



Bryssel den 15 november 2019
(OR. en)

14065/19

LIMITE

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

NOT

från:	Ordförandeskapet
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Föreg. dok. nr:	13458/19
Ärende:	Slutrapport om den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar om miljöbrott – information och diskussion i rådet

I enlighet med artikel 2 i gemensam åtgärd 97/827/RIF av den 5 december 1997¹ beslutade arbetsgruppen för allmänna frågor, inklusive utvärdering, vid mötet den 14 december 2016 att den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar skulle ägnas åt det praktiska genomförandet och verkan av europeisk politik för förebyggande och bekämpning av miljöbrott.

¹ Gemensam åtgärd 97/827/RIF av den 5 december 1997 beslutad av rådet på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen, om införande av en ordning för utvärdering av tillämpning och genomförande på nationell nivå av internationella åtaganden i kampen mot den organiserade brottsligheten (EGT L 344, 15.12.1997).

Vid mötet i arbetsgruppen för brottsbekämpning/arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete den 17 september 2019 lades utkastet till slutrapport om den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar, som återfinns i dok. 11751/19, fram och en inledande diskussion fördes. Utkastet till slutrapport har utarbetats av rådets generalsekretariat på ordförandeskapets vägnar och innehåller slutsatserna och rekommendationerna från de tidigare antagna rapporterna för varje enskild medlemsstat.

Delegationerna uppmanades att senast den 4 oktober 2019 skicka in skriftliga synpunkter på utkastet till slutrapport. En reviderad version av rapporten, som återfinns i dok. 13458/19, lades fram och godkändes av samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete vid dess möte den 12 november 2019, så att rapporten kan läggas fram för rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 2–3 december 2019.

Ordförandeskapet har för avsikt att lägga fram den bifogade slutliga rapporten om den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar vid rådets möte den 3 december 2019. Efter ordförandeskapets föredragning av rapporten blir det tillfälle till diskussion för delegationerna. Ordförandeskapet kommer också att notera sin rapport om EU:s straffrättsliga lagstiftning på miljöområdet (dok. 12801/19). Rådet kommer att uppmanas att ta del av ovannämnda slutliga rapport och uppmärksamma betydelsen av att förstärka kampen mot miljöbrott.

I enlighet med artikel 8.4 i den ovannämnda gemensamma åtgärden ska slutrapporten också överlämnas till Europaparlamentet för kännedom.

Mot bakgrund av ovanstående uppmanas Coreper att

- notera ordförandeskapets upplägg för hanteringen av den bifogade slutliga rapporten om den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar vid mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 3 december 2019,
- rekommendera rådet att ta del av ovannämnda rapport och uppmärksamma betydelsen av att förstärka kampen mot miljöbrott.

Utkast till slutrapport om den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar

***Det praktiska genomförandet och verkan av europeisk politik för förebyggande och
bekämpning av miljöbrott***

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

I – INLEDNING	5
II – SAMMANFATTNING	8
III – NATIONELL MILJÖSTRATEGI	17
IV – STATISTIK.....	21
V- FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER	27
VI – STRUKTURER – DOMSTOLSVÄSENDET	32
VII – STRUKTURER – DE BROTTSEBEKÄMPANDE MYNDIGHETERNA	36
VIII – STRUKTURER – ANDRA MYNDIGHETER.....	40
IX – STRUKTURER	45
– SAMARBETE OCH SAMORDNING PÅ NATIONELL NIVÅ	45
X – UTBILDNING	50
XI – RÄTTSLIGA ASPEKTER	55
XII – PROCEDURFRÅGOR.....	60
XIII – INTERNATIONELLT SAMARBETE	67
XIV – SAMARBETE MELLAN DEN OFFENTLIGA OCH DEN PRIVATA SEKTORN	73
XV – OLAGLIG HANDEL MED AVFALL.....	76
XVI – OLAGLIG FRAMSTÄLLNING ELLER HANTERING AV FARLIGT MATERIAL OCH HANTERING AV FARLIGT AVFALL	84

I – INLEDNING

Den 5 december 1997 antogs gemensam åtgärd 97/827/RIF¹ om införande av en ordning för utvärdering av tillämpning och genomförande på nationell nivå av internationella åtaganden i kampen mot den organiserade brottsligheten. Tanken med denna rapport är att sammanfatta resultaten och rekommendationerna samt dra slutsatser om den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar.

I enlighet med artikel 2 i ovannämnda gemensamma åtgärd beslutade arbetsgruppen för allmänna frågor, inklusive utvärdering, vid mötet den 14 december 2016 att den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar skulle ägnas åt det praktiska genomförandet och verkan av europeisk politik för förebyggande och bekämpning av miljöbrott.

Medlemsstaterna välkomnade valet av miljöbrott som ämne för den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar. Dock enades man, på grund av det stora antalet brott som räknas som miljöbrott, om att i enlighet med det beslut som fattats av arbetsgruppen för allmänna frågor, inklusive utvärdering, inrikta utvärderingen på de brott som medlemsstaterna ansåg kräver särskild uppmärksamhet. Den åttonde utvärderingsomgången omfattade därför två specifika områden, nämligen olaglig handel med avfall och olaglig framställning eller hantering av farliga material, medan den uteslöt andra typer av miljöbrott, såsom olaglig handel med vilda djur och växter, olaglig handel med timmer, olaglig handel med fisk samt luftförorening.²

¹ Gemensam åtgärd av den 5 december 1997 (97/827/RIF), EGT L 344, 15.12.1997, s. 7.

² I denna rapport avses med *miljöbrott* det område som omfattas av utvärderingen enligt definitionen av arbetsgruppen för allmänna frågor, inklusive utvärdering.

Genom detta tillvägagångssätt kunde man göra en uttömmande granskning av de rättsliga och operativa aspekterna av miljöbrottsbekämpningen, det gränsöverskridande samarbetet och samarbetet med berörda EU-byråer.

I detta sammanhang är följande rättsakter särskilt relevanta: Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv³ (dag för införlivande: den 12 december 2010), Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser⁴ (dag för införlivande: den 26 december 2010) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall⁵ (dag för ikraftträdande: den 12 juli 2007).

Dessutom krävs i enlighet med direktiv 2008/98/EG att medlemsstaterna utarbetar avfallsplaner och avfallsförebyggande program, de sistnämnda senast den 12 december 2013. Målet med programmen är att lägga fram en samordnad nationell strategi för avfallsförebyggande genom att fastställa mål och politiska strategier och genom att sträva efter att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och avfallsgenereringens miljöpåverkan.

Anordnandet av den åttonde omgången kompletterades av antagandet av ett frågeformulär, en turordning för besöken samt utvärderingsgruppernas sammansättning i förhållande till observatörerna (arbetsgruppen för allmänna frågor, inklusive utvärdering, den 5 maj 2017) samt av utnämningen av experter på grundval av medlemsstaternas förslag. Generalsekretariatet samordnade uppdragen och bistod experterna i utvärderingsgrupperna.

Det första utvärderingsuppdraget genomfördes i Sverige den 26–29 september 2017. Det sista utvärderingsuppdraget ägde rum i Förenade kungariket den 25 februari–1 mars 2019. Samtliga 28 utvärderingsuppdrag utmynnade i detaljerade rapporter om de enskilda medlemsstaterna.

³ EUT L 312, 22.11.2008, s. 3.

⁴ EUT L 328, 6.12.2008, s. 28.

⁵ EUT L 190, 12.7.2006, s. 1.

Därefter diskuterades utvärderingsrapporterna och antogs gemensamt av arbetsgruppen för brottsbekämpning/arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete⁶. De flesta rapporter återfinns på rådets webbplats och är offentliga.

Detta dokument återspeglar slutsatserna och rekommendationerna från de tidigare utarbetade specifika rapporterna för varje enskild medlemsstat⁷. Det bör emellertid noteras att de enskilda rapporterna på grund av utvärderingens långvarighet kanske inte helt och hållet återspeglar det nuvarande läget.

⁶ Sverige (ST 6540/18 REV1 DCL1), Frankrike (ST 6734/18 DCL1), Irland (ST 7139/18 REV1 DCL1), Finland (ST 8430/18 REV1), Nederländerna (ST 8379/18 REV1), Italien (ST 9815/18 REV1), Slovakien (ST 9816/18 REV1), Tyskland (ST 11430/18 REV1), Belgien (ST 11402/18 REV1), Danmark (ST 11621/18 REV1), Ungern (ST 11585/18), Lettland (ST 11426/18 REV2), Grekland (ST 14588/18 REV1), Tjeckien (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), Luxemburg (ST 7947/19 REV1), Slovenien (ST 8065/19), Rumänien (ST 8783/19 REV1), Kroatien (ST 9178/19 REV1), Bulgarien (ST 9180/19 REV1), Portugal (ST 9098/19), Litauen (ST 10080/19), Österrike (ST 10079/19) och Förenade kungariket (ST 10081/19).

⁷ De enskilda rapporterna utarbetades direkt efter besöken i medlemsstaterna i fråga. Ändringar, t.ex. fullständigt genomförande av lagstiftning, kan ha skett senare och återspeglas då inte i de enskilda rapporterna. Uppföljningen av utvärderingsrapporterna, som ska ha utförts senast 18 månader efter antagandet, bör återspegla sådana ändringar. När rapporterna diskuterades i arbetsgruppen för brottsbekämpning/arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete tillkännagav medlemsstaterna ofta (framtida) ändringar med anledning av de rekommendationer som gjorts i deras respektive enskilda rapport.

II – SAMMANFATTNING

Miljöbrott, inklusive avfallsbrott, är komplexa och mångfasetterade brott som i en eller annan form och i varierande utsträckning förekommer i hela Europeiska unionen. Därför har man under utvärderingens gång upprepade gånger framhållit att det finns en risk för att vissa brott inom området inte upptäcks, eftersom den här typen av brott sällan är uppenbara, utan ofta är ”osynliga” och därför bedöms som ”kontrollbrott”, som måste bekämpas på ett proaktivt sätt.

För att på ett ändamålsenligt sätt förebygga och bekämpa miljöbrott, inklusive avfallsbrott, understryks i utvärderingen att det är nödvändigt att fastställa relevanta prioriteringar och använda ett tillvägagångssätt som innebär att flera olika nationella myndigheter deltar samt säkerställa att deras insatser samordnas på ett effektivt sätt på grundval av en strategiskt inriktad policy.

I de flesta medlemsstater är dock denna form av brottslighet i regel inte något som prioriteras på politisk nivå och de flesta medlemsstater saknar en heltäckande nationell strategi med relevanta prioriteringar som omfattar alla berörda myndigheter. Därför har de berörda medlemsstaterna rekommenderats att anta en sådan strategi, om möjligt i ett enda dokument, med tillhörande genomförandeplan.

I de flesta medlemsstater är statistiken om miljöbrott, inklusive avfallsbrott, otillräcklig, fragmentarisk och baserad på flera enskilda statistiska källor, eftersom uppgifterna samlas in separat av varje enskild myndighet som arbetar med att förebygga och bekämpa denna form av brottslighet, utan sammankoppling eller integrering myndigheterna emellan.

Avsaknaden av konsoliderade sifferuppgifter om rapporterade miljöbrott leder till en brist på information och analys av hela flödet av ärenden från administrativa myndigheter, polis, åklagarmyndigheter och domstolar. Följaktligen är det inte möjligt att få en översikt över hur utbredd denna brottslighet är och anpassa nationella åtgärder och insatser i enlighet med detta.

Medlemsstaterna har därför rekommenderats att utarbeta en metod för att samla in systematisk, tillförlitlig och uppdaterad statistik som inbegriper antalet anmälningar, utredningar, åtal och fällande domar som avser avfallsbrottslighet. Detta skulle göra det möjligt att genomföra en strategisk utvärdering av det nationella systemet för förebyggande och bekämpning av miljöbrott och göra det lättare att bedöma dess effektivitet och prioritera de resurser som tilldelas för att hantera dessa frågor.

I ett fåtal medlemsstater har databaser eller övervakningsverktyg för informationshantering ansetts som god praxis, men det har rekommenderats att sådana informations- och datainsamlingssystem sammankopplas.

Utan möjlighet att kontrollera övergripande statistik om miljöbrott, särskilt avfallsrelaterad brottslighet, hade utvärderingsgrupperna oftast inte möjlighet att utföra någon grundlig undersökning av hur utbredd och allvarlig denna sorts brottslighet faktiskt var eller någon bedömning av relaterade allmänna trender i de berörda medlemsstaterna.

Prioriteringen av miljöskydd omfattar upprättandet av en organisationsstruktur med behöriga organ som behandlar miljöärenden och som har de befogenheter som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter samt lämpliga personalresurser och budgetmedel.

Generellt sett har alla medlemsstater en liknande institutionell struktur för bekämpning av miljöbrott, även om det finns vissa skillnader vad gäller den exakta fördelningen av

behörigheter mellan olika involverade myndigheter och mellan central och territoriell nivå, samt i fråga om systemet för övervakning av och påföljder vid överträdelser av miljölagstiftning, inklusive avfallslagstiftning.

Inom ramen för den ömsesidiga utvärderingen har denna organisering i ett antal medlemsstater ansetts vara väletablerad och heltäckande och de berörda tjänsternas befogenheter tydliga och väl fördelade. I andra medlemsstater finns det utrymme för förbättringar av organisationsstrukturen för att stärka den nationella kapaciteten att bekämpa miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

I utvärderingen har det också framhållits att det är viktigt att alla behöriga nationella myndigheter, inklusive rättsliga myndigheter, kan föra ett nära samarbete för att man ska kunna skapa synergier och stärka motståndskraften hos det nationella systemet för miljöskydd och efterlevnad av miljölagstiftning.

Graden av institutionalisering av samarbetet mellan alla de berörda aktörer som deltar i miljöbrottsbekämpningen varierar mellan medlemsstaterna. I vissa medlemsstater sker sådant samarbete informellt och på ad-hoc-basis. Det tillvägagångssättet kan dock visa sig vara sårbart vid vissa oväntade händelser och väcker hur som helst frågan om hur sakkunskap ska överföras. I andra medlemsstater finns det en mer formell och strukturerad interinstitutionell ram, som ofta bygger på protokoll eller samförståndsavtal, ibland med sektorsövergripande plattformar för samordning av sådant samarbete, vilket kan anses som bästa praxis och gör det möjligt att effektivisera systemen för förebyggande och efterlevnad.

Komplexiteten hos de utmaningar som miljöbrott, inklusive avfallsbrott, medför, samt dessa brotts tekniska karaktär kräver en hög nivå av juridisk kunskap och teknisk expertis hos alla de behöriga myndigheter som deltar i bekämpningen av den här sortens brott, både på central och lokal nivå.

Myndigheterna i vissa av de medlemsstater som utvärderats påpekade att de, mot bakgrund av den begränsade betydelse som miljöbrott, inklusive avfallsbrott, har i deras jurisdiktioner, inte ansåg det lämpligt att inrätta specialiserade strukturer för förebyggande och bekämpning av den sortens brott.

Inom ramen för den ömsesidiga utvärderingen har det dock upprepade gånger understrukits att de tjänstemän som arbetar inom området måste ha en hög grad av specialisering. Specialiserade utredare behövs även för att beakta den finansiella och ekonomiska sidan av miljöbrott, särskilt vad gäller allvarliga brott.

Inom Europeiska unionen som helhet är den berörda personalens specialiseringsnivå mer tillfredsställande, med vissa undantag vid miljömyndigheter och i viss mån vid polis och tullmyndigheter, och med visst utrymme för förbättring i vissa medlemsstater, där specialiserad personal hanterar miljöbrott bland andra ansvarsområden eller bara på central och inte på lokal nivå.

