

IMPEL-TFS SEAPORT PROJECT II: 'INTERNATIONAL COOPERATION IN
ENFORCEMENT HITTING ILLEGAL WASTE SHIPMENTS'
(internationalt samarbejde om håndhævelsen i indsatsen mod ulovlig overførsel af affald)
Projektrapport, september 2004 - maj 2006

Sammenfatning

Om rapporten

Denne projektrapport præsenterer de overordnede resultater fra et håndhævelsesprojekt (IMPEL-TFS Seaport II), som 13 europæiske lande med tilsammen 30 havne, har gennemført med fokus på håndhævelse af reglerne om overførsel af affald (EU-forordning 259/93 og Baselkonventionen). De deltagende lande var Belgien, Frankrig, Irland, Letland, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovenien, Spanien, Sverige, Storbritannien og Tyskland. Projektet blev gennemført i perioden september 2004 til maj 2006 under EU's IMPEL-netværk.

Det første håndhævelsesprojekt (IMPEL-TFS Seaport I) blev gennemført i 2003 og 2004 med deltagelse af 6 europæiske lande og afslørede et behov for at udvide IMPEL-netværket for at forbedre og fremme en mere effektiv håndhævelse af reglerne om overførsel af affald; omkring 20 % af alle overførsler af affald, som blev kontrolleret, viste sig at være ulovlige.

Projektformål, -prioriteter og -organisation (se kapitel 1 for detaljer)

Hovedformålet med IMPEL-TFS Seaport II er at forbedre inspektionerne og håndhævelsen af regler vedrørende grænseoverskridende overførsel af affald, samt afpasse de involverede havne, organisationer og landes håndhævelser til hinanden. Projektet har endvidere til formål at stimulere samarbejde og udveksling af oplysninger på nationalt såvel som internationalt niveau, at etablere et netværk af europæiske kontakter, at identificere konkrete havne med håndhævelsesproblemer, samt at skabe større offentlig opmærksomhed om behovet for at håndhæve denne form for miljøregler.

Projektet var opdelt i en række faser og møder. Projektets opstart var umiddelbart efter den første konference, som blev afholdt i Riga (Letland) den 13. - 15. september 2004. I afviklingsfasen udførte de deltagende organisationer fælles og koordinerede inspektioner og udvekslede oplysninger om (ulovlig) overførsel af affald. Samarbejde mellem forskellige netværk af miljøinspektorer, politi og toldmyndigheder blev etableret eller skærpet. Desuden blev der under den europæiske inspektionsuge gennemført parallelle kontroller. I forbindelse med et midtvejsmøde (afholdt i Sverige den 18. og 19. april 2005) diskuterede de deltagende lande midtvejsresultater, succeser og flaskehalse, samt planlagde inspektioner for anden del af afviklingsfasen. I forbindelse med den afsluttende konference (afholdt den 20. - 22. marts 2006 i Liverpool i Storbritannien)

diskuterede og enedes man om projektets overordnede konklusioner og anbefalinger.

Projektræsultater (se kapitel 2 for detaljer)

Projektets overordnede resultater illustrerer, at de oprindelige formål er blevet indfriet ved at:

- der er blevet gennemført fælles inspektioner og opsporinger af ulovlig grænseoverskridende overførsel af affald eller overførsel af affald med regelkrænkelser til følge;
- det internationale og nationale samarbejde samt viden- og erfaringsudveksling er blevet skærpet;
- de relevante nationale håndhævelsesstrukturer med ansvar for håndhævelsen af regler om overførsel af affald, er blevet identificeret, herunder (gængse) opgaver og ansvar, juridiske beføjelser samt flaskehalse; og at
- projektet, ikke mindst, også skabte nogle sidegevinster på internationalt såvel som nationalt niveau.

Konklusioner og anbefalinger (se kapitel 3.1 og 3.2 for detaljer).

1. Indfrielse af projektformål

Projektets hovedformål er blevet indfriet:

- Der er blevet gennemført fælles inspektioner af overførsel af affald.
- Der er blevet etableret et netværk af kontakter, og dette er blevet udvidet.
- Det nationale og internationale samarbejde mellem involverede myndigheder er blevet skærpet.
- Der er opnået indsigt i konkrete problemer i havne som følge af de udførte inspektioner.
- Der er blevet udvekslet oplysninger, tendenser og erfaringer om håndhævelsen af grænseoverskridende overførsel af affald.
- En aktiv PR-indsats har skabt øget offentlig og politisk opmærksomhed samt fokus på området.

