsstater er der plads til at forbedre organisationsstrukturen, så den nationale kapacitet til at bekæmpe miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, styrkes.

Evalueringen har også fremhævet, hvor vigtigt det er, at alle kompetente nationale myndigheder, herunder judicielle myndigheder, kan arbejde tæt sammen, så der opstår synergier, og det nationale miljøbeskyttelses- og håndhævelsessystems modstandsdygtighed på dette område styrkes.

Hvor meget samarbejdet mellem alle relevante interessenter, der indgår i bekæmpelsen af miljøkriminalitet, er blevet institutionaliseret, varierer medlemsstaterne imellem. I nogle medlemsstater finder et sådant samarbejde sted på et uformelt og ad hoc-grundlag: Denne tilgang kan vise sig sårbar under visse uventede omstændigheder og rejser under alle omstændigheder spørgsmålet om, hvordan knowhow overføres. I andre medlemsstater findes der en mere formel og struktureret interinstitutionel ramme, ofte baseret på protokoller eller aftalememoranda, i nogle tilfælde med tværfaglige platforme til at koordinere et sådant samarbejde, og dette kan betragtes som bedste praksis, som gør det muligt yderligere at effektivisere forebyggelsen og håndhævelsessystemerne.

På grund af de komplekse udfordringer, der er forbundet med miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, og denne kriminalitets tekniske karakter er der brug for en høj grad af juridisk viden og teknisk ekspertise hos alle de kompetente myndigheder, der deltager i bekæmpelsen af disse former for kriminalitet, både på centralt og lokalt plan.

Nogle af de evaluerede medlemsstaters myndigheder påpegede, at eftersom miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, var mindre relevant i deres retsområde, fandt de det ikke hensigtsmæssigt at oprette særlige strukturer til forebyggelse og bekæmpelse af disse former for kriminalitet.

I forbindelse med den gensidige evaluering er det gentagne gange blevet understreget, at embedsmænd skal have en høj grad af specialisering for at kunne arbejde på dette område. Der er også brug for specialiserede efterforskere, som tager højde for miljøforbrydelsesternes finansielle og økonomiske side, navnlig ved alvorlige forbrydelser.

Overalt i Den Europæiske Union har de relevante medarbejdere med visse undtagelser en mere hensigtsmæssig specialisering, når det gælder miljømyndighederne og i et vist omfang politiet og toldmyndighederne, og der er plads til forbedring i visse medlemsstater, hvor specialiseret personale håndterer miljøkriminalitet blandt andre ansvarsområder eller kun på centralt og ikke lokalt plan.

Derimod er specialiseringen hos retsvæsenet ofte utilstrækkelig. I de fleste medlemsstater er der på den ene side ikke blevet oprettet specialiserede retlige strukturer til at håndtere miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, og på den anden side er der ikke udpeget en særlig anklager eller dommer til at behandle straffesager på dette område. Dette udelukker dog ikke, at anklagere og dommere kan have erhvervet de facto-ekspertise i håndtering af sager om miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet. Der er blevet rettet relevante henstillinger til flere medlemsstater med henblik på at øge specialiseringen inden for retsvæsenet på dette område.

Regelmæssig og omfattende videreuddannelse, både i begyndelsen og under hele karrieren, herunder fælles uddannelse for retshåndhævende og judicielle myndigheder, er også afgørende for at opnå en sådan specialisering og ekspertise og for at sikre, at det relevante personale løbende holdes ajour med lovgivning og proceduremæssige krav på dette område, der løbende udvikler sig. Dette bør også omfatte deltagelse i de uddannelsesmuligheder, der er tilgængelige på EU-plan, f.eks. Cepol og relevante netværk.

I visse medlemsstater er der tilknyttet specialiserede polititjenester/-enheder, som håndterer miljøkriminalitet, til det nationale politis afdelinger for økonomisk og finansiel kriminalitet, og det betragtes som bedste praksis, da miljøkriminalitet overvejende er motiveret af økonomiske interesser og kan kræve finansiel efterforskning.

En anden mangel, der blev konstateret ved evalueringen, er, at der ofte ikke er nok inspektører og konkrete, herunder fysiske, inspektioner til at bekæmpe miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.

De to aspekter er indbyrdes forbundne, eftersom manglen på menneskelige ressourcer medfører et begrænset antal kontroller (især ad hoc-kontroller og kombinerede miljømæssige og finansielle efterforskninger osv.) og specifikke efterforskninger. Afsløringen af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, er derfor meget begrænset, og i visse tilfælde er retsforfølgningen af denne kriminalitet statistisk irrelevant. Det kan derfor give et indtryk af, at denne form for kriminalitet ikke findes, og forhindre medlemsstaterne i at styrke deres overvågnings- og håndhævelsessystemer, så de kan bekæmpe disse former for kriminalitet. Alle disse faktorer fører til manglende proaktivitet i mange medlemsstater.

Navnlig hvad angår den forebyggende indsats, har nogle medlemsstater tilkendegivet, at lovgivningen, inspektionerne og kravene til licenser kan være nok til at forhindre disse former for kriminalitet, mens andre medlemsstater derimod er mere aktive og engagerede i forebyggende programmer, informations-, uddannelses- og oplysningskampagner osv.

Alle medlemsstater har indført en retlig ramme for at tackle miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, med definitioner af de dermed forbundne lovovertrædelser og sanktioner. Ifølge evalueringens konklusioner udnytter visse medlemsstater dog ikke det fulde potentiale i retshåndhævelsessystemerne og de strafferetlige systemer, i nogle tilfælde højst sandsynligt fordi en administrativ håndhævelse anses for at være mindre problematisk og mere effektiv end retslig opfølgning. I forbindelse med evalueringen blev det derfor henstillet til disse medlemsstater at genoverveje balancen mellem den administrative og den strafferetlige tilgang til disse former for kriminalitet:

Desuden er sondringen mellem ordningen for administrative eller strafferetlige sanktionssystemer ikke altid videre klar på grund af manglende eller uklare juridiske definitioner. I forbindelse med evalueringen blev det derfor henstillet til de berørte medlemsstater, at de på grundlag af præcise, foruddefinerede kriterier præciserer, hvordan der sondres mellem forbrydelser og forseelser, så der ikke hersker tvivl om, hvor alvorlig miljøkriminaliteten er.

En anden udfordring, der konstateres i evalueringen, er forbundet med visse vanskeligheder med at fortolke og anvende bestemte begreber, f.eks. "miljøskade", "skaderisiko" og "skadeomfang", som ofte fortolkes fra sag til sag af anklagerne. Det blev derfor henstillet til de berørte medlemsstater at foretage en yderligere revision af lovgivningen og/eller vedtage relevante retningslinjer for at lette disse opgaver.

Juridiske personers ansvar for affaldskriminalitet er reguleret forskelligt af medlemsstaterne. Nogle har indført bestemmelser om, at juridiske personer har et strafferetligt ansvar i denne henseende. Andre har indført bestemmelser om et administrativt ansvar. I nogle medlemsstater, hvor der kun er indført selskabsbøder, er bøderne blevet anset for utilstrækkelige.

I visse medlemsstater er det ikke tilladt at anvende særlige efterforskningsteknikker (f.eks. overvågning, infiltration, telefonaflytning osv.) til at undersøge miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, medmindre det er forbundet med økonomiske og finansielle lovovertrædelser. Det er blevet henstillet til disse medlemsstater at åbne mulighed herfor, i det omfang det står i rimeligt forhold til den pågældende lovovertrædelse.

Med hensyn til bevismateriale er der fremhævet visse vanskeligheder, herunder for så vidt angår antageligheden af bevismateriale, der er indsamlet af de administrative myndigheder, og som ikke er omfattet af strenge strafferetlige regler og derfor ikke altid kan anvendes i retssager.

Den private sektor spiller en vigtig rolle i beskyttelsen af miljøet og i forebyggelses- og oplysningsaktiviteterne. Dens samarbejde med de retshåndhævende myndigheder kan yde et vigtigt bidrag ved at viderekalisere rapporter om miljøskader. Samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor varierer dog mellem medlemsstaterne med hensyn til omfang og form. I nogle medlemsstater foregår det uformelt, mens der i andre er udstukket en formel ramme for offentlig-private partnerskaber, ofte baseret på protokoller eller aftalememoranda. I forbindelse med evalueringen er det blevet henstillet til de medlemsstater, der endnu ikke har indført sådanne strukturerede samarbejdsformer, at gøre dette.

Hvad angår især NGO'er, kan de ikke i alle medlemsstater deltage i straffesager og være civil part. I nogle tilfælde er deres bidrag begrænset til at indgive klager og til at gennemføre oplysnings- og uddannelsesaktiviteter. I nogle få medlemsstater spiller NGO'er ingen væsentlig rolle på dette område.

For at tilskynde borgerne til at indberette miljøovertrædelser har de kompetente myndigheder i nogle få medlemsstater truffet foranstaltninger (f.eks. i form af hotlines, smartphoneapps eller onlineværktøjer), så det bliver lettere at indberette anonymt.

Politiets, toldmyndighedernes og de judicielle myndigheders kendskab til og deltagelse i de aktiviteter, der gennemføres af EU-organer og -netværk og internationale fora, som beskæftiger sig med miljøkriminalitet, varierer. I visse tilfælde er der mulighed for et tættere og mere formaliseret internationalt samarbejde.

Den støtte og koordinering, der ydes af Europol, Eurojust og EJM værdsættes generelt af medlemsstaterne. I visse tilfælde kunne samarbejdet med dem dog styrkes, da de tjenester og produkter, de kan levere med hensyn til miljøkriminalitet, ikke altid anvendes fuldt ud af visse medlemsstater.

Kapaciteten i medlemsstaternes systemer til at forebygge eller afsløre ulovlige overførsler af affald afhænger først og fremmest af fokus/prioritering og påvirkes af forskellige faktorer, bl.a. tilgængeligheden af de menneskelige og tekniske ressourcer, graden af deres specialisering, antallet af udførte inspektioner, effektiviteten af samarbejdet mellem alle myndigheder, der er involveret på nationalt plan, og det internationale samarbejde med affaldets oprindelses- og bestemmelseslande, så affaldet lettere kan tilbagesendes til og forvaltes forsvarligt i disse lande. Evalueringen viste generelt, at der i mange medlemsstater kan være plads til forbedring på nogle af disse punkter, så deres systems kapacitet til at håndtere disse former for kriminalitet mere effektivt kan styrkes.

I nogle medlemsstater betragtes affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) og udrangerede køretøjer (udtjente køretøjer) som prioriterede affaldsstrømme og er underlagt specifikke inspektionsaktiviteter og analyse, ikke kun dokumentkontrol, men også fysisk kontrol. Sådanne foranstaltninger er dog ikke indført i alle medlemsstater.

Medlemsstaterne er blevet opfordret til at betragte miljøkriminalitet og mere specifikt ulovlig overførsel af affald ud fra et bredere perspektiv som en del af økonomisk kriminalitet, der hyppigt begås af organiserede kriminelle grupper, og til at tage højde for dens økonomiske aspekter og økonomiske konsekvenser for det naturlige miljø og samfundet.

For så vidt angår produktionen og håndteringen af farlige stoffer, hvor ulovlige aktiviteter kan have en betydelig indvirkning på, ikke kun miljøet, men også folkesundheden, har evalueringen vist, at det er af største betydning at sikre en passende koordineret reaktion på truslerne fra kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare materialer. Med henblik herpå har evalueringen understreget betydningen af tilstrækkelig kontrol og brugen af efterretninger og risikovurdering samt strukturerede samarbejdsformer, så medlemsstaternes afslørings- og håndhævelsessystemer styrkes på dette område.

I lyset af ovenstående kan kapaciteten til at udføre den komplekse opgave mellem flere myndigheder med at forebygge og bekæmpe miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, som kræver tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer, variere medlemsstaterne imellem. Generelt henstilles der til en højere prioritering på politisk og strategisk niveau for at sikre, at der findes et effektivt overvågnings- og håndhævelsessystem på dette område.

Mere generelt kan medlemsstaternes yderligere bestræbelser på fuldt ud at udnytte potentialet i de nationale retshåndhævelsessystemer og strafferetlige systemer ved at inddrage alle interessenter på samme niveau, anvende alle tilgængelige redskaber effektivt og fremme internationalt samarbejde, bidrage til en bedre forvaltning af miljøspørgsmål i hele EU og i en grænseoverskridende sammenhæng.

III – NATIONAL MILJØSTRATEGI

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

På tidspunktet for evalueringen manglede de fleste medlemsstater en strategisk tilgang til at tackle miljøkriminalitet, og i de fleste af dem fandtes der ikke noget enkelt strategisk dokument til at definere den nationale politik til en samlet bekæmpelse af denne form for kriminalitet.

Kun nogle få medlemsstater havde udarbejdet en overordnet national miljøstrategi, der fastlægger den nationale politik på centralt plan, og vedtagelsen heraf skal ses som et eksempel på bedste praksis, der skal følges af de øvrige medlemsstater.

Eksperterne understregede derfor i mange evalueringsrapporter behovet for at revurdere, hvordan denne type kriminalitet prioriteres.

I nogle få medlemsstater fastsættes de strategisk orienterede elementer inden for en mere generel ramme, der også omfatter spørgsmål vedrørende miljøkriminalitet, eller i en række forskellige specifikke dokumenter, f.eks. handlingsplaner, nationale programmer eller projekter, som definerer de mål, der skal nås på nationalt plan, og de opgaver, der skal udføres af de relevante nationale myndigheder. Disse dokumenter kan i et vist omfang spille en strategisk rolle i bekæmpelsen af miljøkriminalitet. I nogle tilfælde er de dog begrænset til at omhandle foranstaltninger, der alene skal udføres af miljømyndighederne og ikke af de andre retshåndhævende myndigheder.

Der findes andre dokumenter, som medlemsstaterne har vedtaget i henhold til EU's affaldslovgivning, f.eks. den nationale affaldshåndteringsplan, der udgør et lovkrav i henhold til artikel 28 i direktiv 2008/98/EF om affald, og som indeholder en række foranstaltninger vedrørende bekæmpelse af affaldskriminalitet, den nationale miljøinspektionsplan, der udgør et lovkrav i henhold til artikel 50 i forordning (EF) nr. 1013/2006 som ændret ved forordning (EU) nr. 660/2014 (forordningen om overførsel af affald), og som regulerer inspektioner og kontroller af grænseoverskridende overførsler af affald.

Selv om disse dokumenter definerer dels visse aspekter af kontrollen med overholdelsen af affaldsreglerne og kontrollen med overførsel af affald i forhold til specifikke mål, og de foranstaltninger og tiltag, der skal træffes for at nå disse mål, dels de kompetente myndigheders dermed forbundne opgaver i denne forbindelse, er de imidlertid en afspejling af sektorspecifikke politikker og udgør ikke nogen overordnet national strategi om bekæmpelse af miljøkriminalitet.