För rättsväsendet är sådan specialisering däremot ofta otillräcklig. I de flesta medlemsstater har man inte inrättat några specialiserade rättsliga strukturer för att hantera miljöbrott, inklusive avfallsbrott, och man har heller inte utsett någon specialiserad åklagare eller domare för att hantera brottmål inom detta område. Detta utesluter emellertid inte möjligheten att åklagare och domare kan ha tillägnat sig praktisk expertkunskap genom hanteringen av ärenden rörande miljöbrott, inklusive avfallsbrott. Relevanta rekommendationer har riktats till flera medlemsstater för att de ska öka graden av specialisering inom rättsväsendet på området.

Regelbunden och omfattande fortbildning, både i början av karriären och under loppet av denna, inklusive gemensam utbildning för brottsbekämpande och rättsliga myndigheter, är också av avgörande vikt för att förvärva sådana specialist- och expertkunskaper och för att säkerställa att berörd personal hela tiden håller sig informerad om lagstiftning och förfarandekrav inom detta område, som ständigt utvecklas. Detta bör också innebära deltagande i de utbildningsmöjligheter som finns på EU-nivå, såsom Cepol och relevanta nätverk.

I vissa medlemsstater hör specialiserade polistjänster/enheter som ägnar sig åt miljöbrott till avdelningarna för ekonomisk brottslighet inom den nationella polisen, vilket har ansetts som bästa praxis eftersom miljöbrott främst motiveras av ekonomisk vinning och kan kräva finansiella utredningar.

En annan brist som konstaterats i utvärderingen är att antalet inspektörer och antalet inspektioner som faktiskt utförs, inbegripet fysiska inspektioner, ofta är otillräckligt för att på ett adekvat sätt motverka miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

De två aspekterna hänger ihop, eftersom personalbrist resulterar i ett lågt antal kontroller (särskilt ad hoc-kontroller och kombinerade miljöutredningar och finansiella utredningar etc.) och särskilda utredningar. Andelen upptäckta miljöbrott, inklusive avfallsbrott, är följaktligen ganska liten och i vissa fall är lagföringen av sådana ärenden statistiskt irrelevant. Detta kan ge intrycket att sådan brottslighet inte förekommer och hindra medlemsstaterna från att stärka sina system för övervakning och efterlevnad för att bekämpa dessa former av brottslighet. Alla dessa faktorer leder till att många medlemsstater inte är tillräckligt proaktiva.

Särskilt vad gäller förebyggande åtgärder har vissa medlemsstater framfört synpunkten att lagstiftning, inspektioner och licenskrav kan vara tillräckliga för att förhindra dessa former av brottslighet, medan andra medlemsstater är mer aktiva och engagerade i förebyggande program, information, utbildning och kampanjer för att öka medvetenheten etc.

Alla medlemsstater har inrättat en juridisk ram för att bekämpa miljöbrott, inklusive avfallsbrott, i vilken man fastställer relaterade överträdelser och påföljder. Enligt resultaten från utvärderingen utnyttjas dock inte brottsbekämpningssystemets och det straffrättsliga systemets fulla potential i vissa medlemsstater, vilket i vissa fall troligen beror på att administrativa påföljder anses vara mindre problematiska och mer effektiva än rättslig uppföljning. Därför har dessa medlemsstater inom ramen för utvärderingen rekommenderats att omvärdera balansen mellan det administrativa och det straffrättsliga förfarandet vid denna sorts brottslighet.

Dessutom är åtskillnaden mellan det administrativa och det straffrättsliga påföljdssystemet inte alltid helt tydlig till följd av avsaknad av, eller otydliga, legaldefinitioner. Därför har de berörda medlemsstaterna inom ramen för utvärderingen rekommenderats att klargöra avgränsningen mellan brott och förseelser, på grundval av exakta på förhand fastställda kriterier, så det inte ska råda någon tvekan om ett miljöbrotts allvarlighetsgrad.

En annan utmaning som noterades i utvärderingen är kopplad till vissa svårigheter vid tolkningen och tillämpningen av vissa begrepp, såsom ”miljöskada”, ”skaderisk” och ”skadans omfattning”, där åklagarna ofta gör en tolkning från fall till fall. Därför rekommenderades de berörda medlemsstaterna att göra en ytterligare översyn av lagstiftningen och/eller anta relevanta riktlinjer för att underlätta dessa uppgifter.

Juridiska personers ansvar för avfallsbrott regleras på olika sätt i olika medlemsstater: Vissa medlemsstater har föreskrivit straffrättsligt ansvar för juridiska personer, medan andra har föreskrivit administrativt ansvar. Vissa medlemsstater ålägger endast företagsböter, vilket har bedömts vara otillräckligt.

I några medlemsstater är användningen av särskilda utredningsåtgärder (såsom spaning, infiltration, telefonavlyssning etc.) för att utreda miljöbrott, inklusive avfallsbrott, inte tillåten om det inte finns en koppling till ekonomiska brott. Dessa medlemsstater har rekommenderats att tillhandahålla den möjligheten i den mån det står i proportion till brottet i fråga.

Vissa svårigheter har lyfts fram vad gäller bevisning, bland annat tillåtlighet av bevis som inhämtats av administrativa myndigheter och som inte är underkastade de strikta straffprocessrättsliga regler som är tillämpliga och därför inte alltid kan användas vid en rättegång.

Den privata sektorn spelar en viktig roll för miljöskyddet och för förebyggande och medvetandehöjande åtgärder och kan, genom sitt samarbete med brottsbekämpande myndigheter, bidra på ett avgörande sätt genom att vidarebefordra rapporter om miljöskador. Dock varierar nivån på och formerna för samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn mellan medlemsstaterna: i vissa medlemsstater är samarbetet informellt, medan det i andra finns en formell ram för offentlig-privata partnerskap som ofta bygger på protokoll eller samförståndsavtal. Inom ramen för utvärderingen har de medlemsstater som inte ännu har inrättat sådana strukturerade samarbetsformer rekommenderats att göra det.

Alla medlemsstater erbjuder inte icke-statliga organisationer möjligheten att delta i straffrättsliga förfaranden eller vara målsägande. I vissa fall kan de endast bidra genom att anföra klagomål och genomföra utbildningsåtgärder och informationsverksamhet. I ett fåtal medlemsstater har icke-statliga organisationer ingen avgörande roll på området.

För att uppmuntra medborgare att anmäla överträdelser på miljöområdet har de behöriga myndigheterna i några medlemsstater vidtagit åtgärder (såsom jourtelefoner, mobilappar eller onlineverktyg) för att göra det enklare att anmäla sådana överträdelser anonymt.

Hur pass införstådda och involverade polis, tullmyndigheter och rättsliga myndigheter är i den verksamhet som bedrivs av EU-organ, EU-nätverk och internationella forum som är verksamma inom miljöbrottsområdet varierar: i vissa fall finns det utrymme för ett närmare och mer formaliserat internationellt samarbete.

Det stöd och den samordning som Europol, Eurojust och det europeiska straffrättsliga nätverket tillhandahåller uppskattas i allmänhet av medlemsstaterna. I vissa fall skulle dock samarbetet med dem kunna stärkas eftersom de tjänster och produkter de erbjuder inte alltid utnyttjas fullt ut av vissa medlemsstater.

Kapaciteten hos medlemsstaternas system för att förebygga eller upptäcka olagliga avfallstransporter beror framför allt på graden av fokus/prioritering och påverkas av olika faktorer, såsom tillgång till personalresurser och tekniska resurser, graden av specialisering, antalet inspektioner som utförs, hur effektivt samarbetet är mellan alla inblandade myndigheter på nationell nivå är och hur effektivt det internationella samarbetet är med ursprungsländer och destinationsländer för avfallet, för att underlätta återsändande till respektive en korrekt avfallshantering i dessa länder. I allmänhet betonades det i utvärderingen att man i många medlemsstater kan göra förbättringar på dessa områden för att öka sina systems kapacitet att hantera den här sortens brott på ett effektivare sätt.

I vissa medlemsstater anses avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning och uttjänta fordon vara prioriterade avfallsströmmar, och de är föremål för särskild inspektionsverksamhet och analys som inte bara omfattar kontroll av dokumentationen utan även fysiska kontroller. Det är emellertid inte alla medlemsstater som vidtar sådana åtgärder.

Medlemsstaterna har uppmanats att se miljöbrott och mer specifikt olagliga avfallstransporter ur ett större perspektiv, som en del av ekonomisk brottslighet som ofta begås av organiserade kriminella grupper, och att beakta de ekonomiska aspekterna och konsekvenserna för naturmiljön och samhället.

Vad gäller olaglig tillverkning eller hantering av farliga ämnen, som kan ha en betydande inverkan inte bara på miljön utan även på folkhälsan, har det understrukits i utvärderingen att det är av största vikt att säkerställa ett lämpligt samordnat svar på de hot som kemiska, biologiska och radiologiska material samt kärnämnen utgör. I detta syfte har det i utvärderingen framhållits hur viktigt det är med tillräckliga kontroller, användning av underrättelser och riskbedömning samt strukturerade former för samarbete för att stärka medlemsstaternas system för upptäckt och efterlevnad på området.

Mot bakgrund av ovanstående varierar medlemsstaternas kapacitet att förebygga och bekämpa miljöbrott, inklusive avfallsbrott, vilket är en komplex uppgift som involverar ett flertal olika myndigheter och kräver tillräckliga personalresurser och ekonomiska resurser. I allmänhet rekommenderas högre prioritet på politisk och strategisk nivå för att säkerställa att det finns effektiva system för övervakning och efterlevnad på detta område.

Mer allmänt skulle ökade ansträngningar från medlemsstaternas sida för att till fullo utnyttja potentialen hos nationella brottsbekämpningssystem och straffrättsliga system, genom att involvera alla berörda aktörer på samma nivå, utnyttja alla tillgängliga verktyg på ett effektivt sätt och främja internationellt samarbete, kunna bidra till en bättre hantering av miljöfrågor i hela EU och i gränsöverskridande sammanhang.

III – NATIONELL MILJÖSTRATEGI

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

Vid tidpunkten för utvärderingen saknades strategier för att hantera miljöbrott i en majoritet av medlemsstaterna och de flesta av dem saknade ett specifikt strategiskt dokument som fastställde den nationella strategin för bekämpning av den här sortens brott på ett heltäckande sätt.

Endast ett fåtal medlemsstater hade fastställt en övergripande nationell miljöstrategi som definierade den nationella strategin på central nivå. Antagandet av en sådan strategi ska anses som ett exempel på bästa praxis som ska följas av övriga medlemsstater.

Därför underströk experterna i många utvärderingsrapporter att det är nödvändigt att omvärdera prioriteringsnivån för den här sortens brottslighet.

I ett fåtal medlemsstater finns det strategiskt inriktade inslag inom en mer allmän ram som också hanterar frågor med koppling till miljöbrott, eller i en uppsättning av olika specifika dokument såsom handlingsplaner, nationella program eller projekt, i vilka det fastställs mål som ska uppnås på nationell nivå och uppgifter som ska utföras av berörda nationella myndigheter. Dessa dokument kan i viss utsträckning spela en strategisk roll vid bekämpningen av miljöbrott. I vissa fall föreskriver de dock endast åtgärder som ska utföras av miljömyndigheter och inte av andra brottsbekämpande myndigheter.

Exempel på andra dokument som medlemsstaterna har antagit i enlighet med EU:s avfallslagstiftning är nationella avfallsplaner – ett rättsligt krav enligt artikel 28 i direktiv 2008/98/EG om avfall – vilka innehåller ett antal åtgärder för att bekämpa avfallsbrott, och nationella miljöinspektionsplaner – ett rättsligt krav enligt artikel 50 i förordning (EG) nr 1013/2006, ändrad genom förordning (EU) nr 660/2014 (förordningen om transport av avfall) – vilka reglerar inspektioner och kontroller av gränsöverskridande avfallstransporter.

Även om dessa respektive dokument fastställer vissa aspekter av efterlevnad av avfallsövervakning och kontroll av avfallstransporter vad gäller särskilda mål samt åtgärder som ska vidtas för att målen ska uppnås samt de behöriga myndigheternas uppgifter i samband med detta, återspeglar de sektorsspecifik politik och utgör inte en övergripande nationell strategi mot miljöbrott.

I ett fåtal medlemsstater stöds den strategiska hanteringen av miljöbrott av inrättandet av organ eller enheter med samordningsfunktioner för genomförandet av den nationella miljöstrategin, vilket säkerställer övergripande samstämmighet i den nationella politiken för att bekämpa den här sortens brottslighet. Detta kan anses som god praxis som andra medlemsstater ska följa.

Generellt sett kan avsaknaden av en strategi innebära en risk för bristande enhetlighet vid bekämpningen av den här sortens brott. Det är ännu mer tydligt i de medlemsstater i vilka behörigheten vad gäller miljöfrågor är väldigt splittrad. I de medlemsstaterna är därför en strategi som inbegriper alla myndigheter på politisk nivå desto viktigare.

Inom ramen för utvärderingen har man därför upprepade gånger framhållit behovet av ett strategiskt inriktat övergripande tillvägagångssätt för att förebygga och bekämpa miljöbrott, inklusive avfallsbrott, som omfattar övervakningsverksamhet och brottsbekämpande verksamhet.

I detta syfte påpekades det att dokument och planer om förebyggande och hantering bör understödjas av en nationell strategi i vilken nationella prioriteringar på politisk och administrativ nivå inom området fastställs på grundval av en övergripande analys av miljöbrott på nationell nivå, för att skapa en enhetlig ram för bekämpning av denna brottslighet i alla dess former.

En samordnad nationell strategi skulle göra det möjligt att inrätta en mer formell ram för nationell strategisk politik och strategiskt samarbete och på så sätt förbättra förebyggande, upptäckt och bekämpning av miljöbrott på nationell nivå och i hela EU.

Ett strategiskt tillvägagångssätt skulle också göra det lättare att fastställa nationella prioriteringar vad gäller forskning, utredningar och lagföring inom området, fastställa alla de berörda aktörernas respektive roller och ansvarsområden samt se till att alla är specialiserade, utbildade och samarbetar på ett effektivt sätt. Detta skulle göra det lättare att komma åt överträdelser och bristande efterlevnad av kraven i den berörda lagstiftningen genom ett mer effektivt upprätthållande av miljölagstiftningen.

Vid tidpunkten för utvärderingen hade ingen av de medlemsstater som utvärderats avsatt en särskild budget för förebyggande eller bekämpning av miljöbrott. Detta verkar dock inte ha en negativ påverkan eftersom medlemsstaterna kan använda den allmänna budgeten för brottsbekämpning eller EU-medel för att uppfylla sina skyldigheter på området.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstater som ännu inte antagit någon nationell miljöstrategi för miljöbrott uppmanas att göra det så snart som möjligt samt överväga att anta en åtgärdsplan för genomförandet av strategin, för att relevanta insatser på området överlag ska bli mer samstämmiga och konsekventa.*
- *I strategin bör målen och prioriteringarna för den nationella strategin på detta brottsområde anges. Den ska också tydligt fastställa roller, ansvarsområden och samarbetsformer för alla de behöriga myndigheter som deltar i bekämpningen av denna form av brottslig verksamhet, liksom vilka resurser som krävs och vilka förfaranden och mekanismer som finns för regelbunden övervakning av uppnådda resultat.*
- *Medlemsstaterna rekommenderas också att ge ett enda organ/en enda enhet eller en enda samarbetsstruktur samordningsfunktioner för genomförandet av ovannämnda strategi samt säkerställa att strategin uppdateras och ses över regelbundet, med ett riskanalysbaserat tillvägagångssätt, så att hänsyn kan tas till relevant utveckling och aktuella trender samt till relaterade hot i fråga om miljöbrott.*

IV– STATISTIK

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

En av de huvudsakliga brister som identifierats i en majoritet av medlemsstaterna i den åttonde omgången av ömsesidiga utvärderingar rör administrativa myndigheters, brottsbekämpande myndigheters och rättsliga myndigheters insamling av fullständig, tillförlitlig och uppdaterad statistik om miljöbrott, inklusive avfallsbrott, som omfattar kontroll, utredning och uppföljning av överträdelser av miljölagstiftning.

