

UiO : **Det juridiske fakultet**

Søppelsmuglerne slipper unna

En rettslig redegjørelse for kontroll og straffesanksjonering av ulovlig avfallstransport

Kandidatnummer: 591

Leveringsfrist: 25. 05. 2020

Antall ord: 16229



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Emne og problemstilling	1
1.3	Begrepsavklaring	2
1.4	Temaets aktualitet	3
1.5	Avgrensning	5
1.6	Tilnærming og metode	5
2	REDEGJØRELSE FOR REGELVERKET	7
2.1	Innledning	7
2.2	Baselkonvensjonen.....	7
2.2.1	Innledning	7
2.2.2	Regulering av eksport av farlig avfall	8
2.2.3	Baselkonvensjonen om sanksjonering	9
2.3	Avfallstransportforordning nr. 1013/2006/EF	9
2.3.1	Innledning	9
2.3.2	2008/98 EF	9
2.3.3	Transportforordningens eksportforbud	10
2.3.4	Lovbruddets karakter	11
2.3.5	Avfallsdefinisjonens problem	12
2.3.6	Forordningens bestemmelser om sanksjonering	12
2.3.7	Miljøkriminalitetsdirektivet	13
2.3.8	WEEE-direktivet	13
2.4	Nærmere om innholdet reglene for tilsyn- og kontroll etter WEEE-direktivet	14
2.4.1	Begrepsbruken i WEEE-direktivet	14
2.4.2	Gjennomføring av tilsyn	14
2.4.3	Krav til forsendelsene	15
2.4.4	Revised correspondent´s guidelines No. 1	16
2.5	Gjennomføring i norsk rett.....	16
2.5.1	Innledning	16
2.5.2	forurensningsloven	16
2.5.3	Avfallsforskriften.....	17
2.6	Det rettslige forholdet mellom Miljødirektoratet og tolletaten	17
2.6.1	Innledning	17
2.6.2	Ansvar for gjennomføring av kontroll.....	18
2.6.3	Tolletatens kontrollhemler.....	18
2.6.4	Oppsummering av kapittel 2 med tanke på den videre fremstilling	19
3	SANKSJONERING AV LOVBRUDD	20
3.1	Innledning	20
3.2	Utgangspunkt etter internasjonal rett	20
3.3	Skille mellom forvaltningsmessige reaksjoner og straffesanksjonering	21
3.4	Straff etter forurensningsloven § 79 tredje ledd	23
3.5	Momenter i avfallsvurderingen	25
3.5.1	Nasjonal rettspraksis	25
3.5.2	EU-domstolens praksis	27

3.6	Legalitetskravets betydning for avfallsdefinisjonen	29
3.7	Skyldspørsmålet	31
3.7.1	Innledning	31
3.7.2	Uaktsomhetsvurderingen	31
3.7.3	Oppsummerende om straff etter forurensningsloven § 79 tredje ledd.	34
3.8	Overtredelsesgebyr som straffesanksjon.....	34
3.8.1	Innledning	34
3.8.2	Bakgrunn og hensyn	34
3.8.3	Vilkår	36
3.8.4	Ny sanksjonsform	36
4	DE BÆRENDE HENSYN BAK STRAFFESANKSJONERING AV ULOVLIG AVFALLSTRANSPORT	37
4.1	Innledende om straffesanksjonering av miljøkriminalitet	37
4.2	Betydning av nasjonal rettspraksis	38
4.3	Lovgivers intensjon bak de hevede strafferammene for ulovlig avfallstransport.....	38
4.4	Virkninger av heving av strafferammer	40
4.5	Forholdsmessighet og straffutmåling	41
4.6	Valg av virkemiddel.....	43
5	45	
5.1	Avsluttende betraktninger	45
	LITTERATURLISTE.....	47

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Store mengder elektronisk avfall (Heretter EE-avfall) transporteres ulovlig ut av Norge. Dette skjer blant annet ved at avfallet plasseres i biler eller containere og fraktes med skip ut av EU. Mye av EE-avfallet ender opp i afrikanske land med manglende regler for avfallshåndtering. Der blir det blant annet solgt på illegale markeder. Mye av avfallet havner også enorme søppeldynger hvor arbeidere forsøker å utvinne verdifulle metaller under enkle forhold og ofte uten beskyttelse. Denne eksporten skjer uten nødvendig notifikasjon og samtykke fra forurensningsmyndighetene. For å unngå å bli stanset i tollene, er opplyser eksportøren om at forsendelsen inneholder noe annet enn EE-avfall. Mange av forsendelsene som inneholder EE-avfall blir aldri kontrollert før de forlater landet.

Baselkonvensjonen nedlegger et forbud mot eksport av farlig avfall til sluttbehandling til stater som ikke er medlem til EU eller OECD og Lichtenstein. Forbudet omfatter EE-avfall.¹ Både EU og Norge er part til konvensjonen. Baselkonvensjonen ratifisert gjennom Europaparlaments- og rådsforordning nr. 1013/2006/EF (heretter transportforordningen). Transportforordningen er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk lov gjennom avfallsforskriften kapittel 13. Transportforordningens artikkel 34 nedlegger et forbud mot transport av avfall til sluttbehandling ut av EU. Det er dette eksportforbudet oppgaven gjennomgående vil konsentrere seg om. Brudd på transportforordningen omfattes av straffebestemmelsen nedfelt i forurensningsloven § 79 tredje ledd. Likevel har den formen for eksport som oppgaven handler om aldri blitt straffet i norsk rett.

For at straffesanksjoneringen skal være effektiv er to faktorer avgjørende. For det første må myndighetene enkelt få kontrollert og avdekket ulovlig eksport. For det andre må det fremgå klart av loven hva som faktisk er et brudd på transportforordningen. Manglende straffesanksjonering kan skyldes et uklart regelverk på begge disse punktene. Derfor er det hensiktsmessig med en redegjørelse av regelverket knyttet til tilsyn og sanksjonering av ulovlig avfallstransport.

1.2 Emne og problemstilling

Emne for denne oppgaven er de rettslige reguleringene for tilsyn og sanksjonering av ulovlig avfallstransport.

¹ Se Baselkonvensjonens vedlegg III

Oppgaven reiser to problemstillinger. For det første, hva er de rettslige utfordringene med å straffeforfølge ulovlig avfallstransport. For det andre, hva er de bærende hensynene som gjør seg gjeldende ved straffeforfølgning av slike lovbrudd.

Emnet reguleres av både internasjonale og nasjonale rettsregler. Det er særlig avfallsdefinisjonen som følger av disse rettsreglene som er gjenstand oppgavens redegjørelser. Grunnen til dette er at en sentral problemstilling knyttet til kontroll og straffesanksjonering av ulovlig avfallstransport hva som defineres som avfall etter gjeldende rett kan være uklart. Hvis domstolen ikke kan bevise at det var avfall, kan de heller ikke straffe. I den forbindelse er et sentralt spørsmål om hvilke holdepunkter gjeldende rett gir for å avgjøre hva som er avfall.

Som et ledd i dette gis det først en redegjørelse for regelverket knyttet til avfallstransport. Deretter peker oppgaven på forurensningsmyndighetenes ansvar og plikt til å føre tilsyn med den eksport av EE-avfall. Reglene for tilsyn og kontroll vil være relevant for oppgavens problemstilling av flere grunner. Det vil for det første belyse om det er juridiske begrensninger knyttet til gjennomføringen av kontroll som skal avdekke lovbrudd. Dette kan være én forklaring på til at lovbrudd ikke avdekkes og følges opp. For det andre vil redegjørelsen vise at kontrollregelverket gir innsikt i hvilke momenter som skal vektlegges ved domstolens vurdering av om noe er avfall.

Oppgavens hoveddel er kapittel 3 og kapittel 4. I kapittel 3 redegjøres det for om det er rettslige utfordringer med å straffesanksjonere ulovlig avfallstransport. I kapittel 4 ses sanksjonering av ulovlig avfallstransport i et større perspektiv. Her redegjøres det for hva som er de bærende hensynene bak straffesanksjonering av denne formen for miljøkriminalitet.

1.3 Begrepsavklaring

Fremstillingen er preget av en omfattende begrepsbruk. Innledningsvis er det derfor nødvendig å forklare noen sentrale begreper.

EE-produkter defineres i avfallsforskriften § 1-3 bokstav a som:

«produkter og komponenter som er avhengige av elektrisk strøm eller elektromagnetiske felt for korrekt funksjon, og utstyr for generering, overføring, fordeling og måling av slike strømmer og slike felt, herunder omfattes de deler som er nødvendige for avkjøling, oppvarming, beskyttelse m.m. av de elektriske eller elektroniske delene. Videre er EE-avfall er i avfallsforskriften § 1-3 bokstav b definert som»

EE-avfall defineres i avfallsforskriften § 1-3 bokstav b som:

“EE-produkter som har blitt avfall, som definert i forurensningsloven § 27.

Avfall defineres i forurensningsloven § 27 som:

«Med avfall menes løseobjekter eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere»

Fastleggelsen av innholdet i avfallsdefinisjonen i forurensningsloven § 27 redegjøres for i kapittel 2 og 3.

Med ulovlig avfallstransport siktes det i denne fremstillingen til ulovlig grensekryssende transport av ulovlig avfall til sluttbehandling.

Under punkt 2.3.8 redegjøres det for et direktiv som anvender andre begreper for EE-produkter og EE-avfall. Under dette punktet vil jeg ta i bruk direktivets begreper. Forordningen og direktivet oppgaver viser til består av mange «annexes». I oppgaven vil disse blir omtalt som vedlegg.

1.4 Temaets aktualitet

Generering av EE-avfall øker verden over. Et stigende forbruk medfører en økning i produksjon av forbruksvarer. Produktenes korte levetid og samfunnets “bruk og kast”-mentalitet fører til at det kastes store mengder ødelagt eller utdatert elektronikk over hele verden. Tall fra FN viser at det i 2016 alene, ble generert 44.7 megatonn EE-avfall på verdensbasis.² Estimerer i denne rapporten spår at dette tallet vil øke til 52.2 megatonn i 2021.³ I Europa ble det samme år generert 12.3 megatonn EE-avfall.⁴ I rapporten ble det dokumentert at kun 35% av EE-avfallet i Europa ble samlet inn og resirkulert.⁵ Ulovlig avfallstransport antas å være betydelig del av grunnen til dette. Norge har en lite flatterende posisjon i verdenstoppen av generering av EE-avfall per innbygger. I 2016 kastet hver nordmann i gjennomsnitt 28,5 kg EE-avfall.⁶

² The Global E-waste monitor (2017) s. 5

³ Ibid s. 5

⁴ Ibid. s. 73

⁵ Ibid. s. 73

⁶ Ibid. s. 72

Høsten 2019 sendte NRK en Brennpunktdokumentar kalt “Søppelsmuglerne”.⁷ Dokumentaren viser at Norge er en «bidragsyter» til ulovlig avfallstransport. Resultatene av en tilsynsaksjon gjort av Miljødirektoratet anslår at det årlig er 4000 til 10 000 tonn EE-avfall som forsvinner fra elektronikkforhandlere.⁸ Mye av dette avfallet blir eksportert ut av landet. EE-avfallet inneholder miljøfarlige stoffer og kan medføre en helserisiko for natur, dyr og mennesker. Etter at brennpunkt belyste dette temaet har flere aktører innen avfallshåndtering kommet på banen og kritisert både regelverket og myndighetenes oppfølging av regelverket. I Stortingsmelding nr. 19 (2019-2020) om miljøkriminalitet blir ulovlig avfallstransport trukket frem som et økende problem og en av de mest alvorlige formene for kriminalitet på miljørettens område.⁹

Dokumentaren viser flere problematiske forhold ved håndhevelsen av eksportforbudet som følger av transportforordningen. For det første kontrollerer tolletaten svært få av disse bilene og containerne. Kontrollen viser seg også å være vanskelig fordi bilene er låst og rutene er tildekket. I tillegg fremstår det uklart hva slags kontroll tolletaten er pålagt å gjøre. Biler og containere som ikke kontrolleres blir sendt videre. Dette er på grunn av at tolletaten ikke oppdager avfallet i forsendelsen. Dette reiser spørsmål om to ting. Hvilken rett, og hva slags plikt har tilsynsmyndighetene til å kontrollere eksport følger av gjeldende rett. På bakgrunn av dette vil jeg i deler av kapittel 2 gi en redegjørelse for regelverket knyttet til kontroll av eksport.

Et annet problem ved håndhevingen er at lovbrudd ikke blir straffesanksjonert. Dokumentaren vitner om at Miljødirektoratets praksis er å sende forsendelsen tilbake til eksportør med pålegg om å fjerne det som er ulovlig avfall og levere dette til lovlig avfallsmottak. Etter dette kan eksportøren gjøre et nytt forsøk på å eksportere det som ikke var avfall uten ytterligere reaksjoner. Som nevnt har vi i norsk rett straffebestemmelser knyttet til brudd på ulovlig avfallstransport.¹⁰ Jeg er av den oppfatning kan være juridiske problemstillinger knyttet til straffesanksjonering av denne formen for ulovlig avfallstransport. Et annet sentralt spørsmål i tillegg avfallsdefinisjonen problematikk er om regelverket gjør det problematisk for domstolene å komme til at lovskravet og de subjektive straffbarhetsvilkårene er oppfylt som følge av et fragmentert og uklart regelverk. Disse problemstillingene redegjøres for i kapittel 3.

Det er etter dagens regelverk fullt lovlig til å eksportere fungerende EE-produkter ut av Europa. Anslag fra FN-prosjektet “Person in port” indikerer imidlertid om at mye av EE-

⁷ NRK (2019)

⁸ Miljødirektoratet (2019)

⁹ St. meld. nr.19 (2019-2020) s. 87

¹⁰ Jf, forurensningsloven § 79 tredje ledd

produktene som eksporteres er EE-avfall.¹¹ Denne studien er utarbeidet av FN og undersøkte hvor stor andel av EE-produktene som ble eksportert til en havn i Lagos i Nigeria som i realiteten var EE-avfall. Rapporten konkluderte med at dette minimum gjaldt en femtedel av produktene.¹²

1.5 Avgrensning

Problematikken knyttet til ulovlig grensekryssende transport er flerleddet. Blant annet kan det knyttes rettslige problemstillinger til sikringen av EE-avfall og tyveri av EE-avfall. Av plasshensyn har jeg valgt å avgrense oppgaven mot dette.

En viktig praktisk avgrensning følger av punkt 2.3.3. Her legges det til grunn at det er artikkel 34 i som kommer til anvendelse på den ulovlige avfallstransporten. Dette fører til at eksportbudet som følger av transportforordningen art. 36 som forbyr eksport av farlig avfall til gjenvinning ut av OECD-landene ikke vil bli behandlet. Dette får den konsekvens at OECD-vedtak c(2001)107/FINAL om revidering av c(92)39/FINAL som harmoniserer deler av OECD-rammeverket med Baselkonvensjonen og er innarbeidet i transportforordningen ikke vil bli behandlet.¹³ Hvis man hadde forutsatt at art. 36 kom til anvendelse ville dette likevel ikke påvirket oppgavens hovedspørsmål, nemlig hva som er avfall. Art. 35 og art. 36 anvender samme avfallsdefinisjon.

Av plasshensyn avgrenser jeg videre oppgaven mot forvaltningmessige reaksjoner mot eksport som har krysset landegrensene. Oppgaven vil bare redegjøre for reaksjoner knyttet til tilfeller der eksporten stanses før den forlater landet.¹⁴

1.6 Tilnærming og metode

Det rettslige grunnlaget for kontroll og sanksjonering av avfallstransport følger av folkerettslige konvensjoner, EU/EØS-rett og nasjonale bestemmelser, på både lovs- og forskriftsnivå. Regelverket oppleves som svært fragmentert. Tilnærmingen til systematikken i regelverkene og forholdet mellom dem har vært en krevende øvelse.

