



STORTINGET

Innst. 179 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:6 (2022–2023)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

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

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

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

loven § 2-6 at forurensning og avfallsproblemer som skyldes virksomhet på norsk område, skal motvirkes i samme utstrekning enten skadene eller ulempene inntreffer i eller utenfor Norge.

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

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

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

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

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

EE-avfall inneholder verdifulle mineraler, for eksempel gull, sølv og platina, som kan utvinnes. Men denne typen avfall inneholder også farlige stoffer som krever at eventuell mineralutvinning gjøres med riktig

utstyr. Feil behandling av EE-avfall fører til spredning av giftige tungmetaller som ikke brytes ned i naturen. EE-avfall som ikke håndteres forsvarlig, er derfor farlig for mennesker og natur.

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

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

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

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

Rapporten, riksrevisor kollegiets oversendelsesbrev til departementene 26. oktober 2022 samt statsrådenes svar 9. november 2022 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.2 Konklusjoner

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

- Miljødirektoratets forebyggende arbeid mot ulovlig avfallseksport har flere svakheter

1.3 Overordnet vurdering

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

1.4 Utdyping av konklusjoner

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

1.4.1 MYNDIGHETENES SANKSJONER MOT ULOVLIG AVFALLSEKSORT ER LITE AVSKREKKENDE

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

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

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

1.4.1.1 Snevre kontrollprioriteringer påvirker oppdagelsesrisikoen

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

er avfall, fordi regelverket på dette området stiller tydeligere krav.

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

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

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

1.4.1.2 Miljødirektoratet utreder ikke mulige alvorlige overtridelser for videre oppfølging og eventuell anmeldelse

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

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

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

Undersøkelsen viser også at Miljødirektoratet i mange tilfeller ikke utreder overtridelser som oppdages i Tolletatens kontroller. Tolletaten oppdager flere forsøk på ulovlig avfallseksport, og den vanligste reaksjonen er eksportnekt. Undersøkelsen viser at Tolletaten nektet eksport i minst 45 saker i perioden 2020–2022, og at Miljødirektoratet overtok oppfølgingen av 8 av disse. De 37 sakene som Miljødirektoratet ikke overtok,

gjaldt blant annet antatt ulovlig eksport av elektriske motorer, biler som Tolletaten mistenkte var ødelagt, og EE-avfall.

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

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

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

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

Miljødirektoratet utarbeidet i 2021 en rapporteringsløsning der Tolletaten løpende skal rapportere om utførte avfallskontroller. Løsningen gjør det mulig å utarbeide en fullstendig oversikt over eventuelle gjengangere. Tolletaten har imidlertid ikke registrert noen kontrollaktivitet etter mai 2021. Miljødirektoratet oppgir å ha informasjon om mulige gjengangere fra andre kilder, men mangler likevel fullstendig informasjon fra Tolletaten.

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

1.4.2 REGELVERKET BIDRAR TIL AT DET ER VANSKELIG Å SANKSJONERE BRUDD

1.4.2.1 Miljødirektoratet har fortsatt ikke mulighet til å ilegge overtridelsesgebyr

Anmeldelse til påtalemyndigheten er per i dag Miljødirektoratets eneste sanksjonsvirkemiddel. I 2014 ba Klima- og miljødepartementet Miljødirektoratet om å utrede direktoratets behov for å ilegge overtridelsesgebyr på sine ansvarsområder. Miljødirektoratet pekte på at konsekvensene av at de ikke har dette virkemidlet, er at straffebestemmelsene for mange typer lovbrudd fremstår som tomme trusler. I Prop. 77 L (2018–2019) fremmet Klima- og miljødepartementet et forslag om å innføre overtridelsesgebyr. Departementet viste i proposisjonen til at det ordinære strafferettsapparatet, etter departementets oppfatning, ikke dekker sanksjons-

behovet. I behandlingen av forslaget understreket komiteen viktigheten av at lovforslaget vil være allmennpreventivt. Politi- og påtalemyndigheten skal følge opp de mest alvorlige lovbruddene, mens overtredelsesgebyr kan benyttes i andre saker, jf. Innst. 322 L (2018–2019).

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

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

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

Avfall er definert som løseobjekter eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere. Miljødirektoratet sier i intervju at avfallsbegrepet er vanskelig å bruke i strafferetten. Dette skyldes blant annet at det er vanskelig å skille presist mellom grønntilset og meldepliktig avfall og mellom avfall og produkt.

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

1.4.2.3 Det er enkelt å omgå regelverket mot ulovlig skipsopphugging

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

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

Det finnes to EU/EØS-regelverk som regulerer hvor skip kan gjenvinnes, grensekryssforordningen og skipsgjenninningsforordningen. Skip som seiler under medlemslandsflagg (EU/EØS), skal med visse unntak hugges

opp ved EU-godkjente verft. Skip som eieren har til hensikt å kassere, er å anse som meldepliktig avfall. Skip som havner utenfor skipsgjenninningsforordningen, reguleres dermed av grensekryssforordningen. Derfor er det forbudt å eksportere et skip som skal hugges opp, ut av OECD.