Den statistik som medlemsstaterna tillhandahåller inom ramen för den ömsesidiga utvärderingen är i många fall ofullständig och saknar ibland uppgifter om vissa typer av avfallsbrott. Ofta är den inte heller tillräckligt detaljerad eller uppdelad på olika sorters miljöbrott, vilket gör att det inte framgår hur stor andel av miljöbrotten som utgörs av avfallsbrott eller hur stort antalet gärningsmän är. I några medlemsstater finns det system i vilka alla berörda organ samlar in miljöstatistik, men de data som samlas in behandlas inte centralt. I andra fall samlar inte alla myndigheter som deltar i miljöbrottsbekämpning in relevant statistik.

Dessutom täcker den inrapporterade statistiken ofta inte alla etapper av det administrativa och straffrättsliga förfarandet, vilket gör det omöjligt att dra några slutsatser om hur specifika ärenden och förfaranden fortlöper, eller om resultaten. I vissa fall visar statistiken antalet åtal, men ger ingen information om antalet utredningar som lagts ner eller om antalet fällande domar, vilket gör det omöjligt att jämföra antalet utredda ärenden med antalet åtalade och dömda personer.

Det måste understrykas att heltäckande statistik bör omfatta såväl allvarliga som ringa miljöbrott, i alla etapper av förfarandet – från administrativa inspektioner till brottsutredningar, åtal och rättegång.

Statistiken kan bland annat omfatta typen av brott och den specifika utredningsåtgärden, antalet anmälda brott, antalet utredningar som genomförts och beslut om att inte utreda vissa typer av miljöbrott, antalet åtal och fällande domar, påföljder, förseelser och utdömda böter, antalet brottsoffer och anmälningar från brottsoffer, antalet gränsöverskridande fall, resultaten av begäranden om ömsesidig rättslig hjälp/europeisk utredningsorder samt förfarandets längd.

Ingen av medlemsstaterna har en enda myndighet som på central nivå hanterar och samordnar statistik, och i de flesta medlemsstater finns det ingen centraliserad insamling av statistik om avfallsbrott. I stället finns sådan statistik tillgänglig, men förvaras separat av varje nationell myndighet i dess eget system, och det sker inget utbyte myndigheter emellan. Statistiken används inte heller för att kvantifiera utfört arbete eller genomföra djupgående analyser. De statistiska systemen är dessutom oberoende av varandra och varierar ofta betydligt mellan olika myndigheter, som använder olika kriterier och/eller olika databaser.

I några få medlemsstater finns väl utvecklade verktyg för informationshantering och datainsamling för registrering och rapportering av all relevant information på miljöområdet vilka är tillgängliga för alla behöriga myndigheter som arbetar med att förebygga och bekämpa miljöbrott, och till vilka allmänheten har begränsad tillgång, vilket utvärderingsgrupperna ansåg som god praxis. Även i sådana fall har dock de olika institutionerna sina egna system för insamling av data, som inte är kompatibla med varandra. Det finns alltså utrymme för förbättringar när det gäller kopplingarna mellan befintliga system och jämförelser och analyser av information institutionerna emellan.

Endast i ett fåtal medlemsstater finns pågående initiativ eller planer på ett eventuellt inrättande av gemensamma plattformar för att sammanställa miljöbrottsstatistik från olika myndigheter eller på att införa ett krav på rapportering av sådana data till en enda nationell myndighet.

Eftersom det finns flera olika statistikkällor men inte någon central databas över miljöbrott eller åtminstone över sammankopplad och integrerad statistik, finns det inga samlade, konsoliderade sifferuppgifter om rapporterade brott på detta område, och den fullständiga uppsättningen data analyseras inte.

Följaktligen råder det brist på information om hela flödet av ärenden från administrativa myndigheter, polis, åklagarmyndigheter och domstolar, och miljöbrotten kan inte spåras i ett enda statistiksystem som kan ge en övergripande bild av denna form av brottslighet.

Avsaknaden av enhetlig statistik riskerar att undergräva den samlade bedömningen av det arbete som utförs av alla aktörer som arbetar för att bekämpa miljöbrott och kan också göra det svårt för regeringarna att fatta beslut på detta område.

En centraliserad och integrerad metod för insamling av alla statistiska miljörelaterade data på ett samlat, systematiskt och tillförlitligt sätt, eventuellt genom inrättande av en centraliserad databas och/eller en central myndighet med ansvar för att hantera relevanta data, är därför av avgörande betydelse för att underlätta tillgången till informationen och skulle göra det möjligt att jämföra och analysera de data som samlats in av de olika institutionerna.

Å ena sidan skulle detta möjliggöra en detaljerad analys av och insikt i omfattningen av den utveckling och de trender som håller på att växa fram på detta område och följaktligen en realistisk övergripande bild av denna växande brottslighet.

Å andra sidan skulle det underlätta utbyte av underrättelser, riskbedömningar och riskanalyser, liksom utvärderingar av effektiviteten hos nationella system för lagstiftning och efterlevnad på miljöområdet, i syfte att anta eller vid behov anpassa lämpliga förebyggande och uppföljande åtgärder för att bekämpa kriminell verksamhet på detta område.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att utveckla en centraliserad och integrerad strategi för alla behöriga myndigheters insamling av systematisk, tillförlitlig och aktuell statistik om miljöbrott, inklusive avfallsbrott, i syfte att möjliggöra konsekventa och enhetliga analyser och jämförelser av relevant information mellan institutionerna⁸.*
- *Den statistik som avses ovan bör omfatta alla rapporterade miljöbrott och varje steg i de därmed sammanhängande straffrättsliga och administrativa förfarandena, med disaggregerade data om avfallsbrottslighet samt kluster och analyser av metadata, och bör göras tillgänglig för alla berörda parter.*
- *Medlemsstaterna bör använda tillgängliga statistiska data om miljöbrott för att utarbeta övergripande riskbaserade bedömningar på miljöområdet och genomföra strategiska utvärderingar, i syfte att bedöma effektiviteten i sina nationella system och vid behov anpassa dem för att mer effektivt motverka denna form av brottslighet.*

⁸ Ett antal medlemsstater har uttryckt farhågor över denna rekommendation och bland annat framhållit att genomförandet skulle kräva avsevärda resurser eller att sammankopplingen av statistik skulle kunna vara svår att åstadkomma.

- *Medlemsstaterna uppmanas att förbättra kanalerna för information om miljöbrott mellan de behöriga myndigheterna genom att överväga att skapa en centraliserad databas eller genom att säkerställa sammankoppling och interoperabilitet mellan befintliga databaser samt inrätta en central myndighet med ansvar för att hantera relevanta data.*

V- FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

Det bästa sättet att undvika överträdelser av miljölagstiftning är att stärka de förebyggande åtgärderna på detta område. Effektiva förebyggande åtgärder är dock ett komplicerat och myndighetsövergripande inslag i kampen mot miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

I allmänhet förebyggs denna typ av brottslighet genom regelverket och den löpande tillsynen: en allmän förebyggande funktion på detta område säkerställs genom genomförandet av lagstiftning och påföljder, regelbundna förhandsanmälda och oanmälda kontroller på plats och de krav som ställs för tillstånd och licenser.

Framför allt innebär tillstånd att driva anläggningar och att samla in eller transportera avfall samt skyldigheter i fråga om redovisning av avfallsflöden och tillhandahållande av annan miljöinformation tydliga verksamhetsvillkor som ska skydda miljön och minska risken för bedrägerier.

Den nationella lagstiftning som införlivar direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, särskilt principen om att förorenaren ska betala, bidrar också till att förebygga miljöbrott.

Nationella bestämmelser och direktiv om avfall som innehåller övervakningskrav för korrekt och säker avfallshantering kan också indirekt bidra till att förebygga miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

I övrigt finns stora skillnader i medlemsstaternas strategier när det gäller att förebygga miljöbrott, inklusive avfallsbrott. I vissa medlemsstater är utgångspunkten att de principer och bestämmelser som fastställts i straffrättslig och förvaltningsrättslig lagstiftning – med tillhörande påföljder för miljöbrott, i kombination med systemet med miljölicenser och miljöinspektioner som också anses vara en mekanism för förebyggande av miljöbrott – är tillräckliga för att spela en avskräckande och förebyggande roll. I de medlemsstaterna finns det därför antingen inga, eller inte tillräckliga, särskilda nationella program eller projekt, lagstiftning eller initiativ för att öka allmänhetens medvetenhet specifikt för att förebygga miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

Vissa medlemsstater använder sina avfallsplaner och avfallsförebyggande program, som är ett rättsligt krav enligt direktiv 2008/98/EG, för att fastställa förebyggande åtgärder som riktar sig till medborgare eller aktörer som arbetar på miljöområdet.

Huvudsyftet med dessa program är dock att lägga fram en samordnad nationell strategi för avfallsförebyggande och avfallsgenerering, utan särskild inriktning på miljöbrott, inklusive avfallsbrott. I samband med utvärderingarna har det i detta sammanhang betonats att det skulle vara värdefullt om sådana planer kunde stödjas av en plan för övervakning och brottsbekämpande verksamhet inriktad på dem som inte iakttar de åtgärder som rör avfallsförebyggande och avfallshantering.

Andra medlemsstater har en mer aktiv strategi när det gäller förebyggande av miljöbrott, inklusive avfallsbrott, och de är redan engagerade på detta område genom initiativ som inbegriper förebyggande program, information, utbildning och kampanjer för att öka medvetenheten, med inriktning på skolor, lokalsamhällen, specifika grupper och den privata sektorn, särskilt aktörer för avfallshantering.

Det måste dock framhållas att sådana förebyggande åtgärder oftast anordnas utifrån ett bredare sammanhang av miljöskydd och utbildning. De positiva effekterna av dessa åtgärder är uppenbara eftersom de uppmuntrar till att följa lagen och skydda miljön, men det bör också betonas att de inte är specifikt inriktade på förebyggande av miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

Dessutom varierar nivån på myndigheternas engagemang – miljömyndigheter respektive brottsbekämpande myndigheter – på detta område inom EU. I ett fåtal medlemsstater ansågs många olika organiserade förebyggande åtgärder som riktats till olika delar av samhället vara exempel på bästa praxis. Några medlemsstater har gått ännu längre och i sin lagstiftning infört särskilda bestämmelser för att ta itu med denna typ av brottslighet, såsom förbud mot kontantbetalningar för avfallshandel eller inrättande av ett obligatoriskt register för avfallsproducenter eller aktörer för avfallshantering. I andra medlemsstater finns det fortfarande utrymme för ytterligare främjande av dessa verksamheter och åtgärder.

Den privata sektorn deltar i förebyggandet av avfallsbrott i olika omfattning – i vissa medlemsstater finns inget eller endast otillräckligt sådant samarbete. I andra medlemsstater deltar den privata sektorn aktivt, bland annat genom åtgärder för att öka medvetenheten, eller genom samarbetsformer, även om det ofta finns visst utrymme för förbättringar.

Graden av miljömedvetenhet hos medborgarna varierar också mellan medlemsstaterna. I ett fåtal medlemsstater, främst där det finns en tradition av miljöskydd, rapporterar medborgarna vanligtvis eventuella miljöbrott som de kan känna till. I syfte att uppmuntra dem att göra detta använder sig ett fåtal medlemsstater av telefonjourer, mobilappar eller en rapporteringspunkt på de behöriga myndigheternas hemsida, där uppgiftslämnaren inte behöver avslöja sin identitet, vilket gör det lättare för allmänheten att anmäla påstådda brott.

Icke-statliga organisationer kan också spela en viktig roll för att förebygga miljöbrott, inklusive avfallsbrott, bland annat genom att tillhandahålla information och data till de brottsbekämpande myndigheterna, men situationen varierar i medlemsstaterna. I vissa medlemsstater samarbetar myndigheterna med och/eller tillhandahåller stöd och/eller finansiering för icke-statliga organisationers verksamhet på detta område, medan det i andra medlemsstater inte förekommer något samarbete alls, eller inte förekommer tillräckligt samarbete, med icke-statliga organisationer, och/eller stöd till dem.

I samband med utvärderingen betonades det att genomförandet av ett antal kampanjer för att öka allmänhetens medvetenhet om avfallsbrottslighet kan vara värdefullt när det gäller att främja laglydigt beteende, bättre efterlevnad från de reglerade operatörernas sida och/eller allmänhetens rapportering av eventuella brott – detta kan bidra till ett bättre förebyggande av avfallsbrott.

Det verkar också vara ändamålsenligt att genomföra kampanjer för att öka medvetenheten inriktade på vissa riskgrupper, riskbeteenden och avfallsflöden som innebär stora risker. I detta sammanhang är det särskilt viktigt med undervisning för barn.

Det betonades också att offentliggörande av information om skador som orsakats av miljöbrott och om framgångsrika fall kan vara ett sätt att öka förtroendet för myndigheter och uppmuntra medborgarna att bli mer aktiva när det gäller att rapportera brott, eftersom allmänheten blir medveten om att myndigheterna reagerar på lämpligt sätt på klagomål.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att prioritera förebyggande av miljöbrott, inklusive avfallsbrott, och att för detta ändamål utnyttja eller vidareutveckla många olika verksamheter och program som riktar sig både till allmänheten och till den privata sektorn.*
- *Medlemsstaterna uppmanas särskilt att regelbundet genomföra allmänna informationskampanjer, utbildningskampanjer och kampanjer för att öka medvetenheten i syfte att förebygga miljöbrott, inklusive avfallsbrott, bland annat genom att rikta in sig på specifika riskgrupper (särskilt barn), riskbeteenden och avfallsflöden som innebär stora risker.*
- *Medlemsstaterna uppmanas också att överväga att inrätta särskilda rapporteringspunkter för miljöbrott, för att uppmuntra medborgarna att informera de behöriga myndigheterna om eventuella miljöbrott.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att främja samarbete med den privata sektorn, även med icke-statliga organisationer, när det gäller att förebygga miljöbrott, inklusive avfallsbrott.*

VI – STRUKTURER – DOMSTOLSVÄSENDET

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

Domstolsväsendets struktur och organisation varierar mellan medlemsstaterna, bland annat när det gäller vilka organ som har behörighet att hantera miljöbrottmål, inbegripet mål som rör avfallsbrott.

Framgångsrika utredningar, åtal och fällande domar i miljöbrottsmål beror i stor utsträckning på hur skickliga och erfarna de myndigheter som ansvarar för utredning och rättegång är, eftersom miljölagstiftningen har en särskild karaktär och eftersom det är komplicerat att upptäcka överträdelser på miljöområdet. En god förståelse och specialiserade kunskaper hos domstolarna är därför av yttersta vikt.

Enligt resultaten av den ömsesidiga utvärderingen är graden av specialisering och särskild sakkunskap inom domstolsväsendet i fråga om miljöbrott emellertid ofta otillfredsställande. Ett betydande antal medlemsstater har inga formella specialiserade strukturer eller åklagare som är specialiserade på miljöbrott, inklusive avfallsbrott, utan de hanteras oftast av allmänna åklagarkammare. Vissa medlemsstater har dock specialiserade åklagare eller specialiserade avdelningar inom åklagarkamrarna som hanterar miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

I vissa medlemsstater ligger ansvaret för att hantera sådana brott vanligtvis de facto hos allmänna åklagare och domare som har utbildats eller förvärvat specialkunskaper endast genom det dagliga arbetet och personligt engagemang. Detta är dock ganska begränsat i många fall på grund av det låga antalet miljöbrott, inklusive avfallsbrott, och kan inte säkerställa någon kontinuitet eller anses vara en lämplig långsiktig lösning.

I vissa medlemsstater finns det nationella nätverk av åklagare som är specialiserade på miljöbrott, vilket kan ses som god praxis eftersom det möjliggör kunskaps- och erfarenhetsutbyten och underlättar spridningen av bästa praxis bland rättstillämpare, och på så sätt bidrar till att öka medvetenheten inom domstolsväsendet om frågor som rör miljöbrott.