Avfallstransportforordningen system er også komplisert fordi det omhandler flere forskjellige former for avfallstransport.¹⁵ På bakgrunn av dette har en viktig og tidkrevende del av

¹¹ United Nations University, Person in the port project s. 8

¹² Ibid. s. 8

¹³ Se punkt 5 i de innledende betraktningene Forordning nr. 1013/2006/EF.

¹⁴ Artikkel 24 i transportforordningen gjelder bare når forsendelsen har forlatt landet.

¹⁵ Se for eksempel transportforordningen artikkel 35 og 36.

arbeidet vært å gi en pedagogisk fremstilling av rettsstoffet slik at leseren ikke faller av underveis i redegjørelsen.

De nasjonale reglene knyttet til avfallstransport fremgår i hovedsak av forurensningsloven og avfallsforskriften. Som redegjørelsen viser er en betydelig del av de materielle reglene knyttet til avfallstransport gjennomført i avfallsforskriften med hjemmel i forurensningsloven.

Forskriften vil ofte være mest relevant og vil vektlegges fremfor forurensningslovens mer overordnede regler. Avfall er definert i forurensningsloven § 27. forurensningsloven § 27 fjerde ledd sier at avfall kan presiseres i forskrift. Avfallsdefinisjonen som følger av transportforordningen er gjennomført gjennom henvisning i avfallsforskriften § 13-2.

Forordninger skal gjennomføres som sådan i norsk rett jf. EØS artikkel 7. Ved tolkningen av hva som er avfall må man ta utgangspunkt i denne definisjonen.

Flere av de nasjonale bestemmelsene springer ut av forordninger, direktiver og praksis fra EU-domstolen. For å fastlegge innholdet i de norske reglene må man derfor i flere tilfeller ta utgangspunkt i EU-retten. Oppgaven bemerker derfor når vi har med slike EU-regler å gjøre. Utgangspunktet for fastleggelsen innholdet i EU-reglene er at reglene må tolkes på bakgrunn av rettsystemet i EU. I prosessen med å finne frem til innholdet i EU-reglene er det nødvendig å holde de norske reglene utenfor. Rettsreglenes innhold vil ha direkte betydning for de norske reglene for avfallstransport. For å vise hvordan EU-reglene påvirker det norske regelverk redegjøres innledningsvis for hjemmelsrekken i det EU-rettslige regelverket. Senere i fremstillingen, blant annet under punkt 2.5 og 3.5, redegjøres det for hvordan innholdet i disse reglene påvirker det norske regelverket.

Det er begrenset med rettspraksis knyttet til sanksjonering av ulovlig avfallstransport i nasjonal rett. Flere av drøftelsene i kapittel 4 og 5 vil derfor støtte seg på NOU 2003:15 og Stortingsmelding nr. 19 (2019-20). NOU 2003:15 tar opp flere temaer knyttet til valg av virkemiddel ved oppfølging av lovbrudd. Dette er relevant for å forklare hensynene bak reglene om overtredelsesgebyr som redegjøres for i kapittel 3 og 4. Det vises flere steder i forarbeidene til forurensningsloven § 80 om overtredelsesgebyr til nevnte NOU.¹⁶ Denne vil dermed kunne vektlegges som forarbeider.

Stortingsmeldingen adresserer miljøkriminalitet generelt, men beveger seg flere steder inn på oppgavens problemstilling. Stortingsmeldingen kan fungere som en rettskilde der den gir uttrykk for gjeldende rett. I oppgavens kapittel 4 er den blitt brukt for å peke på mer overordnede betraktninger rundt oppfølging av miljøkriminalitet og forholdsmessighetsvurderinger ved straffeforfølgelse. Stortingsmeldingen bygger opp

¹⁶ NOU 2003:15 s. 6

argumentasjonen sin på bakgrunn av mye Høyesterettspraksis knyttet til forskjellige bestemmelser om straff i miljølovgivningen. Som det fremgår av kapittel 4 bygger flere av disse bestemmelsene på samme hensyn som forurensningsloven § 79 tredje ledd. Stortingsmeldingen kan disse tilfellene vektlegges uten problemer.

I punkt kapittel 4 trekkes nasjonal rettspraksis knyttet til annen miljølovgivning flere steder inn som tolkningsfaktor for hva som vil være forholdsmessig reaksjon på ulovlig avfallstransport. Fremstillingen viser at det er gjennomgående sammenfallende hensyn bak miljølovgivning og avgjørelsene kan derfor vektlegges. Under punkt 4.5 har det vært viktig å redegjøre godt for dommenes relevans for ulovlig avfallstransport.

Problemstillingen knyttet til avfallsdefinisjonen er i begrenset grad avklart av norske domstolene og er heller ikke er viet stor plass i litteraturen.¹⁷ Redegjørelsen vil bære preg av dette og fremstillingen har kun til hensikt å belyse hva som kan være rettslige utfordringer ved straffeforfølgelse.

2 Redegjørelse for regelverket

2.1 Innledning

I dette kapittelet gis en fremstilling av regelverket som regulerer grensekryssende transport av EE-avfall. Fremstillingen er ikke ment å være uttømmende, men tar sikte på å gi en oversikt over hjemmelsrekken bak tilsyn av eksport og sanksjonering av ulovlig avfallstransport.

2.2 Baselkonvensjonen

2.2.1 Innledning

Baselkonvensjonen er en internasjonal avtale om grensekryssende transport av farlig avfall. Avtalen er en FN-konvensjon og ble utarbeidet av United Nations Environmental Programme (UNEP). Avtalen er resultatet av det økte fokuset på miljøskadelig avfallstransport på 1980-tallet.¹⁸ Avtalen ble vedtatt i 1989 og trådte i kraft i 1992. Både EU og Norge er part til konvensjonen.¹⁹ Konvensjonen gir regler eksport for forskjellige former for transport av farlig avfall og pålegger medlemsstatene å utarbeide et regelverk for sanksjonering av konvensjonsbrudd.²⁰

¹⁷ TOSLO-2012-199468 er det eneste tilfellet hvor avfallsdefinisjonen er tematisert for norske domstoler.

¹⁸ Basel convention at a glance... s. 1

¹⁹ Se direktiv nr. 93/98/EF

²⁰ Se Baselkonvensjonen artikkel 4 (3) og 4.(4)

De sentrale hensynene bak reglene følger av konvensjonens fortale. Det vil ikke være nødvendig med en ordlydsfortolkning av disse hensynene og det holder derfor med oppsummering av de viktigste punktene.

Fortalen trekker frem risikoen for skade på menneskers helse og miljø som forårsakes av farlig avfall. Det erkjennes at det er et økende behov for kontroll av avfallstransport til utviklingsland. Grunnen til dette er de landenes manglende regler og ressurser til miljøvennlig avfallshåndtering. På bakgrunn av dette er et sentralt hensyn bak bestemmelsene at avfallet, så langt det er mulig, behandles der det ble generert.

For å oppnå dette vektlegger fortalen at økt kontroll vil føre til et incentiv til å håndtere avfallet på en miljøvennlig måte. Dette vil og kunne føre til et mindre volum av grensekryssende transport av avfall.

2.2.2 Regulering av eksport av farlig avfall

I Baselkonvensjonen artikkel 4(1) a er det nedlagt et forbud mot eksport av farlig avfall. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

“Each Party listed in Annex VII shall prohibit all transboundary movements of hazardous wastes which are destined for operations according to Annex IV A, to States not listed in Annex VII.”²¹

Bestemmelsen referer til to vedlegg til konvensjonen. Annex VII og Annex IV. Annex VII angir at forbudet gjelder for alle land som er medlem av OECD, EU og Lichtenstein. Det er følgelig ulovlig for disse statene å eksportere farlig avfall til stater som ikke omfattes av vedlegget. Annex IV A handler om operasjoner hvor gjenvinning ikke muliggjøres. Disse operasjonene vil i det videre bli omtalt som eksport av avfall til sluttbehandling.

Baselkonvensjonen angir i vedlegg VIII hva som skal regnes som farlig avfall. Det er på det rene at EE-avfall som for eksempel ødelagte kjøleskap og pc-skjermer faller regnes som farlig avfall etter konvensjonen.

Bestemmelsen er bakgrunnen for eksportforbudet i transportforordningen som redegjøres for under punkt 2.3.

²¹ Dette eksportforbudet trådte først i kraft 5. Desember 2019. Eksportforbudet fremgår derfor fortsatt av fotnote nr. 3 i konvensjonsteksten.

Opprinnelig inneholdt ikke konvensjonen et forbud mot eksport av farlig avfall til tredjestater heller. Dette ble endret i 1995 da det vedtatt et endringstillegg til konvensjonen som nedla et forbud mot all eksport til tredjestater.²² Denne endringen er ratifisert av både EU og Norge i 1997 og trådte i kraft i 1998. Konvensjonen inneholder også regler for hvilke krav som stilles til notifikasjon og dokumentasjon av forsendelsene. Som nevnt er det transportforordningen som ratifiserer Baselkonvensjonens regler.²³ Jeg avgrenser derfor mot å gå videre inn på Baselkonvensjonen og heller vie mer plass til redegjørelsen av eksportforbudet og definisjonene i transportforordningen under punkt 2.3.

2.2.3 Baselkonvensjonen om sanksjonering

Med hensyn til oppgavens problemstilling er konvensjonens bestemmelser om sanksjonering av betydning. Konvensjonen pålegger statene å fastsette regelverk et eget regelverk for sanksjonering . Det gis også eksplisitt uttrykk at slike lovbrudd skal kriminaliseres i artikkel 4 nr. 3. Konvensjonen påpeker også i artikkel 4 nr. 7 at statene skal forby personer å gjennomføre slik avfallstransport. Utover dette gir konvensjonen materielle regler for hvordan kontroll av forsendelser skal gjøres eller hvordan lovbrudd skal sanksjoneres. De nevnte bestemmelsene kan likevel sies å gi medlemslandene en plikt til å følge opp lovbrudd. Konvensjonen vil derfor være relevant for vurderingen av om vi oppfyller våre internasjonale forpliktelser etter dagens praksis i kapittel 4.

2.3 Avfallstransportforordning nr. 1013/2006/EF

2.3.1 Innledning

Det er transportforordningen med tilhørende endringer som i dag gjennomfører reguleringen av grensekryssende transport av EE-avfall i EU. Forordningen er blitt gjort til EØS-tillegg og forordningen er gjennomført i Norsk lov jf. Avfallsforskriften kap. 13. Med tanke på oppgavens problemstilling er det særlig to bestemmelser i forordningen som er viktige. Den første bestemmelsen er artikkel 34 (1) som nedlegger et forbud mot transport av avfall til sluttbehandling ut av EU. Denne bestemmelsen redegjøres for under punkt 2.3.3. Den andre bestemmelsen følger av artikkel 50 (1) og sier at statene skal fastsette regler for straffesanksjonering av lovbrudd. Videre gir også transportforordningen regler om tilsyn og kontroll av eksport. Disse reglene utfylles av direktiv nr. 2012/19/EF. Jeg har derfor valgt å behandle forordningens og direktivets regler for kontroll samlet under punkt 2.4.

2.3.2 2008/98 EF

²² Third meeting of the conference of the parties, Decision III/1 (1995)

²³ 1013/2006/EF fortalens punkt 3 og 4

Forut for redegjørelsen av eksportforbudet i transportforordningen må rammedirektiv nr. 2008/98/EF (heretter avfallsdirektivet) nevnes. Dette er på grunn av at direktivet vil ha innvirkning på fastleggelsen av innholdet i eksportforbudet.

Avfallsdirektivet er rammedirektiv for avfall som blant annet inneholder en rekke definisjoner av forskjellige former for avfall. Direktivet er det minimumsdirektiv og stenger ikke for at statene kan fastlegge strengere regler.²⁴

Avfallsdirektivet erstattet det tidligere rammedirektiv nr. 2006/12/EF. Alle henvisninger i transportforordningen til rammedirektiv 2006/12 EF skal forstås som henvisninger til avfallsdirektivet.²⁵

Som vi skal se under kommende punkt er de er definisjonsbestemmelsene i artikkel 3 i avfallsdirektivet det viktigste med tanke på oppgavens hovedspørsmål. Dette vil fremgå av kommende punkt.

2.3.3 Transportforordningens eksportforbud

Forbudet mot eksport avfall til sluttbehandling ut av EU fremgår av avfallstransportforordningen artikkel 34 nr. 1 som sier følgende:

“All exports of waste from the Community destined for disposal shall be prohibited.”

“Waste” er definert i forordningens artikkel 2 nr. 1. Bestemmelsen henviser avfallsdefinisjonen i det nevnte avfallsdirektivet. Det følger av Artikkel 3 (1) i dette direktivet at:

“‘waste’ means any substance or object which the holder discards or intends or is required to discard”

Med “disposal” menes det i bestemmelsen en hver operasjon hvor gjenvinning ikke er det hovedsakelige formålet ved eksporten jf. transportforordningens artikkel 2 nr. 4. jf. Avfallsdirektivet artikkel 3 nr. 19. Vedlegg I til avfallsdirektivet angir en rekke tilfeller som defineres som ”disposal”.

²⁴ Jf. TFEU artikkel 175

²⁵ 2008/98/ EF artikkel 41. Man finner et direktivspeil i vedlegg V til avfallsdirektivet.

Hovedregelen er etter denne bestemmelsen at all transport av avfall til sluttbehandling ut av EU er forbudt. Denne bestemmelsen ratifiserer eksportforbudet i Baselkonvensjonen.²⁶ Bestemmelsen lenger forbudet i Baselkonvensjonen som bare retter seg mot eksport av avfall. Etter Avfallstransportforordningens artikkel 34 nr. 1 det uten betydning om det er avfall eller farlig avfall for at det skal eksporteres er ulovlig.

Fremstillingen ga innledningsvis en redegjørelse for hvordan eksporten av EE-avfall i mange tilfeller foregår. På bakgrunn av dette legges det i oppgaven til grunn at det er transportforordningens artikkel 34 om sluttbehandling og ikke artikkel 36 om gjenvinning som kommer til anvendelse på de fleste tilfellene av eksport.²⁷ Grunnen til dette er at det virker som eksporten foregår uten at det blir ikke gitt opplysninger om at forsendelsen er ment for gjenvinning. Det virker derfor fjernt å si at dette har vært en forsendelse av EE-avfall til gjenvinning. Sluttbehandlingsbegrepet omfatter tilfeller hvor gjenvinning ikke var det hovedsakelige formålet. Mye av disse kamouflerte EE-produktene havner i praksis på ureglementerte søppeldynger hvor mye avfallet brennes. Nevnte vedlegg I angir en liste for hva som skal omfattes av sluttbehandlingsbegrepet. Her nevnes for eksempel forbrenning av avfallet i punkt D 10.²⁸

Når forsendelser stanses i Norge uten tilstrekkelig dokumentasjon på at produktene ikke er avfall og uten opplysninger på at de skal gjenvinnes lovlig er det mest nærliggende å si at dette var en eksport av avfall til sluttbehandling jf. avfallsdirektivet artikkel 3 nr. 3 og vedlegg I til avfallsdirektivet.

En overføring som er i strid med forbudet etter artikkel 34 i transportforordningen vil være "illegal shipments" jf. transportforordningen artikkel 2 nr. 35. Denne bestemmelsen inneholder en rekke tilfeller som vil være ulovlige transporter av avfall. Bestemmelsen virker å være inntatt i forordningen av pedagogiske grunner fordi forordningen i mange tilfeller kun referer til "illegal shipments".²⁹

2.3.4 Lovbruddets karakter

Med tanke på oppgavens problemstilling knyttet til sanksjonering er det nødvendig med en kort forklaring av hva utgjør et lovbrudd Som et utgangspunkt for dette må man forstå den

²⁶ Som nevnt ble eksportforbudet mot farlig avfall til sluttbehandling vedtatt i decision III/1. Denne trådte ikke i kraft før 5. Desember 2019 og fremgår av en fotnote til Baselkonvensjonens artikkel 4 at eksportforbudet skal inntas som artikkel 4A.