I nogle få medlemsstater understøttes den strategiske tilgang til miljøkriminalitet af oprettelsen af organer eller enheder med koordinationsfunktioner, der skal gennemføre den nationale miljøstrategi, så der sikres en overordnet sammenhæng i den nationale politik til bekæmpelse af denne form for kriminalitet. Dette kan betragtes som en god praksis, som de øvrige medlemsstater skal følge.

Generelt kan fraværet af en strategisk tilgang indebære en risiko for en uensartet bekæmpelse af denne form for kriminalitet. Dette er endnu tydeligere i de medlemsstater, der har meget fragmenterede kompetencer på miljøområdet, hvor en strategisk tilgang med inddragelse af alle myndigheder på politisk plan derfor er meget vigtig.

I forbindelse med evalueringen er behovet for en strategisk orienteret overordnet tilgang til forebyggelse og bekæmpelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, der omfatter overvågning og retshåndhævelse, derfor blevet understreget gentagne gange.

Med henblik herpå blev det påpeget, at dokumenter eller planer om forebyggelse eller forvaltning bør understøttes af en national strategi, der fastlægger de nationale prioriteter på politisk og administrativt plan på dette område på grundlag af en samlet analyse af miljøkriminalitet på nationalt plan, så der findes en sammenhængende ramme for bekæmpelse af alle former for denne kriminalitet.

En koordineret national strategi vil gøre det muligt at udstikke en mere formel ramme for den nationale politik og det nationale samarbejde på strategisk plan, så forebyggelsen, afsløringen og bekæmpelsen af miljøkriminalitet på nationalt plan og i hele EU styrkes.

En strategisk tilgang ville også bidrage til at identificere de nationale prioriteter med hensyn til forskning, efterforskning og retsforfølgning på dette område, definere de relevante aktørers respektive roller og ansvarsområder samt sikre, at de alle specialiserer sig, er rutinerede og samarbejder effektivt. Dette vil bidrage til at fokusere på lovovertrædelser og manglende overholdelse af kravene i den relevante lovgivning gennem en mere effektiv håndhævelse af miljølovgivningen.

På tidspunktet for evalueringen var der i ingen af de evaluerede medlemsstater afsat et specifikt budget til at forebygge eller bekæmpe miljøkriminalitet. Dette synes dog ikke at have nogen negativ indvirkning, fordi medlemsstaterne anvender budgettet til generel retshåndhævelse eller EU-midler til at opfylde deres forpligtelser på dette område.

HENSTILLINGER

- *Medlemsstater, der endnu ikke har vedtaget en national miljøstrategi for miljøkriminalitet, opfordres til at gøre dette inden for den bedst mulige tidsramme og til at også overveje at vedtage en handlingsplan for gennemførelsen af en sådan strategi med henblik på at forbedre relevante foranstaltningers overordnede sammenhæng og konsekvens på dette område.*
- *Strategien bør opridse de mål og prioriteter, der er opstillet for den nationale politik på dette kriminalitetsområde, klart fastlægge roller og ansvarsområder for alle kompetente myndigheder, der deltager i bekæmpelsen af denne type kriminel aktivitet, og deres samarbejdsformer, de fornødne ressourcer samt procedurerne og mekanismerne for regelmæssig overvågning af de opnåede resultater.*
- *Det henstilles også til medlemsstaterne, at de giver et enkelt organ/en enkelt enhed eller en samarbejdsstruktur koordinationsfunktioner med henblik på gennemførelsen af ovennævnte strategi og sikrer, at den regelmæssigt ajourføres og revideres på grundlag af en risikoanalyse, så der kan tages hensyn til relevante udviklinger og tendenser og de dermed forbundne trusler vedrørende miljøkriminalitet.*

IV – STATISTIKKER

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

En af de vigtigste mangler, som ottende gensidige evalueringsrunde har konstateret i de fleste medlemsstater, vedrører administrative, retshåndhævende og judicielle myndigheders indsamling af fuldstændige, pålidelige og ajourførte statistikker over miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, og som omfatter kontrol, efterforskning og opfølgning af sager om miljøovertrædelser.

De statistikker, som medlemsstaterne har fremlagt i forbindelse med den gensidige evaluering, er i mange tilfælde ufuldstændige, angiver somme tider ikke alle former for affaldskriminalitet og er ikke tilstrækkeligt detaljerede, idet der ofte ikke er foretaget en opdeling i de specifikke typer miljøkriminalitet, og viser derfor ikke, hvor stor en andel af miljøkriminaliteten der udgøres af affaldskriminalitet, eller hvor mange lovovertrædere der findes. Nogle medlemsstater har etableret systemer, hvor alle relevante organer indsamler miljøstatistikker, men disse data behandles ikke centralt. I andre tilfælde er det ikke alle de myndigheder, der deltager i bekæmpelsen af miljøkriminalitet, som indsamler relevante statistikker.

Desuden omfatter de indberettede statistikker ofte ikke alle faser i den administrative og strafferetlige procedure, så det ikke er muligt at drage konklusioner med hensyn til specifikke sagers og procedurers fremskridt og resultater. I visse tilfælde indeholder statistikkerne ikke nogen oplysninger om antallet af nedlagte efterforskninger eller antallet af domfældelser, selv om de viser antallet af efterforskninger, så det ikke er muligt at sammenligne antallet af efterforskede sager med antallet af retsforfulgte og dømte personer.

Det skal understreges, at samlede statistikker bør dække alle miljøovertrædelser, både strafbare handlinger og mindre overtrædelser, i alle retssagens faser – administrative inspektioner, strafferetlige efterforskninger, retsforfølgning, retssag.

De kan bl.a. omfatte typen af strafbare handlinger og den specifikke efterforskningsforanstaltning, antallet af anmeldte lovovertrædelser, antallet af gennemførte efterforskninger og afgørelserne om ikke at efterforske visse former for miljøkriminalitet, antallet af retsforfølgelser og domfældelser, sanktioner, administrative forseelser og bøder, antallet af ofre og klager fra ofre, antallet af grænseoverskridende sager, resultatet af anmodninger om gensidig retshjælp/europæiske efterforskningskendelser og procedurens varighed.

Ingen medlemsstater har en enkelt myndighed til at forvalte og koordinere statistikker på centralt plan, og i de fleste foregår der ingen centraliseret indsamling af statistiske oplysninger om affaldskriminalitet. Sådanne statistikker foreligger, men de opbevares i stedet adskilt af hver enkelt national myndighed på grundlag af deres eget system og bliver hverken udvekslet mellem dem eller anvendt til at kvantificere det udførte arbejde eller til at foretage indgående analyser. Desuden er de statistiske systemer uafhængige af hinanden og varierer ofte myndighederne imellem som følge af forskellige kriterier og/eller anvendelse af forskellige databaser.

I nogle få medlemsstater er der veludviklede informationsstyrings- og dataindsamlingsværktøjer til registrering og indberetning af alle relevante oplysninger på miljøområdet, som er tilgængelige for alle kompetente myndigheder, der er involveret i forebyggelsen og bekæmpelsen af miljøkriminalitet, og som offentligheden har begrænset adgang til, hvilket evalueringsholdene betragtede som god praksis. Selv i disse tilfælde anvender de forskellige institutioner dog deres egne systemer til dataindsamling, og der er ingen indbyrdes kompatibilitet mellem dem. Der er derfor plads til forbedring, hvad angår forbindelserne mellem de eksisterende systemer og sammenligningen og analysen af oplysningerne mellem institutionerne.

Kun i nogle få medlemsstater er der igangværende initiativer eller planer vedrørende mulig oprettelse af fælles platforme til indsamling af statistikker over miljøkriminalitet mellem forskellige myndigheder eller indførelse af et krav om at indberette sådanne data til en enkelt national myndighed.

Med flere individuelle statistiske kilder og uden en central database om miljøkriminalitet eller i det mindste indbyrdes forbundne og integrerede statistikker findes der ingen samlede konsoliderede tal for anmeldt kriminalitet på dette område, og der er ikke foretaget nogen analyse af hele datasættet.

Der mangler derfor oplysninger om hele strømmen af sager fra de administrative myndigheder, politiet, anklagemyndigheden og domstolene, og miljøkriminalitet kan ikke spores i et enkelt statistisk system med henblik på at give et samlet overblik over denne form for kriminalitet.

På grund af manglen på sammenhængende statistikker er der fare for, at den overordnede vurdering af det arbejde, som er udført af alle aktører, der deltager i bekæmpelsen af miljøkriminalitet, undermineres, og det kan også gøre det vanskeligt for regeringerne at træffe beslutninger på dette område.

En central og integreret tilgang til indsamling af alle statistiske miljødata på omfattende, systematisk og pålidelig vis, eventuelt med oprettelse af en central database og/eller af en central myndighed med ansvar for at forvalte de relevante data, er derfor afgørende for at lette adgangen til oplysningerne og kunne sammenligne og analysere de data, der indsamles af de forskellige institutioner.

Dels vil dette muliggøre en detaljeret analyse af og indsigt i omfanget af nye tendenser og udviklinger på dette område og dermed et realistisk samlet overblik over denne voksende form for kriminalitet.

Dels vil det gøre det lettere at udveksle efterretninger og risikovurderinger og -analyser samt at evaluere effektiviteten af de nationale rets- og håndhævelsessystemer på miljøområdet, så passende forebyggende og opfølgende foranstaltninger til bekæmpelse af den kriminelle virksomhed på dette område kan vedtages eller om nødvendigt tilpasses.

HENSTILLINGER

- *Medlemsstaterne opfordres til at udarbejde en central og integreret tilgang til indsamling af systematiske, pålidelige og ajourførte statistikker om miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, for hver enkelt kompetent myndighed for at muliggøre en konsekvent og sammenhængende sammenligning og analyse af relevante oplysninger mellem myndighederne⁸.*
- *Ovennævnte statistikker bør omfatte alle rapporterede miljøovertrædelser og de enkelte trin i de relaterede strafferetlige og administrative procedurer med opdelte data om affaldskriminalitet samt klynger og analyse af metadata, og de bør stilles til rådighed for alle relevante interessenter.*
- *Medlemsstaterne bør anvende de tilgængelige statistiske oplysninger om miljøkriminalitet til at udvikle omfattende risikobaserede miljøvurderinger og til at gennemføre strategiske evalueringer med henblik på at vurdere effektiviteten af deres nationale systemer og om nødvendigt tilpasse dem for at bekæmpe denne form for kriminalitet mere effektivt.*

⁸ En række medlemsstater har ytret betænkeligheder vedrørende denne henstilling, idet de bl.a. understreger, at gennemførelsen vil kræve betydelige ressourcer, eller at det kan være vanskeligt at sammenkoble statistikker.

- *Medlemsstaterne opfordres til at forbedre informationskanalerne for oplysninger om miljøkriminalitet mellem de kompetente myndigheder og overveje at oprette en central database eller sikre sammenkobling og interoperabilitet mellem de eksisterende databaser samt oprette en central myndighed med ansvar for forvaltning af de relevante data.*

V - FOREBYGGENDE INDSATS

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

Den bedste måde at undgå miljøovertrædelser på er at styrke de forebyggende foranstaltninger på området. En effektiv forebyggende indsats er imidlertid et komplekst led i kampen mod miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, og det involverer flere myndigheder.

I almindelighed forebygges disse kriminalitetsformer af den reguleringsmæssige struktur og det løbende tilsyn: Gennemførelsen af lovgivningen og anvendelsen af sanktioner har generelt en forebyggende effekt i kraft af regelmæssige anmeldte og uanmeldte kontroller på stedet og de krav, der er pålagt, før der kan gives tilladelser og licenser.

Navnlig tilladelser til at drive faciliteter og til at indsamle eller transportere affald samt forpligtelser vedrørende erklæringer om affaldsstrømme og tilvejebringelse af andre miljøoplysninger indebærer klare driftsbetingelser om at beskytte miljøet og mindske risikoen for svig.

Endvidere bidrager national lovgivning om gennemførelse af direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, herunder navnlig princippet om, at forurenere betaler, som direktivet er baseret på, også til forebyggelsen af miljøkriminalitet.

Nationale forskrifter og bestemmelser om affald, der indeholder overvågningskrav med henblik på forsvarlig og sikker bortskaffelse af affald, kan også indirekte bidrage til at forebygge miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.

Bortset herfra er der betydelige forskelle mellem medlemsstaternes tilgange til forebyggelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet. I nogle medlemsstater er det opfattelsen, at de principper og bestemmelser, som er fastsat i straffe- og forvaltningsretten – og de dertil knyttede sanktioner for miljøovertrædelser kombineret med ordningerne med miljøtilladelser og -inspektioner, som også ses som en mekanisme til forebyggelse af miljøkriminalitet – er tilstrækkelige til at virke afskrækkende og forebyggende på dette kriminalitetsområde. Derfor findes der i disse medlemsstater enten ingen specifikke nationale programmer eller projekter, lovgivning eller initiativer til bevidstgørelse af borgerne med henblik på forebyggelse, der specifikt er målrettet mod miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, eller disse er utilstrækkelige.

Nogle medlemsstater bruger deres affaldshåndteringsplaner og affaldsforebyggelsesprogrammer, der er et lovkrav i henhold til direktiv 2008/98/EF, til at fastsætte forebyggende foranstaltninger rettet mod borgere eller aktører, der arbejder på miljøområdet.

Hovedformålet med disse programmer er imidlertid, at de skal udgøre en koordineret national tilgang til affaldsforebyggelse og affaldsproduktion uden særligt fokus på miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet. I forbindelse med evalueringerne blev det i denne forbindelse understreget, at det ville være nyttigt, hvis sådanne planer kunne understøttes af en plan for overvågning og retshåndhævelse rettet mod dem, der ikke overholder forebyggelses- og forvaltningsforanstaltningerne.

Andre medlemsstater har en mere aktiv tilgang til forebyggelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, og har allerede iværksat initiativer på dette område, f.eks. forebyggende programmer, informations-, uddannelses- og bevidstgørelseskampagner rettet mod skoler, lokalsamfund, særlige grupper og den private sektor, navnlig affaldshåndteringsoperatører.

Det skal dog understreges, at sådanne forebyggende aktiviteter som oftest tilrettelægges i en bredere miljøbeskyttelses- og uddannelsessammenhæng. Selv om de positive virkninger af disse foranstaltninger er indlysende, eftersom de tilskynder til lovlig adfærd og beskyttelse af miljøet, bør det også understreges, at de ikke specifikt er målrettet mod forebyggelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.

Endvidere varierer de offentlige myndigheders – de miljømæssige eller de retshåndhævenes – engagement på dette område i hele EU. Den brede vifte af forebyggelsesaktiviteter, som er tilrettelagt med henblik på, og som henvender sig til forskellige sektorer i samfundet, blev i enkelte medlemsstater set som eksempler på bedste praksis; nogle få medlemsstater er gået videre og har i deres lovgivning fastsat specifikke bestemmelser med henblik på at tackle denne type kriminalitet, f.eks. ved at forbyde kontantbetalinger ved handel med affald eller oprette et obligatorisk register for affaldsproducenter eller affaldshåndteringsoperatører. I andre medlemsstater er der stadig mulighed for forbedringer med hensyn til yderligere at fremme disse aktiviteter og foranstaltninger.