I samband med utvärderingen har det därför betonats att allmänna åklagare som är specialiserade på miljöbrott är avgörande för framgångsrika utredningar och domstolsförfaranden, med tanke på att deras bedömning av de faktiska omständigheterna redan i inledningsskedet av ett ärende kan vara avgörande. De måste också veta hur ärendet ska läggas upp, eftersom de ska vägleda polisen och samordna andra myndigheters agerande i förundersökningen och övervaka insamlingen av bevis.

Bristen på specialisering är ännu mer relevant när det gäller domare. I nästan alla medlemsstater saknas särskilda avdelningar/domare vid de brottmålsdomstolar som ansvarar för att utreda och döma i ärenden som rör miljöbrott, inklusive avfallsbrott. Endast i länder där domstolarna handlägger ett stort antal miljöbrott har domarna möjlighet att skaffa sig erfarenhet på området.

Det finns dock många medlemsstater där domstolarna inte alltid kan hantera omfattande miljö- och avfallsmål, på grund av både bristande specialisering bland domare och brist på personal.

Utan särskilda kunskaper om miljöbrott kommer domare som ska handha de allvarligaste miljöbrottsmålen sannolikt att underskatta bevisens eventuella komplexitet och den tid som krävs för domstolsförhandlingarna jämfört med vanliga brottmål.

Detta utesluter emellertid inte möjligheten att åklagare och domare kan ha tillägnat sig praktisk expertkunskap genom hanteringen av ärenden rörande miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

En mer omfattande specialisering av brottmålsdomare när det gäller miljöbrott i allmänhet och avfallsbrott i synnerhet bedöms vara nödvändig, eftersom det skulle göra de nationella systemen mer robusta vid handläggningen av miljöbrott. Det bör också erinras om att behovet av domare som är specialiserade på miljöbrott framhålls i rådets slutsatser av den 8 december 2016 om bekämpande av miljöbrott.

Detta skulle kunna uppnås genom olika åtgärder, t.ex. genom tillhandahållande av mer utbildning om miljöbrott, inrättande av särskilda strukturer och domares deltagande i internationella forum.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna bör vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa eller öka graden av specialisering hos sina åklagare och domare, i syfte att effektivt lagföra och utdöma påföljder för miljöbrott.*
- *För detta ändamål bör de överväga att inrätta specialiserade strukturer/enheter och/eller utse specialiserade åklagare och domare med en god förståelse för och kunskap om detta komplexa brottsområde, och förse dem med kontinuerlig specialiserad utbildning om miljöbrott, inklusive avfallsbrott, lagstiftning och brott på detta område.*
- *Medlemsstaterna bör överväga att inrätta nätverk av åklagare och domare som är specialiserade på miljöbrott på nationell nivå, för att hjälpa dem att utbyta erfarenheter och bistå varandra, som en åtgärd för att effektivisera kampen mot denna typ av brottslighet.*

VII – STRUKTURER – DE BROTTSBEKÄMPANDE MYNDIGHETERNA

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

En effektiv organisation, internationell integration och yrkesmässig kompetens, inklusive en god kunskaps- och specialiseringsnivå för de brottsbekämpande myndigheter som sysslar med miljöbrott, inklusive avfallsbrott, samt effektiva utredningar, är nyckelfaktorer för att effektivt ta itu med denna komplexa och sofistikerade typ av brottslighet.

Medlemsstaternas polismyndigheter spelar en viktig roll vid utredning av dessa former av brott, med undantag för ett fåtal medlemsstater där polisen inte verkar vara tillräckligt aktiv och/eller endast ägnar sig åt att utreda avfallsbrott när så begärs av miljömyndigheterna eller med deras stöd.

De brottsbekämpande myndigheternas struktur och organisation varierar avsevärt mellan medlemsstaterna, både när det gäller vilka organ som har behörighet för miljöbrott, inklusive avfallsbrott, och graden av specialisering i miljöfrågor.

En god kunskapsnivå och specialiseringsnivå inom de brottsbekämpande myndigheterna är också avgörande, av samma skäl som understrukits när det gäller domstolsväsendet, för en effektiv kamp mot denna komplexa och sofistikerade form av brottslighet. Rent generellt visade utvärderingen att graden av specialisering är högre hos de brottsbekämpande myndigheterna än inom domstolsväsendet.

Vissa medlemsstater har inrättat specialiserade centrala avdelningar inom de brottsbekämpande myndigheter som hanterar miljöbrott, vilka i vissa fall stöder lokala myndigheter eller samordnar utredningen av miljöbrott nationellt och synergier mellan de olika interventionsnivåerna med en hög grad av specialisering. Detta underlättar även kommunikationen mellan polis och åklagare. I vissa medlemsstater finns det även decentraliserade specialiserade enheter på lokal och/eller regional nivå som särskilt arbetar med utredning av miljöbrott.

Det har ansetts vara god praxis att använda sig av sådana särskilda utredningstjänster/enheter och polisutredare och grupper för handläggningen av miljöbrott. I andra medlemsstater finns det inom den nationella polisen inga sådana specialiserade enheter och/eller det råder brist på specialisering när det gäller miljöbrott, eller också föreligger endast en partiell specialisering, med specialiserad personal som arbetar med miljöbrottslighet som en uppgift av flera eller endast på central nivå, och inte på lokal nivå.

I samband med utvärderingen betonades det att inrättandet av specialiserade behöriga enheter inom poliskåren skulle kunna öka förmågan att mer effektivt utreda avfallsbrott, särskilt grova organiserade brott. Betydelsen av detta betonas också i rådets slutsatser av den 8 december 2016 om bekämpande av miljöbrott.

I vissa medlemsstater tillhör centrala enheter som är specialiserade på miljöbrott den nationella polisens avdelningar för ekonomisk brottslighet, vilka även omfattar enheter som ansvarar för bekämpning av ekonomisk brottslighet, eller så tilldelas utredningar av miljöbrott polisens enheter för ekonomisk brottslighet.

Eftersom miljöbrott huvudsakligen motiveras av ekonomisk vinst är dessa strukturer och organisatoriska åtgärder, ur ett organisatoriskt perspektiv, lämpliga för att på ett adekvat sätt hantera de ekonomiska aspekterna av miljöbrottsutredningar, och dessa metoder kan betraktas som bästa praxis.

I vissa medlemsstater är det antal poliser som arbetar med miljöbrott, inklusive avfallsbrott, otillräckligt, och detta hindrar polisen från att proaktivt spåra upp dessa ofta dolda former av brott.

Tullförvaltningarna är också involverade i bekämpningen av miljöbrott, inklusive avfallsbrott, när de kontrollerar gränsöverskridande godstrafik, särskilt gränsöverskridande avfallstransporter. I de flesta medlemsstater förefaller tullförvaltningarna vara väl organiserade och utför dessa uppgifter och riskanalyser på ett tillfredsställande sätt. I ett fåtal fall verkar tullförvaltningarna dock inte ha den sakkunskap som krävs för att hantera olagliga avfallstransporter och särskilda avfallsrelaterade frågor (deras specialområde är främst skatter) eller inte ha tillräckliga personalresurser.

REKOMMENDATIONER

- *De medlemsstater som ännu inte har gjort det uppmanas att inrätta specialiserade enheter inom sina nationella polismyndigheter på både central och lokal nivå för utredning av miljöbrott, inklusive avfallsbrott, så snart som möjligt, för att mer effektivt bekämpa sådana brott.*
- *Medlemsstaterna bör upprätthålla och/eller, där så är lämpligt, öka specialiseringsnivån hos den personal vid brottsbekämpande myndigheter som arbetar med utredning av miljöbrott, inklusive avfallsbrott, för att säkerställa lämpliga sakkunskaper för hanteringen av sådana komplexa former av brottslighet.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att tillhandahålla eller vidareutveckla relevanta enheter/tjänster inom sina brottsbekämpande myndigheter med tillräckliga personalresurser för att öka deras inspektionskapacitet och förmåga att se till att lagstiftningen upprätthålls när det gäller att bekämpa miljöbrott, inklusive avfallsbrott.*

VIII – STRUKTURER – ANDRA MYNDIGHETER

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

I de flesta medlemsstater är den administrativa organisationen på miljöområdet i allmänhet väl etablerad och miljömyndigheterna är vanligtvis huvudaktörerna när det gäller att bekämpa miljöbrott, inklusive avfallsbrott, eftersom deras kunskaper och expertis generellt håller en hög nivå och eftersom de ofta är de första som upptäcker överträdelser på detta område.

Den centrala administrativa myndigheten på detta område är det ministerium som ansvarar för miljöfrågor. I de flesta medlemsstater är det vanligtvis andra administrativa statliga organ såsom miljöinspektioner och/eller särskilda myndigheter som får i uppdrag att utföra kontroller och inspektioner på miljöområdet och att ålägga administrativa påföljder vid förseelser. Dessa organ har dock utformats på olika sätt, och deras befogenheter och/eller antal tjänstemän skiljer sig avsevärt från en medlemsstat till en annan.

I de flesta medlemsstater spelar de lokala administrativa myndigheterna också en aktiv roll när det gäller förbyggande av miljöbrott och efterlevnad av miljölagstiftningen och de har generellt sett också befogenhet att utdöma påföljder för sådana miljöbrott som ligger inom deras behörighetsområde.

I de flesta medlemsstater är nivån på specialisering och kunskaper om miljöfrågor hos de administrativa miljömyndigheterna i allmänhet tillfredsställande eller tillräcklig, men i varierande grad.

I en medlemsstat finns det en specialiserad enhet som omfattar inte bara åklagare utan även polis och tekniker, med ett nätverk över hela territoriet för att bistå alla aktörer som arbetar med att motverka miljöbrott, inklusive avfallsbrott. Detta kan betraktas som bästa praxis.

I ett fåtal medlemsstater kan det finnas utrymme för förbättringar när det gäller specialiseringen inom den administrativa sektorn på detta brottsområde, så att de berörda rättstillämparna har den kompetens som krävs för att utföra inspektioner på ett mer effektivt sätt.

Dessutom är utredning av miljöbrott, inklusive avfallsbrott, en komplicerad uppgift, både ur rättslig/förfarandemässig synpunkt och beroende på faktiska och vetenskapliga aspekter, och därför är särskild teknisk sakkunskap av avgörande betydelse för upprätthållandet av miljölagstiftningen.

Som de behöriga nationella myndigheterna har påpekat råder det dock brist på kvalificerad och oberoende expertis i vissa medlemsstater. Inrättandet i ett fåtal medlemsstater av specialiserade organ eller byråer för att tillhandahålla sådan expertis till de brottsbekämpande myndigheterna kan betraktas som god praxis.

Vissa medlemsstater har beslutat att ge administrativa organ befogenheter att vidta straffrättsliga åtgärder som är jämförbara med de som polisens utredare har när det gäller att upptäcka och utreda miljöbrott. De kan utföra inspektioner, använda våld, gå in i lokaler och ta prover. Denna lösning möjliggör en hög grad av specialisering inom de enheter som ansvarar för undersökningen, och man kan på så sätt undvika luckor i samarbetet mellan administrativa organ och de brottsbekämpande myndigheterna och förenkla överföringen av information inom de utredande organen.

I andra medlemsstater har de administrativa inspektörerna endast administrativa befogenheter, inte befogenheter att vidta straffrättsliga åtgärder. I ärenden som innefattar miljöbrott, inklusive avfallsbrott, måste de därför förlita sig på polis, gränspolis eller tull.

I utvärderingen betonades vissa av konsekvenserna av att miljömyndigheterna inte fått utredningsbefogenheter, vilket lett till att effektiva utredningar inte kan genomföras i kampen mot miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

För det första används inte den yrkesmässiga kompetensen och kunskapen hos den administrativa personal som arbetar med miljöfrågor på bästa möjliga sätt. Dessutom innebär detta system en risk för dubbel straffbarhet om miljömyndigheterna också utreder brott som har samband med dessa brott (såsom bedrägeri och skatteundandragande) och även polisen utreder samma brott.

Det rekommenderades därför, särskilt i de medlemsstater där miljömyndigheterna är huvudaktörer, att de administrativa inspektörerna får (begränsade) befogenheter i fråga om brottsutredning. Om en sådan lösning inte är möjlig i vissa medlemsstater rekommenderas de att säkerställa ett gott utredningssamarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och åklagare å ena sidan och administrativa myndigheter å andra sidan.

I de flesta fall får miljöinspektörerna därför bistånd av polisen och tullen i sin verksamhet för upprätthållande av lagstiftningen, där dessa spelar en stödjande roll: polisen genom att stoppa och kontrollera fordon på vägar och båtar på floderna, och tullmyndigheterna genom att övervaka och kontrollera gränsöverskridande avfallstransporter, särskilt genom att kontrollera avfallsflödena vid gränsövergångsställen för in- och utresor. Gränspolisen och kustbevakningen kan också spela en roll på detta område. I vissa medlemsstater genomför de ovannämnda myndigheterna också utredningar på detta område på eget initiativ, även gemensamma utredningar.

Med tanke på de administrativa organens betydelse i kampen mot miljöbrott, inklusive avfallsbrott, bör antalet inspektörer som arbetar med brott på detta område och deras anställningsvillkor räcka för att säkerställa att de inte kommer att lämna sitt jobb efter lämplig utbildning.

I vissa medlemsstater är dock de behöriga enheterna inom miljöförvaltningarna för närvarande underbemannade, och bristen på adekvata totala personalresurser minskar förmågan att utföra kontroller på det mest effektiva sättet.

I sådana fall rekommenderade utvärderarna att mer personal avdelas till förvaltnings- och inspektionstjänsterna för att öka möjligheterna att ingripa, i synnerhet med fler inspektioner, vilket i sin tur kan leda till att man utvecklar proaktiva åtgärder med avseende på miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna bör upprätthålla och/eller, där så är lämpligt, ytterligare öka specialiserings- och kompetensnivån hos personalen vid sina administrativa myndigheter som hanterar miljöbrott, inklusive avfallsbrott, för att säkerställa tillräcklig sakkunskap inom detta komplexa och tekniska område.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att se till att deras administrativa miljömyndigheter har tillräckligt många anställda för att kunna utföra kontroller på ett effektivt och proaktivt sätt, i synnerhet med ett tillräckligt antal inspektioner för att övervaka efterlevnaden av miljölagstiftningen och upptäcka brott.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att i enlighet med sin nationella lagstiftning överväga möjligheten att ge de administrativa miljöinspektörerna (begränsade) utredningsbefogenheter, för att ge dem ökad kapacitet att upptäcka och utreda miljöbrott, inklusive avfallsbrott.*

IX – STRUKTURER

– SAMARBETE OCH SAMORDNING PÅ NATIONELL NIVÅ

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

Miljöbrott har en övergripande karaktär och involverar flera myndigheter på nationell nivå, och därför är en sektorsövergripande strategi av avgörande betydelse för att på ett effektivt sätt förebygga och bekämpa dem.

I detta sammanhang är nära och effektiv interinstitutionell samordning och samarbete mellan de olika offentliga aktörerna på operativ och strategisk nivå samt mellan centrala och lokala/regionala myndigheter i syfte att samordna initiativ och stärka datautbyte, tekniskt stöd och utredningsmetoder därför nödvändigt för att det nationella miljösystemet och åtgärderna för efterlevnad på detta område ska fungera väl.

Detta skulle bättre kunna uppnås genom att man utser ett organ som består av företrädare för ministerier, statliga organ och andra aktörer som ansvarar för att bekämpa miljöbrott och skydda miljön. Samordningsmöten bör sammankallas regelbundet och omfatta icke-permanenta aktörer, däribland företag och icke-statliga organisationer, vid behov.

Det är dock bara i ett fåtal medlemsstater som sådana centrala organ, arbetsgrupper eller former för samarbete mellan ministerierna som säkerställer samordning har inrättats. Med undantag för dessa har de flesta medlemsstater inte utsett en myndighet på central nivå för som ska att leda arbetet med upprätthållande av lagen och administration på miljö- och avfallsområdet. Detta ansvar är ofta utspritt på olika aktörer.