²⁷ Denne problematikken er adressert under punkt 1.5 om avgrensninger

²⁸ Se avfallsdirektivet vedlegg II A

²⁹ Se for eksempel transportforordningen artikkel 50 (1).

grunnleggende systematikken i miljølovgivningen. Generelt baseres miljølovgivningen gjennomgående på at det må gis foreligge informert forhåndssamtykke for at det skal gis tillatelse for eksempel eksport.³⁰ Slike regler gjelder også for avfallstransport.³¹

Ved eksport av EE-avfall skulle forsendelsen ha vært deklarerert som farlig avfall I i henhold til omfattende regler i avfallsforskriften kapittel 11.³² Hvis eksportøren hadde gitt opplysninger om hva forsendelsen faktisk inneholdt ville ikke tilsynsmyndighetene gitt samtykke til å eksportere avfallet siden dette strider med eksportforbudet i artikkel 34. I tilfellene oppgaven handler om er forsendelsene blitt godkjent fordi eksportør har oppgitt at forsendelsen inneholder noe annet enn EE-avfall som viser seg å være en grensekryssende forsendelse av avfall uten nødvendig samtykke eksport representerer derfor et lovbrudd.

2.3.5 Avfallsdefinisjonens problem

Avfallsdefinisjonen som følger av Avfallstransporforordningen er sentral for oppgavens problemstilling. I en straffesak må domstolen ta stilling til om overføringen som er blitt stanset og faktisk kan defineres som avfall etter gjeldende regelverk. Ordlyden i definisjonsbestemmelsene om både “waste” og “disposal” bærer preg av å være svært vage. På bakgrunn av ordlydsfortolkning av bestemmelsen kan man slå fast at “avfall” tolkes vidt. Dette er i tråd med forordningens mål om å legge seg på strengt beskyttelsesnivå.³³ Dette gjør det imidlertid vanskelig å gi konkrete holdepunkter for hva som i en konkret sak er avfall. Om eksport av for eksempel kjøleskap og PC-monitorene er ulovlig avhenger av om domstolen kan fastslå at det var avfall. Hvis forsendelsen ikke er avfall er utgangspunktet at det kan sendes “fritt”. De rettslige utfordringene knyttet til avfallsdefinisjonen er viet mer plass i kapittel 3 om sanksjonering av lovbrudd.

2.3.6 Forordningens bestemmelser om sanksjonering

Myndighetenes plikt til å fastsette regler for sanksjonering av ulovlig avfallstransport følger av forordningens artikkel 50 (1):

“Member States shall lay down the rules on penalties applicable for infringement of the provisions of this Regulation and shall take all measures necessary to ensure that they are implemented.”

³⁰ Se Bugge, innføring i internasjonal miljørett, side 84.

³¹ Transportforordningen artikkel 4

³² Avfallsforskriften kapittel 11 gjennomfører EU-kommisjonens avgjørelse 200/532/EF og direktiv 2008/98.

Disse gir lister for hva som er farlig avfall. Typiske forekomster av EE-avfall, som knuste pc-skjermer og defekte kjøleskap omfattes klart av disse listene

³³ 1013/2006/EF fortalens punkt 13

Forordningen sier ingenting om hva slags straffesanksjon dette skal være. Det er opp til statene selv å bestemme hvordan lovbrudd skal straffesanksjoneres. Etter en tolkning av bestemmelsens ordlyd er det nærliggende å slå fast at dette medfører en plikt til å sette av omfattende ressurser til både kontroll, etterforskning og straffesanksjonering av slike lovbrudd.

Statenes valg av virkemiddel ved straffesanksjonering må ses opp mot kravet sanksjonene skal være “effective, proportionate and dissuasive”. Innholdet i denne vurderingen og hvilken skjønnsmargin artikkel 50(1) gir statene har til å velge beskyttelsesnivå ved den konkrete sanksjon kommer jeg tilbake til i kapittel 3 og 4.

2.3.7 Miljøkriminalitetsdirektivet

I forbindelse med redegjørelsen for sanksjoneringsbestemmelsene som følger av transportforordningen er det viktig å merke seg direktiv nr. 2008/99/EF (heretter miljøkriminalitetsdirektivet). Miljøkriminalitetsdirektiv retter seg mot oppfølging av lovbrudd forskjellige deler på avfallsregelverket. Direktivet krever at ulike straffbare handlinger/unnlater i strid EU-rettens bestemmelser om miljøvern er straffbare i nasjonal rett. Det fremgår ikke av direktivet hvordan bestemmelsene skal anvendes og det er heller ingen krav til den rettslige håndheving. Det følger imidlertid av fortalens punkt 1 at man skal legge seg på et høyt beskyttelsesnivå. Direktivet er videre et minimumsdirektiv. Statene står fritt til å vedta straffebestemmelser utover det som følger av direktivet.³⁴ For oppgavens del er det verdt å merke seg artikkel 3 bokstav c i direktivet. Denne bestemmelsen påpeker at brudd på avfallsforskriften skal kunne straffesanksjoneres.

2.3.8 WEEE-direktivet

Transportforordningens regler om gjennomføring av kontroll er av overordnet karakter. Direktiv nr. 2012/19/EF (heretter WEEE-direktivet) gir mer materielle bestemmelser om hvilke krav som settes til gjennomføring kontroll av overføringer, og da spesielt kontroll av grensekryssende overføringer av EE-produkter som mistenkes å være EE-avfall. WEEE-direktivet er inntatt som vedlegg til EØS-avtalen.³⁵ Direktivet er inntatt som forskrift i norsk lov.³⁶

Bestemmelsene er egnet for inngående drøftelsene da det gir materielle regler for hvor hvordan kontrollene skal gjennomføres og når forurensningsmyndighetene kan stanse

³⁴ Jf. TFEU artikkel 175

³⁵ Se EØS-avtalen vedlegg XX nr. 32fa

³⁶ Jf. FOR-2015-12-16-1773

transport. Som redegjørelsen i kapittel 3 viser vil direktivet også være relevant for å peke på hvilke momenter som vektlegges i avfallsdefinisjonen.

Nedenfor belyses forholdet mellom WEEE-direktivet og transportforordningen. Deretter forklares noe av begrepsbruken i WEEE-direktivet. Videre følger en redegjørelse av hvilke krav direktivet stiller til hvordan kontrollene skal gjennomføres og hva som skal kontrolleres. Til slutt forklares hva som skal anses som en ulovlig overføring etter direktivet.

2.4 Nærmere om innholdet reglene for tilsyn- og kontroll etter WEEE-direktivet

Direktivets formål er å redusere mengden WEEE, sørge for materialgjenvinning og sikre forsvarlig håndtering miljøgifter som slippes ut.³⁷ Et ledd i dette er å sørge for kontroll med avfallet som eksporteres. Direktivet stiller omfattende krav til statenes gjenvinningsmål.³⁸ Som følge av dette må statene vise hvor mye WEEE de gjenvinner innenfor egne grenser og hvor mye avfall som gjenvinnes andre steder. For å kunne ta med eksporten av EE-avfall til gjenvinning i beregningen av statenes gjenvinningsmål må de sørge for at eksporten av WEEE foregår i tråd med transportforordningen. Dette skal blant annet kontrolleres ved å avdekke EE-avfall som er kamuflert som EE-produkter som sendes av EU. Rammedirektivet stiller derfor krav til fremleggelse av dokumentasjon på at produktene fungerer. Opprinnelig inneholdt ikke direktivet krav til slik fremlegging av dokumentasjon. Ved endringene som ble i gjort i direktiv 2012/19 EF følger det nå omfattende krav til kontroll av dokumentasjon. Disse materielle reglene skal jeg redegjøre for nærmere for under punkt 2.4.3.

2.4.1 Begrepsbruken i WEEE-direktivet

Med EEE menes elektrisk og elektronisk utstyr. Med WEEE menes elektrisk og EE-avfall. Disse forkortelsene vil bli anvendt i den videre fremstillingen av direktivet. Definisjonen av begrepene “waste” og “illegal shipments” følger de samme definisjonene som i transportforordningen.

2.4.2 Gjennomføring av tilsyn

Utgangspunktet for gjennomføring av tilsyn følger av WEEE-direktivet Artikkel 23 (1) og har følgende ordlyd:

“Member States shall carry out appropriate inspections and monitoring to verify the proper implementation of this Directive”

³⁷ WEEE-direktivet, se fortalen punkt 6.

³⁸ WEEE-direktivet artikkel 7

Bestemmelsen omfatter kontroll av ulovlig avfallstransport i samsvar med transportforordningen. Dette fremgår av WEEE-direktivet artikkel 23 (1b)

Eksport av EEE er derimot lovlig. Ved mistanke om at overføringer av EEE egentlig er WEEE skal overføringer kontrolleres i samsvar med minstekravene i vedlegg VI til direktivet. Bestemmelsen sier ingenting om hvilke vilkår som må være oppfylt for at det for at en forsendelse skal oppfattes som mistenkelig. Dette virker å være opp til myndighetenes egne vurderinger.

Hva som ligger i “appropriate inspections and monitoring” i artikkel 23 (1) er i seg vanskelig å tyde. Kontrollene skal imidlertid gjøres i samsvar med forordning transportforordningen. Ser vi til denne forordningens artikkel 50 (4b) om gjennomføring av kontroll av forsendelser står det at kontrollene skal være hensiktsmessige og innebære fysisk kontroll der dette er relevant. Dokumentasjonen som følger forsendelsen skal også kontrolleres. På bakgrunn av bestemmelsens ordlyd er det nærliggende å si at dette medfører en plikt for medlemsstatene til å alltid kontrollere dokumentasjon og ha et sterkt incentiv til å gjennomføre fysisk kontroll ved mistanke.

2.4.3 Krav til forsendelsene

Nevnte vedlegg VI pålegger eksportør å fremlegge egnet dokumentasjon på at EE-produktene som skal eksporteres ikke er EE-avfall. Dette vedlegget stiller en rekke krav til dokumentasjon av blant annet produktenes funksjon, produksjonsår og hvilke produkter forsendelsen inneholder. I tillegg skal forsendelsen med produktene være forsvarlig emballert. Dette skal klargjøre om forsendelsen faktisk inneholder EEE og ikke WEEE. Med andre ord kan man si at kravene til dokumentasjon er en regel om opphørsfasen til avfall. Hvis man for eksempel skal eksportere brukte datamaskiner som er blitt reparert og som nå fungerer, så må man dokumentere dette tilstrekkelig. Det er avfallsbesitteren, altså eksportøren, som har ansvar for å fremlegge denne slik dokumentasjon.³⁹

Hvis det ikke foreligger tilstrekkelig bevis og lasten ikke er tilstrekkelig sikret skal myndighetene anse forsendelsen som en forsendelse av avfall og forutsette at det foreligger en ulovlig overføring jf. Artikkel 2 nr. 35 bokstav f. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at det foreligger en ulovlig overføring som kan straffeforfølges. Hva som utgjør en ulovlig overføring som kan straffeforfølges er i sentrum av oppgavens problemstilling og vies mer plass i kapittelet 3 om straffesanksjonering.

³⁹ WEEE-direktivets vedlegg VI punkt 5

WEEE-direktivets bestemmelser finner vi igjen i avfallsforskriften § 1-24. Denne bestemmelsen legger opp til at slik dokumentasjon må følge med alle forsendelser av EE-produkter. En grundigere redegjørelse for rettsreglene i avfallsforskriften § 1-24 vil følge av punkt 2.5.3

2.4.4 Revised correspondent's guidelines No. 1

Revised correspondent's guidelines No. 1 er retningslinjer for å avgjøre forskjellen mellom EEE og WEEE. Retningslinjene kan anvendes av myndighetene i vurdering av om noe er avfall.⁴⁰ Punkt 2 i retningslinjene indikerer når EEE i realiteten er WEEE. Retningslinjene kodifiserer EU-rettens praksis på området. Dette vil gi veiledning til tilsynsmyndighetene for hvilke krav som stilles til funksjonstesting av produktene. Det er viktig å merke seg punkt 1.5 som sier at hva som er avfall i en konkret sak endelig er en sak for domstolen. Retningslinjenes innhold er utførlig redegjort for under punkt 3.5.

2.5 Gjennomføring i norsk rett

2.5.1 Innledning

I det følgende gis det kort presentasjon av reglene som regulerer ulovlig avfallstransport i norsk rett. Fastleggelsen av innholdet i disse reglene vil være gjenstand for en mer omfattende redegjørelse i kapittel 3 og 4.

2.5.2 forurensningsloven

Det er først og fremst forurensningsloven som utgjør de rettslige rammene for håndtering av avfall og sanksjonering av lovbrudd i norsk rett. Loven definerer avfall i § 27:

«Med avfall menes løse gjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er pliktet til å kassere»⁴¹

Videre gir den bestemmelser overordnede bestemmelser om håndtering av avfall i §§ 30-33. Straffebestemmelsen knyttet til brudd på transportforordningen følger av forurensningsloven § 79 tredje ledd. De mer materielle reglene knyttet til ulovlig avfallstransport fremgår av avfallsforskriften.

⁴⁰ Jf. Revised correspondent's guidelines No 1 punkt 1 bokstav c

⁴¹ Definisjonen er videre presisert i avfallsforskriften § 13-1 jf. forurensningsloven § 27 fjerde ledd.

Fastleggningen av straffebestemmelsens innhold vil følge av kapittel 3. Jeg går derfor ikke videre inn på denne bestemmelsen her.

Videre er det i forurensningsloven § 80 vedtatt regler om at forurensningsmyndighetene kan innføre regler om overtredelsesgebyr i forskrift. Slike regler kan innføre forbrudd på transportforordningen jf. forurensningsloven § 80 bokstav l. Hva dette vil innebære redegjøres for under punkt 3.8.

2.5.3 Avfallsforskriften

Transportforordningen ble innlemmet som et vedlegg til EØS-avtalen ved EØS-komitébeslutning nr. 073/2008 og er gjennomført i norsk rett. Hele forordningen er inntatt i kapittel 13 i avfallsforskriften gjennom henvisning. Forordningen er siden vedtakelsen endret flere ganger. Disse endringene er blitt inntatt i EØS-avtalen fortløpende og gjennomført i samme kapittel. Vurderingen av statenes forpliktelser til å gjennomføre kontrollere og hva som er brudd på reglene om avfallstransport må derfor ta utgangspunkt i forordningens bestemmelser.

WEEE-direktivets bestemmelser for kontroll av EE-produkter er gjennomført i norsk rett gjennomført avfallsforskriften § 1-24 gjennom forskrift 16. des 2015 nr. 1772 og trådte i kraft 1. januar 2016.

WEEE-direktivet vil være viktige tolkningskilder for å vise hva som ligger i kravene avfallsforskriften § 1-24 stiller. Det norske bestemmelsene som gjennomfører det EU-rettslige regelverket er knyttet svært tett opp til ordlyden i både forordningen og direktivet, noe som underbygger en slik tolkning.⁴²

2.6 Det rettslige forholdet mellom Miljødirektoratet og tolletaten

2.6.1 Innledning

Brennpunktdokumentaren viser at myndigheten til å kontrollere overføringer av EE-produkter er fordelt mellom både Miljødirektoratet og tolletaten. Det blir imidlertid ikke sagt noe mer om det rettslige forholdet mellom de to organene. På bakgrunn av det som er redegjort for om kontroll av eksport av EE-avfall under punkt 2.4 foreligger det en plikt til å gjennomføre dokumentasjonskontroll og fysiske kontroller i visse tilfeller. Det er virker å være flere utfordrende sider ved gjennomføring av kontroll for eksempel når biler som skal eksporteres er låst og har tildekkede vinduer. Dette reiser spørsmål om det er noen juridiske problemstillinger knyttet til gjennomføringen av kontroll etter det norske regelverket. Derfor

⁴² Se EØS-avtalen artikkel 3 og 6.

gis det i det følgende en kort redegjørelse for det rettslige forholdet mellom disse Miljødirektoratet og tolletaten. Det redegjøres også for tolletatens kontrollhjemler.