Omfanget af inddragelsen af den private sektor i forebyggelsen af affaldskriminalitet er også forskellig, idet et sådant samarbejde i nogle medlemsstater slet ikke findes eller er utilstrækkeligt, mens den private sektor i andre lande er aktivt involveret, bl.a. gennem oplysningsaktiviteter eller gennem former for samarbejde, hvor der ofte er plads til forbedringer.

Borgernes miljøbevidsthed varierer også medlemsstaterne imellem. I enkelte medlemsstater, hovedsagelig hvor der er tradition for miljøbeskyttelse, indberetter borgerne normalt mulig miljøkriminalitet, de måtte have kendskab til. For at tilskynde borgerne hertil gør enkelte medlemsstater brug af hotlines, smartphoneapplikationer eller en rapporteringsmulighed på de kompetente myndigheders hjemmeside uden krav om at oplyse identitet, hvorved offentligheden tilskyndes til at indberette påståede lovovertrædelser.

NGO'er kan også spille en vigtig rolle inden for forebyggelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, bl.a. ved at give de retshåndhavende myndigheder oplysninger og data, men situationen varierer også i denne henseende medlemsstaterne imellem. I nogle medlemsstater samarbejder de offentlige myndigheder med og/eller yder støtte/finansiering til NGO'ers aktiviteter på dette område, mens der i andre medlemsstater ikke er noget eller kun et utilstrækkeligt samarbejde med og/eller støtte til NGO'er.

I forbindelse med evalueringen blev det understreget, at det kan være gavnligt at gennemføre offentlige oplysningskampagner om affaldskriminalitet, når det drejer sig om at fremme lovlydig adfærd og bedre overholdelse fra de regulerede operatørers side og/eller borgernes indberetning af mulige lovovertrædelser. Dette kan bidrage til at forbedre forebyggelsen af affaldskriminalitet.

Det forekommer også nyttigt at gennemføre oplysningskampagner, der fokuserer på bestemte risikogrupper, risikoadfærd og højrisikoaaffaldsstrømme. Vægten på børnenes uddannelse er særlig vigtig i denne sammenhæng.

Det blev desuden understreget, at offentliggørelse af oplysninger om skader forårsaget af miljøovertrædelser og om retssager med et positivt udfald kan være en måde at øge tilliden til de offentlige myndigheder på og tilskynde borgerne til at være mere aktive i rapporteringen af lovovertrædelser, fordi borgerne gøres bevidste om, at myndighederne reagerer korrekt på klager.

HENSTILLINGER

- *Medlemsstaterne opfordres til at prioritere forebyggelsen af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, og til med henblik herpå at gøre brug af eller videreudvikle en bred vifte af aktiviteter og programmer målrettet mod både den offentlige og den private sektor.*
- *Medlemsstaterne opfordres navnlig til regelmæssigt at gennemføre offentlige oplysnings-, uddannelses- og bevidstgørelseskampagner, der tager sigte på at forebygge miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, bl.a. ved at fokusere på særlige risikogrupper (især børn), risikoadfærd og højriskoaffaldsstrømme.*
- *Medlemsstaterne opfordres også til at overveje at oprette særlige kontaktpunkter for miljøkriminalitet for at tilskynde borgerne til at underrette de kompetente myndigheder om mulige miljøovertrædelser.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at fremme samarbejdet med den private sektor, herunder NGO'er, vedrørende forebyggelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.*

VI – STRUKTURER – RETSVÆSENET

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

Retsvæsenets struktur og opbygning varierer medlemsstaterne imellem, bl.a. med hensyn til, hvilke organer der har kompetence til at behandle sager om miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.

På grund af miljørettens særlige karakter og de vanskeligheder, der er forbundet med at afsløre manglende overholdelse af reglerne på miljøområdet, afhænger en vellykket efterforskning, retsforfølgning og domfældelse i sager om miljøkriminalitet i høj grad af, hvor kompetente og erfarne de myndigheder, der er ansvarlige for efterforskning og retsforfølgning, er. Det er derfor afgørende, at retsvæsenet har et godt kendskab til og specialiseret viden på dette område.

Ifølge resultaterne af den gensidige evaluering er retsvæsenets specialiseringsgrad og sagkundskab inden for miljøkriminalitet imidlertid ofte ikke tilfredsstillende. Et betydeligt antal medlemsstater har ingen formelle specialiserede strukturer eller anklagere, der er specialiseret i de former for miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, som oftest behandles af de almindelige anklagemyndigheder. Nogle medlemsstater har dog specialiserede anklagere eller specialiserede tjenester inden for anklagemyndigheden, der beskæftiger sig med miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.

I nogle medlemsstater påhviler ansvaret for at bekæmpe denne form for kriminalitet normalt de facto offentlige anklagere og dommere, der kun er uddannet eller har tilegnet sig specialiseret viden gennem deres daglige arbejde og personlige indsats. Denne er imidlertid i mange tilfælde ret begrænset på grund af det lave antal miljøforbrydelser, herunder affaldskriminalitet, formår ikke at sikre kontinuitet og kan ikke anses for en passende langsigtet løsning.

I nogle medlemsstater findes der nationale netværk af anklagere, der er specialiseret i miljøkriminalitet, hvilket må anses for god praksis, da de muliggør udveksling af viden og erfaringer og fremmer udbredelsen af bedste praksis blandt fagfolk og dermed bidrager til at øge bevidstheden om problemer vedrørende miljøkriminalitet i retsvæsenet.

I forbindelse med evalueringen er det derfor blevet understreget, at offentlige anklagere, der er specialiseret i miljøkriminalitet, er vigtige for en vellykket efterforskning og retssager med et positivt udfald, fordi deres vurdering af de faktiske omstændigheder, når en sag indledes, kan have afgørende betydning. De skal også være klædt på til at tilrettelægge en sag, eftersom de vejleder politiet og koordinerer andre myndigheders indsats i forbindelse med den indledende undersøgelse og fører tilsyn med indsamlingen af bevismateriale.

Manglen på specialisering er endnu mere relevant, hvad angår dommerne. I næsten ingen medlemsstater er der særlige kamre/dommere ved de strafferetlige domstole, der er ansvarlige for at behandle og afgøre sager om miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet. Kun i de lande, hvor domstolene behandler et betydeligt antal sager om miljøkriminalitet, har dommerne mulighed for at få erfaring på området. Alligevel er domstolene i mange medlemsstater ikke altid i stand til at håndtere store sager om miljø og affald, både på grund af manglende specialisering blandt dommerne og mangel på personale.

Uden særligt kendskab til miljøkriminalitet vil de dommere, som skal behandle de vigtigste sager om miljøkriminalitet, sandsynligvis undervurdere bevismaterialets kompleksitet og den tid, det er nødvendigt at afsætte til de pågældende retsmøder i forhold til sager om almindelig kriminalitet.

Dette udelukker dog ikke, at anklagere og dommere kan have erhvervet de facto-ekspertise i håndtering af sager om miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.

Det er vurderingen, at der er behov for større specialisering blandt dommere i straffesager vedrørende miljøkriminalitet i almindelighed og affaldskriminalitet i særdeleshed, da det vil øge de nationale systemers robusthed i forbindelse med behandlingen af sager om miljøkriminalitet. Der bør også erindres om, at behovet for specialiserede dommere inden for miljøkriminalitet er fremhævet i Rådets konklusioner om bekæmpelse af miljøkriminalitet af 8. december 2016.

Dette behov kan opfyldes gennem forskellige foranstaltninger, f.eks. ved at tilbyde mere uddannelse i miljøkriminalitet, oprette særlige strukturer og lade dommere deltage i internationale fora.

HENSTILLINGER

- *Medlemsstaterne bør træffe passende foranstaltninger til at sikre eller øge specialiseringsgraden blandt anklagere og dommere for effektivt at kunne retsforfølge og sanktionere miljøkriminalitet.*
- *Med henblik herpå bør de overveje at oprette specialiserede strukturer/enheder og/eller udpege specialiserede anklagere og dommere med et godt kendskab til dette komplekse kriminalitetsområde og tilbyde dem løbende specialiseret uddannelse i lovgivning om miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, og hertil knyttet kriminalitet.*
- *Medlemsstaterne bør som en foranstaltning til at forbedre effektiviteten af bekæmpelsen af denne form for kriminalitet overveje at oprette netværk af anklagere og dommere, der er specialiseret i miljøkriminalitet på nationalt plan, for at hjælpe dem med at udveksle erfaringer og støtte hinanden.*

VII – STRUKTURER – RETSHÅNDLÆVENDE MYNDIGHEDER

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

Effektiv organisation, international integration og faglig kompetence, herunder et godt videns- og specialiseringsniveau blandt de retshåndhævende myndigheder, der er involveret i miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, samt effektiv efterforskning er centrale elementer i en effektiv bekæmpelse af denne komplekse og sofistikerede form for kriminalitet.

Medlemsstaternes politimyndigheder spiller en væsentlig rolle i efterforskningen af disse former for kriminalitet, med undtagelse af nogle få medlemsstater, hvor politiet ikke ser ud til at være tilstrækkeligt aktivt og/eller kun deltager i efterforskning af affaldskriminalitet, når miljømyndighederne anmoder om det, eller når de støttes af dem heri.

De retshåndhævende myndigheders struktur og organisation varierer betydeligt medlemsstaterne imellem, både med hensyn til, hvilke organer der har kompetence for så vidt angår miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, og med hensyn til graden af specialisering inden for miljøsager.

Et godt videns- og specialiseringsniveau blandt de retshåndhævende myndigheder er af de samme årsager, som der blev peget på for retsvæsenet, også af afgørende betydning for effektivt at bekæmpe denne komplekse og sofistikerede form for kriminalitet. Generelt viste evalueringen, at specialiseringsgraden hos de retshåndhævende myndigheder er højere end i retsvæsenet.

Nogle medlemsstater har oprettet specialiserede centrale tjenester i de retshåndhævende myndigheders regi, som i nogle tilfælde støtter de lokale myndigheder eller koordinerer efterforskning af miljøkriminalitet i hele landet og synergier mellem de forskellige interventionsniveauer med et højt specialiseringsniveau. Dette letter også kommunikationen mellem politi og anklagere. I nogle medlemsstater findes der også decentraliserede specialiserede enheder på lokalt og/eller regionalt plan, der specifikt beskæftiger sig med efterforskning af miljøkriminalitet.

Eksistensen af sådanne særlige efterforskningstjenester/-enheder og politiefterforskere og -hold til at behandle sager om miljøkriminalitet er blevet betragtet som god praksis. I andre medlemsstater findes der ikke sådanne specialiserede polititjenester/-enheder, og/eller der mangler specialisering inden for miljøkriminalitet i det nationale politi, eller der er kun tale om delspecialisering, idet specialiseret personale beskæftiger sig med miljøkriminalitet blandt andre ansvarsområder eller kun på centralt og ikke lokalt plan.

I forbindelse med evalueringen blev det understreget, at oprettelse af specialiserede kompetente enheder inden for politiet kan øge kapaciteten til at efterforske affaldskriminalitet mere effektivt, navnlig grov organiseret kriminalitet. Dette punkts betydning understreges også i Rådets konklusioner af 8. december 2016 om bekæmpelse af miljøkriminalitet.

I nogle medlemsstater hører de centrale tjenester, der er specialiseret i miljøkriminalitet, under afdelingerne for økonomisk og finansiell kriminalitet i det nationale politi, der også omfatter de tjenester, der er ansvarlige for økonomisk kriminalitet eller efterforskning af miljøkriminalitet, og som er tilknyttet politiets afdelinger for økonomisk kriminalitet.

Da miljøkriminalitet primært er drevet af ønsket om økonomisk vinding, er disse strukturer og organisatoriske foranstaltninger ud fra et organisatorisk synspunkt godt placeret til at håndtere de finansielle aspekter af efterforskningen af miljøkriminalitet, og disse tilgange kan betragtes som bedste praksis.

I nogle medlemsstater er antallet af politifolk, der beskæftiger sig med miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, utilstrækkeligt, hvilket forhindrer politiet i proaktivt at opspore disse ofte skjulte former for kriminalitet.

Toldmyndighederne er også involveret i at bekæmpe miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, samtidig med at de udfører deres opgaver med kontrol af grænseoverskridende trafik af varer, navnlig grænseoverskridende overførsler af affald. Generelt forekommer disse i de fleste medlemsstater at være veletablerede og velorganiserede og udfører deres opgaver eller risikoanalyser tilfredsstillende. I enkelte tilfælde forekommer de dog ikke at have den nødvendige ekspertise til at håndtere ulovlige affaldsoverførsler og specifikke affaldsrelaterede spørgsmål (fordi deres ekspertiseområde primært er skatter) eller at råde over tilstrækkelige menneskelige ressourcer.

HENSTILLINGER

- *De medlemsstater, der endnu ikke har gjort dette, opfordres til snarest muligt inden for deres nationale politimyndigheder at oprette specialiserede enheder både på centralt og lokalt niveau til efterforskning af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, for at kunne bekæmpe sådanne forbrydelser mere effektivt.*
- *Medlemsstaterne bør opretholde og/eller, såfremt relevant, øge specialiseringen hos det personale i de retshåndhævende myndigheder, der beskæftiger sig med efterforskning af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, for at sikre relevant ekspertise til bekæmpelse af sådanne komplekse former for kriminalitet.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at tildele de relevante enheder/tjenester i deres retshåndhævende myndigheder tilstrækkelige menneskelige ressourcer til at øge deres inspektions- og håndhævelseskapacitet til bekæmpelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, eller til at videreudvikle dem med henblik herpå.*

VIII – STRUKTURER – ANDRE MYNDIGHEDER

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

I de fleste medlemsstater er tilrettelæggelsen af forvaltningen på miljøområdet generelt veletableret, og miljømyndighederne er som regel de vigtigste aktører i bekæmpelsen af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, og lovovertrædelser i forbindelse hermed på grund af deres generelt gode kendskab til og sagkundskab på området, og fordi de ofte er de første til at afsløre manglende overholdelse på dette område.

Det ministerium, der har ansvaret for miljøanliggender, er den centrale statslige administrative myndighed på dette område. I de fleste medlemsstater er det som regel andre offentlige forvaltningsorganer såsom miljøtilsyn og/eller særlige myndigheder, der har til opgave at gennemføre kontroller og inspektioner på miljøområdet og pålægge administrative sanktioner i tilfælde af administrative forseelser. Disse organer er imidlertid forskelligt struktureret, og deres beføjelser og/eller antal af medarbejdere varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat.

I de fleste medlemsstater spiller de lokale administrative myndigheder også en aktiv rolle i forebyggelsen af miljøkriminalitet og håndhævelsen af miljølovgivningen, og de har som regel også beføjelse til at pålægge sanktioner for de miljøovertrædelser, der henhører under deres kompetence.