I utvärderingen framhölls i detta sammanhang att även om det är viktigt att så många organ som möjligt deltar i kampen mot miljöbrott och avfallsbrott så blir samarbetet fragmenterat om det inte finns någon central övergripande myndighet som kan fastställa en strategi och prioriteringar, och det kan då bli svårt att säkerställa ett samordnat och strukturerat fokus för det nationella ansvaret.

Därför har nyttan med att inrätta ett centralt organ eller en permanent plattform eller struktur på central nivå för samarbete och samordning av de berörda myndigheternas, inklusive åklagarnas och domarnas, verksamhet understrukits så att samstämmighet kan säkerställas bland de som deltar i miljöbrottsbekämpning och motståndskraften kan ökas i det nationella systemet för efterlevnad av miljölagstiftning.

I enlighet med vad som framkommit i utvärderingen skiljer sig formerna för och nivåerna på samarbete och samordning mellan berörda aktörer som deltar i miljöbrottsbekämpning åt i olika medlemsstater.

För närvarande finns det i många medlemsstater ingen rättslig ram för samarbetet mellan olika myndigheter i ärenden som rör miljöbrott, inklusive avfallsbrott. Interinstitutionellt samarbete sker oftast på informell och tillfällig basis genom personliga kontakter, utan formella överenskommelser mellan de olika myndigheterna.

Även om detta vanligtvis inte tycks ge upphov till några problem i praktiken är ett system som är beroende av interpersonella relationer och de berörda aktörernas personliga kvaliteter och goda vilja inte det bästa möjliga sättet att säkerställa ett samarbete som fungerar väl eftersom det kan visa sig sårbart vid vissa oväntade händelser. Dessutom kan överföring av sakkunskap bli problematiskt eftersom kunskap ofta försvinner när personal slutar och det inte finns något förfarande för överlämning till efterträdare.

Andra medlemsstater har utvecklat mer avancerade och effektiva samverkansformer, som i de enskilda rapporterna har identifierats som god praxis. I vissa av dem har protokoll eller samförståndsavtal mellan alla berörda myndigheter ingåtts för att förtydliga rollerna/ansvarsområdena för varje berörd myndighet och underlätta samordnade åtgärder på operativ och strategisk nivå.

Formella nätverk som inrättats på nationell nivå med företrädare för alla brottsbekämpande myndigheter, som redan finns i vissa medlemsstater, kan också anses vara ett steg i rätt riktning.

Eftersom miljöbrott, inklusive avfallsbrott, är så komplexa och inbegriper flera olika aktörer, framhölls det upprepade gånger i den ömsesidiga utvärderingen att en formell och strukturerad interinstitutionell ram skulle bidra till att stärka samarbetet mellan de olika myndigheterna på området. Den bör också omfatta genomförandet av mer systematiskt informationsutbyte och inrättandet av gemensamma databaser.

En strukturerad samordning av insatserna skulle lätt och nästan kostnadsfritt kunna skapa synergier för att förstärka det nationella systemets kapacitet för förebyggande och bekämpning av miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

Det erinras även, särskilt avseende avfallstransporter, om att medlemsstaterna i enlighet med artikel 50 i förordning (EG) nr 1013/2006, ändrad genom förordning (EU) nr 660/2014, som en del av genomförandet av en inspektionsplan ska införa förfaranden för samverkan mellan de myndigheter som deltar i inspektioner.

Det är också av avgörande betydelse att det finns ett smidigt samarbete mellan de administrativa enheterna och domstolsväsendet, särskilt vad gäller anmälan av miljöbrott till åklagarna, vilka beslutar om huruvida rekvisiten för lagföring och för straffrättsliga påföljder är uppfyllda.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att, eventuellt genom protokoll eller samförståndsavtal, inrätta en formell och strukturerad interinstitutionell ram, som bygger på en sektorsövergripande strategi, för samarbete på strategisk och operativ nivå mellan alla berörda aktörer som deltar i förebyggande och bekämpning av miljöbrott, inklusive avfallsbrott.*
- *Medlemsstaterna bör överväga att på nationell nivå utse ett centralt organ/en central enhet eller plattform med ansvar för att samordna insatserna hos alla myndigheter som deltar i bekämpningen av miljöbrott, inklusive avfallsbrott, för att skapa synergier samt maximera beredskapen och reaktionsförmågan.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att säkerställa systematiskt informationsutbyte och inrättandet av delade databaser med data om miljöbrott, inklusive avfallsbrott, för alla behöriga myndigheter som deltar i bekämpningen av sådan kriminell verksamhet.*

X – UTBILDNING

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

EU:s miljölagstiftning och miljölagstiftningen på nationell nivå är väldigt komplex och teknisk samt i ständig utveckling och kräver därför goda kunskaper hos administrativa myndigheter, brottsbekämpande myndigheter, åklagare och domare.

Det är därför en stor utmaning för alla inblandade aktörer att upprätthålla sina expertkunskaper och hålla sig ständigt uppdaterade om de rättsliga och förfarandemässiga krav som finns vad gäller de praktiska konsekvenserna av tillämpningen av denna lagstiftning (t.ex. förhör under olika faser av det administrativa/straffrättsliga förfarandet, provtagning på ett tillåtet sätt för bevisning) och utmärkande drag för miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

Vad gäller felaktig klassificering av avfall och/eller felaktig deklarerering av last är det också viktigt att aktörer för avfallshantering som hämtar eller transporterar avfall professionellt har ordentlig utbildning, eftersom de är först ut i avfallshanteringssystemet.

I några av utvärderingsrapporterna påpekades det att en utbildning på grundnivå för de myndigheter som ansvarar för kontroll av avfallstransporter behövs för att de lättare ska kunna identifiera olagliga avfallstransporter och, när en misstänkt transport har upptäckts, kunna jämföra den med den last som deklarerats i dokumentationen. Specialiserad utbildning för dessa aktörer bör i detta syfte innehålla insamling, analys och expertutlåtanden avseende prover.

Därför och på grund av de specifika kraven i arbetet med att upptäcka och utreda överträdelser av miljölagstiftning och miljöbrott är det avgörande att ovannämnda rättstillämpare på alla nivåer, från början av karriären, får grundutbildning samt regelbunden och fortlöpande fortbildning. Detta kan bidra till att deras färdigheter och kunskap samt deras medvetenhet om denna typ av kriminella verksamhet ökar så att de framgångsrikt kan utreda och lagföra den här sortens brott.

I vissa medlemsstater investeras betydande insatser, medel och mänskliga resurser i att ge omfattande specialiserad utbildning om miljöbrott, inklusive avfallsbrott, till berörda aktörer som deltar i förebyggande och bekämpning av sådan kriminell verksamhet och som har en hög nivå av teknisk och juridisk kunskap som står i proportion till de utmaningar som den här sortens brottslighet utgör.

I andra medlemsstater finns det utrymme för förbättring och utbildningen som ges till personal vid några av de behöriga myndigheterna bedöms vara olämplig och otillräcklig, eftersom den inte är regelbunden och/eller inte erbjuds under hela karriären eller eftersom den, om den är tillgänglig, inte är obligatorisk.

Dessutom erbjuder medlemsstaterna vanligtvis inte samma nivå av utbildning för all personal vid alla behöriga myndigheter. I allmänhet är den utbildning som miljömyndigheter får bättre.

Vad gäller polisen är utbildningen i allmänhet tillräcklig, dock med undantag i vissa medlemsstater där det finns utrymme för förbättring. Sådan utbildning bör omfatta användning av underrättelsekällor, dataanalys samt tekniker för upptäckt och utredning för att inhämta tillräcklig bevisning i specifika miljöärenden, särskilt i medlemsstater där endast polisen har utredningsbefogenheter.

Nyttan av att vid behov förbättra utbildningen av polistjänstemän genom program för utbildning av utbildare och genom att förmedla kunskap om miljölagstiftning har också framhållits som en möjlig fördel.

Vad gäller tullmyndigheterna anses utbildningen på området i vissa medlemsstater otillräcklig eftersom miljöfrågor ännu inte eller inte i tillräcklig utsträckning regelbundet har inkluderats i den särskilda utbildningen. För dessa myndigheter bör utbildningen särskilt omfatta klassificeringar av avfall och skillnaden mellan avfall och biprodukter.

Situationen är allmänt sett otillfredsställande för domstolsväsendet eftersom åklagare och särskilt domare inte får någon alls eller inte får tillräcklig specialiserad utbildning på området. Endast i ett fåtal medlemsstater deltar de ibland i utbildningsverksamhet som anordnas utomlands av EU-organ eller andra länder.

I utvärderingen framhölls avseende detta att åklagare och domare, åtminstone de som hanterar fall som rör miljöbrott, inklusive avfallsbrott, måste vara välutbildade för att kunna hantera särskilt komplexa rättsliga frågor i beslutsprocessen och besluta huruvida man ska lagföra respektive döma i ett ärende (särskilt vad gäller fastställande av miljöskadans allvarlighetsgrad). Därför behöver de specialistutbildning.

I en medlemsstat ansågs gemensam utbildning för allmänna åklagare och polisen samt den specialiserade utbildning som polisen och tullmyndigheterna får av åklagarna vara exempel på bästa praxis.

I ett fåtal medlemsstater har ett enda organ ansvar för att samordna och genomföra sådan utbildningsverksamhet, inte bara för tjänstemän som arbetar vid den institution som ger utbildningen, utan även för personal vid andra institutioner. Det är oftast miljöförvaltningarna som utbildar polistjänstemän, tullmyndigheter och gränspolis, medan denna uppgift i ett fåtal fall utförs av polisen. I andra medlemsstater genomför varje myndighet utbildning inom sitt eget kompetensområde för sin personal.

I en medlemsstat erbjuds också utbildning i form av distansundervisning (e-lärande) vilket kan anses vara god praxis och en effektiv utbildningsmetod med positiva ekonomiska aspekter med beaktande av den relativt låga kostnaden för it-verktyg.

Inom ramen för utvärderingen framhölls det att regelbundna gemensamma kurser för domare, åklagare, poliser och administrativa enheter är väldigt användbara eftersom de inte bara möjliggör utbyte av erfarenheter utan även ger tillfälle att fokusera på problem och möjliga lösningar ur olika perspektiv.

Berörda EU-organ, såsom Cepol, och EU-nätverk, såsom EnviCrimeNet, det europeiska nätverket för åklagare på miljöområdet (Enpe) och Europeiska unionens domarforum för miljöfrågor (EUFJE) tillhandahåller och bidrar till specialiserad utbildning om miljöbrottslighet, vid sidan av den utbildning som ges på nationell nivå. Detta alternativ utnyttjas dock i regel inte fullt ut av medlemsstaterna.

REKOMMENDATIONER

- *Miljöbrott, inklusive avfallsbrott, är en komplex och mångfasetterad form av brottslighet och därför rekommenderas medlemsstaterna att upprätthålla eller förstärka regelbunden och fortlöpande djupgående utbildning på området för alla rättstillämpare som deltar i bekämpningen av denna brottslighet, inklusive åklagare och domare.*
- *Medlemsstaterna bör överväga att utforska möjligheten att tillhandahålla eller inrätta interinstitutionell utbildningsplanering i syfte att erbjuda gemensam utbildning för alla berörda aktörer inom miljöbrottsbekämpning och underlätta ett stärkt samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna och åklagarmyndigheterna.*
- *Medlemsstaterna bör dra maximal nytta av de utbildningsmöjligheter som finns på EU-nivå, såsom Cepol och relevanta nätverk, samt på internationell nivå, genom att säkerställa att berörda aktörer som deltar i bekämpning av miljöbrott, inklusive avfallsbrott, regelbundet deltar i utbildningsverksamheten.*
- *Medlemsstaterna bör överväga möjligheten att använda sig av e-lärandemetoder i miljöutbildning för alla enheter som deltar i miljöbrottsbekämpning.*

XI – RÄTTSLIGA ASPEKTER

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

Alla medlemsstater har speciallagstiftning för att effektivt förebygga och bekämpa miljöbrott. Legaldefinitionernas exakthet, påföljdernas nivå och vilka utredningsverktyg som finns tillgängliga varierar emellertid betydligt mellan medlemsstaterna.

Alla medlemsstater har införlivat direktiv 2008/99/EG om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser, och de flesta har skapat en lämplig rättslig ram för miljöskydd. Några medlemsstater har endast levt upp till miniminormerna i ovannämnda direktiv, medan andra har genomfört mer detaljerade och uttömmande bestämmelser. I ett fåtal medlemsstater finns miljöskydd inskrivet i konstitutionen.

Det är väldigt få medlemsstater som har en enda rättsakt som täcker alla miljöbrott. Miljöbrotten regleras ofta i strafflagen och/eller i annan särskild miljölagstiftning. Att den rättsliga ramen är uppdelad i flera olika lagar som reglerar alla de olika sorters handlingar som kan skada miljön och människors hälsa kan innebära komplexitet och möjliga överlappningar. Därför har medlemsstaterna uppmanats att överväga att se över sin nationella lagstiftning på området och samla den i en enda rättsakt.

Legaldefinitionerna av miljöbrott och kriterierna för bedömning av allvarlighetsgraden hos relaterade brott varierar mellan medlemsstaterna och utgångspunkten är ofta den fara de utgör eller den skada de kan orsaka för mänskligt liv eller hälsa eller miljö.

I många medlemsstater finns det dock inga tydliga på förhand fastställda kriterier för att bedöma miljöskadans omfattning och det finns ofta begränsad rättspraxis om hur domstolarna definierar dessa begrepp. I praktiken gör de rättsliga myndigheterna ofta en bedömning i varje enskilt fall av miljöskadan, risken för skada och skadans omfattning, tillsammans med andra relevanta faktorer.

I detta hänseende framhålls det i utvärderingen att olika uppfattningar om miljöbrottets eller avfallsbrottets allvarlighetsgrad kan påverka hur effektiva de åtgärder som vidtas för att bekämpa denna sorts brottslighet är och att det därför är viktigt att alla nationella myndigheter har ett liknande tillvägagångssätt och använder samma förfaranden för allvarliga brott på området, inklusive rättslig uppföljning vid behov.

Vissa begrepp, såsom ”väsentliga skador” i den mening som avses i artikel 3 i direktiv 2008/99/EU, miljöskada, uttjänta fordon, etc. är för vaga och otydliga och i många fall saknas kriterier, riktlinjer eller instruktioner för att definiera dem, eller så är dessa otillräckliga.

Ett annat problem som konstaterats upprepade gånger i utvärderingen är bristen på en tydlig åtskillnad mellan brott och administrativa förseelser och/eller det administrativa påföljdssystemet och det straffrättsliga påföljdssystemet, i avsaknad av tydliga kriterier för att fastställa vilket system som ska gälla. I några fall förefaller det som att lagen inte tydligt och otvetydigt fastställer när ringa brott måste anmälas till polisen eller åklagaren. Därför kan åklagarmyndigheten inte utreda fallet och det blir upp till de behöriga administrativa myndigheterna att vidta lämpliga åtgärder.

Rekommendationer har därför riktats till de berörda medlemsstaterna för att fastställandet av tillämplig lagstiftning och tillämpligt påföljdssystem ska bli tydligare och mer enhetligt och för att åtskillnad ska kunna göras mellan brott och förseelser, utifrån precisa, på förhand fastställda kriterier. Detta bör göra det möjligt att hantera varje miljöbrott på bästa sätt och säkerställa rättslig uppföljning om en överträdelse av miljölagstiftning medför straffrättsligt ansvar.

I vissa medlemsstater är straffrättsliga åtgärder sista utvägen och miljöfrågor hanteras nästan enbart av administrativa enheter. De nationella myndigheternas argument för detta är kopplade till brottets rekvisit och de beviskrav som måste uppfyllas eller till att administrativa påföljder anses vara mindre problematiska och mer effektiva än rättslig uppföljning, eftersom ett straffrättsligt förfarande ofta är tidsödande och förfarandemässigt komplicerat. I utvärderingen rekommenderas dessa medlemsstater att omvärdera balansen mellan administrativt och straffrättsligt förfarande för miljöbrott.