2.6.2 Ansvar for gjennomføring av kontroll

Det klare utgangspunktet er at Miljødirektoratet er ansvarlig myndighet for å implementere bestemmelsene som følger av transportforordningen.⁴³ Denne myndigheten innebærer blant annet tilsyn og kontroll av overføringer.⁴⁴ Tolletaten har også rettslig kompetanse til å kontrollere overholdelsen av regelverket.⁴⁵

For å få mer innsikt i hvilket samarbeid som praktiseres mellom Miljødirektoratet og tolletaten henvendte jeg meg til Miljødirektoratet med spørsmål om hva slags samarbeid som foreligger mellom de to instansene. I svaret fra Miljødirektoratets saksbehandler stod det at “Miljødirektoratet og tolletaten har imidlertid utstrakt samarbeid. Under tolletaten sine kontroller kan Miljødirektoratet enten veilede tollerne, eller avtale med tollerne at vi tar over oppfølgingen i enkeltsaker dersom Miljødirektoratets virkemidler kan være mer hensiktsmessige å benytte enn tolletaten sine virkemidler”.

Miljødirektoratets virkemidler, som det siktes til i svaret, innebærer blant annet at Miljødirektoratet kan gjøre vedtak i enkeltsaker jf. avfallsforskriften § 13-2. Hva disse vedtakene kan innebære redegjøres senere i avhandlingen.

2.6.3 Tolletatens kontrollhjemler.

En av tollmyndighetenes oppgaver er å kontrollere vareførselen fra tollområdet og sørge for at bestemmelser om vareførselen blir overholdt jf. Tolloven § 1-5 bokstav c.

Lovens forarbeider bemerker at dette gjelder for både lovbestemmelser som følger av Tolloven selv og annen lovgivning.⁴⁶ Forarbeidene presiserer at dette innebærer kontroll av utførselsrestriksjoner i henhold til eksportlovgivning.⁴⁷ Det er på det rene at dette innebærer reglene om kontroll av avfallstransport.

Videre følger de alminnelige bestemmelsene om tollkontroll av Tollovens kapittel 13. Det følger av § 13-3 bokstav a at tollmyndighetene stans og undersøke "ethvert annet transportmiddel som er underveis til eller fra grensen for tollområdet". Denne bestemmelsen gjør at vareførsel med kjøretøy omfattes av tollmyndighetenes kontroll av vareførsel. Videre

⁴³ Jf. Avfallsforskriften § 13-2 jf. Transportforordningen artikkel 53

⁴⁴ Jf. transportforordningen artikkel 50 (4a)

⁴⁵ Tolloven § 1-5 bokstav c

⁴⁶ Ot.prp.nr.58 (2006-2007) s. 34

⁴⁷ Ibid. s. 34

kan tolletaten etter bestemmelsens annet ledd kan “treffe de tiltak som anses nødvendige for gjennomføring av kontrollen” av slike kjøretøy.

Hvilke fysiske tiltak som kan inngå i slik kontroll av vareførsel følger av avfallsforskriften § 13-3-1. Av denne bestemmelsen fremgår det at slik kontroll “kan omfatte demontering av kontrollobjekter, midlertidig tilegnelse av transportmidlers nøkler, flytting av kontrollobjekter til egnet kontrollfasilitet, gjennomlysning av transportmidler og bagasje”. Dette peker på at det ikke svakheter i regelverket om de faktiske kontrolltiltakene som vanskeliggjør at kontroller kan gjennomføres.

I annet ledd presiseres det at tolletaten selv gjør vurderingene av hva som anses nødvendige for å gjennomføre kontrollen. Hva som er nødvendig må ses opp mot pliktene som følger transportforordningens nr. 50 (4). Forordningens høye beskyttelsesnivå må også tas i betraktning.⁴⁸ Videre må også avfallsforskriftens krav om fremleggelse av dokumentasjon ved all eksport av EE-produkter nevnes. Dette taler for at det alltid skal foretas dokumentkontroll og fysisk kontroll i mange tilfeller vil være nødvendig.

2.6.4 Oppsummering av kapittel 2 med tanke på den videre fremstilling

For at leseren skal kunne følge den videre fremstillingen på best mulig måte gis det nå en kort oppsummering av hjemmelsrekken for kontroll og sanksjonering av ulovlig avfallstransport.

Eksportforbudet i Baselkonvensjonen er ratifisert gjennom transportforordningen. Det er artikkel 34 i transportforordningen som kommer til anvendelse på den formen for eksport som oppgaven gjelder. Transportforordningen er gjennomført i norsk rett gjennom avfallsforskriften kap. 13. WEEE-direktivet setter krav til kontroll av forsendelser i henhold til transportforordningen. Avfallsforskriften § 1-24 gjennomfører deler av direktivet i norsk rett.

Som et ledd i få samtykke til eksport av EE-produkter må eksportør oppfylle kravene i avfallsforskriften § 1-24. Hvis ikke anses forsendelsen for å være avfall og brudd på transportforordningen.⁴⁹ Tilsynsmyndighetene kan da ilegge forvaltningsmessige reaksjoner. Revised correspondent’s guidelines No. 1 gir holdepunkter for hva som er tilstrekkelig funksjonstesting av produktene.⁵⁰

⁴⁸ Forordning nr. 1013/2006/EF fortalens punkt 10

⁴⁹Jf. Transportforordningen artikkel 2 nr. 35 bokstav f

⁵⁰ Se mer om disse retningslinjene under punkt 3.5

Brudd på transportforordningens kan straffes etter forurensningsloven § 79 tredje ledd. Her må både de objektive og subjektive straffbarhetsvilkårene være oppfylt. Sentralt for denne vurderingen er hvordan domstolen kan konkludere med at det faktisk var en forsendelse av avfall etter en tolkning av avfallsdefinisjonen som følger av transportforordningen.⁵¹

3 Sanksjonering av lovbrudd

3.1 Innledning

Temaet for dette kapitlet er det rettslige utfordringene med å straffesanksjonere ulovlig avfallstransport etter gjeldende rett. Innledningsvis i dette kapitlet rettes søkelyset mot hvilke plikter myndighetene har til å straffeforfølge lovbrudd etter våre internasjonale forpliktelser. Deretter skal jeg gi en mer inngående redegjørelse for fastleggelsen av innholdet i de norske reglene og de rettslige utfordringene knyttet til straffeforfølgelse.

I arbeidet med å kartlegge myndighetenes oppfølging av straffesanksjonering av de lovbruddene Brennpunktdokumentaren viser henvendte jeg meg til Miljødirektoratet med spørsmål om anmeldelser av slike lovbrudd. I sitt svar uttaler Miljødirektoratet saksbehandler at de aldri har anmeldt forsøk på ulovlig transport av EE-avfall som dokumentaren omhandler.⁵² Det har kun vært én sak oppe for norske domstoler som gjaldt brudd på transportforordningen og den gjaldt en annen, men lignende form for ulovlig avfallstransport.⁵³ Det virker åpenbart at det begås lovbrudd som ikke får konsekvenser. Det er da naturlig å spørre seg om dette bare er på grunn av manglende ressurser eller om det er rettslige utfordringer ved å straffe.

3.2 Utgangspunkt etter internasjonal rett

Både Baselkonvensjonen og transportforordningen pålegger myndighetene å innføre regler for straffesanksjonering av lovbrudd. Det er opp til hver enkelt stat å utforme et regelverk for de konkrete sanksjoneringsbestemmelsene.⁵⁴ Som nevnt under punkt 2.3.7 pålegger også miljøkriminalitetsdirektivet å vedta regler om straffesanksjonering for visse brudd på miljøvernlovgivningen i EU jf. artikkel 3 bokstav c. Det påpekes i direktivets artikkel 4 at brudd på transportforordningen skal kunne straffesanksjoneres.

⁵¹ Jf. Avfallsdirektivet artikkel 3 (1)

⁵² Dette følger av korrespondanse jeg har hatt med Miljødirektoratets postmottak over mail.

⁵³ Se TOSLO-2012-199468, denne saken gjaldt en transport hvor avfallet var ment for gjenvinning.

Baselkonvensjonen pålegger statene å kriminalisere brudd på konvensjonen. Dette er et signal om at slike lovbrudd burde straffesanksjoneres. Det følger videre av artikkel 50 (1) i transportforordningen at “alle nødvendige tiltak” skal gjøres for å sanksjonere slike lovbrudd. Etter bestemmelsens ordlyd er det nærliggende å si at dette medfører en plikt til å sette av ressurser til å etterforske og straffesanksjonere slike lovbrudd.

3.3 Skille mellom forvaltningsmessige reaksjoner og straffesanksjonering

For å få mer innsikt i utfordringen med avfallsdefinisjonen er det viktig å merke seg skille mellom forvaltningsmessige reaksjoner og straffesanksjonering av ulovlig avfallstransport. Ved at tilsynsmyndighetene oppdager et lovbrudd og gir pålegg om å gjenopprette lovlig tilstand er dette en forvaltningsrettslig reaksjon. Dette skiller seg tydelig fra straffesanksjonering. I det følgende gis en kort, men viktig redegjørelse for forskjellen på hvordan tilsynsmyndighetene og domstolene kan komme til at det foreligger et brudd på transportforordningen.

For å forklare dette tar vi utgangspunkt i følgende eksempel:

En eksportør fyller en bil full av brukte gamle kjøleskap og forsøker å eksportere dette til Nigeria. Eksportøren deklarerer ikke produktene som avfall. Bilen undersøkes av tolletaten som finner at flere av produktene ikke fungerer og ikke er emballert forsvarlig. Spørsmålet er her om dette strider mot eksportforbudet i transportforordningen artikkel 34.

I forurensningsloven § 27 er det gitt en norskspråklig avfallsdefinisjon med følgende ordlyd: “Med avfall menes løsøre, gjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere”. Forurensningsloven § 27 anses å være i samsvar med definisjonen som følger av transportforordningen. Definisjonsbestemmelsene kan ikke sies å gi konkrete holdepunkter for hva som i et konkret tilfelle vil være avfall.

Forurensningsmyndigheten kan imidlertid presisere hva som regnes som avfall jf. forurensningsloven § 27 fjerde ledd

Transportforordningen definerer avfall som “any substance or object which the holder discards or intends or is required to discard;”. Som nevnt gjelder transportforordningen som norsk lov jf. Avfallsforskriften § 13-1. Ved tolkningen av hva som er avfall må man derfor ta utgangspunkt i denne ordlyden i denne bestemmelsen.

En slik presisering kan til en viss grad utledes av avfallsforskriften § 1-24. For å kontrollere at eksport av brukte EE-produkter på vei ut av EU ikke er avfall må overføringen stiller

bestemmelsen omfattende krav til dokumentasjon av funksjonstesting og emballering av gjenstandene.⁵⁵

Hvis dokumentasjonen som følger med produktene er tilstrekkelig for å si at produktene ikke er avfall og produktene er forsvarlig emballert er forsendelsen lovlig. Det er eksportør som må sørge for at det blir gjennomført slik funksjonstesting og at han kan fremlegge tilstrekkelig dokumentasjon på dette.⁵⁶ En problemstilling knyttet til avfallsforskriften § 1-24 er at bestemmelsen etter ordlyden ikke sier noe om utdypende om hva som vil være tilstrekkelig dokumentasjon av produktenes funksjon. Retningslinjene som er nevnt under punkt 2.4.4 og som redegjøres for ytterligere under punkt 3.5 vil imidlertid kunne fastlegge innholdet i hvilke krav som stilles til funksjonstesting.

Hvis dokumentasjonskravene ikke er oppfylt og det mistenkes at forsendelsen er avfall skal tilsynsmyndighetene anse forsendelsen som avfall og som et brudd på transportforordningen jf. transportforordningen artikkel 50 (4b).

Ved brudd kan forurensningsmyndighetene gi pålegg om levering til lovlig avfallsmottak. Dette skjer i medhold av forurensningsloven § 32 tredje ledd jf. § 31 annet ledd. Det kan også fattes vedtak om tvangsmulkt i henhold til de samme bestemmelsene jf. Forurensningsloven § 73. Dette fattes gjennom enkeltvedtak jf. Avfallsforskriften § 13-2. Dette er imidlertid ikke straffesanksjonering. Spørsmålet om slik tvangsmulkt er å regne som straff etter EMK artikkel 7 har vært diskutert i Rt. 2015 s. 791. I dommen kommer de klart frem til at hensynene bak tvangsmulkt skiller seg fra hensynene bak straffesanksjoner og at tvangsmulkt ikke er straff etter EMK artikkel 7.⁵⁷

Etter dagens regelverk er det altså tilstrekkelig for tilsynsmyndighetene å “anse” en overføring for å være avfall for å stanse en overføring og ilegge administrative reaksjoner. Etter ordlyden er dette imidlertid ikke nok til domstolen kan fastslå at det har forsendelsen var avfall.⁵⁸ Som den videre fremstillingen viser kan dette føre til rettslige utfordringer med straffesanksjonering.

⁵⁵ Avfallsforskriften er i samsvar med transportforordningen artikkel 50 (4a) og WEEE-direktivet artikkel 23 om kontroll av forsendelser av EE-produkter.

⁵⁶ Det har vært reist noen spørsmål om at det ikke fremgår av avfallsforskriften § 1-24 hvem som skal gjennomføre funksjonstesting. Det fremgår klart av Vedlegg VI nr. 1 i WEEE-direktivet at det er eksportør som må fremlegge slik dokumentasjon.

⁵⁷ Dette konstateres også av forarbeidene bak bestemmelsene om overtredelsesgebyr, se Prop. 77 L (2018-2019) s. 13.

⁵⁸ Dette slås også fast i Revised Guidelines No. 1 punkt 1.5

3.4 Straff etter forurensningsloven § 79 tredje ledd

Ved straffesanksjonering av lovbrudd stilles det andre krav enn ved forvaltningsmessige reaksjoner. Utgangspunktet for straff etter norsk lov er at det må ha blitt begått en handling som omfattes av en straffebed. Både de objektive subjektive straffbarhetsvilkårene som følger av straffebestemmelsen må være oppfylt. I det følgende gis det først en mer overordnet redegjørelse for forurensningsloven § 79 tredje ledd. Deretter redegjøres det for vilkårene for straff for ulovlig avfallstransport. Hovedspørsmålet i oppgaven drøftes nærmere under punkt 3.5.

Det følger av forurensningsloven § 79 tredje ledd at:

«Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt innfører eller utfører avfall i strid med bestemmelser om grensekryssende forsendelse av avfall i forskrift etter §§ 31-32.

Bestemmelsen ble tilføyd ved endringslov 29. aug. 2014 nr. 62 og trådte i kraft november 2014. Lovendringen representerte en heving av tidligere straffebestemmelse. En lignende bestemmelse sanksjoneringsbestemmelse finner vi i forurensningsloven § 78 annet ledd. Denne kommer imidlertid ikke til anvendelse for grensekryssende avfallstransport da § 79 tredje ledd går foran som *lex specialis*.

Det finnes også en straffebestemmelse om bøter i avfallsforskriften § 19-7. Denne kommer kun til anvendelse “hvis forholdet ikke omfattes av strengere straffebestemmelser”.

Bestemmelsen er en generell regel som omfavner flere forhold i avfallsforskriften.

Bestemmelsene i § 79 tredje ledd gjelder derimot spesifikt for brudd på transportforordningen og kommer derfor til anvendelse. forurensningsloven § 79 tredje ledd er en også en strengere straffebestemmelse enn den som følger av avfallsforskriften § 19-7

I forarbeidene til § 79 tredje ledd ble det påpekt at den tidligere strafferammen harmoniserte dårlig med hensynet bak regelverket for grensekryssende transport. Den lave strafferammen var ikke en forholdsmessig reaksjon sett opp mot alvorligheten av slike lovbrudd.