I de fleste medlemsstater er de administrative miljømyndigheders specialiserings- og vidensniveau inden for miljøspørgsmål generelt tilfredsstillende eller tilstrækkeligt, om end i forskellig grad.

I én medlemsstat findes der en specialiseret enhed, der ikke kun omfatter anklagere, men også politi og teknikere med et netværk på hele landets område, til at bistå alle aktører, der er involveret i bekæmpelsen af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet. Dette må betragtes som bedste praksis.

I enkelte medlemsstater kan der stadig være plads til forbedringer med hensyn til specialiseringen i forvaltningen på dette kriminalitetsområde, så de relevante fagfolk kan blive klædt på til at foretage inspektioner på en mere effektiv måde.

Desuden er der, eftersom det både retligt og proceduremæssigt og på grund af de faktuelle/videnskabelige aspekter er en kompliceret opgave at efterforske miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, behov for specifik teknisk ekspertise inden for håndhævelse af miljølovgivningen.

Som påpeget af de kompetente nationale myndigheder er kvalificeret og uafhængig ekspertise imidlertid en mangelvare i flere medlemsstater. Det må betragtes som god praksis, som det er sket i enkelte medlemsstater, at oprette specialiserede organer eller myndigheder for at stille en sådan ekspertise til rådighed for de håndhævende myndigheder.

Nogle medlemsstater har besluttet at give de administrative organer strafferetlige beføjelser svarende til dem, som politiets efterforskere har, med hensyn til afsløring og efterforskning af miljøkriminalitet. De kan foretage inspektioner, anvende magt, skaffe sig adgang til lokaler og udtage prøver. Denne løsning giver mulighed for en høj specialiseringsgrad hos de enheder, der har ansvar for efterforskningen, således at der undgås brud i samarbejdet mellem de administrative og de retshåndhævende myndigheder, og videregivelsen af oplysninger inden for efterforskningstjenesterne forenkles.

I andre medlemsstater har de administrative inspektører kun administrative beføjelser og ingen strafferetlige håndhævelsesbeføjelser. I sager med aktiviteter knyttet til miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, er de derfor afhængige af politiet, grænsepolitiet eller toldvæsenet.

Evalueringen fremhævede nogle af de konsekvenser, der følger af, at det ikke er muligt effektivt at gennemføre efterforskningen som led i bekæmpelsen af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, fordi miljømyndighederne ikke råder over efterforskningsbeføjelser.

For det første udnyttes de faglige kvalifikationer og kundskaber hos det administrative personale, der beskæftiger sig med miljø, ikke på den bedst mulige måde. For det andet er der ved denne måde at tilrettelægge tingene på risiko for dobbelt strafforfølgning, når miljømyndighederne også efterforsker kriminalitet i forbindelse med disse forbrydelser (f.eks. svig og skatteunddragelse), og politiet også efterforsker de samme forbrydelser.

Det blev derfor henstillet, navnlig i de medlemsstater, hvor de vigtigste aktører er miljømyndighederne, at give de administrative inspektører (begrænsede) strafferetlige efterforskningsbeføjelser. Hvis en sådan løsning ikke er mulig i visse medlemsstater, henstilles det, at de sikrer et godt efterforsknings samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder og anklagerne på den ene side og de administrative myndigheder på den anden.

I de fleste tilfælde bistår miljøinspektørerne i deres håndhævelsesaktiviteter derfor af politiet og toldvæsenet og spiller en understøttende rolle: politiet ved at standse og kontrollere køretøjer på veje og fartøjer på floder, og toldmyndighederne ved at overvåge og kontrollere grænseoverskridende overførsler af affald, navnlig ved at kontrollere affaldsstrømme ved grænseovergangsstederne til ind- og udrejse. Politiet og kystvagtmyndighederne kan også spille en rolle på dette område. I nogle medlemsstater gennemfører ovennævnte myndigheder også efterforskning på området på eget initiativ, herunder fælles efterforskning.

I betragtning af de administrative myndigheders betydning i bekæmpelsen af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, bør antallet af inspektører, der arbejder med lovovertrædelser på dette område, og deres ansættelsesvilkår være tilpas attraktive til at sikre, at de ikke siger op efter at være blevet behørigt uddannet.

I nogle medlemsstater er miljømyndighedernes kompetente tjenester imidlertid underbemandet, og manglen på tilstrækkelige menneskelige ressourcer samlet set nedsætter kapaciteten til at gennemføre kontrolaktiviteter på den mest effektive måde.

I disse tilfælde henstillede evalueringsholdet, at der blev tildelt flere medarbejdere til forvaltnings- og inspektionstjenesterne for at øge interventionsmulighederne, navnlig i kraft af flere inspektioner, hvilket igen kan medføre tilrettelæggelse af proaktive foranstaltninger med hensyn til miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.

HENSTILLINGER

- *Medlemsstaterne bør opretholde og/eller, såfremt relevant, yderligere øge specialiseringsgraden og kvalifikationerne hos personalet i de af deres administrative myndigheder, der beskæftiger sig med miljøovertrædelser, herunder affaldskriminalitet, for at sikre tilstrækkelig ekspertise på dette komplekse og tekniske område.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at sikre, at deres administrative miljømyndigheder har tilstrækkeligt personale til effektivt og proaktivt at gennemføre kontrolaktiviteter, navnlig ved hjælp af et antal inspektioner, der er tilstrækkeligt til at overvåge overholdelsen af miljølovgivningen og afsløre lovovertrædelser heraf.*
- *Medlemsstaterne opfordres til i overensstemmelse med deres nationale lovgivning at overveje muligheden for at give de administrative miljøinspektører (begrænsede) strafferetlige efterforskningsbeføjelser for at øge deres kapacitet til at afsløre og efterforske miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.*

IX – STRUKTURER

– SAMARBEJDE OG KOORDINERING PÅ NATIONALT PLAN

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

Da miljøkriminalitet har en tværgående karakter, der involverer flere myndigheder på nationalt plan, er en tværfaglig tilgang afgørende for at forebygge og bekæmpe den effektivt.

I den forbindelse er tæt og effektiv interinstitutionel koordinering og samarbejde mellem de forskellige offentlige aktører på operationelt og strategisk plan samt mellem centrale og lokale/regionale myndigheder med henblik på at koordinere initiativer og styrke dataudveksling, teknisk støtte og efterforskningsteknikker derfor afgørende for, at det nationale miljøsystem og håndhævelsesindsatsen på dette område kan fungere godt.

Dette kunne opnås bedre ved, at der udpeges et organ bestående af repræsentanter for ministerier, statslige myndigheder og andre interessenter, der har til opgave at bekæmpe miljøkriminalitet og beskytte miljøet. Der bør regelmæssigt indkaldes til koordineringsmøder, som omfatter deltagelse af ikkepermanente aktører, herunder virksomheder og NGO'er, om nødvendigt.

Det er imidlertid kun nogle få medlemsstater, der har sådanne centrale organer eller arbejdsgrupper, eller som har etableret forskellige former for tværministerielt samarbejde, der sikrer koordinering. Bortset fra disse undtagelser er der i de fleste medlemsstater ikke udpeget en enkelt myndighed på centralt plan til at stå i spidsen for håndhævelse og forvaltning af miljø- og affaldsspørgsmål, og ansvaret på dette område er ofte fordelt på forskellige aktører.

Evalueringen fremhævede i den forbindelse, at selv om det er vigtigt, at så mange myndigheder som muligt er involveret i bekæmpelsen af miljø- og affaldskriminalitet, når der ikke er nogen central overordnet myndighed til at fastlægge politik og prioriteter, er samarbejdet fragmenteret, og det kan derfor være vanskeligt at sikre et koordineret og struktureret fokus på dette nationale ansvar.

Det er derfor blevet understreget, at det er nyttigt at oprette et centralt organ eller en permanent platform eller struktur på centralt plan med henblik på samarbejde og koordinering af de relevante myndigheders arbejde, herunder offentlige anklagere og dommere, for at sikre sammenhæng mellem alle dem, der er involveret i bekæmpelsen af miljøkriminalitet, og øge miljøhåndhævelsessystemets modstandsdygtighed.

Ifølge resultaterne af evalueringerne varierer formerne, metoderne og niveauerne for samarbejde og koordinering blandt de relevante interessenter, der er involveret i bekæmpelsen af miljøkriminalitet, medlemsstaterne imellem.

Der er i mange medlemsstater på nuværende tidspunkt ikke nogen retlige rammer for samarbejdet mellem de forskellige myndigheder i sager, der vedrører miljøkriminalitet, herunder relateret til affald, og det interinstitutionelle samarbejde finder oftest sted på ad hoc-basis og uformel basis ved hjælp af personlige kontakter uden nogen formel aftale mellem de forskellige myndigheder.

Selv om dette sædvanligvis ikke synes at give anledning til problemer i praksis, er et system, der afhænger af forholdet mellem mennesker og interessenternes personlige kvaliteter og goodwill, ikke den bedst tænkelige måde at sikre et velfungerende samarbejde på, da det kan vise sig at være skrøbeligt under visse uventede omstændigheder. Det kan desuden rejse spørgsmålet om overførsel af knowhow, idet viden ofte forsvinder, når personale holder op, og der ikke er nogen overdragelsesprocedure for efterfølgerne.

Andre medlemsstater har udviklet mere avancerede og effektive interaktionsformer, hvilket er udpeget som god praksis i de individuelle rapporter. I nogle af dem er der udarbejdet protokoller eller aftalememoranda mellem alle relevante myndigheder for at præcisere den enkelte myndigheds roller/ansvarsområder og fremme en koordineret indsats på operationelt og strategisk plan.

Formelle netværk etableret på nationalt plan med repræsentanter for alle retshåndhavende myndigheder som dem, der allerede findes i nogle medlemsstater, kan også betragtes som et godt skridt i denne retning.

Som følge af kompleksiteten af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, som involverer en lang række aktører, blev det i forbindelse med den gensidige evaluering gentagne gange fremhævet, at en formel og struktureret interinstitutionel ramme vil bidrage til at styrke samarbejdet mellem flere myndigheder på dette område. Dette bør også omfatte gennemførelse af en mere systematisk udveksling af oplysninger og etablering af fælles databaser.

Struktureret koordinering af indsatsen kan let og næsten uden omkostninger skabe synergier for at øge kapaciteten i det nationale system til forebyggelse og bekæmpelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.

Der mindes også om, navnlig i forbindelse med overførsler af affald, at medlemsstaterne i henhold til artikel 50 i forordning (EF) nr. 1013/2006, ændret ved forordning (EU) nr. 660/2014, som led i gennemførelsen af en inspektionsplan, bør sørge for ordninger for samarbejde mellem de myndigheder, der er involveret i inspektioner.

Det er også afgørende at have et gnidningsløst samarbejde mellem de administrative enheder og retsvæsenet, navnlig anmeldelse af miljøovertrædelser til anklagerne, der afgør, om sagens elementer opfylder kriterierne for strafferetlig forfølgelse og pålæggelse af en strafferetlig sanktion.

HENSTILLINGER

- *Medlemsstaterne opfordres til at fastlægge en formel og struktureret interinstitutionel ramme for samarbejde på strategisk og operationelt plan blandt alle relevante interessenter, der er involveret i forebyggelse og bekæmpelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, baseret på en tværfaglig tilgang, eventuelt gennem protokoller eller aftalememoranda.*
- *Medlemsstaterne bør overveje på nationalt plan at udpege et centralt organ/en central enhed eller en central platform til koordinering af den indsats, der gøres af alle de myndigheder, der er involveret i bekæmpelsen af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, med henblik på at skabe synergier og maksimere parathed og reaktionskapacitet.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at sikre en systematisk udveksling af oplysninger og etablering af fælles databaser med data om miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, blandt alle de kompetente myndigheder, der er involveret i bekæmpelsen af denne form for kriminel virksomhed.*

X - UDDANNELSE

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

EU's og den nationale miljølovgivning er særdeles kompleks, teknisk og i konstant udvikling og kræver derfor en høj grad af forståelse hos de administrative organer, de retshåndhævende myndigheder, anklagere og også hos dommerne.

Det er derfor en stor udfordring for alle involverede aktører at opretholde deres ekspertise og til stadighed holde sig ajour med de retlige og proceduremæssige krav til de praktiske konsekvenser af denne lovgivnings anvendelse (f.eks. afhøring på forskellige stadier af den administrative/strafferetlige procedure, prøveudtagning på en tilladt måde til bevisførelse) og særlige forhold inden for miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.

Med hensyn til fejlklassificering af affald og/eller forkerte erklæringer om laster er det også vigtigt, at de operatører, der indsamler eller transporterer affald på et professionelt grundlag, er korrekt uddannet, da de er den første forsvarslinje i affaldshåndteringssystemet.

I nogle af evalueringsrapporterne blev det påpeget, at det grundlæggende uddannelsesniveau for de myndigheder, der er kompetente med hensyn til kontrol med overførsel af affald, er nødvendigt, så de lettere kan identificere ulovlige overførsler af affald, og, når der er afsløret en mistænkelig overførsel, kan sammenholde den med den last, der er angivet i dokumentationen. Til dette formål bør specialiseret uddannelse for disse aktører omfatte indsamling, analyse og ekspertvurdering af prøver.

Derfor og på grund af de særlige krav, der gør sig gældende for afsløring og efterforskning af miljøovertrædelser og -kriminalitet, er grundlæggende, regelmæssig og løbende efteruddannelse for ovennævnte fagfolk på alle niveauer, fra begyndelsen af deres karriere, af afgørende betydning.

Dette kan bidrage til at forbedre deres færdigheder og viden og til at øge deres bevidsthed om disse former for kriminelle aktiviteter med henblik på vellykket efterforskning og retsforfølgelse af disse former for kriminalitet.

I visse medlemsstater investeres der i betydelig grad i foranstaltninger, ressourcer og mennesker med henblik på at levere omfattende specialiseret uddannelse inden for miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, til relevante aktører, der er involveret i forebyggelse og bekæmpelse af disse kriminelle aktiviteter, og som har en høj grad af teknisk og juridisk ekspertise, der står i et rimeligt forhold til de udfordringer, som disse former for kriminalitet udgør.

I andre medlemsstater er der plads til forbedring, da uddannelsen af personalet hos nogle af de kompetente myndigheder er blevet vurderet at være uhensigtsmæssig og utilstrækkelig, eller fordi den ikke er regelmæssig og/eller ikke tilbydes under hele deres karriere, eller, hvis den gør, at den ikke er obligatorisk.

Desuden giver medlemsstaterne normalt ikke alle de kompetente myndigheders personale samme uddannelse. Generelt er den uddannelse, som miljømyndighederne får, mere tilfredsstillende.

For så vidt angår politiet er uddannelsen generelt tilstrækkelig, dog med undtagelser i nogle medlemsstater, hvor der er plads til forbedring. En sådan uddannelse bør omfatte anvendelse af efterretningskilder, dataanalyse, afslørings- og efterforskningsteknikker med henblik på at skaffe passende bevismateriale i specifikke miljøsager, navnlig i medlemsstater, hvor efterforskningsbeføjelser kun tildeles til politiet.