Utöver lagbestämmelser kan det vara användbart med formella avtal eller protokoll mellan behöriga myndigheter som hanterar miljöbrott, eller riktlinjer för dem, som klargör när sådana brott ska följas upp administrativt respektive rättsligt, så att standardiserade kriterier används och feltolkningar undviks.

I enlighet med artikel 6 i direktiv 2008/99/EG om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser måste medlemsstaterna säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för sådana brott som avses i artikel 3. Vissa medlemsstater har i dessa ärenden föreskrivit straffrättsligt ansvar för juridiska personer, medan andra föreskrivit administrativt ansvar.

Påföljdsnivån för miljöbrott, inklusive avfallsbrott, skiljer sig åt mellan medlemsstaterna och sträcker sig vanligtvis från ett minimistraff till ett maximistraff. I några medlemsstater har den ansetts för låg och otillräcklig för att straffrätten ska kunna uppfylla sin bestraffande och avskräckande uppgift.

I vissa rapporter har det påpekats att företagsböter för juridiska personer inte används i tillräcklig utsträckning och/eller att de är för låga i förhållande till den potentiella vinst som kan göras genom miljöbrott, inklusive avfallsbrott. I flera rapporter har det påpekats att beloppen skulle kunna ses över. Rekommendationer har därför riktats till de berörda medlemsstaterna för att de i större utsträckning ska utnyttja företagsböter vid miljöbrott och höja nivån på böterna.

I vissa medlemsstater finns ingen möjlighet att använda sig av särskilda utredningsåtgärder (såsom spaning, infiltration, telefonavlyssning etc.) vid utredning av miljöbrott, inklusive avfallsbrott. De medlemsstaterna kan utnyttja ekonomiska brott, vilka i allmänhet är kopplade till miljöbrott eftersom gärningsmännen försöker maximera sin vinst, för att ge de brottsbekämpande myndigheterna tillåtelse att använda sådana tekniker.

Denna lösning är dock inte alltid tillämplig och därför har det framhållits i utvärderingen att särskilda utredningsåtgärder är mycket viktiga för en effektiv bekämpning av miljöbrott, och de berörda medlemsstaterna har rekommenderats att i sin lagstiftning föreskriva möjligheten att använda dem vid utredningen av den här sortens brott.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att överväga att se över sin nationella lagstiftning rörande bekämpning av miljöbrott, inklusive avfallsbrott, och om möjligt samla denna lagstiftning i en enda rättsakt för att alla behöriga myndigheter lättare ska kunna förstå och tillämpa den.*
- *Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa att avgränsningen mellan det administrativa påföljdssystemet och det straffrättsliga påföljdssystemet fastställs tydligt genom att anta och för alla berörda aktörer tillgängliggöra särskilda och enhetliga kriterier för denna åtskillnad.*
- *Medlemsstaterna rekommenderas att fastställa riktlinjer för att säkerställa att problematiska begrepp, såsom "väsentliga skador" och "miljöskada", definieras på ett korrekt sätt för att underlätta de behöriga myndigheternas arbete inom detta område.*
- *Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa att påföljder vid miljöbrott, inklusive avfallsbrott, särskilt företagsböter, ligger på en tillräckligt hög nivå och säkerställa att sådana böter verkligen utdöms i alla fall där de relevanta kriterierna är uppfyllda.*
- *Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa att deras nationella lagstiftning tillåter utnyttjandet av särskilda utredningsåtgärder vid utredningen av miljöbrott, inklusive avfallsbrott, i den mån detta står i proportion till brottet i fråga, så att denna form av brottslighet kan bekämpas på ett effektivt sätt.*

XII – PROCEDURFRÅGOR

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

I alla medlemsstater finns det krav som måste uppfyllas vid bevisupptagning för att säkerställa att bevisen är giltiga och tillåtliga i domstolar eller i administrativa förfaranden som rör miljöbrott. I några medlemsstater angav de behöriga myndigheterna att de inte kände till några särskilda svårigheter vad gäller insamling eller tillåtlighet av bevis på det här området och att de hinder som uppkommer inte skilde sig från de som uppkommer i andra sorters brottmål.

Andra medlemsstater lyfte dock fram vissa problem. En av de vanligaste svårigheterna är att förfarandegarantierna inte uppfylls vid provtagning och analys, vilket kan påverka förfarandena eftersom proverna då inte kan användas som bevis. Detta gäller särskilt bevis som samlas in av administrativa myndigheter och som därför inte alltid kan användas vid en rättegång eftersom dessa myndigheter inte är underkastade de strikta straffprocessrättsliga reglerna.

Myndigheterna i några medlemsstater rapporterade vissa svårigheter vid bedömningen av skada som orsakats av ett miljöbrott, framför allt vid avfallsbrott och särskilt vad gäller riskerna för skada, konstaterande av skada och skadans faktiska omfattning, eftersom skadan ofta inte är lätt att se eller mäta. Dessa svårigheter kan påverka brottets klassificering samt bedömningen av försvårade omständigheter och därför också av straffvärdet (se även kapitel XI).

Särskilda svårigheter som rör bevis på avfallsbrott tas upp i kapitel XV.

Inom ramen för utvärderingen har även andra problem som komplicerar utredningarna framhållits när det gäller bevisning i domstol och i administrativa förfaranden, däribland identifiering av gärningsmannen, bevis på de subjektiva rekvisiten (oaktsamhet eller uppsåt) med avseende på den åtalade fysiska eller juridiska personen och för de brott som denne begått, upptäckt av den eller de ansvariga fysiska personerna, dokumentation och bedömning av miljöförhållandena vid tidpunkten för inspektionen på ett sätt som håller i domstolen liksom användningen av förfälskade handlingar .

I några medlemsstater där antalet mål som tas upp i domstol är väldigt lågt kan svårigheter uppstå vad gäller tillåtlighet av bevis eftersom rättstillämpare inte har tillräcklig juridisk kunskap och erfarenhet på området.

I alla medlemsstater kan de administrativa tillsynsmyndigheterna vidta andra åtgärder utöver straffrättsliga påföljder och straffavgifter vid miljöbrott, inklusive avfallsbrott (icke-rättsliga efterlevnadsåtgärder).

Exempelvis kan de vidta administrativa tvångsåtgärder för att förebygga och stoppa förseelser samt de skadliga följderna av sådana förseelser. Exempel på sådana åtgärder (med vissa skillnader mellan olika medlemsstater) är: förverkande eller beslag, betalning av en summa som motsvarar den vinst som gjorts, tillfällig eller permanent nedstängning av företaget, tillfällig indragning eller upphävande av licenser och andra tillstånd, fastställande av krav, villkor och instruktioner, förlust av de rättigheter som företaget har och/eller förvägran av förmåner samt åtgärder som syftar till att direkt motverka negativa effekter på miljön.

I ett fåtal medlemsstater föreskrivs även säkerhetsåtgärder som inte straffar gärningsmän, utan som är avsedda att hindra dem från återfall i brott genom att omständigheter undanröjs som gör det enklare att begå ytterligare brott eller som främjar ytterligare brott.

I straffrättsliga förfaranden kan utöver straffrättsliga påföljder även utdömas förverkande av de medel som använts för att begå brottet (hjälpmedel) och förverkande av vinning av brottet eller vinning som härrör från brottet (vinning av brott), inklusive de ekonomiska fördelar som erhållits genom brottet. Vid översändning och verkställighet av beslut om förverkande mellan olika medlemsstater gäller rådets rambeslut 2006/783/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande, ändrat genom rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009.

Enligt utvärderingens slutsatser skulle det vara användbart om det gick att direkt avsätta den förverkade vinsten till miljömyndigheter och/eller polisens budget eller till en fond för att ersätta offer för miljöbrott. I de flesta medlemsstater, med några få undantag, är detta dock inte möjligt.

Andra straffrättsliga påföljder än fängelse och böter kan också omfatta: förbud mot särskilda rättigheter, förlust av offentliga rättigheter, avstängning från ett offentligt ämbete, ett yrke eller en chefsbefattning i företag, ersättning för den skada som orsakats av brottet, offentliggörande av domen och återställande av miljön.

Vad gäller det sistnämnda så är det i enlighet med principen att förorenaren betalar i artikel 191.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och i enlighet med direktiv 2004/35/EG om miljöansvar och direktiv 2008/98/EG om avfall i första hand förorenarna som ansvarar för att på egen bekostnad återställa miljön och reparera den miljöskada de har orsakat.

Denna princip understöds av principen om utökad producentansvar. Om återställande inte har genomförts alls eller inte har genomförts i tillräcklig utsträckning inom den angivna tidsfristen, kan brottsbekämpande organ i alla medlemsstater på grundval av detta ålägga administrativa verkställighetsåtgärder i syfte att tvinga de ansvariga juridiska och fysiska personerna att avhjälpa den miljöskada de orsakat (i den mån denna reversibla effekt objektivt sett är möjlig) och betala alla uppkomna kostnader.

I några medlemsstater föreskriver lagen en möjlighet att upphäva påföljden på villkor att skador ersätts och åtgärder vidtas för att säkra, sanera och återställa det berörda området.

Myndigheterna är ytterst ansvariga för återställande av miljön, men ingriper i allmänhet som sista utväg om en svarande som genom en giltig dom funnits skyldig till brott vägrar att genomföra återställandet eller inte går att identifiera eller inte har ekonomiska möjligheter att genomföra återställandet. I några fall använder staten särskilda medel för detta.

I en medlemsstat har ett register över miljöansvar med information om de personer och företag som funnits skyldiga till grova miljöbrott och/eller grova överträdelser av miljölagstiftning ansetts vara ett effektivt sätt att förebygga överträdelser av miljölagstiftning och därför ett exempel på god praxis.

Enligt nationell lagstiftning har icke-statliga organisationer olika roller inom EU i ärenden rörande miljö- och avfallsbrott och deras grad av aktivt deltagande varierar mellan medlemsstaterna.

I alla medlemsstater får icke-statliga organisationer precis som vilken fysisk eller juridisk person som helst ansluta sig till eller anföra klagomål om miljöfarlig verksamhet och anmäla misstänkta överträdelser av miljölagstiftning till de behöriga nationella myndigheterna. I ett fåtal medlemsstater har de inte bara rätt att anmäla brott – de är skyldiga att göra det.

Däremot skiljer sig icke-statliga organisationers processuella ställning åt mellan medlemsstaternas rättssystem. I ett betydande antal medlemsstater kan de – även om de inte är skyldiga till det enligt nationell lagstiftning – också vara målsägande i straffrättsliga förfaranden i ärenden rörande miljöbrott, inklusive avfallsbrott, och väcka talan om enskilt anspråk för att få ersättning för miljöskador. I de flesta fall är denna möjlighet underkastad vissa villkor, såsom att den icke-statliga organisationen ska ha ett intresse i och/eller vara skadelidande part i brottmålet. I andra medlemsstater tillåter inte den nationella lagstiftningen att icke-statliga organisationer för talan om enskilt anspråk i straffrättsliga förfaranden, eftersom endast brottsoffer får göra det.

I de flesta av dessa medlemsstater kan dock icke-statliga organisationer delta i olika utsträckning i straffrättsliga förfaranden. De kan till exempel tillhandahålla data/information om de påstådda brotten och/eller lägga fram bevis för de brottsbekämpande myndigheterna och åklagarmyndigheten, delta i förhör genom sina företrädare och delta som vittnen eller experter. I ett fåtal medlemsstater föreskrivs inte dessa möjligheter i lagstiftningen och icke-statliga organisationer kan inte ha någon särskild roll i straffrättsliga förfaranden.

Inom ramen för de ömsesidiga utvärderingarna framhölls upprepade gånger, med hänvisning till Århuskonventionen, att icke-statliga organisationer kan spela en betydande roll tack vare sina specialkunskaper i miljöfrågor och att det är viktigt att ge dem möjlighet att väcka talan vid domstol.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna rekommenderas att se till att åklagare och domare har tillräcklig kunskap för att kunna bedöma tillåtlighet av bevis, inklusive av prover i miljöbrottmål samt ge dem lämplig specialiserad utbildning för detta.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att överväga möjligheten att använda vinning från miljöbrott, inklusive avfallsbrott, till att finansiera kampen mot denna form av brottslighet.*
- *Medlemsstaterna rekommenderas att fullt ut utnyttja möjligheterna att låta icke-statliga organisationer som är verksamma inom miljöskydd delta i rättegångar för att kunna utnyttja deras expertis på bästa sätt och på så sätt bidra till kampen mot miljöbrott.*
- *Utan att det påverkar EU:s dataskyddslagstiftning bör medlemsstaterna överväga att inrätta ett register över miljöansvar för att främja efterlevnad och förebygga överträdelser av miljölagstiftning.*

XIII – INTERNATIONELLT SAMARBETE

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

Miljöbrott, inklusive avfallsbrott, har ofta en gränsöverskridande dimension, varför det krävs gränsöverskridande samarbete för att kunna bekämpa denna typ av brottslighet på ett effektivt sätt. Medlemsstaternas kunskap om att verka i ett internationellt sammanhang och deras faktiska deltagande i sådant samarbete varierar dock.

Europol, Eurojust och det europeiska straffrättsliga nätverket fyller en mycket viktig funktion när det gäller att öka den ömsesidiga tilliten och samarbetet mellan medlemsstaternas utredande myndigheter och rättsliga myndigheter och underlätta internationellt samarbete med tredjestater.

De utför en rad olika verksamheter, inklusive analyser av tendenser inom miljöbrott, samordning av internationella utredningar och internationell lagföring, ömsesidigt utbyte av information, kriminalunderrättelser och bevis samt bidrag till utbildning på EU-nivå. Inom ramen för EU:s policycykel för 2018–2021 är en särskild prioritering inom Empact-projektet inriktad på bekämpning av miljöbrott.

Stödet och samordningen från Europol, Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket uppskattas allmänt av medlemsstaterna, även om vissa medlemsstater underströk behovet av att öka dessa organs resurser för att de ska kunna spela en ännu mer aktiv roll i kampen mot miljöbrott. Samarbetet med dessa EU-organ är i allmänhet tillfredsställande, och Europol och Interpols kommunikationskanaler och databaser, inklusive Siena, Europolns plattform för informationsutbyte, används ofta av medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter för gränsöverskridande informationsutbyte.

I vissa fall skulle detta samarbete emellertid kunna stärkas, eftersom kännedomen om de tjänster och produkter som Eurojust, Europol och det europeiska rättsliga nätverket kan erbjuda när det gäller miljöbrott ibland är begränsad och de inte utnyttjas fullt ut av alla berörda rättstillämpare i vissa medlemsstater. I en landsrapport betonades det att ett planerat och integrerat samarbete mellan operativa styrkor och Europol och Interpol, främst när det gäller att identifiera kontaktpunkter i destinationsländer för avfall, särskilt utanför EU, skulle förbättra samarbetet på operativ nivå.

Inom EU har en lång rad relevanta nätverk inrättats för olika aktörer på miljöområdet:

- Europeiska unionens nätverk för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftningen (Impel), som sammanför miljömyndigheter, organiserar konferenser och genomför projekt på miljöområdet för att förbättra och upprätthålla EU:s miljölagstiftning.
- Impel-TFS (gränsöverskridande avfallstransporter) som handhar problem med olagliga avfallstransporter.
- Det informella nätverket för bekämpning av miljöbrott (EnviCrimeNet), som kopplar samman de brottsbekämpande myndigheterna på miljöområdet för utbyte av kunskaper och bästa praxis.

- Det europeiska nätverket för åklagare på miljöområdet (Enpe), som har särskilda arbetsgrupper med anknytning till avfallsbrottslighet eller påföljder, åtal och rättspraxis på detta område.
- Europeiska unionens domarforum för miljöfrågor (EUFJE), som möjliggör erfarenhetsutbyte för domare, vilket bidrar till bättre kunskaper och ett effektivare upprätthållande av miljölagstiftningen.