Det lå også en rekke praktiske hensyn bak heving av strafferammen. En særlig viktig virkning av den hevede strafferammen var at også forsøk ble gjort straffbart. Den tidligere ga bare hjemmel til å straffe med bøter. Dette gjorde at myndighetene ikke hadde effektive sanksjonsmidler. Eksport av EE-avfall som ble stanset før den krysset grensen ikke var en

fullbyrdelse av ulovlig eksport.⁵⁹ Ved hevingen fikk også myndighetene tilgang til flere av straffeprosesslovens tvangsmidler. Dette var ønskelig for å kunne etterforske handlingsforløpet ved ulovlig eksport nærmere.⁶⁰

Vilkårene for at straffebestemmelsen i forurensningsloven § 79 tredje ledd skal komme til anvendelse er fullbyrdelse eller forsøk på ulovlig eksport jf. transportforordningens artikkel 2 nr. 35. I denne oppgaven fokuserer jeg på artikkel 2 nr. 35 bokstav f i transportforordningen som gjelder brudd på artikkel 34 i transportforordningen.⁶¹ Den ulovlige overføringen må være utført enten med forsett eller uaktsomhet. Dette betyr at det kan foreligge ulovlig eksport, men at det ikke kan straffes som følge av at de subjektive straffbarhetsvilkårene ikke er oppfylt. I det følgende redegjøres det først for om straffbarhetsvilkårene vil være oppfylt i dette ved slik eksport.

I domstolenes vurdering av om de objektive straffbarhetsvilkåret er oppfylt må de ta stilling til om det faktisk har skjedd en fullbyrdelse av eller forsøk på eksport av avfall ut av EU.⁶² Jeg bemerker her at det beviskravet i rettsanvendelsesspørsmål ikke er det samme som for beviskravet knyttet til utførelsen av handlingen. Hvis en eksportør ikke evner å fremlegge dokumentasjon i henhold til avfallsforskriften § 1-24 kan dette ses på som en presumpsjonsregel for at overføringen inneholder EE- avfall, men dette er etter ordlyden i transportforordningen ikke tilstrekkelig til å straffesanksjonere eksportøren.

Avfallsdefinisjonen er kjernen i problematikken med å straffesanksjonere lovbrudd på dette rettsområdet. Definisjonsbestemmelsen reiser en del problemstillinger knyttet til domstolenes vurdering av hver enkelt sak. Avfall er som nevnt definert i transportforordningen som:

«‘waste’ means any substance or object which the holder discards or intends or is required to discard»

Definisjonen har en vag ordlyd. Dette er fordi den skal tolkes vidt. Det kan imidlertid argumenteres for at den vage ordlyden fører til at det ikke er klare holdepunkter i gjeldende rett for hva som defineres som avfall. I mangelen på slike holdepunkter vil avfall være et relativt begrep. Det åpenbart at det som betraktes som EE-avfall i Norge kan tenkes å være brukbare produkter i Afrikanske land hvor det gjennomgående er en lavere standard for elektronikk. Det kan også tenkes at eksportør kan argumentere for at han ikke har kassert eller

⁵⁹ Prop. 67 L (2013-2014) s. 6

⁶⁰ Ibid. s. 2

⁶¹ Se punkt 2.3.2

⁶² Revised correspondents guidelines No. 1 punkt 4.2 nr. 35

hatt til hensikt å kassere så lenge man kan vise til at noen ønsker produktene for og at produktene har en økonomisk verdi. I lys av disse betraktningene redegjøres det i kommende punkt for hvilke momenter som er blitt vektlagt for å avgjøre om noe er avfall i nasjonal rettspraksis og i EU-domstolen.

3.5 Momenter i avfallsvurderingen

Innledningsvis er det hensiktsmessig å trekke frem noen av de bærende hensynene transportforordningen. Dette vil kunne gi oss en pekepinn på hvilke krav man skal stille til avfallsdefinisjonens klarhet.

Et av formålene til transportforordningen å forhindre eksport av EE-avfall til sluttbehandling ut av EU. Et ledd i dette er blant annet å sørge for kontroll med avfallet.⁶³ Dette skal føre til et incentiv til å behandle avfall på korrekt måte og minske volumet av ulovlig avfallstransport. Dette er bakgrunnen for de gjennomgående strenge reglene til dokumentasjon og klassifikasjon av forsendelsene. Som det fremgår av redegjørelsen for kontroll av denne dokumentasjonen vil manglende dokumentasjon være avgjørende for om noe skal anses som avfall. I det som følger av den kommende redegjørelsen skal vi se hvordan mangel på slik dokumentasjon også vil få betydning for domstolenes vurdering av om det faktisk forelå en forsendelse av avfall.

3.5.1 Nasjonal rettspraksis

Spørsmålet om avfallsdefinisjonen er i liten grad berørt i norsk rett. TOSLO-2012-199468 er den eneste saken som har vært oppe for norske domstoler. Saken gjaldt eksport av et stort antall pc-skjermer ment for gjenvinning i Asia. Produktene var ikke deklarerert som avfall. Tiltale ble i denne saken dømt for eksport av avfall til gjenvinning i strid med artikkel 36 i transportforordningen.

Ifølge tiltalen inneholdt forsendelsen farlig avfall og skulle vært deklarerert. Eksport av farlig avfall til gjenvinning ut av OECD-området er ulovlig jf. transportforordningen artikkel 36. Dette er en litt annen bestemmelse enn transportforordningens artikkel 34, men avfallsdefinisjonen er den samme. Dommen er derfor relevant for oppgavens problemstilling. Tiltalte bestred her at varene skulle vært deklarerert siden han mente det ikke var avfall. Førstvoterende kom i dette tilfelle at det var klart at pc-skjermene var avfall og at transporten falt innenfor eksportforbudet i transportforordningens artikkel 36.

⁶³ 2006/2013 artikkel 1

I denne saken ble det lagt avgjørende vekt på Revised Correspondent's guidelines No. 1 (heretter retningslinjene i innværende punkt). Retningslinjene er tidligere nevnt under punkt 2.5.4.

Det presiseres i retningslinjenes punkt 2 at man ved vurderingen av om noe er avfall eller ikke må vurdere alle faktiske omstendigheter rundt hver enkelt sak for å avgjøre om det er avfall. Likevel påpekes det at visse karakteristikk ved brukte EE-produkter indikerer om det er avfall eller ikke. Retningslinjene påpeker under punkt 2.2 at det skal stilles omfattende krav til dokumentasjon ved forsendelser av EE-produkter og at myndighetene ved mistanke kan kreve fremleggelse av dokumentasjon på at produktene ikke er avfall.

I tingsrettsdommen ser de på momentene under punkt 2.1 i retningslinjene som indikerer at EEE egentlig er WEEE (Retningslinjene har samme begrepsbruk som WEEE-direktivet). På bakgrunn av dette kommer domstolen til at produktene klart falt innunder flere av kjennetegnene ved avfallet som var listet opp i retningslinjene. Domstolen trekker frem at mange av produktene helt tydelig ikke kunne brukes på grunn av knuste skjermer og avkuttete ledninger og lignende.

På bakgrunn av produktenes tilstand konkluderer domstolen med at det var klart at det forelå en forsendelse av avfall som var omfattet av eksportforbudet i transportforordningen. Dommen går ikke videre inn på andre momenter i avfallsvurderingen da tingenes forfatning var tilstrekkelig til at domstolene konkluderte med at dette var en forsendelse av avfall. Saken gjaldt et tilfelle hvor det var nokså åpenbart at produktene ikke kunne brukes uten å måtte gjennomgå en form for gjenvinning. Derfor var dette en forsendelse av farlig avfall til gjenvinning og medførte et brudd på transportforordningen artikkel 36.

I den foreliggende saken kom domstolen relativt enkelt til at det foreligger en forsendelse av avfall etter å ha vurdert den pc-skjermene opp mot retningslinjene. I andre tenkte situasjoner kan det foreligge langt større tvil om de elektroniske produktene er avfall og dette vil kreve en langt mer omfattende vurdering av de faktiske forholdene. Dette kommer jeg tilbake til under punkt 3.5.

Siden dette er en Tingrettsdom må den i et rettskildeperspektiv tillegges begrenset vekt. Dommen ble også avsagt før strafferammen for slike straffebud ble hevet og dommen har derfor lite interesse ved vurderingen av straffeutmålingen for slike lovbrudd. Jeg anser det likevel som hensiktsmessig å trekke frem denne domsavsigelsen da den viser at domstolene legger betydelig vekt på retningslinjene som er gitt av EU i avgjørelsen av om noe er avfall. Disse retningslinjene retter seg i stor grad mot produktenes funksjon. Dette taler for at man

ved å se på disse retningslinjene kan skaffe seg en nokså god oppfatning av hvilke krav som stilles til produktenes funksjon ved eksport.

3.5.2 EU-domstolens praksis

Problematikken med avfallsdefinisjonen belyses i Case C-624/17 (SC total waste recycling). Sakens parter var elektronikkselskapet Tronex og Nederland. Tronex hadde stevnet Nederland inn for EU-domstolen for brudd på EU-regelverket.

Twisten stod om en forsendelse av brukte EE-produkter i realiteten var en forsendelse av avfall. Forsendelsen var ikke deklartert som avfall.

Elektronikkselskapet Tronex var i nederlandske domstoler dømt for å ha forsøkt å sende avfall til Tanzania. Det gjaldt produkter i forskjellig forfatning. Produktene var av forskjellige grunner returnert av kjøper. De fleste var pakket i originalemballasje, mens enkelte ikke var det. Enkelte av produktene fungerte, noen var defekte. Tronex kunne vise til at produktene var solgt til en tredjepart i Tanzania. Spørsmålet som EU-retten ble bedt om å besvare var om EE-produkter som var returnert av kjøper og deretter sendt til afrikanske land med hensikt å selge dem var avfall eller ikke.

EU-domstolen slår fast at spørsmålet om noe er avfall hovedsakelig er en vurdering av eksportørens faktiske handlinger, herunder om han har hatt til hensikt å kvitte seg med produktene. I den foreliggende saken går EU-domstolen en bred vurdering av selskapets handlinger. I domstolens vurdering vektlegges hvor mye produktene solgt for og tilstanden til produktene. Dette viser at i tvilstilfeller må domstolene få omfattende til verks.

Innledningsvis legger domstolene til grunn at avfallsvurderingen må ses i lys av det høye beskyttelsesnivået på miljølovgivningens område og avfallsdefinisjonen ikke skal tolkes innskrenkende. Videre påpeker dommen at avfallsvurderingen må gjøres i lys av formålene til transportforordningen og at et sentralt hensyn er at forordningens effektivitet ikke skal svekkes.⁶⁴

Under punkt 19 kommer en viktig bemerkning. Der påpeker EU-domstolen at “discard” (kassere) innebærer både sluttbehandling og gjenvinning. Dette betyr at hvis eksportør har andre planer enn videresalg for direkte videre bruk er det må det betegnes som “kassering”.

Domstolen gjør en bred vurdering av om Tronex har kassert produktene. Disse vurderinger følger av premiss 34-38 i domsavsigelsen. Et fremtredende moment i denne vurderingen var

⁶⁴ Se Case C-624/17 punkt 18 og 20

om produktene har medfører en for byrde Tronex. I vurderingen av hva som ligger i “byrde” så vektlegger domstolen det om det var sannsynlig at den som har produktene ønsket å kvitte seg med det på en måte som kan skade miljøet.⁶⁵ På bakgrunn av dette er det viktig om produktene kan bli brukt uten å gå gjennom en form for gjenvinning. Hvis dette besvares bekræftende vil dette tale for at produktene ikke er avfall. Domstolen presiserer at dette fordrer at løsørestanden med sikkerhet vil bli brukt ut noen form for gjenvinning. Videre vurderer domstolen om tingen har en økonomisk verdi. Dette skal tale for at det skal anses som et produkt.

I dette saksforholdet hadde varene blitt returnert av kjøper. Domstolen påpeker at dette i seg selv kan tilsi at produktene medførte en byrde for selskapet og at dette er en indikasjon på at de hadde til hensikt å kassere produktene. Noen av produktene var fortsatt i originalemballasjen, mens andre produkter tydelig var defekte. Her påpeker domstolen at noe av forsendelsen vil kunne være produkter, selv om noe av forsendelsen viser seg å være avfall. Domstolen åpner også for at produktene kan anses som produkter, selv om de er defekte, hvis de kan brukes uten reparasjon. Hvis det med sikkerhet kan sies at produktene kan brukes trekker dette mot at det skal anses som en forsendelse av produkter.⁶⁶

I forlengelsen av dette peker domstolen på at hvis man ønsker å selge produktene for direkte videre bruk så foreligger det et incentiv til å vedlegge dokumentasjon på produktene funksjon. Manglende dokumentasjon vil her være en indikasjon på at produktene representerer en byrde for den som har det og at eksportøren derfor har hatt til hensikt å kvitte seg med produktene.

Domstolen konkluderer etter disse vurderingene med at forsendelsen av produktene som hadde blitt returnert av kjøper av forskjellige grunner var en forsendelse av avfall etter transportforordningen artikkel 2 nr. 1, lest i sammenheng med artikkel 3 nr. 1 i rammedirektiv 2008/98/EF.

Oppsummeringsvis viser dommen at det skal svært lite til å konkludere med at noe er avfall. Dette er begrunnet i kontrollhensynene som følger av transportforordningen. Det er på det rene at samtlige forhold i den konkrete saken skal tas i betraktning. Likevel er det tydelig at kontrollhensynene veier klart tyngst i denne vurderingen og at manglende dokumentasjon kan vektlegges. Dette taler for at det i norsk rett vil være mulig å konkludere EE-produkter faktisk var EE-avfall på bakgrunn av manglende dokumentasjon.

⁶⁵ Se Case C-624/17 premiss 21 og 22.

⁶⁶ Se Case C-624/17 premiss 34-38

Videre er det verdt å kort trekke frem C-487/14 (SC Total Waste Recycling). Saken gjaldt en forsendelse av avfall innenfor EU. Saken gjaldt en endring i veivalg etter å ha gitt notifikasjon om hvor transporten egentlig skulle passere en landegrense. Her var grenseskiftende punktet ikke fremgikk av notifikasjon som transportøren hadde gitt til myndighetene. Transporten passer EU-domstolen kom til at det i det tilfelle forelå en ulovlig overføring jf. transportforordningen artikkel 2 nr. 35 bokstav d. Domstolen begrunner blant annet avgjørelsen at hvis dokumentasjonen til en forsendelse ikke stemmer vil ikke tilsynsmyndighetene ha mulighet til å utføre sine oppgaver på en optimal måte.⁶⁷

Den sistnevnte saken er spesiell fordi det ved første øyekast virker som en lite alvorlig feil. Derfor er saken desto bedre til å peke på at det er den manglende ivaretagelsen av kontrollhensynene som gjør at domstolen kom til at det forelå et brudd på transportforordningen. I dommen gjøres det en rekke systembetragtninger hvor det blant annet trekkes frem at myndighetene må få all nødvendig informasjon for å overholde reglene. Selv små feil vil derfor kunne bli sett alvorlig på slik at regelverket skal fungere i det store bildet.

På bakgrunn av drøftelsene ovenfor mener jeg det kan gis flere holdepunkter for hva som skal inngå i avfallsvurderingen og at produktenes funksjon er av stor betydning for denne vurderingen. Videre mener jeg norske domstoler i stor grad kan vektlegge kontrollhensynene i en konkret vurdering av om det forelå en forsendelse av avfall i den konkrete sak.

3.6 Legalitetskravets betydning for avfallsdefinisjonen

På et rettsområde som kan medføre straff stilles det krav til klar lovhjemmel og om det gjeldende regelverket gjør borgerne i stand til å forutberegne sin rettsstilling. Dette følger av legalitetsprinsippet i Grl. § 96 og EMK artikkel 7(1). Spørsmålet i det følgende er om rettsgrunnlaget for fastleggelsen av innholdet avfallsdefinisjonen er så fragmentert at transportforordningens avfallsdefinisjon ikke egnet til å ivareta eksportørens forutberegnelighet for hva som er ulovlig avfalls transport.