Nytten af at styrke politifolks uddannelse, hvor det er relevant, gennem træning af trænerne-programmer og af at udbrede kendskabet til miljølovgivningen er også blevet fremhævet som en potentiel fordel.

For så vidt angår toldvæsenet betragtes uddannelsen på dette område i en række medlemsstater som utilstrækkelig, da miljøspørgsmål endnu ikke eller ikke i tilstrækkelig grad er blevet inkluderet i den specifikke uddannelse på regelmæssig basis. For disse myndigheder bør uddannelsen navnlig omfatte affaldsklassifikation og differentiering mellem affald og biprodukter.

Situationen er generelt utilfredsstillende for retsvæsenet, da anklagere og især dommere ikke får nogen eller kun utilstrækkelig specialiseret uddannelse på dette område. Kun i nogle få medlemsstater deltager de lejlighedsvis i uddannelsesaktiviteter tilrettelagt i udlandet af EU-organer eller andre lande.

Det fremhæves i denne henseende i evalueringen, at anklagere og dommere, i det mindste dem, som behandler sager, der omfatter miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, skal være tilstrækkeligt uddannede til at håndtere særligt komplekse juridiske spørgsmål i beslutningsprocessen med henblik på henholdsvis at afgøre, om en sag skal retsforfølges eller afgøres (navnlig ved at definere, hvor alvorlig miljøskaden er). De skal derfor have specialiseret uddannelse.

I én medlemsstat blev den fælles uddannelse for offentlige anklagere og politiet og den specialiserede uddannelse leveret af anklagere til politi- og toldbetjente betraget som eksempler på bedste praksis.

I nogle få medlemsstater påhviler ansvaret for at koordinere og gennemføre sådanne uddannelsesaktiviteter, ikke kun for de tjenestemænd, der arbejder i samme institution, som udbyder uddannelsen, men også for andre ansatte i andre institutioner, et enkelt organ, oftest de miljøforvaltninger, der udbyder uddannelse til politifolk, toldvæsenet og grænsepolitiet, mens denne opgave i nogle få tilfælde varetages af politiet. I andre medlemsstater sørger den pågældende myndighed for uddannelse af sine ansatte inden for sit eget kompetenceområde.

I én medlemsstat tilbydes uddannelse også i form af fjernundervisningskurser (e-læring), der kan betragtes som god praksis og en effektiv uddannelsesmetode med positive økonomiske aspekter i betragtning af de relativt lave omkostninger ved IT-redskaber.

I forbindelse med evalueringen blev det fremhævet, at regelmæssig fælles uddannelseskurser, der omfatter dommere, anklagere, politi og administrative enheder med henblik på udveksling af erfaring, er yderst nyttig, da den ikke blot giver mulighed for udveksling af erfaringer, men også en lejlighed til at fokusere på problemer og mulige løsninger ud fra forskellige perspektiver.

Ud over uddannelsen på nationalt plan kan relevante EU-organer, såsom Cepol, og EU-netværk, såsom EnviCrimeNet, Det Europæiske Netværk af Miljøanklagere (ENPE) og EU-forummet for dommere på miljøområdet (EUFJE), også tilvejebringe eller bidrage til specialiseret uddannelse inden for miljøkriminalitet. Denne valgmulighed udnyttes dog generelt ikke fuldt ud af medlemsstaterne.

HENSTILLINGER

- *Under hensyntagen til den komplekse og mangesidede karakter af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, henstilles det til medlemsstaterne, at de opretholder eller styrker en regelmæssig og løbende grundig uddannelse på dette område for alle fagfolk, der er involveret i bekæmpelsen af disse former for kriminalitet, herunder anklagere og dommere.*
- *Medlemsstaterne bør overveje at undersøge muligheden for at tilvejebringe eller etablere en interinstitutionel planlægning af uddannelse med henblik på at tilbyde fælles uddannelse, som samler alle relevante interessenter i forbindelse med bekæmpelse af miljøkriminalitet, og fremme et øget samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder og anklagemyndighederne.*
- *Medlemsstaterne bør gøre bedst mulig brug af de uddannelsesmuligheder, der er tilgængelige på EU-plan, såsom Cepol og relevante netværk, samt på internationalt plan, ved at sikre, at relevante interessenter, der er involveret i bekæmpelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, regelmæssigt deltager i disse uddannelsesaktiviteter.*
- *Medlemsstaterne bør overveje muligheden for at anvende e-læringsmetoder til miljøuddannelse for alle enheder, der er involveret i bekæmpelse af miljøkriminalitet.*

XI – JURIDISKE ASPEKTER

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

Alle medlemsstater har en specifik lovgivning til at forebygge og bekæmpe miljøkriminalitet effektivt. Nøjagtigheden af de juridiske definitioner, sanktionsniveauerne og udvalget af efterforskningsredskaber varierer imidlertid betydeligt medlemsstaterne imellem.

Alle medlemsstater har gennemført direktiv 2008/99/EF om strafferetlig beskyttelse af miljøet, og de fleste af dem har etableret passende retlige rammer for beskyttelse af miljøet. Nogle medlemsstater har kun levet op til minimumsstandarderne i ovennævnte direktiv, mens andre har gennemført en mere detaljeret og udtømmende regulering. I nogle få medlemsstater er miljøbeskyttelse nedfældet i forfatningen.

Der er stort ingen af medlemsstaterne, der har én enkelt retsakt, der dækker alle former for miljøkriminalitet. De er som regel omfattet af straffeloven og/eller andre særlige retsakter på miljøområdet. Fragmenteringen af de retlige rammer i adskillige retsakter, der regulerer alle de forskellige former for handlinger, som kan skade miljøet og menneskers sundhed, kan medføre kompleksitet og potentielle overlapninger. Medlemsstaterne er derfor blevet opfordret til at overveje at revidere deres nationale lovgivning på området og samle den i en enkelt retsakt.

De juridiske definitioner af miljøovertrædelser og kriterierne for vurderingen af den dertil knyttede kriminalitets grovhed varierer medlemsstaterne imellem og er sædvanligvis baseret på begreber som f.eks. den fare, de udgør, eller den skade, de forvolder menneskers liv eller sundhed eller miljøet.

I mange medlemsstater er der imidlertid ingen klare forud fastsatte kriterier for vurdering af omfanget af miljøskaderne, og ofte er der begrænset retspraksis for, hvordan domstolene definerer disse udtryk. I praksis vurderes miljøskaden, risikoen for skade og skadens omfang oftere sammen med andre relevante faktorer fra sag til sag af de judicielle myndigheder.

Det fremhæves i evalueringen i denne henseende, at de forskellige opfattelser af alvoren af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, kan påvirke effektiviteten af de foranstaltninger, der træffes for at tackle disse former for kriminalitet, og at det derfor er vigtigt, at alle nationale myndigheder følger en tilsvarende tilgang og anvender de samme procedurer for så vidt angår grov kriminalitet på dette område, herunder med retslig opfølgning, når det er nødvendigt.

Visse begreber såsom "betydelig skade" som omhandlet i artikel 3 i direktiv 2008/99/EU, miljøskader, eksponeringsgrænseværdier osv. er for vage og ikke klare nok. I mange tilfælde findes der ingen eller kun utilstrækkelige kriterier, retningslinjer eller instrukser til at definere dem.

Et andet problem, der hyppigt påpeges i evalueringerne, var manglen på en klar sondring mellem kriminalitet og forseelser og/eller ordningen for administrative eller strafferetlige sanktioner, når der ikke er klare kriterier for at afgøre, hvilken ordning der skal anvendes. I nogle tilfælde synes loven i øvrigt ikke klart og utvetydigt at fastsætte, hvornår mindre lovovertrædelser skal rapporteres til politiet og hvornår til anklageren. Som konsekvens kan anklagemyndigheden muligvis ikke undersøge sagen, og det overlades til de kompetente administrative myndigheder at træffe passende foranstaltninger.

Henstillingerne er derfor rettet til de berørte medlemsstater med henblik på at opnå større klarhed og ensartethed i fastlæggelsen af den gældende lovgivning og sanktionsordning og på at differentiere på grundlag af præcise forud fastsatte kriterier mellem strafbare handlinger og administrative overtrædelser. Dette bør gøre det muligt at behandle enhver miljøovertrædelse på den mest hensigtsmæssige måde og sikre retslig opfølgning, når en overtrædelse af miljøretten fører til strafferetligt ansvar.

I nogle medlemsstater er strafferetlige foranstaltninger den sidste udvej, og miljøspørgsmål behandles næsten udelukkende af administrative enheder. Argumenter fra de nationale myndigheder i denne henseende er knyttet til de grundlæggende elementer i den strafbare handling og de beviskrav, der skal opfyldes, eller til den betragtning, at administrativ håndhævelse anses for mindre problematisk og mere effektiv end retslig opfølgning, idet der tages hensyn til, at en straffesag ofte er tidskrævende og vanskelig rent proceduremæssigt. Evalueringen indeholder henstillinger til de pågældende medlemsstater om at genoverveje balancen mellem den administrative og den strafferetlige tilgang til miljøkriminalitet.

Ud over reglerne i lovgivningen kan formelle aftaler eller protokoller mellem de kompetente myndigheder, der beskæftiger sig med miljøovertrædelser, eller retningslinjer, der er rettet til dem, og som præciserer kriterierne for bestemmelse af, hvornår sådanne lovovertrædelser skal følges op administrativt eller retsligt, være nyttige med henblik på at gennemføre standardiserede kriterier og undgå fejlfortolkninger.

I henhold til artikel 6 i direktiv 2008/99/EF om strafferetlig beskyttelse af miljøet skal medlemsstaterne sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar for de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3. Nogle medlemsstater har indført bestemmelser om strafansvar for juridiske personer, andre om et administrativt ansvar, i disse tilfælde.

Niveauet for de sanktioner, der gælder for miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, er forskelligt medlemsstaterne imellem og varierer normalt mellem et maksimum og et minimum. I nogle få medlemsstater er det blevet anset for at være for lavt og utilstrækkeligt til, at strafferetten kan have en straffemæssig og afskrækkende virkning.

Nogle rapporter har påpeget, at bøderne til juridiske personer ikke anvendes i tilstrækkeligt omfang, og/eller at de er for lave i forhold til den potentielle fortjeneste, der kan opnås ved miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet. Flere rapporter har påpeget, at beløbene kunne revideres. Der er derfor rettet henstillinger til de berørte medlemsstater om at gøre mere brug af selskabsbøder for miljøovertrædelser og øge størrelsen af disse bøder.

I visse medlemsstater er det ikke tilladt at anvende særlige efterforskningsteknikker (f.eks. overvågning, infiltration, telefonaflytning osv.) til at undersøge miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet. Disse medlemsstater kan bruge de økonomiske og finansielle lovovertrædelser, der generelt er forbundet med miljøkriminalitet, når gerningsmændene forsøger at maksimere deres overskud, til at tillade, at de retshåndhævende myndigheder gør brug af sådanne teknikker.

Denne løsning kan imidlertid ikke altid anvendes, og evalueringen har derfor vist, at særlige efterforskningsteknikker er afgørende for at bekæmpe miljøkriminalitet effektivt, og det henstilles til de berørte medlemsstater, at de i deres lovgivning fastsætter muligheden for at anvende dem i forbindelse med efterforskningen af disse former for kriminalitet.

HENSTILLINGER

- *Medlemsstaterne opfordres til at overveje at revidere deres nationale lovgivning om bekæmpelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, som om muligt kan samles i én enkelt retsakt for at gøre det lettere for alle kompetente myndigheder at forstå og anvende dem fuldt ud.*
- *Det henstilles til medlemsstaterne at sikre, at sondringen mellem de administrative og strafferetlige sanktionssystemer på miljøområdet defineres klart, ved at de vedtager specifikke og ensartede kriterier for en sådan differentiering og stiller dem til rådighed for alle relevante aktører.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at udarbejde retningslinjer for at sikre, at problematiske begreber såsom "omfattende skader" og "miljøskader" defineres korrekt med henblik på at lette arbejdet for de kompetente myndigheder på dette område.*
- *Det henstilles til medlemsstaterne, at de sikrer, at sanktionsniveauet, navnlig ved selskabsbøder for miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, er passende, og at de sørger for, at sådanne bøder rent faktisk pålægges i alle tilfælde, hvor de relevante kriterier er opfyldt.*
- *Det henstilles til medlemsstaterne, at de sikrer, at deres nationale lovgivning giver mulighed for at anvende særlige efterforskningsredskaber til undersøgelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, i det omfang det står i rimeligt forhold til den pågældende lovovertrædelse, for effektivt at bekæmpe disse former for kriminalitet.*

XII - PROCEDUREMÆSSIGE SPØRGSMÅL

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

I alle medlemsstater er der krav, der skal opfyldes med hensyn til bevisoptagelse for at sikre, at den er gyldig og kan antages til behandling ved domstolene eller i administrative procedurer vedrørende miljøkriminalitet. I nogle medlemsstater har de kompetente myndigheder oplyst, at de ikke var bekendt med særlige vanskeligheder i forbindelse med indsamlingen eller antageligheden af bevismateriale på dette område, og at de hindringer, de støder på, ikke var forskellige fra dem, der opstår i andre typer straffesager.

Andre medlemsstater fremhævede dog visse problemer i denne henseende. En af de mest almindelige vanskeligheder vedrører manglende overholdelse af proceduremæssige garantier i den fase, hvor prøverne udtages og analyseres, hvilket kan påvirke sagen, fordi de ikke kan bruges som bevismateriale. Dette gælder navnlig bevismateriale, der er indsamlet af de administrative myndigheder, og som derfor ikke altid kan anvendes i retssager, da disse myndigheder ikke er omfattet af strenge strafferetsplejeregler.

Nogle medlemsstaters myndigheder rapporterede om visse vanskeligheder med at vurdere en skade, der er forårsaget af miljøkriminalitet, især i tilfælde af affaldskriminalitet – navnlig risiciene for beskadigelse, identifikation af skaden, skadens faktiske omfang – fordi den pågældende skade ofte ikke er let at se eller måle. Disse vanskeligheder kan have betydning for den korrekte klassificering af forbrydelsen, vurderingen af skærpene omstændigheder og følgelig strafudmålingen (se også kapitel XI).

Særlige vanskeligheder i forbindelse med beviser for affaldskriminalitet behandles i kapitel XV.

Andre vanskeligheder, der er forbundet med bevisførelse i retten og i administrative procedurer, og som gør efterforskninger mere komplicerede, er blevet fremhævet i forbindelse med evalueringen, f.eks. identifikation af gerningsmanden, bevis for de subjektive elementer (uagtsomhed eller forsæt) forbundet med den tiltalte person eller enhed og for så vidt angår lovovertrædelser begået af sidstnævnte, afsløring af den eller de ansvarlige personer, dokumentation for og vurdering af miljøforhold på tidspunktet for en inspektion på en måde, der holder i retten, og anvendelse af forfalskede dokumenter.