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

I de senere årene har det vært en nedgang i antall skip med norsk tilknytning som er hugget opp utenfor OECD, jf. figur 1 i Riksrevisjonens dokument. Ifølge Sjøfartsdirektoratet kan dette ha sammenheng med at myndighetene anmeldte forsøket på å eksportere skipet «Harrier» til ulovlig opphugging i Pakistan i 2017, innføringen av skipsgjenninningsforordningen i 2018 og en holdningsendring i shippingmiljøet.

Siden det er enkelt å omgå regelverket, er det av allmennpreventive hensyn viktig å sanksjonere de tilfellene der regelverksbrudd kan påvises. Riksrevisjonen vurderer det derfor som positivt at Miljødirektoratet, samarbeidende etater og Økokrim prioriterte å bruke ressurser på å anmelde og etterforske «Harrier»-saken. Dette har vært viktig for å etablere en rettspraksis på området.

1.4.3 MILJØDIREKTORATET KAN IKKE DOKUMENTERE AT DE GJENNOMFØRER ET RISIKOBASERT TILSYN MED EKSPORT AV AVFALL

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

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

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

1.4.3.1 Miljødirektoratets risikovurdering er ikke oppdatert siden 2016

Ifølge grensekryssforordningen skal myndighetenes tilsynsplanner baseres på en risikovurdering av sær-

skilte avfallsstrømmer og kilder til ulovlige overføringer. Miljødirektoratets risikovurdering for grensekryssende avfallsforsendelser er fra 2016, og den har ikke vært oppdatert siden.

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

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

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

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

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

Av grensekryssforordningen følger det at statene skal lage én eller flere tilsynsplaner for grensekryssende avfallseksport. Tilsynsplanen for grensekryssende avfall skal være tydelig definert. Den skal blant annet inneholde informasjon om målene og prioriteringene til tilsynene, oppgavene til relevante myndigheter, samar-

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

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

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

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

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

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

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

1.4.3.3 Miljødirektoratet avdekker få alvorlige avvik i sine egne tilsyn

Riksrevisjonen har gått gjennom samtlige tilsyn med grensekryssende avfallsforsendelser i perioden

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

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

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

1.4.4 TOLLETATEN HAR ET LITE TREFFSIKERT SYSTEM FOR Å VELGE UT FORSENDELSER SOM SKAL KONTROLLERES

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

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

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

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

1.4.5 KONTROLLENE TOLLETATEN GJENNOMFØRER, ER LITE EGNET TIL Å AVDEKKE ULOVLIG AVFALLSEKSSPORT

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

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

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

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

Tolletatens utvelgelsessystem består av et stort antall utvalgs-kriterier. Stansede deklarasjoner har en risikovekt som viser hvordan Tolletaten skal prioritere dem. En høy risikovekt innebærer at saksbehandleren burde eller skal kontrollere deklarasjonen. I perioden 2019–2021 ble 3 466 deklarasjoner stanset av såkalte avfallsrettede utvalgs-kriterier med høy risikovekt. For perioden sett under ett ble ca. to tredjedeler av disse godkjent for eksport uten at de ble gjenstand for kontroll-handlinger, mens Tolletaten gjennomførte dokumentkontroll av ca. en tredjedel. 1,3 pst. av disse deklarasjonene ble gjenstand for fysisk kontroll. Det utgjorde 47 av 3 466 deklarasjoner med høy risikovekt.

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

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

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

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

1.4.5.3 Flere forhold begrenser Tolletatens muligheter til å gjennomføre fysiske kontroller

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

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

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

nerbilde. Ettersom det er store tollsteder i Norge som ikke har skanner, er det langt mindre sannsynlig at regelverksovertredelser på disse stedene blir oppdaget og sanksjonert.

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

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

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

1.4.6 MILJØDIREKTORATETS FOREBYGGENDE ARBEID MOT ULOVLIG AVFALLSEKSORT HAR FLERE SVAKHETER

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

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

Eksporten av avfall bygger i utgangspunktet på selvdeklarerer, og Miljødirektoratets behandling av søknader er i stor grad tillitsbasert. Miljødirektoratet legger eksportørens avfallsklassifisering til grunn når de skal

vurdere om det er tillatt å eksportere avfallet til oppgitte mottaksanlegg. Direktoratet er derfor avhengig av at eksportøren har klassifisert avfallet riktig, for å kunne foreta en pålitelig vurdering av miljøkonsekvensene og av om det er tillatt å eksportere avfallet.