Som vi har sett kan det være vanskelig å bli klok på hva som faktisk er avfall. Både når det kommer til avfallsdefinisjonen og hva som er tilstrekkelig funksjonstesting etter avfallsforskriften § 1-24. Som redegjort for under punkt 3.5 må man se hen til EU-praksis og retningslinjer for å danne seg en forståelse av hva som ligger i avfallsbegrepet. Det vil på bakgrunn av dette rettsstoffet være mulig å utlede hvilke momenter som skal vektlegges i tolkningen av avfallsdefinisjonen. Hjemmelsrekken oppleves imidlertid som lang og

⁶⁷ Eurorett nr. 20 2015 side 5

fragmentert. Dette kan tenkes å være en av hovedutfordringene med straffesanksjonering av ulovlig avfallstransport.⁶⁸

Jeg mener likevel at det gode argumenter for at kravet om legalitet er oppfylt ved straffeforfølgelse etter forurensningsloven § 79 tredje ledd. For det første foreligger det en høy aktsomhetsplikt miljørettens område. Dette kan utledes av blant annet Rt. 1992 s. 8. I denne aktsomhetsplikten ligger en plikt til å undersøke nærmere om en handling er lovlig eller ikke. Dette må nyansere kravet som stilles til legalitet.

De andre grunnen gjelder hvilke krav som stilles til klar og tydelig lovhjemmel. Utgangspunktet om at det skal foreligge en klar og tydelig hjemmel på miljørettens område er nyansert i Rt. 2013 s. 684. Saken gjaldt utslipp av avløpsvann som var blandet med tørrstoff fra brønnboring, i vassdrag. De tiltalte anførte at det strafferettslige legalitetskrav ikke var oppfylt.

Til dette bemerker Høyesterett følgende:

“Dette kan ikke føre frem. Som fremhevet av Kjølbros, Den Europæiske Det kreves ikke at rettsanvendelsen ikke skal by på tvil, jf. Rt. 2012 s. 387 avsnitt 22. Jeg viser til det jeg tidligere har sagt om utslippenes karakter og mulighetene for å forhindre dem. At utslippene er straffbare, går ikke ut over hva Båsum Boring med rimelighet kunne ha forutsett på handlingstidspunktet. Rt. 2013 s. 684.”

I fagbladet Miljøkrim 17 kommentere førstadvokat i Økokrim Hans Tore Høviskeland dommen og skriver at:

“I Rt. 2013 s. 684 avsnitt 40 og 41 nyanserer Høyesterett kravet til klar lovhjemmel i tolkningen av en slik sammensatt forvaltnings- og spesiallovgivning som miljølovgivningen utgjør, ved å se mer konkret hen til hva overtrederen kunne forutse på handlingstidspunktet”⁶⁹

Saken er egnet til å belyse hvilke hensyn som vektlegges ved vurderingen av legalitetsprinsippet. Det langt på vei de samme hensynene som gjør seg gjeldende her som ved avfallstransport. Dette taler for at eksportører av avfallet er pliktet til å sette seg inn i det

⁶⁸ St. Meld. 2019 (2019-2020) trekker også frem definisjonsproblematikken som en av årsakene til manglende sanksjonering.

⁶⁹ MILJØKRIM 17 s.

omfattende regelverket og unnlatelse av dette vil føre til at det objektive straffbarhetsvilkåret er oppfylt.

3.7 Skyldspørsmålet

3.7.1 Innledning

Forutsatt at domstolen konkluderer med at det har skjedd en forsendelse av avfall og at de objektive straffbarhetsvilkåret er oppfylt vil den videre vurderingen være om de subjektive straffbarhetsvilkårene i det konkrete tilfellet er oppfylt. Det følger av forurensningsloven § 79 tredje ledd at lovbruddet må ha vært gjort med forsett eller uaktsomhet for at de lovbrudd kan straffes. I det videre vil jeg drøfte om de subjektive straffbarhetsvilkårene fører til rettslige utfordringer ved straffesanksjonering.

Man kan se for seg følgende situasjon:

En eksportør samler inn brukte pc-er fra loppemarkeder og bruktmarkeder på Internett. Deretter eksporterer han det mot et vederlag fra en tredjepart i et land utenfor EU. Han deklarerer ikke produktene som avfall og forsøker å eksportere produktene ut av EU. Tilsynsmyndigheten stanser forsendelsen etter å ha mistenkt at den inneholder EE-avfall. De oppdager at det ikke følger med dokumentasjon på funksjonstesting i henhold til avfallsforskriften § 1-24. Produktene virker også å være stablet på en uforsvarlig måte. Forsendelsen blir derfor ansett av tilsynsmyndighetene som en forsendelse av avfall. Saken blir anmeldt og eksportør tiltales for forsøk på brudd på transportforordningen jf. forurensningsloven § 79 tredje ledd. Domstolen konkluderer med at forsendelsen inneholdt EE-avfall som skulle vært deklart. De objektive straffbarhetsvilkårene i etter forurensningsloven § 79 tredje ledd er da oppfylt.

Som det følger av redegjørelsen under punkt 3.6 er det ikke utpregede utfordringer ved at domstolen kommer til at det foreligger en ulovlig overføring av avfall. Dette støttes opp av det jeg har tidligere har redegjort for om EUs praksis på området. Videre må de subjektive straffbarhetsvilkårene være oppfylt for å kunne domfelle tiltalte.

3.7.2 Uaktsomhetsvurderingen

Spesielt uaktsomhetsvurderingen ser jeg her egnet for videre drøftelse.⁷⁰ Vi tar med oss eksempelet ovenfor inn i neste vurdering:

⁷⁰ Prop. 67 L (2013-2014) s. 5 påpeker at vil være vanskelig å si at eksportør har handlet forsettlig i de tilfellene han ikke har satt seg inn i regelverket eksport.

Den tiltalte anfører i han ikke var uaktsom siden han kunne klandres for å ikke ha forstått at pc-ene var avfall etter gjeldende rett. Han forklarte at han var klar over at mange av pc-ene var skadet og manglet deler, men tenkte at det sikkert var bruk for dem i utviklingsland. Spørsmålet blir i dette tilfellet hvordan domstolene kan bevise at eksportøren burde visst hvilken terskel som legges til grunn for at EE-produkter faktisk er avfall og at tiltalte burde visst at denne formen for eksport omfattes av eksportforbudet i transportforordningen.

Utgangspunktet for uaktsomhetsvurderingen følger av straffeloven § 23 og har følgende ordlyd:

«Den som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides, er uaktsom»

Det første spørsmålet i denne vurderingen er hva som er forsvarlig opptreden på dette rettsområde. Her må vi legge til grunn at avfallshåndtering er et område med mange seriøse aktører og har et strengt regelverk for eksport. Overholdelse av regelverket er også kostnadskrevende for aktørene. En del av hensikten bak dokumentasjonsreglene i avfallsforskriften § 1-24 er blant annet å stanse useriøse aktører fra å få en konkurransefordel ved å omgå lovgivningen. Lovgivningen som regulerer avfallstransport er også i stor grad basert på tillatelser. Skal man drive med eksport av brukte produkter hvor det stilles omfattende dokumentasjonskrav for å bevise at det ikke er avfall taler dette for at unnlattelse av å sørge for tilstrekkelig dokumentasjon og deretter eksportere pc-ene taler for at tiltalte har handlet i strid med kravet til forsvarlig opptreden på dette rettsområdet.

Det neste spørsmålet er om tiltalte kan bebreides for den uforsvarlige opptreden ut ifra sine personlige forutsetninger.

Ved inngangen til en slik vurdering er det verdt å gjenta den høye aktsomhetsplikten på miljørettens område. I tillegg til å ha betydning for lovskravet, vil en høy aktsomhetsplikt tale for at det skal lite til for å være uaktsom ved brudd på transportforordningen. Denne aktsomhetsplikten må ses opp mot hvor vanskelig å finne holdepunkter for hva som vil være avfall etter avfallsdefinisjonen. Foreligger det et svært komplisert regelverk kan dette trekke mot at tiltalte ikke hadde forutsetninger til å vite at kjøleskapene han eksporterte var EE-avfall og representerte et brudd på transportforordningen.

For å vurdere hvor krevende det er å sette seg inn i avfallsdefinisjonen tar vi utgangspunkt i avfallsdefinisjonen i forurensningsloven § 27 som lyder:

“Med avfall menes løseobjekter eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere eller er forpliktet til å kassere”.

Ordlyden i definisjonsbestemmelsen gir ikke konkrete holdepunkter for hva som er avfall. Forurensningsloven bærer preg av å være en fullmaktslov som legger opp til at mange regelsett skal bli gjennomført ved forskrift. Det er derfor på det rene at det ikke er tilstrekkelig for eksportør å bare forholde seg til forurensningsloven.⁷¹ Det følger også eksplisitt av forurensningsloven § 27 fjerde ledd at hva som regnes som avfall kan presiseres i forskrift. Den presiserende avfallsdefinisjonen fremgår av avfallsforskriften § 13-1 som henviser til transportforordningen. Man må derfor tolke innholdet i avfallsdefinisjonen. Som vist ovenfor i punkt 3.5 er det på bakgrunn av EU-praksis og retningslinjer mulig å sette seg inn i hva som er avfall etter denne definisjonen.⁷²

EU-domstolen viser at mangel på dokumentasjon gjør at kontrollhensynene i transportforordningens kontrollhensyn ikke ivaretas.⁷³ På bakgrunn av dette sett opp mot den høye aktsomhetsplikten kan man ha holdepunkter for å si at eksportøren måtte forutsette at manglende dokumentasjon kunne føre til at domstolen konkluderte med at det forelå forsendelse av avfall.

Som det fremgår av 3.6 foreligger er det også retningslinjer fra EU for hva som er forskjellen på EE-produkter og EE-avfall. Retningslinjene peker blant annet på at manglende deler som fører til funksjonssvikt indikerer at det er EE-avfall. Det er på det rene at retningslinjene er ment for at eksportør skal kunne sette seg inn i hva som vil være karakteristikkene på avfall. Det hadde altså vært mulig for den tiltalte å sette seg inn i regelverket relativt enkelt og dermed skjønt at manglende deler kan tale for at forsendelsen er avfall og at han kan bebreides for å ikke ha satt seg inn i det. Det fremgår også av retningslinjene at produktenes forfatning kan gjøre domstolen i stand til å konkludere med at det var avfall.

Det nyanserte legalitetskravet som er redegjort for i punkt 3.6.1 vil også få betydning for uaktsomhetsvurderingen. Hvis man foretar disposisjoner på et område hvor det stilles mildere til legalitetsprinsippet øker dette terskelen for at eksportøren kan sies å ha vært uaktsom ytterligere.

⁷¹ Bugge (2015) s. 291

⁷² Med retningslinjer menes Revised Correspondent's Guidelines No. 1

⁷³ Se Eurorett nr. 20 (2015) s. 5 om C-487/14 (SC Total Waste Recycling)

På bakgrunn av dette mener jeg tiltalte i eksempelet ut i fra sine forutsetninger kan bebreides for å ikke ha satt seg godt nok inn i regelverket og dermed har opptrådt uaktsom. De subjektive straffbarhetsvilkårene vil da være oppfylt.

3.7.3 Oppsummerende om straff etter forurensningsloven § 79 tredje ledd.

Oppsummeringsvis mener jeg at domstolene relativt enkelt kan konkludere at en forsendelse som ikke oppfyller kravene til dokumentasjon er avfall etter gjeldende rett. EU-praksis viser at man kan legge vekt på både den manglende dokumentasjonen og annen karakteristikkk ved produktene, for eksempel visuelle tegn på at produktene ikke fungerer.⁷⁴ En slik konklusjon samsvarer også formålet om å føre kontroll med avfallet og et høyt beskyttelsesnivå ved anvendelse av reglene i transportforordningen.

Slik jeg ser det vil avfallsforskriften § 1-24 fungere som en særlig presumpsjonsregel i disse tilfellene hvor avfallsdefinisjonen drøftes. Den som eksporterer brukte produkter må på bakgrunn av EU-praksis og Revised Guidelines No. 1. kunne sies å forvente at en forsendelse av produkter, angivelig ment for videresalg for direkte bruk, er avfall hvis det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på noe annet.

3.8 Overtredelsesgebyr som straffesanksjon

3.8.1 Innledning

Under følgende punkt gis det en kort presentasjon av overtredelsesgebyr som eventuell straffesanksjon av ulovlig avfallstransport. Bestemmelsene vil være særlig relevant i redegjørelsen under punkt 4. 6 om valg av virkemiddel.

3.8.2 Bakgrunn og hensyn

Reglene om overtredelsesgebyr følger av forurensningsloven § 80 bokstav l. Som nevnt i punkt 3.3 har forurensningsmyndighetene etter bestemmelsen kompetanse til å gi forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr for forsøk på brudd på transportforordningen. Bestemmelsen trådte i kraft 1. Juli 2019. Forutsetningen for at det kan ilegges overtredelsesgebyr er at det har blitt begått forsøk på overtredelse av et lovbrudd innenfor en av kategoriene § 80 og at det er blitt fastsatt regler om overtredelsesgebyr i forskrift.

I skrivende stund er det ikke utformet slike regler. Miljødirektoratet har imidlertid uttalt at de ønsker å utforme slike regler i kjølvannet av fokuset som har vært på ulovlig

⁷⁴ Revised correspondent's guidelines No. 1 Punkt 2.

avfallstransport.⁷⁵ Jeg mener derfor det er hensiktsmessig å innlemme denne bestemmelsen i oppgaven for å se om slike regler vil ivareta de bærende hensynene som gjør seg gjeldende ved straffeforfølgelse av ulovlig avfallstransport. Jeg skal også peke på hvilke eventuelle rettslige utfordringer slik straffesanksjonering kan føre med seg. Det må bemerkes at disse drøftelsene om hensiktsmessigheten av mulige forskriftsbestemmelser er de lege ferenda-vurderinger. Drøftelsene bærer der preg å være forsiktede. Jeg mener likevel det er berettiget å gjøre slike vurderinger ettersom tematikken belyses godt i forarbeidende til forurensningsloven § 80.

Bakgrunnen for innføringen av forurensningsloven § 80 var et ønske om et mer effektivt og preventivt system for straffesanksjonering av brudd på miljøkriminalitet.⁷⁶ I høringsnotatet bemerket mandatet at poenget med forslaget var å gradvis innføre et tosporet system for å kunne følge opp flere lovbrudd.⁷⁷ Dette begrunnes med at politiet kun har ressurser til å følge opp de mest alvorlige lovbruddene. Det ble også bemerket at ifølge NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* vil administrative sanksjoner kunne føre en mer effektiv håndhevelse av regelverket siden forholdet kun vil bli behandlet i én etat, samt at sakene til tider «kan være svært komplekse og påtalemyndigheten/politiet har mindre erfaring og innsikt i slike saker enn forvaltningen.»⁷⁸

Under min korrespondanse med Miljødirektoratet i arbeidet med oppgaven har Miljødirektoratets saksbehandler gitt uttrykk for at de vurderer å innføre regler om overtredelsesgebyr på avfallsområde. Det uttrykkes også i artikkelen “EE-avfall eksporteres ulovlig”, publisert på deres egne nettsider, at de skal gjennomføre slike regler.⁷⁹ Dette er et tydelig tegn på at det er et behov for mer effektive sanksjoneringsmetoder.

En eventuell bestemmelse om overtredelsesgebyr for brudd på transportforordningen vil være en administrativ sanksjon og anses som straff etter EMK etter jf. forvaltningsloven § 43.⁸⁰ Vurdering av ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr følger av forvaltningsloven § 44. Ileggelse av overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak og må følge forvaltningslovens saksbehandlingsbestemmelser. Den er et tydelig og viktig skille mellom administrative reaksjoner som ikke er straff og administrative straffesanksjoner. Mens administrative reaksjoner har til som tvangsmulkt hensikt å gjenopprette lovlig tilstand er et bærende hensyn bak overtredelsesgebyr at det skal medføre en pønial reaksjon.