I nogle medlemsstater, hvor antallet af sager, der indbringes for domstolene, er meget lavt, kan der opstå vanskeligheder med hensyn til antageligheden af bevismateriale, fordi fagfolkene ikke har tilstrækkelig juridisk viden og erfaring på dette område.

I alle medlemsstater kan de administrative håndhævelsesorganer tage andre skridt (udenretslige håndhævelsesforanstaltninger) end strafferetlige sanktioner og administrative bøder i tilfælde af miljøovertrædelser, herunder affaldskriminalitet.

Dette omfatter administrative tvangsforanstaltninger til forebyggelse og standsning af administrative forseelser samt af de skadelige følger af sådanne lovovertrædelser. Disse foranstaltninger kan, om end med visse forskelle medlemsstaterne imellem, omfatte: konfiskation eller beslaglæggelse, betaling af et beløb svarende til den opnåede berigelse, midlertidig eller permanent lukning af virksomheden, suspension eller tilbagetrækning af licenser og andre tilladelser, fastsættelse af krav, betingelser og instrukser, udelukkelse fra selskabsrettigheder og/eller nægtelse af fordele og foranstaltninger med henblik på øjeblikkelig indgriben for at afhjælpe negative indvirkninger på miljøet.

I nogle få medlemsstater er der også truffet sikkerhedsforanstaltninger, der ikke straffer gerningsmænd, men som skal forhindre dem i at begå nye lovovertrædelser ved at fjerne omstændigheder, der letter eller fremmer videre udførelse af strafbare handlinger.

I straffesager er de andre foranstaltninger, der kan træffes ud over strafferetlige sanktioner, konfiskation af midler anvendt til at begå lovovertrædelser med (redskaber) og fortabelse af et udbytte, der stammer fra selve forbrydelsen, eller som er opnået ved hjælp af forbrydelsen (aktiver fra kriminelle aktiviteter), herunder de økonomiske fordele ved at begå lovovertrædelser. I tilfælde af fremsendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om konfiskation mellem flere medlemsstater gælder Rådets rammeafgørelse 2006/783/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation som ændret ved Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009.

Bortset fra nogle få undtagelser er det i de fleste medlemsstater ikke muligt direkte at fordele de konfiskerede overskud til miljømyndigheder og/eller til politiets budgetter eller til en fond for erstatning til ofre for miljøkriminalitet, hvilket ifølge evalueringens konklusioner kunne være nyttigt.

Andre strafferetlige sanktioner end fængselsstraffe og bøder kan også omfatte: forbud mod særlige rettigheder, fratagelse af offentlige rettigheder, forbud mod at bestride offentlige embeder, udøve en profession eller varetage en ledende stilling i virksomheder, erstatning for den skade, der er forårsaget af den strafbare handling, offentliggørelse af dommen og genopretning af miljøet.

Med hensyn til sidstnævnte påhviler ansvaret for genopretning af miljøet og udbedring af miljøskader i henhold til "princippet om, at forureneren betaler", der er fastsat i artikel 191, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og reguleret af direktiv 2004/35/EF om miljøansvar og af direktiv 2008/98/EF om affald, primært lovovertræderne for egen regning.

Dette princip understøttes af princippet om udvidet producentansvar. På dette grundlag kan de håndhævende myndigheder i alle medlemsstater, i tilfælde af at genopretning ikke eller ikke i tilstrækkelig grad har fundet sted efter den angivne frist, pålægge de ansvarlige juridiske og fysiske personer at fuldbyrde administrative foranstaltninger, som har til formål at tvinge dem til at afhjælpe den forvoldte skade på miljøet (i det omfang det er objektivt muligt at opnå denne reversible virkning) og betale alle de afholdte udgifter.

I nogle medlemsstater giver loven mulighed for at suspendere sanktionen, på betingelse af at der ydes erstatning for skaderne og træffes foranstaltninger til at sikre, rense og genoprette den pågældende lokalitet.

De offentlige myndigheder har det endelige ansvar for at genoprette miljøet, men griber generelt ind som en sidste udvej, hvis en sagsøgt, som kendes skyldig i en strafbar handling med en gyldig dom, nægter at udføre genopretningen eller ikke er identificeret eller ikke har den økonomiske kapacitet til at gøre det. I nogle få tilfælde anvender staten særlige midler til dette formål.

I én medlemsstat er et register over miljøansvar med optegnelser over personer og virksomheder, som er fundet skyldige i alvorlig miljøkriminalitet, og/eller som har begået alvorlige overtrædelser af miljøreguleringen, blevet betragtet som en effektiv måde at forebygge overtrædelser af miljøretten på og dermed et eksempel på god praksis.

I henhold til den nationale lovgivning har NGO'er i hele EU forskellige roller med hensyn til spørgsmål vedrørende miljø-/affaldskriminalitet, og omfanget af deres aktive deltagelse varierer medlemsstaterne imellem.

I alle medlemsstater kan NGO'er som enhver anden fysisk eller juridisk person støtte eller indgive klager over miljøskadelig adfærd og indberette mistanke om overtrædelser af miljølovgivningen til de kompetente nationale myndigheder. I nogle få medlemsstater har de ikke blot ret, men pligt til at anmelde en strafbar handling.

NGO'ernes proceduremæssige legitimitet varierer derimod mellem medlemsstaternes retssystemer, selv om NGO'er i et betydeligt antal medlemsstater – i det omfang der ikke er krav om at fastsætte dette i national lovgivning – også kan optræde som civil part i straffesager vedrørende miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, og gøre civile krav gældende for at opnå erstatning for miljøskader. I de fleste tilfælde er denne mulighed underlagt visse betingelser, f.eks. at de har en interesse i sagen og/eller er en forurettet part i forbindelse med strafbare handlinger på miljøområdet. I andre medlemsstater tillader den nationale lovgivning ikke NGO'er at anlægge civile søgsmål i straffesager, idet denne ret er begrænset til ofrene for forbrydelsen.

I de fleste af disse medlemsstater kan NGO'er dog deltage i straffesager i forskellig udstrækning. Dette kan omfatte forelæggelse af data/oplysninger om de påståede forbrydelser og/eller af beviser til de retshåndhævende myndigheder og til anklagemyndigheden, deltagelse i høringer gennem deres repræsentanter og inddragelse som vidner eller eksperter. I nogle få medlemsstater er disse muligheder ikke fastsat i lovgivningen, og NGO'erne kan ikke spille nogen særlig rolle i straffesager.

I forbindelse med de gensidige evalueringer blev der med henvisning til Århuskonventionen, gentagne gange lagt vægt på den vigtige rolle, som NGO'erne kan spille, da de ofte har nyttig specialviden om miljøspørgsmål, og betydningen af at give dem mulighed for at anlægge sag.

HENSTILLINGER

- *Det henstilles til medlemsstaterne, at de sikrer, at anklagere og dommere har tilstrækkelig viden til at kunne vurdere antageligheden af bevismateriale, herunder prøver, i sager om miljøkriminalitet, og sørge for, at de får en passende specialiseret uddannelse med henblik herpå.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at overveje muligheden for at anvende indtægterne fra sådanne kriminelle aktiviteter.*
- *Det henstilles til medlemsstaterne, at de gør fuld brug af de muligheder, som NGO'er, der er aktive inden for miljøbeskyttelse, har for at deltage i retssager med henblik på at udnytte deres ekspertise bedst muligt og dermed bidrage til bekæmpelsen af miljøkriminalitet.*
- *Med forbehold af EU's databeskyttelseslovgivning bør medlemsstaterne overveje at oprette et register over miljøansvar for at fremme overholdelse og forebygge overtrædelser af miljøretten.*

XIII – INTERNATIONALT SAMARBEJDE

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

Miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, har ofte en grænseoverskridende dimension, og internationalt samarbejde er derfor afgørende for at bekæmpe disse former for kriminalitet effektivt. Medlemsstaternes kendskab til at arbejde i en international sammenhæng og deres faktiske deltagelse i dette samarbejde varierer imidlertid i omfang.

Europol, Eurojust og EJM med deres ekspertise og faciliteter spiller væsentlige roller i at øge den gensidige tillid og samarbejdet mellem medlemsstaternes efterforskningsmyndigheder og judicielle myndigheder og fremme det internationale samarbejde med tredjelande.

De udfører en lang række aktiviteter, bl.a. udarbejdelse af analyser af tendenser inden for miljøkriminalitet, koordinering af internationale efterforskninger og retsforfølgelser, gensidig udveksling af oplysninger, kriminalefterretning, bevismateriale og bidrag til uddannelse på EU-plan. En specifik prioritet i EMPACT-projektet fokuserer inden for rammerne for EU-politikcyklussen for 2018-2021 på "Bekæmpelse af miljøkriminalitet".

Medlemsstaterne værdsætter generelt den støtte og koordination, som leveres af Europol, Eurojust og EJM, selv om nogle understreger behovet for øgede ressourcer, så de kan spille en endnu mere aktiv rolle i bekæmpelsen af miljøkriminalitet. Samarbejdet med disse EU-organer er generelt tilfredsstillende, og Europols og INTERPOL's kommunikationskanaler og deres databaser, herunder Europols SIENA-plattform til informationsudveksling, anvendes ofte af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder til at udveksle oplysninger på tværs af grænserne.

Et sådant samarbejde kan dog i visse tilfælde styrkes, idet de tjenester og produkter, som Eurojust, Europol og EJM kan levere med hensyn til miljøkriminalitet, ikke altid kendes og anvendes fuldt ud af alle relevante fagfolk i visse medlemsstater. I en enkelt landerapport blev det understreget, at de operative kræfters planlagte og integrerede samarbejde med Europol og INTERPOL, hovedsageligt om at identificere kontaktpunkter i affaldets bestemmelseslande, navnlig uden for EU, ville styrke samarbejdet på operationelt plan.

I EU-sammenhæng er der oprettet en lang række af relevante netværk for alle involverede enheder på miljøområdet:

- EU-netværk til gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivning (Impel), der samler miljømyndigheder, arrangerer konferencer og gennemfører projekter på miljøområdet for at forbedre og håndhæve EU's miljølovgivning
- Impel-TFS (grænseoverskridende overførsler af farligt affald), der håndterer problemer vedrørende ulovlige overførsler af affald
- det uformelle netværk til bekæmpelse af miljøforbrydelser (EnviCrimeNet), som forbinder de retshåndhævende myndigheder inden for miljøkriminalitet med henblik på udveksling af viden og bedste praksis

- Det Europæiske Netværk af Miljøanklagere (ENPE), der inddrager anklagere på miljøområdet og omfatter særlige arbejdsgrupper vedrørende "affaldskriminalitet" eller "sanktioner, retsforfølgning og retspraksis på dette område"
- EUFJE (EU-Forummet for Miljødommere), hvor dommere kan udveksle erfaringer, og som dermed bidrager til bedre viden og mere effektiv håndhævelse af miljølovgivningen.

Deltagelsen i disse netværks aktiviteter varierer medlemsstaterne imellem. Hovedparten af dem er medlemmer af og deltager i Impel og EnviCrimeNet, selv om nogle deltager mere aktivt, mens andre ikke deltager regelmæssigt og/eller ikke deltager i alle relevante aktiviteter i disse fora.

Med hensyn til ovennævnte retlige netværk er deltagelsen generelt lavere, og i en række medlemsstater deltager ingen dommere i øjeblikket i aktiviteterne i EU-Forummet for Miljødommere (EUFJE), ligesom ingen anklagere deltager i ENPE.

Evalueringen har navnlig vist, at dommere, der beskæftiger sig med sager om miljøkriminalitet, og som skal afgøre miljøskadernes omfang for at fastslå et strafferetligt ansvar, tilskyndes til at deltage mere i aktiviteter med fokus på miljøkriminalitet på EU-plan.

Mere generelt henstilles der i forbindelse med evalueringen til fuld deltagelse i alle ovennævnte netværk, da det giver mulighed for at dele bedste praksis, fremgangsmåder, grænseoverskridende efterretninger og skaber nemme og direkte kontakter med udenlandske partnere på området for miljøkriminalitet.

Deltagelse i internationalt koordinerede efterforskninger i forbindelse med grænseoverskridende efterforskning kan desuden gavne en effektiv efterforskning og retsforfølgning af miljøkriminalitet.

Inden for rammerne af EU er de fælles efterforskningshold (JIT'er) et nyttigt redskab til internationalt samarbejde i sager om grænseoverskridende kriminalitet på basis af en aftale mellem de kompetente myndigheder i to eller flere medlemsstater – både mellem judicielle og retshåndhævende myndigheder – for at gennemføre strafferetlige efterforskninger i fællesskab. Desuden kan Europol og Eurojust lette og finansiere oprettelse og drift af JIT'er.

Deltagelse i JIT'er angives generelt som en positiv oplevelse af de deltagende medlemsstater, der anser dem for at være et effektivt instrument til at gennemføre grænseoverskridende efterforskninger, hvilket åbner mulighed for en direkte udveksling af oplysninger mellem efterforskere og rettidig tværgående indsamling af bevismateriale, uden at der skal indsendes særskilte formelle anmodninger om gensidig retshjælp eller en europæisk efterforskningskendelse. På evalueringstidspunktet havde kun nogle få medlemsstater deltaget i fælles efterforskningshold vedrørende sager om miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.

Betydningen af grænseoverskridende samarbejde og udveksling af oplysninger med de kompetente myndigheder i andre lande, navnlig nabolandene, med henblik på at koordinere indsatsen for at bekæmpe tværnational miljøkriminalitet, er blevet understreget gentagne gange i forbindelse med evalueringen.

Udviklingen af forbindelser med ikke-EU-lande, der er direkte berørt som affaldets bestemmelses- eller oprindelseslande, hvilket visse medlemsstater har gjort, er også afgørende for effektivt at tackle ulovlige affaldsoverførsler og gøre det muligt for straffesager at nyde godt af det internationale samarbejde.

Effektiviteten og formerne for et sådant samarbejde varierer dog i EU. Nogle medlemsstater har i varierende omfang udviklet forskellige former for indbyrdes samarbejde i denne henseende, herunder f.eks. udveksling af oplysninger og/eller bedste praksis, regelmæssige møder og/eller fælles aktioner/projekter, fælles uddannelse og fælles inspektioner (bl.a. for så vidt angår grænseoverskridende overførsel af affald, udpegelse af forbindelsesofficerer osv.). Dette samarbejde bygger undertiden på protokoller eller aftalememoranda eller andre former for bilaterale aftaler, der kan betragtes som god praksis.

I andre tilfælde synes samarbejdet med andre EU-medlemsstater ikke at være formelt eller systematisk. Relevante henstillinger er blevet rettet til andre medlemsstater, hvor der er konstateret mulighed for at forbedre et sådant samarbejde.