Medlemsstaternas deltagande i de verksamheter som anordnas av dessa nätverk varierar. De flesta är medlemmar i Impel och EnviCrimeNet, där vissa medlemsstater deltar aktivt medan andra deltar mer sporadiskt och/eller inte deltar i all relevant verksamhet.

När det gäller de rättsliga nätverken är deltagandet i allmänhet lägre, och i ett antal medlemsstater deltar för närvarande inga domare i EU:s domarforum för miljöfrågor (EUFJE) och inga åklagare i Enpe.

I utvärderingen har det särskilt framhållits att domare som handhar miljöbrottmål och som behöver slå fast omfattningen av miljöskador för att fastställa straffrättsligt ansvar uppmanas att engagera sig mer i verksamhet som är inriktad på miljöbrott på EU-nivå.

Mer allmänt kan sägas att ett fullständigt deltagande i alla ovannämnda nätverk har rekommenderats i samband med utvärderingen, eftersom det möjliggör utbyte av bästa praxis, arbetsmetoder, gränsöverskridande underrättelser samt enkla och direkta kontakter med utländska partner på miljöbrottsområdet.

Vid gränsöverskridande utredningar kan dessutom deltagande i internationellt samordnade utredningar vara värdefullt för att effektivt kunna utreda och lagföra miljöbrott.

Gemensamma utredningsgrupper utgör ett användbart verktyg på EU-nivå för internationellt samarbete vid gränsöverskridande brottsfall som bygger på en överenskommelse mellan rättsliga och brottsbekämpande behöriga myndigheter i två eller flera medlemsstater om att genomföra brottsutredningar gemensamt. Dessutom kan Europol och Eurojust underlätta och finansiera inrättandet och driften av gemensamma utredningsgrupper.

Medverkan i gemensamma utredningsgrupper ses i regel som en positiv erfarenhet av de deltagande medlemsstaterna, som anser att gemensamma utredningsgrupper är ett effektivt instrument för genomförandet av gränsöverskridande utredningar som möjliggör direkt utbyte av information mellan utredare och snabb, gränsöverskridande bevisinsamling utan krav på separata formella framställningar om ömsesidig rättslig hjälp eller om en europeisk utredningsorder. Vid tidpunkten för utvärderingen hade dock endast ett fåtal medlemsstater deltagit i gemensamma utredningsgrupper i ärenden rörande miljöbrott, inklusive avfallsbrott.

Vikten av gränsöverskridande samarbete och informationsutbyte med behöriga myndigheter i andra länder, särskilt grannländer, i syfte att samordna insatserna för att bekämpa gränsöverskridande miljöbrott, har framhållits upprepade gånger i samband med utvärderingen.

Att, som vissa medlemsstater, utveckla förbindelser med länder utanför EU som direkt berörs som destinationsländer eller ursprungsländer för avfall, är också av avgörande vikt för att kunna bekämpa olagliga avfallstransporter på ett effektivt sätt och möjliggöra internationellt samarbete i samband med straffrättsliga förfaranden.

Sådana samarbeten inom EU tar sig dock olika uttryck, och är mer eller mindre effektiva. Vissa medlemsstater har i varierande utsträckning utvecklat olika former av samarbete sinsemellan, som kan omfatta utbyte av information och/eller bästa praxis, regelbundna möten och/eller gemensamma åtgärder/projekt, gemensam utbildning och gemensamma inspektioner (som bland annat omfattar gränsöverskridande transporter av avfall och utnämning av sambandsmän). Samarbetet bygger ibland på protokoll, samförståndsavtal eller andra former av bilaterala avtal, vilket kan anses vara god praxis.

I andra fall verkar samarbetet med andra EU-medlemsstater inte vara formellt eller systematiskt. Relevanta rekommendationer har riktats till medlemsstater där det finns utrymme för förbättringar när det gäller sådant samarbete.

I vissa fall har regionala former av internationellt samarbete utvecklats även med länder utanför EU, som Helcom i Östersjöområdet, för att ta itu med regionala gränsöverskridande miljöproblem på detta område, genom bland annat inrättandet av ett nätverk av åklagare som arbetar med miljöbrott (Enpro), och det sydösteuropeiska centrumet för brottsbekämpning (Selec) i Svartahavsregionen, genom bland annat inrättandet av den rådgivande gruppen för åklagare i Sydösteuropa (Seepag), för att förbättra samordningen vid förebyggande och bekämpning av brott, inbegripet gränsöverskridande grov och organiserad brottslighet. Dessa strukturer kan betraktas som exempel på god praxis eftersom de breddar samarbetet genom att involvera tredjeländer och därmed gör det möjligt att dela nya erfarenheter och data och på så sätt bidrar till att förstärka kampen mot miljöbrott.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att delta aktivt i det arbete som utförs på EU-nivå och internationell nivå för att förbättra samarbetet när det gäller att bekämpa miljöbrott, inklusive avfallsbrott, särskilt i den verksamhet som bedrivs vid EU:s byråer och organ – Eurojust, Europol och det europeiska rättsliga nätverket – och inom de europeiska nätverk som är verksamma på detta område.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att öka rättstillämparnas medvetenhet om de möjligheter och fördelar som gemensamma utredningsgrupper erbjuder och om hur de kan användas i miljöbrottmål för att effektivisera utredningarna.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att säkerställa eller vidareutveckla samarbetet med grannländer, även tredjeländer, och att vid behov utveckla det regionala samarbetet i kampen mot miljöbrott.*
- *Medlemsstaterna uppmanas särskilt att bedriva ett nära samarbete med ursprungsländer och destinationsländer för avfallstransporter i och utanför EU, för att samordna insatserna för bekämpning av olaglig gränsöverskridande verksamhet på detta område, bland annat genom att inrätta kontaktpunkter/sambandsmän för informationsutbyte och utbyte av bästa praxis.*

XIV – SAMARBETE MELLAN DEN OFFENTLIGA OCH DEN PRIVATA SEKTORN

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

Enligt utvärderingsresultaten varierar nivån på samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn mellan medlemsstaterna. Samarbetet är i allmänhet mer utvecklat och effektivt där det är mer strukturerat och där en anda av förtroende och tillit råder.

I vissa medlemsstater har utvärderingen lett till slutsatsen att samarbetet fungerar effektivt, medan den privata sektorn i andra medlemsstater skulle kunna delta mer aktivt i kampen mot miljöbrott.

I vissa medlemsstater föreskrivs att offentlig-privata partnerskap som bygger på samförståndsavtal eller andra formella avtal ska användas, även om de ibland är begränsade till vissa områden. Andra medlemsstater har inte utvecklat någon formell ram för offentlig-privata partnerskap, och i vissa av dem sker samarbeten, möten och informationsutbyten om incidenter, trender och utveckling med den privata sektorn på informell grund.

Utvärderingen visade på vikten av att inrätta offentlig-privata partnerskap för att möjliggöra regelbundet samarbete och utbyte av information, kunskaper, erfarenheter och kapacitet med den privata sektorn i kampen mot miljöbrott, framför allt när det gäller att upptäcka olaglig avfallsverksamhet.

De mest avancerade formerna av samarbete med den privata sektorn kunde iakttas i några medlemsstater där sådant samarbete har institutionaliserats genom inrättandet av lämpliga institutioner/arbetsgrupper med deltagande av företrädare för den privata sektorn och i vissa fall även icke-statliga organisationer eller universitet som arbetar med miljöfrågor, samt av offentliga organ/brottsbekämpande organ som är behöriga på detta område.

I samband med utvärderingen bedömdes dessa strukturer vara till nytta eftersom de bidrar till att det civila samhället kan delta aktivt i arbetet med att förebygga och bekämpa miljöbrott, och de betraktas därför som exempel på god praxis.

Icke-statliga organisationer som arbetar med miljöskydd kan tack vare sina specialkunskaper spela en viktig roll när det gäller att förebygga och bekämpa miljöbrott, inklusive avfallsbrott, t.ex. genom att genomföra informationskampanjer och utbildningskampanjer, rapportera användbara data och upplysningar om eventuell kriminell verksamhet och därmed sammanhängande trender, samt när det gäller att bedöma miljöskador.

Privata sammanslutningar och icke-statliga organisationer som är verksamma på detta område förekommer i nära nog samtliga medlemsstater, men omfattningen av deras samarbete med brottsbekämpande myndigheter varierar. I vissa medlemsstater lämnar de viktiga bidrag genom att kanalisera rapporter om miljöskador, medan det förefaller som om de i andra medlemsstater skulle kunna integreras mer i de offentliga insatserna för att förbättra det förebyggande arbetet och öka medvetenheten bland medborgare och privata företag på detta område (se även kapitel XII).

I vissa medlemsstater omfattar samarbetet på detta område med den privata sektorn även industrin, vilket har visat sig vara värdefullt för diskussioner om genomförandet av miljölagstiftningen och för en bättre efterlevnad av denna.

I några medlemsstater finns det en rapporteringsskyldighet för den privata sektorn när det gäller avfallsbrott, medan sådan rapportering i andra medlemsstater är begränsad eller icke-obligatorisk. Enligt utvärderingens resultat skulle en dialog med den privata sektorn som omfattar mer än de obligatoriska rapporteringskraven kunna främja bättre resultat i kampen mot miljöbrott.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att använda strukturerade offentlig-privata partnerskap på miljöskyddsområdet, vilka kan grunda sig på samförståndsavtal eller andra formella avtal, i syfte att säkerställa en tydlig ram för regelbundet samarbete och på så sätt bidra till att förstärka kampen mot miljöbrott, inklusive avfallsbrott.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att inrätta organ eller strukturer med deltagande av företrädare för både den offentliga och den privata sektorn som arbetar med miljöfrågor, i syfte att säkerställa samarbete för att förebygga och bekämpa miljöbrott, inklusive avfallsbrott.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att upprätta eller vidareutveckla arbetsrelationer, dialoger och regelbundna informationsutbyten med nationella icke-statliga organisationer som är verksamma på miljöområdet.*
- *Medlemsstaterna bör uppmuntra den privata sektorn att utbyta information om misstänkta överträdelse på miljöområdet med myndigheter, när så är lämpligt genom att i sin nationella lagstiftning fastställa en skyldighet för den privata sektorn att rapportera miljöolyckor.*

XV – OLAGLIG HANDEL MED AVFALL

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

De nationella strukturerna för att förebygga och bekämpa olagliga avfallstransporter i medlemsstaterna omfattar ett stort antal kontrollorgan på olika nivåer som alla fyller olika funktioner och utför inspektioner och utredningar.

De nationella systemen för befogenhetsfördelning, organisationens effektivitet och graden av interaktion mellan olika myndigheter i kedjan för kontroll av efterlevnad på avfallsområdet varierar inom EU. I vissa medlemsstater tyder den låga andelen upptäckta fall av olagliga avfallstransporter på att det kan finnas utrymme för att förbättra systemen, så att den olagliga handeln med avfall kan bekämpas mer effektivt.

I ett antal medlemsstater är samarbetet på detta område formaliserat och ganska effektivt, i andra finns det utrymme för förbättringar genom mer integrerade och samordnade åtgärder mellan de olika brottsbekämpande myndigheterna i syfte att bygga upp ett mer robust system för upptäckt och spårning av olagliga gränsöverskridande avfallstransporter.

Huvudansvaret för genomförandet av förordning nr 1013/2006, i synnerhet för övervakningen av gränsöverskridande avfallstransporter, ligger vanligtvis hos miljömyndigheterna. I vissa medlemsstater är olika administrativa myndigheter behöriga för administrativa skyldigheter (t.ex. tillståndsgivning) respektive för inspektion av anläggningar och avfallsgenererande företag och av företag som sysslar med avfallstransporter.

Eftersom avfallsbrott betraktas som ”kontrollbrott” är ett tillräckligt stort antal inspektörer och inspektioner avgörande för att upptäcka denna typ av brott. I enlighet med förordning nr 1013/2006 har medlemsstaterna upprättat inspektionsplaner för avfallstransporter.

I ett fåtal medlemsstater har inspektionsorganen visat sig fungera väl och inspektörerna har de expertkunskaper, den kapacitet och den utrustning de behöver för att kunna utföra inspektioner.

I andra medlemsstater påverkas systemets kapacitet att förebygga eller upptäcka olagliga avfallstransporter av brist på information och underrättelser, bristande fokus/prioritering samt avsaknaden av en central strategi för att identifiera och motverka sådana brott. Detta leder ofta till att det totala antalet rutininspektioner och antalet tillgängliga inspektörer inte är tillräckligt för att motverka avfallsbrott. I vissa medlemsstater har utvärderingen särskilt belyst behovet av mer fokuserade kontroller på vägarna och vid gränserna samt av inspektioner av företagslokaler.

Eftersom avfall, även farligt avfall, flyttas mellan olika medlemsstater är frånvaron av regelbundna kontroller en riskfaktor för mer än ett land. Den kan också leda till spridningseffekter på EU-nivå och hindra upptäckten av olagliga nätverk som är verksamma på detta område i och via ett antal länder. Kopplingen mellan olaglig handel med avfall och organiserad brottslighet är dock inte uppenbar. I vissa länder framstår kopplingen som mer eller mindre tydlig, men i andra länder har den inte kunnat bevisas.

Därför understryks i utvärderingen också behovet av fysiska kontroller för att upptäcka olagliga avfallstransporter vid tullkontroller av import och export av avfall, liksom behovet av att samla in prover regelbundet – och inte bara när det finns oriktigheter i dokumentationen, som i vissa fall kan vara bedräglig utan att väcka några misstankar.

Det är också viktigt att använda sig av underrättelser, särskilda utredningsmetoder och finansiella utredningar för att underlätta tillgång till relevant bevisning på detta område, varför rekommendationer om förbättringar har riktats till ett antal medlemsstater i detta avseende.

Riskbedömning är också av avgörande vikt för riktade inspektioner, särskilt i medlemsstater där den stora volymen varor som passerar gränserna gör det svårt att inspektera all containertrafik.

Eftersom den tillämpliga lagstiftningen är mycket komplicerad och måste upprätthållas på ett effektivt sätt är det av central betydelse att de inspektörer/utredare som arbetar med gränsöverskridande transporter är specialutbildade. Så är dock inte alltid fallet, särskilt inte vid tullen, som ofta saknar den specialiserade sakkunskap som krävs för att kunna hantera olagliga avfallstransporter på ett sätt som gör det möjligt att avgöra om en brottslig handling har ägt rum med avseende på det fysiska avfallet.

De enorma mängder avfall som transporteras med bil eller båt gör att de enheter som deltar i kampen mot miljöbrott inte kan förlita sig enbart på mänskliga analyser för att kontrollera transporterna: de behöver ändamålsenliga verktyg för att kunna utföra snabba inspektioner. För att avfallsbrott ska kunna bekämpas effektivt är det också viktigt att medlemsstaternas inspektionsmyndigheter har modern infrastruktur och utrustning.

Användningen av skannrar för att utföra kontroller gör det möjligt att få en bild av de transporterade varorna utan att containrarna behöver öppnas. Vissa medlemsstater delar skannrar vid gemensamma gränser, vilket har betraktats som god praxis. I ett fåtal medlemsstater används avancerade inspektionsverktyg som drönare, röntgenteknik och mobila skannrar vid gränsöverskridande inspektioner. Särskilda fordon med vetenskaplig utrustning för provtagning på fältet har ansetts vara exempel på bästa praxis. Rent allmänt finns det utrymme för förbättringar i detta avseende.

Vissa medlemsstater har elektroniska databaser för gränsöverskridande avfallstransporter som kräver anmälan, med information om produktion, transport och destination för avfallet och i vissa fall om överträdelser, som är tillgängliga för de myndigheter som arbetar med att bekämpa avfallsbrott. Eftersom dessa databaser kan underlätta spårningen av avfall och därmed bidra till att förbättra inspektionernas effektivitet samt den strategiska och taktiska analysen kan de betraktas som bästa praxis.