⁷⁵ Miljødirektoratet (2020)

⁷⁶ Prop. 77 L (2018-2019) s. 6

⁷⁷ Ibid. s. 6

⁷⁸ Se NOU 2003:15 s. 149

⁷⁹ Miljødirektoratet (2020)

⁸⁰ Prop. 77 L (2018-2019) s. 38

3.8.3 Vilkår

Vilkårene for ileggelse av overtredelsesgebyr er at det må ha skjedd et forsøk på overtredelse av transportforordningene. I forvaltningens behandling av saker om ileggelse overtredelsesgebyr må de vurdere om det faktisk foreligger en forsendelse av avfall. Denne vurderingen må være lik som i straffesaker ettersom det kun kan ilegges overtredelsesgebyr for begåtte lovbrudd. På samme måte som i straffesaker må forsøket også være gjort med enten forsett eller uaktsomhet. Det vil imidlertid være en betydelig forskjell på prosessreglene knyttet til enkeltvedtak og ileggelse av straff gjennom forelegg og dom. Dette kan ha betydning for hvor effektiv saksgangen vil være, men jeg avgrenser fra å gå videre inn på en drøftelse på grunn av dette da det fort vil lede til spekulasjoner.

En annen viktig del av vilkårene for ileggelse av overtredelsesgebyr er hvilke beviskrav som stilles ved . For overtredelsesgebyr som regnes som straff, gjelder særlige regler om beviskrav.⁸¹ Spørsmålet om beviskrav i saker om ileggelse av overtredelsesgebyr ved brudd på EØS-rettslige regler er blitt behandlet i Rt. 2012 s. 1556. Saken gjaldt beviskrav ved ileggelse av overtredelsesgebyr for begåtte lovbrudd hvor skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Dommen fastslår at EMK artikkel 6 stiller krav til bevisbyrde, samt bevisets styrke. Ut av dommen kan man også lese at et slikt beviskrav for ileggelse av overtredelsesgebyr som har karakter av straff gjelder generelt.⁸² Derfor stilles det krav til klar sannsynlighetsovervekt om at det er blitt begått et lovbrudd. Hvilke utfall dette kan ha for saksbehandlingen har jeg ikke grunnlag for å spekulere i, men det er verdt å nevne at det stilles omfattende krav til saksbehandlingen ved slike administrative sanksjoner.

3.8.4 Ny sanksjonsform

Til sist skal det bemerkes at straff vil være en ny reaksjonsform for Miljødirektoratet på dette området. Det er derfor usikkerhet knyttet til hvordan om dette vil føre til en mer effektiv sanksjonering.

Blant annet kan det reises spørsmål om hvor effektive slike administrative sanksjoner vil være da forvaltningen ikke har tilgang til straffeprosesslovens tvangsmidler. I saker hvor produktens tilstand blir avgjørende for konklusjonen om det var avfall eller ikke, har imidlertid tilsynsmyndighetene omfattende myndighet til å kreve både fremleggelse av dokumentasjon jf. Avfallsforskriften § 1-24 og de kan også fysisk sjekke forsendelsene jf. tolløven § 13-3 i medhold av transportforordningens artikkel 50 (4b).

⁸¹ NOU 2019:5

⁸² Rt. 2012 s. 1556 premiss 50

4 De bærende hensyn bak straffesanksjonering av ulovlig avfallstransport

4.1 Innledende om straffesanksjonering av miljøkriminalitet

Temaet for dette kapittelet er hvorvidt, og eventuelt hvordan man i norsk rett følger opp forpliktelsene om straffesanksjonering som følger av transportforordningen og de tilhørende direktivene. Kapittelet griper fatt i den andre delen av oppgavens problemstilling. Ved å redegjøre for de bærende hensynene bak straffesanksjonering av miljøkriminalitet i norsk rett vil dette kunne gi et bilde på hvordan vi ønsker å følge opp ulovlig avfallstransport.

Fremstillingen vil særlig rette seg mot hva som vil være forholdsmessig straff og valg av virkemiddel ved straffeforfølgelse. Jeg vil også peke på hvilke faktiske utfordringer hevingen av strafferammen for ulovlig avfallstransport har båret med seg.

Et viktig middel for å avdekke og forhindre ulovlig avfallstransport er straffesanksjoner. Dette er gitt uttrykk for i våre internasjonale forpliktelser og det norske regelverket. Et viktig hensyn bak straffen ligger den allmennpreventiv virkning. I dette begrepet ligger det straffebudet har til hensikt å avskrekke andre fra å begå lovbrudd. Hensynet til den allmennpreventive virkningen på miljørettens område og ulovlig avfallstransport, er betydelig. Dette er på grunn av at det er en svært lav oppdagelsesrisiko ved slike lovbrudd og at det foreligger muligheter for stor økonomisk gevinst ved å bryte regelverket. Til forskjell fra for eksempel voldsforbrytelser er det også ofte en kalkulert risiko bak lovbruddet.⁸³

Som nevnt er det bare ett eksempel på illeggelse av straff for brudd på transportforordningen. Dette reiser spørsmål om de bærende hensynene bak straffebestemmelsene for ulovlig avfallstransport i dagens regelverk ivaretas gjennom dagens praksis.

Som et utgangspunkt for den videre redegjørelsen må man ta i betraktning at har foregått en generell økning av strafferammene på miljørettens område de siste tiårene. Dette gjelder både miljøkriminalitet som foregår nasjonalt og over landegrensene. I en artikkel om Høyesterettspraksis om miljøkriminalitet de siste 15 årene skriver førstadvokat i ØKOKRIM, Hans Tore høviskeland at:

«neppe noe annet rettsområde har hatt en slik utvikling de senere årene med skjerping av strafferammer som miljøstrafferetten».

Dette taler i seg selv for at lovgiver ser alvorlig på slike lovbrudd og ønsker å følge opp lovbrudd i straffespolet.

⁸³ NOU 2003:15 side 49

4.2 Betydning av nasjonal rettspraksis

Det er sparsomt med rettspraksis og begrenset med juridisk litteratur tilknyttet ulovlig eksport av EE-avfall i norsk rett. Derfor vil jeg i det følgende trekke inn rettspraksis som gjelder forskjellige former for miljøkriminalitet. Dette kan bidra til å peke på hvilke hensyn som gjør seg gjeldende ved straffeforfølgning, herunder valg av virkemiddel og forholdsmessighet.

Hensynene bak bestemmelsene som sanksjonerer miljøkriminalitet generelt synes å bygge på mange av de samme hensynene som forurensningsloven § 79 tredje ledd. Domstolenes rettsanvendelse i saker om nasjonal miljøkriminalitet kan derfor overføringsverdi til hvilke hensyn som gjør seg gjeldende i saker knyttet til straff for brudd på transportforordningen.

Den videre fremstillingen tar sikte på å gjennom rettspraksis og lovforarbeider redegjøre for de bærende hensyn bak straffesanksjonering av ulovlig avfallstransport. Dette vil belyse lovgivers standpunkt til valg av virkemiddel ved straffesanksjonering og hva som er forholdsmessig straff av slike lovbrudd.

4.3 Lovgivers intensjon bak de hevede strafferammene for ulovlig avfallstransport

Ønsket om en allmennpreventiv virkning er som nevnt den mest fremtredende grunnen til at man ønsker å straffe brudd på ulovlig avfallstransport. Dette fremgår tydelig av forarbeidene bak den hevede strafferammen i 2014.⁸⁴ Det er to faktorer som er avgjørende for å skape en slik allmennpreventiv virkning: Straffetrusselen må tilsvare lovbruddets alvorlighetsgrad og det må være en risiko for at lovbrudd blir faktisk straffet. I den forbindelse er oppdagelsesfrekvensen og håndhevelsesfrekvensen for brudd på reglene om avfallstransport avgjørende for å skape en slik allmennpreventiv virkning.⁸⁵ Intensjonen om å skape en økt allmennpreventiv virkning kommer som følge av at ulovlig avfallstransport er et av de områdene hvor kriminaliteten er i økende omfang. At hensynet til allmennprevensjon gjør seg spesielt gjeldende på grunn av dette forsterkes av Rt. 2015 s. 392. Saken gjaldt ulovlig oppbevaring av kjøretøy. Her understreker Høyesterett at hensynet til allmennprevensjon taler for et utgangspunkt om ileggelse av strenge straffer for miljøkriminalitet.⁸⁶ Videre påpekes det i premiss 53 at dette hensynet gjør seg spesielt gjeldende for den type miljøkriminalitet som er i økende omfang.

⁸⁴ Prop. 67 L (2013-2014) s. 6

⁸⁵ NOU 2003:15 s. 49. Selv om dette er en eldre NOU uttaler den seg her om generelle trekk ved allmennpreventive virkning knyttet til straffebestemmelser.

⁸⁶ Se premiss 52

Et annet hensyn bak strenge straffebestemmelser er at miljølovgivningen generelt sett baserer seg på et system hvor man gis hvis det gis tillatelser. Det kan eksempelvis gjelde søknadsplikt ved byggetillatelser jf. pbl. § 20-1, tillatelser til forurensende utslipp jf. forurensningslove § 11 og ikke minst samtykke til eksport av EE-produkter i tråd med transportforordningen. Det er altså ikke bare selve konsekvensene av lovbruddene som taler for strenge straffer, men at det skal skapes et incentiv til å følge regelverket for tillatelser og søknader for å få skape en mer effektiv forvaltning av naturressurser.

Som et mer overordnet hensyn bak hevingen av strafferammene for miljøkriminalitet er det verdt å merke seg betydningen av Grunnloven § 112. Denne bestemmelsen er blitt trukket frem av Høyesterett som argument for strengere straffer. Her kan det vises til Rt. 2011 s. 10. Saken gjaldt et inngrep ulovlig terrenginngrep i strandsonen. I avsnitt 19. Saken påpekes det at:

«Behovet for strenge reaksjoner mot miljøkriminalitet illustreres også av utviklingen i lovgivningen de senere årene. Jeg viser for det første til Grunnloven § 110b om sikring av miljøet som ble tilføyd i 1992»⁸⁷

Dette er med på å vise at den allmenne oppfatningen av å verne miljøet har kommet mye tydeligere de siste årene.⁸⁸ Dommen taler også for at lovgivers intensjon ved hevede strafferammer er at flere lovbrudd skal følges opp i straffesporet.⁸⁹

I tillegg fører ulovlig avfallstransport til konsekvenser utenfor landegrensene. Dette skiller seg fra andre typer miljøkriminalitet hvor konsekvensen kan komme i form av hugget skog eller forurenset badevann. Forurensning som får konsekvenser for andre, mindre utviklede land er strid med nærhets- og selvhjelpsprinsippet som fremgår av punkt 20 i fortalen til transportforordningen. I disse prinsippene ligger det en tanke om at man så langt det lar seg gjøre skal ta ansvar for eget avfall. De samme hensynene følger av forurensningsloven § 2 nr. 6 som påpeker at “forurensning og avfallsproblemer som skyldes virksomhet på norsk område motvirkes i samme utstrekning hva enten skadene eller ulempene inntreier i eller utenfor Norge”. Det er nærliggende at lovgivers intensjon bak de hede strafferammen for grensekryssende avfallstransport er å oppfylle dette formålet i større grad. Her kan det også nevnes at forurensningsloven § 79 tredje ledd ikke stiller strenge krav til alvorlighetsgrad eller virkninger i ordlyden

⁸⁷ Bestemmelsen ble endret til Grl. § 112 i 2014

⁸⁸ Rt. 2013 s. 684

⁸⁹ Rt. 2011 s. 10 premiss 20

Av det som fremgår redegjørelsen ovenfor ser vi at mange av de generelle hensynene bak strenge straffer på miljørettens område gjør seg gjeldende for ulovlig avfallstransport. Dermed er det nærliggende å påstå at lovgivers intensjon ved heving av strafferammen for ulovlig avfallstransport i 2014 hadde et klart ønske om å følge opp flere lovbrudd i straffesporet. Den manglende oppfølgingen kan derfor kritiseres. Som den kommende redegjørelsen viser vil også den hevede strafferammen få en uønsket effekt på grunn av manglende oppfølging.

4.4 Virkninger av heving av strafferammer

Dagens strafferamme for ulovlig avfallstransport virker å være kontraproduktiv. Det er blitt påpekt i Prop. 77 L (2019-2020) s. 33 at strenge straffebestemmelser på Miljørettens område gjør at lovbruddet i mange tilfeller isolert sett ikke er alvorlige nok.⁹⁰ Av det som fremgår av oppgaven i sin helhet er brudd på transportforordningen noe som skal straffes strengt. Det viser både våre internasjonale forpliktelser og dagens strafferamme. Når ingen i praksis er blitt straffet etter forurensningsloven § 79 tredje ledd har ikke straffetrusselen den ønskede effekt. Dette er også interessant fra et retts sosiologisk perspektiv. Ved økt bruk av strafferammer fordrer dette også økt tilgang på ressurser. Lovgivers gir gjennom hevede strafferammer et signal om økt ressursbruk uten at dette automatisk følges opp. Ved at man hever strafferammen uten å ha gode måter å avdekke og følge opp kriminaliteten på er dette egnet til å svekke tilliten folket har til regelverket. Dette gjør seg spesielt gjeldende for ulovlig avfallstransport på grunn av at omfanget er så stort og den manglende oppfølgingen dermed blir svært synlig hos befolkningen. Det skjer på «høylys dag». I NOU 2003:15 s. 126 uttales det på generelt grunnlag at «Foreligger det et stort misforhold mellom volumet og kapasiteten i håndhevingsapparatet kan systemet lette komme i miskreditt hos befolkningen.»⁹¹

De lege lata virker regelverket å kunne være kontraproduktiv. Dette er imidlertid et rettsområde som er i betydelig utvikling. Brennpunktdokumentaren skapte også et stort engasjement. Etter at arbeidet med min oppgave startet har de forskjellige tilsynsmyndighetene gått sammen for å se hva de kan forbedre.⁹² Av deres uttalelser fremgår det at økt kontroll og vilje til å følge opp med straffesanksjoner er noen av de tiltakene de ønsker å gjennomføre.

⁹⁰ Prop. 77 L side 33.

⁹¹ NOU 2003:15 s. 146

⁹² NRK (2020)

Uavhengig av strafferammens kontraproduktivitet må det gjentas at en sentral del av hevingen av strafferammen er begrunnet med at også forsøk ble ble straffbart. Dette var en svært viktig konsekvens av hevingen i praksis.

4.5 Forholdsmessighet og straffutmåling

I det følgende redegjøres det for en rekke momenter som kan vektlegges i ved vurderingen av forholdsmessighet ved straffesanksjoner. Ved sanksjonering av brudd på transportforordningen stilles det krav til at straffesanksjonene skal være forholdsmessige.⁹³ I denne vurderingen må tre momenter vurderes: egnethet, avskrekkende og nødvendighet. Den konkrete straffereaksjon må være i tråd med EU-rettens forholdsmessighetsprinsipp.⁹⁴ Det er imidlertid opp til statene selv å velge beskyttelsesnivå.⁹⁵ I EU-domstolens avgjørelse i case C-487/14 ser man at nasjonale domstoler har en stor skjønnsmargin når det gjelder disse forholdsmessighetsvurderingene. Det følger av nevnte dom at:

“As regards the specific application of that principle of proportionality, it is for the national court to determine whether the national measures are compatible with European Union law, the competence of the Court of Justice being limited to providing the national court with all the criteria for the interpretation of European Union law which may enable it to make such a determination as to compatibility”

Sitatet peker på at EU-domstolens prøving av statenes forholdsmessighetsvurderinger vil være begrenset. Vurderingen av proporsjonalitet gjelder for både avgjørelsen om ileggelse av straff og straffutmålingen.⁹⁶ Rettspraksis som retter seg mot forholdsmessighets av en konkret straffereaksjon i saker om miljøkriminalitet vil ha overføringsverdi forholdsmessig straff av ulovlig avfallstransport. Dommene vil kunne si noe om hvilket beskyttelsesnivå vi legger oss på i norsk rett. Dette gjelder der hensynene bak straff på straff på det konkrete området er sammenfallende med hensynene bak ulovlig avfallstransport.