I visse tilfælde er der blevet udviklet regionale former for internationalt samarbejde, herunder med ikke-EU-lande, f.eks. HELCOM i Østersøområdet, for at løse regionale grænseoverskridende miljøproblemer på dette område, herunder med oprettelsen af et netværk af anklagere om miljøkriminalitet (ENPRO), det sydøsteuropæiske retshåndhævelsescenter (SELEC) i Sortehavsregionen og den sydøsteuropæiske rådgivende gruppe af anklagere (SEEPAG), der skal styrke koordineringen i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, herunder alvorlig og organiseret tværnational kriminalitet. Disse strukturer kan betragtes som eksempler på god praksis, da de udvider samarbejdet ved at inddrage tredjelande og således gør det muligt at dele nye erfaringer og data og derved bidrage til en styrket bekæmpelse af miljøkriminalitet.

HENSTILLINGER

- *Medlemsstaterne opfordres til at deltage aktivt i det arbejde, der udføres på EU-plan og internationalt plan for at styrke samarbejdet om bekæmpelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, navnlig i forbindelse med aktiviteter, der udføres af EU-agenturer og -organer – Eurojust, Europol og EJM – og de europæiske netværk, der er aktive på dette område.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at øge kendskabet blandt fagfolk til mulighederne og fordelene ved JIT'er og anvendelse heraf i straffesager om miljøkriminalitet, så efterforskningerne bliver mere effektive.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at sikre eller videreudvikle samarbejdet med nabolandene, herunder tredjelande, og i givet fald udvikle et regionalt samarbejde om bekæmpelse af miljøkriminalitet.*
- *Medlemsstaterne opfordres navnlig til at arbejde tæt sammen med EU- og ikke-EU-lande, der er bestemmelses- eller oprindelseslande for overførsler af affald, med henblik på at koordinere indsatsen for at bekæmpe ulovlige grænseoverskridende aktiviteter på dette område, bl.a. ved at sørge for kontaktpunkter/forbindelsesofficerer med henblik på udveksling af oplysninger og bedste praksis.*

XIV – SAMARBEJDE MELLEML DEN OFFENTLIGE OG DEN PRIVATE SEKTOR

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

Samarbejdsniveauet mellem den offentlige og den private sektor varierer ifølge evalueringen medlemsstaterne imellem, og samarbejdet viser sig generelt at være mere udviklet og effektivt, hvor det er mere struktureret, og hvor der er en atmosfære af tiltro og tillid.

Evalueringen har vurderet, at et sådant samarbejde fungerer effektivt i nogle medlemsstater, mens der i andre medlemsstater kunne være en mere aktiv inddragelse af den private sektor i bekæmpelsen af miljøkriminalitet.

I nogle medlemsstater er det planen at basere anvendelsen af offentlig-private partnerskaber på aftalememoranda eller andre formelle aftaler, om end til tider begrænset til specifikke områder. Andre medlemsstater har ikke udviklet en formel ramme for offentlig-private partnerskaber, og i nogle medlemsstater foregår samarbejde, møder og udveksling af oplysninger om hændelser, tendenser og udviklingstendenser uformelt.

Evalueringen understregede, at det er vigtigt at oprette offentlig-private partnerskaber, så der er mulighed for et regelmæssigt samarbejde og en regelmæssig udveksling af oplysninger, viden, erfaring og kapacitet med den private sektor i kampen mod miljøkriminalitet, navnlig i forbindelse med afsløringen af ulovlige affaldsaktiviteter.

De mest avancerede former for samarbejde med den private sektor blev konstateret i en række medlemsstater, hvor samarbejdet er blevet institutionaliseret ved at oprette passende institutioner/arbejdsgrupper med deltagelse af repræsentanter for den private sektor, og i nogle tilfælde også NGO'er eller universiteter, der er involveret i miljøspørgsmål, og de offentlige myndigheder/retshåndhævende myndigheder, der har kompetence på dette område.

Det blev i evalueringen vurderet, at disse strukturer er værdifulde og gavnlige, da de gør det muligt for civilsamfundet at deltage aktivt i forebyggelsen og bekæmpelsen af miljøkriminalitet, og betragtes derfor som eksempler på god praksis.

NGO'er, der arbejder med miljøbeskyttelse i kraft af deres specialiserede ekspertise, kan spille en vigtig rolle i forebyggelsen og bekæmpelsen af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet, f.eks. ved at gennemføre oplysningsaktiviteter og uddannelseskampagner, indberette brugbare data og oplysninger om mulige kriminelle aktiviteter og dermed forbundne tendenser samt i evalueringen af miljøskader.

Selv om der i næsten alle medlemsstater findes private sammenslutninger og NGO'er, der arbejder på dette område, varierer deres samarbejdsniveau med de retshåndhævende myndigheder. I nogle lande yder de vigtige bidrag ved at viderekalisere rapporter om miljøskader, mens det forekommer, at de i andre lande kunne blive bedre integreret i offentlige tiltag, så forebyggelsen og kendskabet blandt borgere og private virksomheder styrkes på dette område (se også kapitel XII).

I nogle medlemsstater omfatter samarbejdet med den private sektor på dette område også industrien, hvilket har vist sig at være nyttigt, når gennemførelsen af miljølovgivningen skal drøftes og overholdelsen af miljølovgivningen forbedres.

I nogle medlemsstater er den private sektor forpligtet til at indberette affaldskriminalitet, mens en sådan indberetning i andre medlemsstater ikke er obligatorisk eller er begrænset. Det fremgår af evalueringens konklusioner, at en dialog med den private sektor ud over de obligatoriske indberetningskrav kunne gøre det lettere at opnå bedre resultater inden for bekæmpelse af miljøkriminalitet.

HENSTILLINGER

- *Medlemsstaterne opfordres til at gøre brug af strukturerede offentlig-private partnerskaber inden for miljøbeskyttelse, f.eks. baseret på aftalememoranda eller andre formelle aftaler, så der sikres en klar ramme for regelmæssigt samarbejde, hvilket vil bidrage til at styrke bekæmpelsen af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at oprette organer eller strukturer med deltagelse af repræsentanter for både den offentlige og den private sektor, der beskæftiger sig med miljøspørgsmål, og derved sikre et samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af miljøkriminalitet, herunder affaldskriminalitet.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at oprette eller videreudvikle arbejdsrelationer, dialog og regelmæssig udveksling af oplysninger med de nationale NGO'er, der er aktive på miljøområdet.*
- *Medlemsstaterne bør tilskynde den private sektor til at udveksle oplysninger om mistanke om miljøovertrædelser med de offentlige myndigheder, når det er relevant, ved i national ret at pålægge den private sektor pligt til at indberette miljøhændelser.*

XV – ULOVLIG HANDEL MED AFFALD

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

De nationale strukturer til forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig overførsel af affald i medlemsstaterne omfatter et stort antal kontrolorganer på forskellige niveauer, hver med deres egne roller, som udfører inspektioner og undersøgelser.

De nationale systemer for kompetencefordeling, organiseringens effektivitet og graden af interaktion mellem de forskellige myndigheder i affaldshåndhævelseskæden varierer i hele Den Europæiske Union. Det lave antal afsløringer af ulovlige overførsler af affald i nogle medlemsstater tyder på, at der kan være plads til at forbedre deres systemer for mere effektivt at bekæmpe ulovlig handel med affald.

Selv om samarbejdet på dette område i en række medlemsstater er formaliseret og ret effektivt, er der i andre medlemsstater plads til forbedring gennem mere integrerede og koordinerede tiltag blandt de forskellige retshåndhævende myndigheder, så der kan opbygges et mere robust system til afsløring og sporing af ulovlige grænseoverskridende overførsler af affald.

Hovedansvaret for gennemførelsen af forordning (EF) nr. 1013/2006, navnlig hvad angår overvågning af grænseoverskridende overførsel af affald, påhviler normalt miljømyndighederne. I nogle medlemsstater har forskellige administrative myndigheder kompetence, dels for administrative forpligtelser (f.eks. licensudstedelse), dels for inspektion af anlæg og virksomheder, der producerer affald, samt af virksomheder inden for affaldstransport.

Eftersom affaldskriminalitet vurderes at være "kontrolforbrydelser", er det afgørende med tilstrækkelig mange inspektører og inspektioner for at kunne afsløre denne form for kriminalitet. Medlemsstaterne har udarbejdet inspektionsplaner for overførsel af affald i henhold til forordning (EF) nr. 1013/2006.

I nogle få medlemsstater anses inspektionstjenesterne for at fungere godt, idet de tilsynsførende har den fornødne ekspertviden, kapacitet og udstyret til at udføre inspektionerne.

I andre medlemsstater påvirkes systemets kapacitet til at forebygge eller afsløre ulovlige overførsler af affald af, at der mangler oplysninger, efterretninger, fokus/prioritering og en central strategi til at identificere og bekæmpe fænomenet. Det resulterer ofte i, at det samlede antal rutineinspektioner og antallet af tilsynsførende, der er til rådighed, ikke er nok til at gribe ind over for affaldskriminalitet. I visse medlemsstater har evalueringen især vist et behov for mere målrettede kontroller på vejene og ved grænserne og for inspektioner hos virksomhederne.

Eftersom affald, herunder farligt affald, flyttes rundt mellem forskellige medlemsstater, er manglen på en regelmæssig kontrol ikke kun en risikofaktor for landet selv, men kan også have afsmittende virkninger på EU-plan og kunne forhindre afsløringen af ulovlige netværk på dette område i og gennem en række lande. Sammenhængen mellem ulovlig handel med affald og organiseret kriminalitet er dog ikke indlysende. I nogle lande er denne sammenhæng ikke blevet dokumenteret, mens den i andre lande er mere eller mindre klar.

Evalueringen understregede derfor også, at det er nødvendigt at foretage fysisk kontrol for at afsløre ulovlige overførsler af affald under toldkontrollen ved ind- og udførsel af affald, herunder for regelmæssig indsamling af stikprøver og ikke kun, når der er uregelmæssigheder i dokumentationen, som i visse tilfælde kan være svigagtig og ikke vækker mistanke.

Det er også vigtigt at gøre brug af efterretninger, særlige efterforskningsteknikker og finansielle efterforskninger for at lette indsamlingen af relevant bevismateriale på dette område, og der er derfor rettet henstillinger til en række medlemsstater herom.

Risikovurdering er også afgørende i forbindelse med målrettede inspektioner, navnlig i medlemsstater, hvor den store mængde varer, der passerer grænserne, gør det vanskeligt at kontrollere hele containertrafikken.

Eftersom den gældende lovgivning er meget kompleks, og den skal håndhæves effektivt, er det væsentligt, at de tilsynsførende/efterforskere, der beskæftiger sig med grænseoverskridende overførsel, får specialiseret uddannelse. Dette er imidlertid ikke altid tilfældet, navnlig når det gælder toldmyndighederne, som ofte mangler den specialiserede ekspertise, der er nødvendig for at håndtere ulovlige affaldsoverførsler på en sådan måde, at det kan fastslås, om der er begået en kriminel handling i forbindelse med det fysiske affald.

På grund af den enorme mængde affald, der overføres med bil eller båd, kan de organer, der deltager i bekæmpelsen af miljøkriminalitet, ikke nøjes med en menneskelig analyse for at kontrollere overførslerne, men har brug for værktøjer, der kan bruges til hurtigt at kontrollere dem. Det er også vigtigt for at tackle affaldskriminalitet effektivt, at medlemsstaternes inspektionsmyndigheder har moderne infrastruktur og udstyr.

Anvendelsen af scannere til at foretage inspektioner gør det muligt at frembringe et billede af de varer, der overføres, uden at åbne containerne. Nogle medlemsstater deles desuden om at bruge scannere ved de fælles grænser, hvilket er blevet betragtet som god praksis. I nogle få medlemsstater anvendes avancerede inspektionsredskaber som f.eks. droner, røntgenteknologi og mobilt scanningsudstyr i forbindelse med grænseoverskridende inspektioner. Særlige køretøjer, der er videnskabeligt udrustet til prøveudtagning på stedet, er blevet betragtet som eksempler på bedste praksis. Mere generelt er der plads til forbedring på dette område.

Nogle medlemsstater har elektroniske databaser vedrørende grænseoverskridende overførsel af anmeldeligt affald, som indeholder oplysninger om affaldets produktion, transport og bestemmelsessted og i nogle tilfælde om dermed forbundne overtrædelser, og som er tilgængelige for de myndigheder, der deltager i bekæmpelsen af affaldskriminalitet. Da disse databaser kan gøre det lettere at spore affaldet og dermed bidrage til mere effektive inspektioner samt en strategisk og taktisk analyse, kan de betragtes som bedste praksis.

For at forebygge affaldskriminalitet er der i nogle få medlemsstater pligt til at mærke skraldebiler med "A"-pladen. Dette er meget nyttigt for at lette identifikationen og sporingen af overførsler af affald og resultaterne af de dermed forbundne inspektioner og kan derfor betragtes som god praksis.

Nogle få lande har digitaliseret de obligatoriske formularer for overførsel af affald, gjort det muligt at analysere formularerne automatisk og delt deres operativsystem med alle de organer, der deltager i bekæmpelsen af miljøkriminalitet. De er derfor i stand til at foretage hurtige og nøjagtige risikovurderinger, afsløre overtrædelser og straks udsende medarbejdere til at foretage inspektioner.

Der blev i forbindelse med evalueringen konstateret visse væsentlige hindringer for at afsløre lovovertrædelser i forbindelse med ulovlig overførsel af affald: for det første kompleksiteten af affaldsklassificering, som skaber vanskeligheder i forbindelse med definitionen af affald i EU-lovgivningen, sondringen mellem farligt affald og ufarligt affald og differentieringen mellem biprodukter og affald eller mellem brugte biler og udrangerede køretøjer. I visse tilfælde blev det understreget, at det kan være svært at udvælge stikprøver, der præcist afspejler det overførte affald. Medlemsstaterne er imidlertid nødt til at basere sig på ekspertise, hvilket primært involverer nødvendigheden af at udtage passende stikprøver.

Teknisk kvalificeret og upartisk ekspertise ydes i nogle få lande af offentlige organer med specialiserede laboratorier, som leverer bistand og rådgivning om tekniske og videnskabelige spørgsmål til de kompetente myndigheder. I andre medlemsstater foretages kriminaltekniske analyser af private eksperter eller virksomheder. Nogle af dem påpegede, at der mangler eksperter inden for miljøkriminalitet (og mere præcist eksperter vedrørende affald), og fremhævede omkostningerne ved ekspertanalyser og varigheden, som kan forsinke straffesager.

Nogle medlemsstater har fremstillet manualer og håndbøger på nationalt plan, så de kompetente myndigheder lettere kan foretage sådanne vurderinger, hvilket bidrager til en mere effektiv håndhævelse af affaldslovgivningen. En række medlemsstater efterlyste vejledning på EU-plan for at løse problemer med at fortolke systemet for affaldsklassificering og dermed bidrage til en mere effektiv og sammenhængende tilgang til affaldskriminalitet i hele EU.

Ved evalueringen blev der også konstateret vanskeligheder, når der afsløres en ulovlig international overførsel i forbindelse med tilrettelæggelse af godsets tilbagesendelse til oprindelseslandet. I henhold til EU-lovgivningen skal medlemsstaterne træffe foranstaltninger til at afsløre affald, der transporteres ulovligt, og sikre, at det forvaltes korrekt fra et miljømæssigt perspektiv, enten ved at sende det tilbage til dets oprindelsessted eller ved at sende det til et passende og godkendt indsamlings- eller behandlingscenter.