För att förebygga avfallsbrott är det i ett fåtal medlemsstater obligatoriskt att märka sopbilar med en A-skylt. Detta är mycket användbart för att underlätta identifiering och spårning av avfallstransporter och därmed sammanhängande inspektioner, och kan därför betraktas som god praxis.

Ett fåtal länder har digitaliserat de obligatoriska formulären för avfallstransporter, lagt till en automatiserad analys av formulären och delat sitt operativsystem med alla de enheter som är inblandade i kampen mot miljöbrott. De kan därför utföra snabba och noggranna riskbedömningar, upptäcka överträdelser och genast sända ut tjänstemän för att utföra inspektioner.

Under utvärderingen konstaterades vissa stora hinder för upptäckten av brott som rör olagliga avfallstransporter: för det första är avfallsklassificeringen komplex, vilket skapar svårigheter när det gäller definitionen av avfall i EU-lagstiftningen, distinktionen mellan farligt och icke-farligt avfall och åtskillnaden mellan biprodukter och avfall, eller mellan begagnade bilar och uttjänta fordon. Det betonades i vissa fall att det kan vara svårt att ta prover som återspeglar det transporterade avfallet på ett korrekt sätt. Medlemsstaterna måste dock förlita sig på expertis, vilket huvudsakligen innebär att man måste ta fram lämpliga prover.

I ett fåtal länder kan tekniskt kvalificerad och opartisk sakkunskap erhållas vid offentliga organ med specialiserade laboratorier som ger de behöriga myndigheterna stöd och rådgivning i tekniska och vetenskapliga frågor. I andra medlemsstater utförs forensiska undersökningar av privata experter eller företag. Några av dessa medlemsstater pekade på bristen på miljöbrottsexperter (och närmare bestämt experter på avfall) och kostnaderna och tidsåtgången för expertanalyser, som kan orsaka förseningar i straffrättsliga förfaranden.

Vissa medlemsstater har tagit fram handböcker på nationell nivå som underlättar de behöriga myndigheternas bedömningar, vilket bidrar till ett effektivare upprätthållande av avfallslagstiftningen. Ett antal medlemsstater efterlyste vägledning på EU-nivå för att komma till rätta med svårigheterna vid tolkningen av avfallsklassificeringssystemet, i syfte att bidra till ett effektivare och enhetligare arbetssätt när det gäller avfallsbrott inom EU.

Utvärderingen belyste också svårigheter med att organisera återsändandet av lasten till ursprungslandet i fall där en olaglig internationell förflyttning upptäcks. Enligt EU-lagstiftningen måste medlemsstaterna vidta åtgärder för att spåra avfall som transporteras olagligt och se till att det hanteras korrekt ur ett miljöperspektiv, antingen genom att återsända det till ursprungsorten eller genom att dirigera det till en lämplig och godkänd uppsamlingscentral eller behandlingsanläggning.

I detta syfte måste spårbarheten för avfall från produktion till slutlig bestämmelseort hanteras genom bestämmelser i nationell lagstiftning, med krav på att avfallstransporterna åtföljs av identitetshandlingar och på att avfallsproducenter och aktörer för avfallshantering för register i tidsföljd över det avfall de hanterat, i enlighet med ramdirektivet om avfall.

Dessa situationer måste övervakas och de behöriga nationella organen i landet i fråga måste informeras så att de kan bekräfta leveransen av avfallet på dess ursprungsort. För att säkerställa att avfallet hanteras korrekt måste dessa åtgärder vidtas i nära samarbete med övriga berörda behöriga utländska myndigheter.

I fall där avfall redan har bortskaffats kan det också vara problematiskt att spåra de personer som begått brotten och identifiera de ansvariga parterna när avfall omlastas i utlandet. Dessutom kan det bli en stor utmaning att fastställa hur allvarlig överträdelsen är, eftersom avfallssändningarna ofta har transporterats bort från medlemsstaternas territorium innan närmare undersökningar genomförs.

Effektiva insatser i detta avseende för att underlätta återsändande och korrekt avfallshantering förutsätter samarbete med de ursprungsländer som är direkt berörda av olaglig handel med avfall, särskilt tredjeländer. Ofta är det dock inte känt vilka länderna är, och även om man lyckas identifiera dem kan kommunikationerna vara problematiska och tidskrävande.

Ett annat problem är att de insamlade bevisen måste bedömas med hjälp av relevanta expertutlåtanden, särskilt när det gäller avfallsbrott, i synnerhet om avfallet redan har bortskaffats inom landet eller skickats utomlands. I detta sammanhang innebär provtagning inom ramen för administrativa förfaranden ett vanligt problem eftersom reglerna för dessa förfaranden är mindre stränga än de för utredningar och ibland är otillräckliga med hänseende på den straffrättsliga uppföljningen (se även kapitel XII).

Andra hinder för upptäckt av olagliga avfallstransporter som anges av medlemsstaterna är begränsade budgetar, med tanke på att lagring av beslagtagna varor kan medföra extra kostnader, att personalresurserna är begränsade och att de omständigheter som ligger till grund för brotten är komplexa.

Flöden av avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE) samt uttjänta fordon skapar ett behov av särskilda åtgärder i olika skeden av avfallshanteringsprocessen i enlighet med kraven i direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE) och direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon.

I några medlemsstater anses avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning samt uttjänta fordon vara prioriterade avfallsströmmar och omfattas av särskild inspektionsverksamhet och analys som utöver kontroll av dokumentationen även omfattar ingående fysiska kontroller, men sådana åtgärder föreskrivs inte i alla medlemsstater.

Särskilda resultat som rör farligt avfall redovisas i kapitel XVI.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa integrerade och samordnade åtgärder som sammanför de olika brottsbekämpande myndigheterna och förvaltningsorganen i syfte att bygga upp eller ytterligare stärka ett effektivt system för att ta itu med olaglig verksamhet i samband med gränsöverskridande avfallstransporter.*
- *För att förbättra åtgärderna för efterlevnad när det gäller olagliga gränsöverskridande avfallstransporter rekommenderas medlemsstaterna att se till att de har tillräckligt många inspektörer, som är specialiserade och har lämplig utbildning och som eventuellt har befogenheter att vidta straffrättsliga åtgärder, samt att de utför ett tillräckligt antal regelbundna inspektioner, inklusive fysiska kontroller av containrar för avfallstransport.*
- *Medlemsstaterna rekommenderas att använda sig av underrättelser, riskbedömningar, finansiella utredningar och särskilda utredningsmetoder i den mån det står i proportion till brottet i fråga, samt att upprätta elektroniska databaser för gränsöverskridande avfallstransporter, i syfte att ytterligare förstärka sin kapacitet att upptäcka olagliga avfallstransporter.*
- *Med beaktande av potentiella risker i samband med avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning samt uttjänta fordon bör medlemsstaterna överväga att utarbeta en global handlingsplan för dessa avfallsflödens hela cykel, från produktion till eliminering, där man också identifierar alla de myndigheter som deltar i åtgärderna för efterlevnad på detta område.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att vidta åtgärder för att förbättra samarbetet med de ursprungsländer, särskilt tredjeländer, som är direkt berörda av olaglig handel med avfall, i syfte att underlätta återsändande av avfall och en korrekt avfallshantering i dessa länder.*

XVI – OLAGLIG FRAMSTÄLLNING ELLER HANTERING AV FARLIGT MATERIAL OCH HANTERING AV FARLIGT AVFALL

HUVUDRESULTAT OCH SLUTSATSER

Eftersom olaglig framställning och hantering av farliga ämnen kan ha en betydande inverkan inte bara på miljön utan också på folkhälsan, är det av yttersta vikt att det finns strukturer och lämpliga rättsliga ramar för att reglera och kontrollera relevanta verksamheter.

För att skydda befolkningen och miljön från fara är det, enligt slutsatserna av utvärderingen, viktigt att de farliga ämnena och produkterna hanteras varsamt under produktion, lagring, transport, användning och bortskaffande, och att de åtgärder som vidtas för att förebygga eller begränsa skadan grundar sig på en riskbedömning av varje ämne.

Medlemsstaterna ägnar olika mycket uppmärksamhet åt olaglig framställning och hantering av farliga ämnen och material, men de flesta av dem har, i varierande omfattning, infört en relevant rättslig och organisatorisk ram på området som omfattar särskilda straffrättsliga bestämmelser för att definiera brott och påföljder.

I samband med utvärderingen framhölls det att det är viktigt att den relevanta lagstiftningen är tydligt utformad för att säkerställa att all verksamhet bedrivs enligt strikta regler som fastställer vilka begränsningar som gäller i fråga om produktion, import, behandling, insamling osv. av farliga ämnen.

Medlemsstaterna har, med några få undantag, en definition av ”farligt material” i sin nationella lagstiftning, vanligtvis i förvaltningsrättslig lagstiftning.

Om det råder osäkerhet ska dock relevant EU-lagstiftning på området tillämpas. I synnerhet ska, i enlighet med artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ett ämne eller en blandning anses ”farlig(t)” om det uppfyller kriterierna för fysikaliska faror, hälsofaror eller miljöfaror enligt bilaga I till förordningen och ska klassificeras i enlighet med motsvarande faroklass enligt den bilagan.

Enligt artikel 4 i samma förordning ska tillverkare, importörer och nedströmsanvändare klassificera ämnen eller blandningar i enlighet med avdelning II i förordningen innan de släpper ut dem på marknaden.

Tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av vissa farliga ämnen, blandningar och varor förbjuds och/eller begränsas genom de särskilda villkor som fastställs i bilaga XVII till förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

I samband med utvärderingen betonades det att samarbetet mellan de behöriga myndigheterna – förvaltningar, polis, tull, civilskydd, brandförsvaret och domstolsväsende – helst bör formaliseras, på grundval av standardiserade tillvägagångssätt, för att säkerställa ett lämpligt samordnat svar på hoten från kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära material.

Vissa medlemsstater angav att de hade påträffat ett mycket litet antal fall av olaglig verksamhet som rör produktion och hantering av farliga ämnen eller endast smärre överträdelser av den tillämpliga lagstiftningen i fråga om licenser, tillstånd osv.

Den låga andelen upptäckta fall av (ännu allvarligare) olaglig verksamhet kopplad till produktion eller hantering av farliga material väcker frågan om huruvida detta skulle kunna kopplas till bristande kunskaper och medvetenhet om dessa former av brott och/eller otillräckliga övervaknings- och kontrollinsatser från de brottsbekämpande myndigheterna, och om behovet av lämpliga åtgärder för att förhindra och bekämpa olaglig verksamhet på detta område.

Vissa medlemsstater uppgav att de inte var medvetna om några hinder för framgångsrik utredning och lagföring av olaglig verksamhet när det gäller produktion och hantering av farliga ämnen, medan andra pekade på allmänna problem, såsom lagstiftningens komplexitet, bristen på specialisering, svårigheterna att upptäcka överträdelser osv.

En av de största utmaningarna när det gäller att utreda och upptäcka brottslig verksamhet i fråga om hantering av farliga material verkar vara insamling av tillräcklig och tillförlitlig bevisning, något som kräver adekvata utredningsåtgärder och specialiserad sakkunskap, även med beaktande av fysikalisk-kemisk utveckling sedan proverna togs.

De farliga materialen i sig är ofta bevis som måste samlas in genom att prover tas och analyseras av utsedda experter/kriminaltekniska laboratorier. Relevanta bevis bör också bli föremål för officiell förvaring eller på annat sätt tas i beslag för säker och trygg lagring, vilket ofta medför betydande kostnader (se även kapitel XII).

Enligt utvärderingsresultaten, och med tanke på att hanteringen av farliga material ofta har kopplingar till grov brottslighet, är det viktigt att utnyttja underrättelseinformation för att förbättra förmågan att upptäcka brott på detta område. Dessutom bör medlemsstaterna på bästa sätt utnyttja de möjligheter som modern teknik erbjuder med högteknologiska instrument och mycket sofistikerad utrustning som kan underlätta upptäckt, provtagning och sanering av farliga material.

Eftersom hanteringen av farliga ämnen kräver högkvalificerad expertis och det generellt finns ett behov av ökad specialisering är det nödvändigt med adekvat och regelbunden specialiserad utbildning om farliga ämnen för de nationella aktörer som arbetar med sådana frågor. Sådan utbildning ges i varierande utsträckning i vissa medlemsstater; i några av dem är den mer välorganiserad och omfattande, medan den i andra bör utökas och förbättras.

Samarbete med behöriga myndigheter i andra EU-medlemsstater och i tredjeländer med avseende på farliga ämnen är också viktigt för att möjliggöra utbyte av information om trender i fråga om produktion, hantering och utsläppande på marknaden av sådana ämnen i EU och internationellt.

Vissa medlemsstater har dock inte lämnat några uppgifter eller rapporterat någon särskild erfarenhet av samarbete med andra europeiska och internationella partner när det gäller hantering av farliga material. Andra medlemsstater har rapporterat om former av samarbete, särskilt informationsutbyte med andra länder genom de relevanta kanalerna, t.ex. Europol och Interpol. En del medlemsstater hänvisade till användningen av andra kanaler, såsom informationsportalen för nationella tillsynsmyndigheter (Portal Dashboard for National Enforcement Authorities (PD-NEA)), det internetstödda informations- och kommunikationssystemet för marknadskontroll i hela Europa (ICSMS) och, när det gäller allvarliga risker, Rapex, varningssystemet för informationsutbyte om farliga ämnen.

Kriterierna för klassificering av avfall som farligt fastställs i kommissionens förordning (EU) nr 1357/2014 av den 18 december 2014. Brott som rör farligt avfall och som avses i artikel 3 b och e i direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser kräver särskild uppmärksamhet, på grund av den inverkan de har på människors hälsa och miljön.

Hantering och transport av farligt avfall bör övervakas, eftersom olämplig hantering av sådant avfall kan orsaka allvarliga föroreningar och ha en skadlig inverkan på folkhälsan. Detta kan uppnås både genom skyldigheter för producenter, innehavare, mottagare och transportörer av farligt avfall samt de som sysslar med bortskaffande av farligt avfall att informera de behöriga myndigheterna om bortskaffande och transport av farligt avfall, och genom inspektioner. I de flesta medlemsstater finns det dock inga särskilda system eller åtgärder för inspektioner och utredningar som specifikt inriktar sig på farligt avfall.

I många utvärderade medlemsstater är antalet brottmål som rör farligt avfall eller farliga material lågt. Vanliga tillvägagångssätt vid olaglig hantering av farligt avfall är att påstå att farligt avfall inte är farligt, att klassificera avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning som produkter och att gömma farligt avfall under icke-farligt avfall.

Många av de brott som rör farligt avfall begås genom felaktig klassificering, eftersom vissa företag tenderar att klassificera varor som icke-farliga om det finns minsta sannolikhet att de kan upptäckas. En av de största utmaningarna för de behöriga myndigheterna är därför korrekt dokumentation av avfallet som farligt. Eftersom hanteringen av farligt avfall är ytterst teknisk och komplicerad bör relevanta åtgärder säkerställa att inspektioner och tillhörande provtagning utförs av kvalificerade tekniker med särskild sakkunskap inom detta område.

REKOMMENDATIONER

- *För att förstärka sin förmåga att upptäcka brott och att upprätthålla lagstiftningen när det gäller olaglig framställning och hantering av farliga ämnen uppmanas medlemsstaterna att förbättra övervakningsverksamheten och tillhörande kontroller samt att använda sig av underrättelser och riskbedömningar för att kartlägga trender och hot på detta område.*
- *Medlemsstaterna bör överväga att formalisera det interinstitutionella samarbetet för att bekämpa olaglig verksamhet som rör framställning och hantering av farliga ämnen, så att de behöriga myndigheterna snabbt och på ett samordnat sätt kan reagera på hoten från kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära material.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att vidta lämpliga åtgärder för att öka specialiseringen hos de behöriga myndigheter som arbetar med att motverka olaglig framställning och hantering av farliga ämnen, t.ex. genom att öka utbildningsmöjligheterna för rättstillämpare på detta komplexa och mycket tekniska brottsområde.*