Det naturlige utgangspunktet for forholdsmessighetsvurderingen er forurensningsloven § 79 tredje ledd. Brudd på denne bestemmelsen straffes bøter eller straff inntil 2 år. Bestemmelsen er en av de strengere straffebestemmelsene på miljørettens område. Dette er i seg selv et

⁹³ Transportforordningen artikkel 50 (1)

⁹⁴ C-487/14 (SC Total Waste Recycling) avsnitt 58

⁹⁵ Dette gis også uttrykk for i Sejersted (2014) s. 339

⁹⁶ Se C-210/10 avsnitt 54

signal om at anvendelse av straff i det øvre sjikte av strafferammen vil være forholdsmessig i mer alvorlig gjentagende tilfeller. Dette taler for at man generelt sett skal se alvorlig på brudd på forurensningsloven § 79 tredje ledd. At lovbruddets konsekvens ikke er av stor betydning etter ordlyden stemmer godt overens med at det ivaretagelsen av kontrollhensynene som fremgår av transportforordningen.

Når det kommer til forholdsmessighetsvurderingene i norsk rettspraksis har det blitt slått fast at miljøkriminalitet skal straffes strengt og at reaksjonen skal være følbare. Dette følger blant annet av Rt. 2004 s. 1645. Saken gjaldt håndtering av saltslagg som endte med forurenset land og sjø. Lovbruddet falt innunder forurensningsloven § 78 første ledd. Dette er en annen form for ulovlig avfallshåndtering, men ved straffutmålingen ble det lagt vekt på omgåelse av regelverket for avfallshåndtering er i økende omfang og gir muligheter for økonomisk gevinst. Derfor er dommen godt egnet til å gi et bilde på hva som skal vektlegges ved straffeforfølgelse av ulovlig avfallstransport hvor mange av de samme hensynene gjør seg gjeldende. De tiltalte i foreliggende sak ble her ilagt fengselsstraff i 45 dager. Strafferammen for lovbruddet var fengsel inntil et år. Dommen innebar en skjerping av straffen som ble ilagt av lagmannsretten.

Også i LA-2018-178766-2 vurderes straffutmålingen. Saken gjaldt utbygging uten nødvendig tillatelse. I denne saken ble det ved straffutmålingen trukket frem at lovbruddet blir begått av en profesjonell aktør og det at det i særlig stor grad stilles krav til at disse aktører følger regelverket og tillatelsene som gjelder etter som det er store økonomiske interesser i å omgå regelverket. Dette momentet må sies å ha en tydelig overføringsverdi til forholdsmessighetsvurderingen ved straffeforfølgelse av ulovlig avfallstransport. Som det fremgår av redegjørelsen i kapittel 3 foreligger det en høy aktsomhetsplikt generelt på miljølovgivningens område og hensynene som vektlegges i foreliggende sak i stor grad gjør seg gjeldende for ulovlig avfallstransport.

Videre kan man trekke frem Rt. 2013 s. 684. Saken gjaldt utslipp av avløpsvann som følge av brønnboring. Ved straffutmålingen det ansvarlige foretaket ilagt en bot på 400 000 kroner. Domfelte ga uttrykk for at straffutmåling var for streng, og ikke forholdsmessig til et annet alvorlig lovbrudd hvor boten var utmålt til 500 000 kr. Domstolen begrunnet den forholdsmessig høye boten med at var begått flere lovbrudd ved gjentagende virksomhet. Dette kan også tenkes å være et sentralt moment i forholdsmessigheten ved straffeforfølgelse av de store aktørene innenfor ulovlig avfallstransport. Både Brennpunktdokumentaren og Stortingsmelding nr. 19 (2019-2020) fatter mistanke om at den ulovlige avfallstransporten er vel organisert og at noen bakmenn tjener store penger på gjentagende lovbrudd.

Det er de samme allmennpreventive hensynene som gjør seg gjeldende i disse sakene som ved ulovlig avfallstransport. Redegjørelsen ovenfor taler for at ileggelse av strenge straffer for ulovlig avfallstransport vil være forholdsmessig med tanke på det beskyttelsesnivået på miljøkriminalitetens område etter gjeldende rett.

4.6 Valg av virkemiddel

En sentral del av oppgavens problemstilling er å peke hvilken betydning hensynene bak straffesanksjoneringen har for valg av virkemiddel ved oppfølging av brudd på transportforordningen. På bakgrunn av det som er redegjort for så langt i kapittel 4 foreligger det i dag en spenning hvor det er tvilsomt at dagens praksis ivaretar lovgivers vilje om oppfølging av ulovlig avfallstransport. Ved en eventuell innføring av regler om overtredelsesgebyr må også denne reaksjonsformen vurderes opp mot straffeforfølgning i domstolsapparatet. Valg av reaksjonsform tilligger forurensningsmyndighetene. Etter gjeldende rett står valget mellom pålegg om å levere avfallet til lovlig avfallsmottak med eventuelt vedtak om tvangsmulkt eller anmeldelse. Et sentralt spørsmål i denne vurderingen er om lovbrudd i større grad burde anmeldes fremfor pålegg om å gjenopprette lovlig tilstand eller eventuelt ileggelse av overtredelsesgebyr.

Av det som fremgår av drøftelsene om lovgivers intensjon under punkt 4.3 mener jeg at utgangspunktet for vurderingen er at det foreligger tungtveiende interesser for at slike lovbrudd først og fremst burde følges opp i straffesporet. Både forarbeidende til hevingen av strafferammen i § 79 tredje ledd og nasjonal rettspraksis slår fast at det foreligger sterke allmennpreventive hensyn bak oppfølgingen av denne typen miljøkriminalitet.

Stortingsmelding nr. 19 (2019-2020) adresserer også flere problematiske forhold ved å avkriminalisere slike lovbrudd. Her påpekes det at miljøkriminalitet som er økende i omfang skal følges opp i straffesporet.⁹⁷ Det legges også til grunn at lovbrudd som kan straffes med fengsel som hovedregel skal forfølges i straffesporet. Videre gir Stortingsmeldingen uttrykk for at miljøkriminalitet som mistenkes å være bevisst profittmotivert aktivitet, for eksempel knyttet til avfallsvirksomhet, regnes som den mest alvorlige formen for miljøkriminalitet.⁹⁸ Videre tematiseres også anmeldelser av lovbrudd. Det påpekes at anmeldelse i utgangspunktet burde være forbeholdt de alvorlige tilfellene. Likevel vil det av straffens allmennpreventive effekt vise at også «saker som isolert sett er av mindre miljømessig, men som samlet medfører betydelig problem må tas alvorlig»⁹⁹

⁹⁷ Rt. 2015 s. 392 premiss 52

⁹⁸ St. Meld. Nr. 19 (2019-2020) s. 87

⁹⁹ Ibid s. 86

Det kan også problematiseres om illeggelse av overtredelsesgebyr vil være en forholdsmessig reaksjon på slike lovbrudd. NOU 2003:15 adresserte behovet en mer effektiv sanksjonering av lovbrudd. Dette arbeidet var imidlertid rettet generelt mot forholdet mellom straffebestemmelser og administrative sanksjoner. Jeg mener imidlertid at lovgivers intensjon knyttet til oppfølging av brudd på transportforordningen er å reagere strengere på slik kriminalitet og overtredelsesgebyr ikke vil ivareta lovgivers intensjon i tilstrekkelig grad. Likevel kan det trekkes frem at et sentralt hensyn bak regler for overtredelsesgebyr er effektivitet og fleksibilitet. Et av de grunnleggende hensynene som trekkes frem ved innføringen av overtredelsesgebyr er at oppfølging i straffesporet vil være for ressurskrevende. Når man i dag ser at få blir straffet etter dagens system taler dette innføring av regler om overtredelsesgebyr.

En annet moment i valg av virkemiddel er hvilke praktiske virkemidler man kan ta i bruk. Av forarbeidene til forurensningsloven § 80 fremgår det at politianmeldelse vil være å foretrekke der det antas at viktige beviser kun kan skaffes ved bruk av straffeprosessloven tvangsmidler.¹⁰⁰

Om det er omfattende behov for å fremskaffe bevis ved tvangsmidler er uklart, men siden dette fremheves som en viktig praktisk følge av den økte strafferammen i forurensningsloven § 79 tredje ledd er det nærliggende å si at muligheten til å fremskaffe bevis ved bruk av tvangsmidler kan være et viktig virkemiddel ved straffeoppfølging.

Ved valg av virkemiddel må man også oppmerksom være forbudet mot dobbeltstraff. Som redegjort for i kapittel 3.8 er det på det rene at illeggelse av overtredelsesgebyr skal anses som straff etter EMK.¹⁰¹ En eventuell oppfølging av lovbrudd gjennom regler om overtredelsesgebyr vil stenge mulighetene for å følge opp lovbruddet i domstolene.

På bakgrunn av det som er redegjort for ovenfor mener jeg dagens manglende oppfølging av slike lovbrudd ikke samsvarer med lovgivers ønsker om straffeforfølgelse. Dagens praksis er også i strid med transportforordningens krav om at sanksjonene skal være avskrekkende ettersom transporten er i økende omfang. Som vist er det flere rettslige innvendinger mot at eventuelle regler om overtredelsesgebyr ivaretar lovgivers intensjon, men dette vil i praksis kunne være et steg på veien til økt oppfølging av brudd på transportforordningen.

¹⁰⁰ Prop. 77 L (2018-2019) s. 38

¹⁰¹ EMK protokoll 7 artikkel 4

5

5.1 Avsluttende betraktninger

Jeg har tidligere i oppgaven pekt på rettslige utfordringer ved å straffesanksjonere ulovlig avfallstransport. Slik jeg tolker gjeldende rett er det ikke noen utpregede rettslige utfordringer knyttet til straffesanksjonering av ulovlig avfallstransport etter forurensningsloven § 79 tredje ledd. At dagens praksis ikke samsvarer med lovgivers intensjon om strenge straffer og oppfølging i straffesporet mener jeg er klart.

Som det fremgår av redegjørelsen i kapittel 4 har det vært en langt mer omfattende oppfølging av nasjonal miljøkriminalitet i forhold til grensekryssende miljøkriminalitet. Hensynene bak straff på begge områder er imidlertid langt på vei sammenfallende. Dette er egnet til å gi en oppfatning av at det er lettere å følge opp nasjonal miljøkriminalitet fremfor grensekryssende miljøkriminalitet. Det er imidlertid enkelte særpreg som gjør det vanskelig å følge opp ulovlig avfallstransport i praksis.

Et særpreg ved ulovlig avfallstransport er omfanget av denne type lovbrudd. Som redegjørelsen i kapittel 4 konkluderer med er en stor del grunnen til manglende oppfølging at det ikke settes av nok ressurser til å avdekke brudd på regelverket. Økt kontroll oppfølging fremheves gjennomgående i St. Meld. Nr. 19 (2019-2020) som et sentralt punkt for å få bukt med kriminaliteten.

Videre er også mistanken om at bakmenn i Norge kan være en del av et større internasjonal nettverk noe som gjelder særlig for denne formen for miljøkriminalitet.¹⁰² Behovet for en mer omfattende etterforskning for å effektivt få stanset og gi strenge straffer til de som er en del av større nettverk vil naturligvis være en ressurskrevende prosess. Hvem som faktisk er gjerningspersonen og hvem som kan straffes er i seg selv en utfordrende del ved denne typen kriminalitet. Dette kan også være noe av forklaringen på den manglende anvendelsen av straffebudet.

Videre får denne kriminaliteten konsekvenser først og fremst på andre siden av kloden. Det vil derfor naturligvis være vanskeligere å se alvorlig på et par kjøleskap som eksporteres ut fra en norsk havn enn for eksempel ulovlig sprengning i strandsonen som kan bli synbart og sjenerende for mange. Det er lett for myndighetene å lukke øynene for den forurensning som ikke påvirker dem selv.

¹⁰² St. Meld. 19 (2019-2020) s. 117

Som redegjørelsen viser fremstår regelverket knyttet til kontroll og sanksjonering som omfattende og innviklet. Dette vil i praksis gjøre det vanskelig for myndighetene å kontrollere og følge opp lovbrudd. Dette er det omfattende EU-regelverket er blitt kritisert for.¹⁰³ Intensjonen bak lovlig eksport, nemlig gjenbruk av produkter, er god. Dessverre ser det ut som vinninga går opp i spinninga. Dette reiser spørsmål om ikke all form for eksport av EE-produkter til utviklingsland burde være forbudt. Dette vil fjerne tvilen og minske volumet av ulovlig transport. Likevel kan det tenkes at strengere forbud bare medfører at mer eksport anses som lovbrudd uten at dette følges opp. Dette er et spørsmål for fremtiden.

Jeg har i oppgaven kritisert dagens praksis for å ikke ivareta hensynene bak straffebestemmelsene knyttet til ulovlig avfallstransport i norsk rett. Det er likevel viktig å påpeke at disse utfordringene ikke er unike for Norge, men et omfattende internasjonalt problem. Kriminalitetskongressen retter søkelyset mot dette i DOHA-erklæringen av 2015. Her påpekes det at det må implementeres effektive håndhevelsesmåter, blant annet strafferettslige sanksjoner.¹⁰⁴

Nylig kom også «The European Green Deal», en melding lagt frem av Europakommisjonen om EUs grønne vekststrategi. Meldingen adresserer blant annet problemene med den manglende håndhevelsen av regelverket og varsler en fullstendig gjennomgang og eventuell revidering av regelverket. Dette peker på at selve bærebjelkene i regelverket ikke er hensiktsmessige.¹⁰⁵

¹⁰³ Mesko (2011) s. 90

¹⁰⁴ DOHA declaration, UNDOC, 2015, side 11

¹⁰⁵ COM/2019/640 final

Litteraturliste

Bøker

- Bugge (2015) Bugge, Hans Christian. Lærebok I miljøforvaltningsrett. Oslo: Universitetsforlaget, 2015.
- Sejersted (2014) Sejersted, Fredrik. mfl. EØS-RETT. Oslo: Universitetsforlaget, 2014.
- Andenæs (2016) Andenæs, Johannes Bratt. Alminnelig strafferett. 6. utgave ved Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther. Oslo: Universitetsforlaget, 2016.
- Mesko (2011) Mesko, Gerard, Dejana Dimitrijević, Charles B. Fields. Understanding and Managing Threats to the Environment in South Eastern Europe. Springer Science & Business media, 2011.

Annet

Høviskeland. «Høyesterettspraksis om miljøkriminalitet de siste 15 år.» Miljøkrim 17, årgang 20. nr.1 (2017) s. 5-24.

Arnesen red. «Grensekryssende forsendelser av avfall» Eurorett nr 20 (2015) s. 4

Stortingsmelding nr. 19 (2019-2020)

NOU:2003:15 *Fra bot til bedring*

Nettsider

Miljødirektoratet «EE-avfall på avveier, forhandlere sikrer det for dårlig.» 2019
<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/oktober-2019/ee-avfall-pa-avveie--forhandlere-sikrer-det-for-darlig/> hentet 12.05.2020

Miljødirektoratet «EE-avfall eksporteres ulovlig.» 2020
<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/mars-2020/ulovlig-eksport-av-ee-avfall/> hentet 04.04.20

UNEP «Basel convention at a glance...(u.å.)
<http://www.basel.int/TheConvention/Overview/History/Overview/tabid/3405/Default.aspx>
(PDF tilgjengelig på nettsiden) hentet 24. 04. 2020

United Nations University «person in the port project.» (u.å)
<https://www.scycle.info/person-in-the-port-pip-study/> (Tilgjengelig PDF på nettsiden) hentet 20. 01. 20

NRK «Søppelsmuglerne»(Dokumentar), 2019
<https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/2019/MDDP11000819>

EU-kommisjonen «The european green deal» 2019
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

United Nations University «The global E-waste monitor» 2017
<http://ewastemonitor.info/>

NRK «Seks tilsynsmyndigheter skal samarbeide om å avsløre søppelsmuglere» 2020
<https://www.nrk.no/vestland/seks-tilsynsmyndigheter-skal-samarbeide-om-a-avslore-soppelsmuglere-1.14912686>