Der er taget vigtige skridt hen imod ensartet håndhævelse i hele Europa, men der er stadig lang vej tilbage.

2. Håndhævelsesresultaterne af de fælles inspektioner og behovet for en fortsættelse af disse

De medvirkende lande foretog i alt 175 (målrettede) inspektioner i forbindelse med (kombinerede) toldpapirkontroller (97), lagerpladsinspektioner (60), trafikinspektioner (68) eller inspektion af containerskibe (27). I alt blev der foretaget 24.052 administrative kontroller/dokumentkontroller og 4.198 fysiske kontroller, hvoraf 1.103 forsendelser viste sig at indeholde affald. Af disse viste 564 sig at være ulovlige (51 %). I forbindelse med 473 forsendelser (43 %) blev der konstateret regelkrænkelser, såsom manglende eller ufuldstændige oplysninger i henhold til Artikel 11 i forordningen¹.

De udvalgte inspektioner blev valgt på baggrund af kriterier såsom affald deklareret som grønlistet affald (f.eks. kabelaffald, elektronisk affald), brugt udstyr (f.eks. køleskabe, fjernsynsapparater og udrangerede biler) og affald deklareret som varer (såsom plastmaterialer, kompressorer, osv.). I sådanne situationer blev der foretaget opfølgningsaktioner, såsom at ulovlige forsendelser blev returneret til oprindelseslandet. Derudover var der en række ulovlige grænseoverskridende forsendelser af affald, som muligvis havde forbindelse til ulovlige aktiviteter med f.eks. stoffer eller hvidvask af penge.

Det er derfor vigtigt at fortsætte med inspektioner og håndhævelsen af regler om overførsel af affald i fremtiden. Men det ikke nok at foretage inspektioner og håndhæve reglerne, hvis man vil forebygge ulovlig overførsel af affald: det er også nødvendigt at understrege det ansvar, der ligger hos speditøren/speditørerne "længere oppe i kæden".

ANBEFALING

Det anbefales, at de enkelte lande/involverede organisationer tilrettelægger og integrerer deres "Seaport II"-inspektionsaktiviteter i deres daglige arbejdsopgaver. Regionale netværk bør også involveres i "port hopping"-spørgsmål. Endvidere bør myndighederne fremme aktiviteter, der skal skabe opmærksomhed om behovet for at forebygge ulovlig (grænseoverskridende) overførsel af affald, rettet mod alle led i affaldskæden.

3. Nødvendigheden af en paneuropæisk tilgang

Kommunikationen og samarbejdet på internationalt og nationalt niveau er blevet styrket. Der er

¹ Det bør nævnes, at en række af de ulovlige forsendelser indgik som en del af forsendelser, hvor der tillige var regelkrænkelser.

opnået indsigt i håndhævelsesstrukturerne i de forskellige deltagerlande og -organisationer: deres opgaver, ansvar, myndighedsområder og flaskehalse.

Konklusionen er, at informationsudveksling, efterretning og international koordinering er væsentlige forudsætninger for en bedre håndhævelse, og at fælles internationale inspektioner kan bidrage til at forebygge "port hopping"². Inspektørernes deltagelse i projektet og møder har vist sig ligeledes at være et succeselement. Uddannelse og træning bør forbedres, ikke kun for miljøinspektører, men også for andre involverede netværk (toldmyndigheder, politi). Ligeledes bør kontakten til kompetente myndigheder i ikke-OECD-lande udvides.

Koordinering på europæisk plan skaber bedre effektivitet og ensartethed i håndhævelsen af reglerne om overførsel af affald.

ANBEFALINGER

Det anbefales derfor, at EU-Kommissionen tager initiativ til at:

- øge og fremme opmærksomheden omkring behovet for at forebygge ulovlig (grænseoverskridende) overførsel af affald, rettet mod alle involverede led i affaldskæden;
- inddrage oplysningerne fra projektet i diskussionen af en revidering af affaldsrammedirektiv 75/442;
- øge opmærksomheden om og fremme toldmyndigheder og politis inddragelse i håndhævelsen af forordningen;
- fremme en mere ensartet fortolkning af dele af EU-forordning 259/93;
- tage aktiv del i IMPEL-TFS-projekter og -møder.