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

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

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

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

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

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

Enkelte land har reservert seg mot å ta imot alle former for avfall. Derfor er det ulovlig å eksportere blant annet grønnlistet avfall til disse landene. I henhold til Miljødirektoratets veiledere anses slik eksport som et alvorlig avvik dersom det oppdages under tilsyn. Riksre-

visjonen gjorde i desember 2021 Miljødirektoratet oppmerksom på at direktoratets veileder om eksport av grønnlistet avfall ikke inneholdt informasjon om hvilke land som har reservert seg mot å ta imot slikt avfall. Med tanke på at eksportørene ikke må søke Miljødirektoratet om tillatelse til å eksportere grønnlistet avfall, er det svært viktig at veilederen om slik eksport er korrekt.

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

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

1.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å

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

Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å

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

1.6 Statsrådenes svar

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

1.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Kari Henriksen og Lubna Boby Jaffery, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av grensekryssende avfallstransporter og myndighetenes kontroll med avfallet. Mye av avfallet som eksporteres, inneholder verdifulle materialer som kan gjenvinnes. Avfall har dermed i en viss grad utviklet seg til å bli en internasjonal handelsvare.

For å unngå at avfall eksporteres til utviklingsland med svak regulering og uforsvarlig håndtering av avfall, er import og eksport regulert gjennom grensekryssforordningen (forordning (EF) nr. 1013/2006). Forordningen er gjennomført i norsk rett i avfallsforskriften kapittel 13.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om myndighetenes kontroll med avfallseksport sikrer en miljømessig forsvarlig behandling av avfall.

Riksrevisjonens overordnede vurdering er at det er kritikkverdig at myndighetenes kontroll- og tilsynsarbeid er mangelfullt, at oppdagelsesrisikoen er lav, og at sanksjoneringen er lite effektiv.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

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

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter.

På bakgrunn av de avdekkede funnene anbefaler Riksrevisjonen følgende:

- «Riksrevisjonen anbefaler Klima- og miljødepartementet å
- påse at Miljødirektoratet reagerer på en måte som er virkningsfull, står i forhold til overtredelsen og virker avskrekkende
 - sikre at Miljødirektoratet har tilstrekkelige sanksjonsvirkemidler, og i den forbindelse innfører overtredelsesgebyr så snart det er mulig
 - påse at Miljødirektoratet har oppdaterte risikovurderinger og et planverk som legger til rette for god systematikk i gjennomføringen av tilsyn
 - følge opp at Miljødirektoratet innretter tilsynene sine slik at de i større grad kan avdekke alvorlige regelverksbrudd
- Riksrevisjonen anbefaler Finansdepartementet å
- følge opp at Tolletaten i større grad gjennomfører fysiske kontroller når dette er egnet til å avdekke ulovlig avfallsseksport
 - påse at Tolletaten gir Miljødirektoratet tilstrekkelig informasjon om Tolletatens kontroller og oppdagede brudd på regelverket»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen har merket seg at Klima- og miljødepartementet i den ordinære styringsdialogen med Miljødirektoratet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen har også merket seg at Finansdepartementet mener at omfanget av fysiske kontroller med avfallstransport må ses i sammenheng med kontrollnivået for øvrige varer som krysser grensene, risiko og tilgjengelige ressurser, slik at alle kontrollområder blir ivare tatt på en ensartet måte.

Komiteen har videre merket seg at Finansdepartementet i styringsdialogen med Tolletaten vil følge opp anbefalingen fra Riksrevisjonen for å sikre god samhandling og informasjonsflyt med Miljødirektoratet i arbeidet med kontroll av grensekryssende avfallstransporter.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet viser til at Miljødirektoratet har ansvar for å føre tilsyn og følge opp eksport med avfall. Dette gjøres med bistand fra Tolletaten. I mange tilfeller skjer ulovlig avfallseksport via organisert kriminalitet. Ifølge Riksadvokaten skal alvorlig miljøkriminalitet prioriteres høyt.

Dette medlem viser til at de påviste svakheter innebærer en betydelig risiko for at også farlig avfall eksporteres ut av Norge på ulovlig vis. Siden 2021 har Miljødirektoratet bedt Tolletaten om utelukkende å prioritere kontroller av EE-avfall (elektriske og elektroniske produkter) på avfallsområdet, blant annet fordi regelverket på dette området stiller tydeligere krav til hva som kan eksporteres. Dette har medført at oppdagelsesrisikoen for andre avfallstyper er svært lav. Etter Riksrevisjonens vurdering er kontrollen i liten grad egnet til å

avskrekke andre regelverksovertredelser enn den ulovlige eksporten av EE-avfall.