Med henblik herpå skal sporbarheden af affald fra produktion til det endelige bestemmelsessted være omfattet af bestemmelser i den nationale lovgivning, der kræver, at affaldsoverførsler ledsages af identifikationsdokumenter, og at affaldsproducenter og -forvaltere skal føre kronologisk register over det affald, de forvalter, i overensstemmelse med rammedirektivet om affald.

Disse situationer skal overvåges og de kompetente nationale organer i det pågældende land underrettes, så de kan bekræfte, at affaldet leveres på sit oprindelsessted. For at sikre korrekt håndtering af affaldet skal disse skridt tages i tæt samarbejde med de øvrige berørte kompetente udenlandske myndigheder.

I sager, hvor affaldet allerede er bortskaffet, kan det imidlertid også være problematisk at spore de personer, der har begået lovovertrædelserne, og at identificere de ansvarlige parter, når affald losses i udlandet. Desuden kan det være en stor udfordring at fastslå, hvor alvorlig lovovertrædelserne er, da affaldsforsendelserne ofte er blevet transporteret væk fra medlemsstaternes område, før der er blevet foretaget grundige undersøgelser.

For at lette tilbagesendelsen af affaldet og håndtere det på forsvarlig vis vil en effektiv indsats i den forbindelse forudsætte et samarbejde med oprindelseslandene, navnlig de tredjelande, der er direkte berørt af den ulovlige handel med affald, som imidlertid ofte er ukendte. Hvis de kan identificeres, kan der være problemer med at kommunikere med dem, hvilket ofte er tidskrævende.

Et andet problem er forbundet med behovet for at vurdere den indsamlede dokumentation ved hjælp af relevante ekspertudtalelser, navnlig i forbindelse med affaldskriminalitet, især hvis affaldet allerede er bortskaffet i hjemlandet eller er overført til udlandet. Et almindeligt problem i den forbindelse er problemet med prøveudtagning efter en administrativ procedure, som er omfattet af mindre strenge regler end under en efterforskning og undertiden er utilfredsstillende med henblik på strafferetlig opfølgning (jf. også kapitel XII).

Andre hindringer for afsløring af ulovlige affaldsoverførsler, som medlemsstaterne har angivet, er begrænsede budgetter, idet der skal tages hensyn til, at opbevaringen af beslaglagte varer kan medføre yderligere omkostninger, at der er begrænsede menneskelige ressourcer samt, at de forhold, der ligger til grund for de strafbare handlinger, er komplekse.

Strømmen af WEEE og ELV gør det nødvendigt at træffe særlige foranstaltninger på forskellige stadier af affaldshåndteringsprocessen i overensstemmelse med kravene i henholdsvis direktiv 2012/19/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE) og direktiv 2000/53/EF om udrangerede køretøjer.

Selv om WEEE og udrangerede køretøjer i nogle medlemsstater betragtes som prioriterede affaldsstrømme og er underlagt specifikke inspektionsaktiviteter og analyse, der ikke kun omfatter dokumentkontrol, men også detaljerede fysiske inspektioner, er sådanne foranstaltninger ikke indført i alle medlemsstater.

Specifikke resultater vedrørende farligt affald er nævnt under kapitel XVI.

HENSTILLINGER

- *Det henstilles til medlemsstaterne, at de sikrer integrerede og koordinerede foranstaltninger, der samler de forskellige retshåndhævende myndigheder og de administrative organer med henblik på at opbygge eller yderligere styrke et effektivt system til bekæmpelse af ulovlige aktiviteter i forbindelse med grænseoverskridende overførsler af affald.*
- *For at forbedre håndhævelsesforanstaltningerne vedrørende ulovlige grænseoverskridende overførsler af affald henstilles det til medlemsstaterne, at de sikrer, at de har et tilstrækkeligt antal specialiserede og behørigt uddannede inspektører, eventuelt med strafferetlige håndhævelsesbeføjelser, og regelmæssige inspektioner, herunder fysiske kontroller af containere til transport af affald.*
- *Det henstilles til medlemsstaterne, at de gør brug af efterretninger, risikovurdering, finansielle efterforskninger og særlige efterforskningsteknikker, i det omfang dette står i rimeligt forhold til den pågældende lovovertrædelse, og at de opretter elektroniske databaser vedrørende grænseoverskridende overførsel af affald med henblik på yderligere styrkelse af deres kapacitet til at afsløre ulovlig overførsel af affald.*
- *Under hensyntagen til de potentielle risici i forbindelse med WEEE og udrangerede køretøjer bør medlemsstaterne overveje at udarbejde en overordnet handlingsplan for disse affaldsstrømmes samlede cyklus fra produktion til eliminering, som også identificerer alle de tjenester, der deltager i de relevante håndhævelsesaktiviteter.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at træffe foranstaltninger til at forbedre samarbejdet med de oprindelseslande, især tredjelande, der er direkte berørt af den ulovlige handel med affald, så affaldet lettere kan tilbagesendes til og håndteres forsvarligt i disse lande.*

XVI - ULOVLIG PRODUKTION ELLER HÅNDBLING AF FARLIGE MATERIALER OG HÅNDBLING AF FARLIGT AFFALD

VIGTIGSTE RESULTATER OG KONKLUSIONER

Da ulovlig produktion og håndtering af farlige stoffer kan have en betydelig indvirkning på ikke kun miljøet, men også folkesundheden, er det yderst vigtigt at etablere hensigtsmæssige lovrammer og strukturer til regulering og kontrol af de relevante aktiviteter.

For at beskytte befolkningen og miljøet mod fare er det ifølge evalueringens konklusioner vigtigt, at de farlige stoffer og produkter håndteres forsvarligt under produktion, oplagring, transport, anvendelse og bortskaffelse, og at de foranstaltninger, der træffes for at forebygge eller begrænse skaderne, med henblik herpå derfor baseres på en risikovurdering for hvert enkelt stof.

Selv om medlemsstaternes fokus på den ulovlige produktion og håndtering af farlige stoffer og materialer varierer, har de fleste af dem i forskelligt omfang indført de relevante lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer på dette område, herunder specifikke strafferetlige bestemmelser til at definere dermed forbundne lovovertrædelser og sanktioner.

I forbindelse med evalueringen blev det fremhævet, at det er vigtigt, at den relevante lovgivning er klart udformet, så det sikres, at alle aktiviteter udføres i henhold til strenge regler, der fastsætter de gældende begrænsninger med hensyn til produktion, indførsel, behandling, indsamling osv. af de farlige stoffer.

De fleste medlemsstater har defineret "farligt materiale" i deres nationale lovgivning, som regel i forvaltningsretlige bestemmelser, men nogle få medlemsstater har ikke en sådan definition.

I tilfælde af usikkerhed finder den relevante EU-lovgivning dog anvendelse. Navnlig i henhold til artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger (CLP-forordningen) anses et stof eller en blanding for at være "farlig", hvis det opfylder de kriterier vedrørende fysiske farer, sundhedsfarer eller miljøfarer, der er fastlagt i bilag I til forordning (EF) nr. 1272/2008, og skal klassificeres i henhold til de tilsvarende fareklasser, der er fastsat i det pågældende bilag.

I henhold til denne forordnings artikel 4 skal producenter, importører og downstreambrugere klassificere stoffer eller blandinger i overensstemmelse med forordningens afsnit II, før de markedsføres.

Fremstillingen, markedsføringen og anvendelsen af visse farlige stoffer, blandinger og artikler er forbudt og/eller begrænset i henhold til særlige betingelser, der er fastsat i bilag XVII til forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH-forordningen).

I forbindelse med evalueringen blev det understreget, at samarbejdet mellem de kompetente myndigheder – administrative tjenester, politi, toldvæsen, civilbeskyttelse, brandvæsen og retsvæsen – fortrinsvis bør formaliseres efter operative standardprocedurer for at sikre en passende koordineret indsats over for trusler fra kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare materialer.

Visse medlemsstater har oplyst, at de er stødt på meget få sager om ulovlige aktiviteter i forbindelse med produktion og håndtering af farlige stoffer eller kun mindre overtrædelser i forbindelse med manglende overholdelse af gældende lovgivning hvad angår licenser, tilladelser osv.

Det lave antal afsløringer af (endnu mere alvorlige) ulovlige aktiviteter forbundet med produktion eller håndtering af farlige materialer rejser spørgsmålet om, hvorvidt dette kan kædes sammen med manglende kendskab til og bevidsthed om disse former for kriminalitet og/eller utilstrækkelige overvågnings- og kontrolaktiviteter hos de retshåndhævende myndigheder, hvilket gør det nødvendigt at træffe passende foranstaltninger for at forbedre forebyggelsen og bekæmpelsen af ulovlige aktiviteter på dette område.

Selv om visse medlemsstater meddelte, at de ikke er bekendt med nogen hindringer for en vellykket efterforskning og retsforfølgning af ulovlige aktiviteter vedrørende produktion og håndtering af farlige stoffer, påpegede andre generelle problemer, f.eks. lovgivningens kompleksitet, manglende specialisering, problemer med at afsløre dem osv.

En af de største udfordringer i forbindelse med efterforskning og afsløring af kriminelle aktiviteter vedrørende håndteringen af farlige materialer synes at være indsamlingen af tilstrækkeligt og pålideligt bevismateriale, som kræver passende efterforskningsforanstaltninger og specialiseret ekspertise, idet der også tages hensyn til den fysisk-kemiske udvikling, siden stikprøverne blev taget.

De farlige materialer er ofte selv bevismateriale, der skal indsamles ved at udtage stikprøver og analyseres af udpegede eksperter/kriminaltekniske laboratorier. Relevant bevismateriale bør også tages i officiel varetægt eller på anden vis beslaglægges med henblik på sikker opbevaring, hvilket ofte har betydelige omkostninger (se også kapitel XII).

I henhold til evalueringens resultater, og idet der også tages hensyn til, at håndteringen af farlige materialer ofte er forbundet med organiseret kriminalitet, er det vigtigt at benytte efterretningsoplysninger, så afsløringskapaciteten på dette område kan forbedres. Endvidere bør medlemsstaterne gøre optimal brug af de muligheder, som moderne teknologier tilbyder i form af højteknologiske instrumenter og meget avanceret udstyr, der kan gøre det lettere at afsløre, udtage prøver fra og dekontaminere farlige materialer.

I betragtning af at håndteringen af farlige stoffer kræver et højt ekspertiseniveau, og at der generelt er behov for øget specialisering, er det afgørende, at de nationale operatører, der beskæftiger sig med disse spørgsmål, får tilstrækkelig og regelmæssig specialiseret uddannelse i farlige materialer. En sådan uddannelse udbydes i forskelligt omfang i visse medlemsstater. I nogle af dem er den bedre tilrettelagt og omfattende, og i andre medlemsstater bør den udvides og forbedres.

Samarbejdet med de kompetente myndigheder i andre EU-medlemsstater og tredjelande med hensyn til farlige stoffer er også vigtigt, så der kan udveksles oplysninger om tendenser inden for produktion eller håndtering af sådanne stoffer og markedsføringen heraf på europæisk og internationalt plan.

Visse medlemsstater indsendte dog ingen oplysninger og rapporterede heller ikke om nogen specifikke samarbejds erfaringer med andre europæiske eller internationale partnere, når det gælder håndteringen af farlige materialer. Andre medlemsstater har rapporteret om forskellige former for samarbejde, navnlig udveksling af oplysninger, med andre lande ad de relevante kanaler, f.eks. Europol og INTERPOL. Nogle medlemsstater nævnte brugen af andre kanaler, f.eks. "Portal Dashboard for National Enforcement Authorities" (PD-NEA), det internetbaserede informations- og kommunikationssystem for paneuropæisk markedsovervågning (ICSMS) og, for så vidt angår alvorlige risici, den såkaldte "RAPEX safety gate" til udveksling af oplysninger om farlige stoffer.

Med hensyn til affald er kriterierne for klassificering af affald som farligt fastsat i Kommissionens forordning (EU) nr. 1357/2014 af 18. december 2014. På grund af deres indvirkning på menneskers sundhed og miljøet bør der rettes særlig opmærksomhed mod lovovertrædelser vedrørende farligt affald som omhandlet i artikel 3, litra b) og e), i direktiv 2008/99/EF af 19. november 2008 om strafferetlig beskyttelse af miljøet.

Håndtering og transport af farligt affald bør overvåges, da uforsvarlig håndtering af sådant affald kan forårsage alvorlig forurening og have skadelige virkninger for folkesundheden. Dette opnås både gennem pligten for producenter, indehavere, indsamlere, transportører og virksomheder til bortskaffelse af farligt affald pligt til at informere de kompetente myndigheder om bortskaffelse og transport af farligt affald og gennem inspektionerne. I de fleste medlemsstater findes der imidlertid ingen specifikke systemer eller foranstaltninger for de inspektioner og undersøgelser, der specifikt er rettet mod farligt affald.

I mange af de evaluerede medlemsstater er der kun få straffesager om farligt affald eller farlige materialer. Fælles fremgangsmåder i forbindelse med ulovlig håndtering af farligt affald er at foregive, at farligt affald ikke er farligt, klassificere WEEE som produkter og skjule farligt affald under ufarligt affald.

Mange af lovovertrædelserne i forbindelse med farligt affald begås ved fejlklassificering, da nogle virksomheder plejer at klassificere varer som ufarlige, hvis der er bare den mindste chance for, at de bliver afsløret. En af de kompetente myndigheders vigtigste udfordringer er derfor at dokumentere affaldet korrekt som værende farligt. Da håndteringen af farligt affald er yderst teknisk og kompleks, bør de relevante foranstaltninger sikre, at inspektionerne og den dermed forbundne prøveudtagning udføres af kvalificerede teknikere med særlig ekspertise på dette område.

HENSTILLINGER

- *For at styrke deres afslørings- og håndhævelseskapacitet i forbindelse med bekæmpelsen af den ulovlig produktion og håndtering af farlige stoffer tilskyndes medlemsstaterne til at forbedre overvågningsaktiviteterne og den dermed forbundne kontrol samt til at gøre brug af efterretninger og risikovurderinger for at identificere tendenser og trusler på dette område.*
- *Medlemsstaterne bør overveje at formalisere det interinstitutionelle samarbejde om bekæmpelse af ulovlige aktiviteter vedrørende produktion og håndtering af farlige stoffer for at sikre, at de kompetente myndigheder hurtigt og på koordineret vis kan reagere på trusler fra kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare materialer.*
- *Medlemsstaterne opfordres til at træffe passende foranstaltninger for at øge specialiseringen hos de kompetente myndigheder, der deltager i bekæmpelsen af den ulovlige produktion og håndtering af farlige stoffer, f.eks. ved at give fagfolk inden for dette komplekse og meget tekniske kriminalitetsområde flere uddannelsesmuligheder.*