EU-Kommissionen og IMPEL-TFS anbefales at:

- etablere et sekretariat, som støtter og hjælper IMPEL-TFS' aktiviteter, og som agerer som det centrale omdrejningspunkt for oplysninger og kontakter.

Det anbefales, at IMPEL-TFS tager føringen i forbindelse med videreførelsen af håndhævelsesaktiviteter, herunder f.eks.:

- fælles inspektioner/inspektionsuger;
- vedligeholdelse og udvidelse af netværket med andre lande og havne;
- fokus på bestemte problematiske affaldsstrømme og/eller destinationslande (ikke-OECD-lande);

² Port hopping: når eksportører vælger havn alt efter, hvor de forventer, der er mindst risiko for at blive opdaget, og/eller hvor bøderne er lave.

IMPEL-TFS SEAPORT PROJECT II: 'INTERNATIONAL COOPERATION IN
ENFORCEMENT HITTING ILLEGAL WASTE SHIPMENTS'
(internationalt samarbejde om håndhævelsen i indsatsen mod ulovlig overførsel af affald)
Projektrapport, september 2004 - maj 2006

- udveksling af inspektører;
- inspektionsmetoder;
- udvidelse af kontakterne til lande uden for OECD.

Endvidere bør IMPEL-TFS bevare, hjælpe og øge koordineringen på europæisk plan ved at:

- opretholde det nuværende tekniske niveau;
- skabe bedre relationer til andre netværk (som f.eks. Eurojust, Interpol, sekretariatet i Basel, asiatiske netværk, NGO'ere);
- sørge for udbredelse af oplysninger og koordineringen af *EU best practice*;
- have løbende fokus på opmærksomhedsfremmende aktiviteter (promotion, pressemeddelelser, medier);
- hjælpe og fremme udannelse og træning af inspektører.

De enkelte involverede lande og organisationer anbefales at:

- komme med input til EU-Kommissionen angående mulige foranstaltninger til at afklare forskellen mellem affald og ikke-affald (hvornår bliver affald til affald, og hvornår ophører det med at være affald?) i revisionen af affaldsrammedirektivet.

4. Tag hånd om kritiske faktorer på nationalt plan

Eksisterende nationale håndhævelsesstrukturer blokerer nogle gange for en effektiv håndhævelse, og i nogle lande er samarbejdet med toldmyndigheder og politi stadig problematisk. Projektet identificerede en række smuthuller i medlemsstaternes lovgivning, der således udgør en hindring for en effektiv håndhævelse af reglerne om overførsel af affald. Desuden er mange lande plaget af manglende kapacitet og manglende resurser til at gennemføre en fyldestgørende håndhævelse: næsten alle håndhævelsesaktiviteter er reaktive snarere end proaktive.

ANBEFALINGER

Det anbefales derfor, at de relevante nationale organisationer drager fordel af lovimplementeringsproceduren i forbindelse med den reviderede forordning om overførsel af affald, med henblik på at:

- identificere og afskaffe smuthullerne (f.eks. manglende kompetencer; hvad der defineres som en overtrædelse af forordningen; straffebestemmelser);
- skabe en ramme for samarbejde mellem inspektorater, toldmyndigheder og politi. Samarbejdet mellem disse inspektorater kunne gøres mere formelt, f.eks. ved hjælp af hensigtserklæringer (MoUs, Memoranda of Understanding);

IMPEL-TFS SEAPORT PROJECT II: 'INTERNATIONAL COOPERATION IN
ENFORCEMENT HITTING ILLEGAL WASTE SHIPMENTS'
(internationalt samarbejde om håndhævelsen i indsatsen mod ulovlig overførsel af affald)
Projektrapport, september 2004 - maj 2006

- fremme aktiviteter til opmærksomhedsskabelse;
- få de relevante nationale organisationer til at arbejde på struktureret kapacitetsopbygning og uddannelse, kombineret med opmærksomhedsfremmende aktiviteter, for at imødegå den manglende kapacitet til at udføre en passende håndhævelse. Endvidere bør der reserveres kapacitet til deltagelse i projekter på europæisk plan.

5. Sidegevinster ved projektet

Sidst, men ikke mindst opnåede projektet en række sidegevinster, herunder:

- Projektet gav input til forbedring af EU-lovgivningen.
- Projektet fungerede som katalysator for og øgede behovet for håndhævelse og udførelse af inspektioner på nationalt plan.