Videre viser undersøkelsen at Miljødirektoratet i mange tilfeller ikke utreder avdekkede forhold så langt at de kan anmeldes. Anmeldelse til påtalemyndigheten er per i dag Miljødirektoratets eneste sanksjonsvirkemiddel. Dette medfører at avdekkede saker ikke medfører annen sanksjon enn at forsendelsen stoppes. Når det i tillegg ikke sikres at avfallet håndteres riktig i etterkant, er det ikke noe som forhindrer eksportøren fra å forsøke på nytt.

Dette medlem viser til at gjentatte brudd på regelverket anses som en skjerpene omstendighet, men at det er svakheter knyttet til registrering av gjengangere. Dette svekker mulighetene for å avdekke nye forhold og skjerpe reaksjonene mot potensielle gjengangere. Dette medlem finner dette lite tillitvekkende. Dette medlem viser til at dette er i strid med grensekryssforordningen, som sier at myndighetenes sanksjonering mot ulovlig avfallseksport skal være virkningsfulle stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende.

Dette medlem viser også til at Klima- og miljødepartementet siden 2019 har hatt hjemmel i forurensningsloven og produktkontrollloven til å fastsette forskrift om illeggelse av overtredelsesgebyr. Gebyret er så langt ikke innført. Etter Riksrevisjonens vurdering svekker fraværet av overtredelsesgebyr den avskrekkende effekten på området.

Dette medlem er enig med Riksrevisjonen og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fastsette forskrift til forurensningsloven om illeggelse av overtredelsesgebyr innen 1. september 2023.»

Dette medlem viser til at EU i 2017 innførte en rekke krav til tilsynsplaner for grensekryssende avfallstransporter, men at Miljødirektoratet ikke har fulgt opp disse på en tilfredsstillende måte. For eksempel er risikovurderinger ikke oppdatert siden 2016 selv om de skal oppdateres hvert tredje år.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at Miljødirektoratet oppdaterer risikovurderingene for grensekryssende avfallstransporter innen utgangen av 2023.»

Dette medlem viser til at regelverket for brukte produkter som eksporteres, er vanskelig å praktisere. I dag kreves det at brukte produkter som skal eksporteres, må fungere, og at de er emballert. I tillegg kreves det at produktene som eksporteres, ikke anses som avfall av den som avhender gjenstanden. Det medfører at fungerbare gjenstander som noen har til hensikt å kassere, skal behandles som avfall selv om de kan ombrukes i mottakerlandet. Det avgjørende er ikke om gjenstande-

ne faktisk kommer til ombruk i mottakerlandet. I et gjenbruksperspektiv skaper dette problemer, særlig for land med høy levestandard som Norge.

Mange produkter skiftes ut fordi de ikke lenger er moderne, selv om det kan gå mange år før de er utslitt. I mange tilfeller lønner det seg heller ikke å reparere gjenstandene fordi lønnsnivået i Norge er for høyt. Ofte er det billigere å kjøpe et nytt produkt med garanti enn å reparere det gamle. Dette gjelder særlig hvitevarer.

Et annet eksempel er brukt landbruksutstyr som skurtreskere etc. som brukes en kort tid hvert år. I den tiden utstyret brukes, er det kritisk at det fungerer som det skal. Når utstyret etter hvert blir slitt og feil begynner å oppstå, vil det ofte være bedre å kjøpe nytt enn å stadig reparere det gamle. Slikt utstyr blir ofte eksportert til tidligere østblokkland, hvor reparasjonskostnadene er betydelig lavere, og hvor man kan bruke betydelig lengre tid på vedlikehold.

Et tredje eksempel er brukte kjøretøyer. Når et kjøretøy ikke går igjennom EU-kontrollen og det ikke lenger lønner seg å reparere kjøretøyet, blir det som regel sendt til gjenvinning. Dette gjelder dog ikke alle typer. Så lenge en Toyota Hiace starter og kan kjøre, blir den kjøpt opp for eksport til Afrika selv om den ikke er EU-godkjent. Her kan den gå i mange år med minimalt vedlikehold fordi de anses så driftssikre. Tilsvarende gjelder brukte bildekk og felger som ikke oppfyller minstemålene til mønsterdybde her hjemme.

Dette medlem mener derfor at regjeringen må utrede om lover og forskrifter bør endres for å gjøre det enklere å eksportere brukt utstyr og maskiner til lavinntektsland, og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede om lover og forskrifter kan endres for å gjøre det enklere å eksportere brukt utstyr og maskiner til lavinntektsland.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fastsette forskrift til forurensningsloven om illeggelse av overtredelsesgebyr innen 1. september 2023.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sørge for at Miljødirektoratet oppdaterer risikovurderingene for grensekryssende avfallstransporter innen utgangen av 2023.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utrede om lover og forskrifter kan endres for å gjøre det enklere å eksportere brukt utstyr og maskiner til lavinntektsland.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:6 (2022–2023) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. februar 2023

Peter Frølich

leder

Carl I. Hagen

ordfører

