

Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021

Rudie Neve (Red.)

OPENBAAR MINISTERIE

Omgevingsdienst NL


 POLITIE



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Voorwoord

Dit Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 is tot stand gekomen door samenwerking van de meeste partijen die betrokken zijn bij toezicht op en handhaving van wet- en regelgeving die bedoeld is om het milieu te beschermen. Wereldwijd wordt steeds meer bekend over de ernstige gevolgen van milieuschade voor de leefomgeving en de gezondheid van de mens. In de maatschappij groeit het onbehagen.

De Strategische Milieukamer (SMK) is opdrachtgever van het dreigingsbeeld. Zij bestaat uit de inspecteurs-generaal van de Inspectie Leefomgeving & Transport, de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de portefeuillehouder milieucriminaliteit van de Nationale Politie, de directeur van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid voor de omgevingsdiensten en ondergetekende, hoofdofficier van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie, als voorzitter. De SMK stuurt op hoofdlijnen de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit aan.

In dit rapport zijn negen vormen van milieucriminaliteit geselecteerd die nader zijn uitgediept, variërend van dreigingen voor bodem en waterkwaliteit en biodiversiteit tot dreigingen gerelateerd aan de circulaire economie. Milieucriminaliteit heeft verstrekkende gevolgen voor de wereld waarin we wonen en waar we deel van uitmaken. Milieucriminaliteit is veelal ‘hidden impact crime’: de effecten ervan zijn niet altijd (direct) zichtbaar, maar hebben zeer grote en ondermijnende gevolgen voor de leefomgeving, economie en maatschappij. De gezondheid van mens en dier en het milieu worden aangetast door bijvoorbeeld vervuilde grond of water, door illegale lozingen van afval of gevaarlijke stoffen, mestfraude, illegale gewasbeschermingsmiddelen en het verwerken van (chemisch) afval in diervoeder of scheepsbrandstoffen. Het niet naleven van de regels levert overtreders daarnaast oneerlijke concurrentievoordelen op en tast het economische bestel aan.

Een belangrijke dreiging die als rode draad door de hoofdstukken loopt, is dat milieucriminaliteit niet alleen ‘hidden impact crime’ is, maar dat de werkelijke milieuschade door fraude zelfs wordt verhuld. Bij de grote uitdaging van de aanpak van de klimaatcrisis

en de stikstofcrisis en de moeilijke maatregelen die daarvoor nodig zijn, zal het voor verschillende sectoren verleidelijk zijn om te sjoemelen met gegevens. Bekende voorbeelden hiervan zijn Dieselgate en grootschalige fraude met Europese emissierechten. Het risico bestaat dan dat vervuilende effecten alleen dalen in testsituaties, in modellen of op papier, maar dat de vervuiling niet wérkelijk wordt teruggedrongen. In het hoofdstuk in het dreigingsbeeld over mestfraude is gepoogd om milieueffecten van illegaal handelen te kwantificeren.

Zowel het (punitief en herstellend) bestuursrecht als het strafrecht is nodig voor de aanpak van milieucriminaliteit. Dit duale karakter van het handhavingssysteem, het grote aantal betrokken publieke partijen en de vaak ingewikkelde aard van de ook nog eens zeer uiteenlopende regelgeving maken de milieuhandhaving specialistisch en complex.

Helaas tonen zowel dit dreigingsbeeld als recente rapporten van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer aan dat de aanpak van milieucriminaliteit in de praktijk te wensen over laat. Opsporing en vervolging zijn te weinig slagvaardig, de opsporing is gefragmenteerd, vervolging en berechting duren te lang en de uiteindelijke sancties zijn vaker niet dan wel afschrikwekkend. Grote vermijdbare milieuschade is het gevolg. Veranderingen zijn daarom aangewezen. Er is niet alleen meer capaciteit nodig, maar ook een andere aansturing en meer gebonden slagkracht voor een effectieve strafrechtelijke aanpak.

Dit dreigingsbeeld laat zien dat serieuze inzet op lange termijn milieudoelstellingen ook vraagt om blijvende aandacht voor de aanpak van milieucriminaliteit. De Strategische Milieukamer en de uitvoering zijn aan zet. Mede gelet op de genoemde rapporten lijkt dat zeker ook te gelden voor ‘de politiek.’

Guus Schram,

Hoofdofficier Functioneel Parket, Openbaar Ministerie
Voorzitter van de Strategische Milieukamer

Dankwoord

Bij het maken van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit is een groot aantal mensen betrokken. De harde kern bestond uit het projectteam dat samengesteld was uit de volgende medewerkers van de betrokken organisaties:

ILT: Rob Poelman (Senior Inspecteur / Adviseur Opsporing IOD); Eva Cornelissen (Senior Inspecteur IOD, Walter Klomp (Programmamanager Afvalstoffen); Maarten Busstra (Senior Inspecteur, team Bodem)

NVWA-IOD: Bart Fortuin (Strategisch analist IOD), Pauline Goemans (Strategisch analist IOD)

OD's: Priscilla van Hal (Tactisch analist Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten), Edwin Lipholt (Analist Omgevingsdienst IJssel), Renske van Ginkel (Inspecteur Ketentoezicht, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid)

Politie: Marijke van Kalkert (Analist team Milieu LE), Yora Tolman (Operationeel Specialist team Milieu LE), Erik Kooijker (Operationeel Specialist NXT, milieucriminaliteit, LE), Sharon van der Vliet-Sandig (Veiligheidsanalist milieu, politie Noord-Holland), Rudie Neve (Senior onderzoeker A&O-LE, projectleider).

Namens de opdrachtgever bewaakte de klankbordgroep het proces, door middel van bijeenkomsten in november 2020 en in januari, mei en begin juni 2021. De klankbordgroep bestond naast een projectteamlid per betrokken organisatie uit vertegenwoordigers met een mandaat om overeenstemming te bereiken over het aan de SMK voor te leggen projectplan, de voortgang van het project en over het Dreigingsbeeld als eindproduct. Deze vertegenwoordigers waren:

FP: Ingeborg Koopmans (OvJ), Floor van den Bogart (Commissiesecretaris)

ILT-IOD: Karin Schuit (Teamleider IOD)

NVWA-IOD: Lysbeth van Brederode (Coördinerend/specialistisch inspecteur IOD)

OD's: Jacco Lievaart (Programmamanager Team ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten), Chris Smit (Intelligence Officer DCMR)

Politie: Stijn van Dongen (Teamleider milieucriminaliteit, LE), Johan de Vries (Operationeel Specialist NXT, milieucriminaliteit, LE), Jan Liezen (Adviseur Portefeuillehouder Milieu NP), Emile Lindemulder (Adviseur Korpsleiding t.a.v. Internationale Politiesamenwerking).

De hoofdstukken zijn geschreven door leden van het projectteam, waarbij voor een aantal hoofdstukken nog anderen betrokken waren als auteur of op een andere wijze. De auteurs van de hoofdstukken zijn verantwoordelijk voor de inhoud. Ze worden genoemd aan het begin van alle hoofdstukken, evenals anderen die een cruciale bijdrage hebben geleverd. Bij sommige hoofdstukken is er voor gekozen om de organisatie te vermelden als auteur.

Het projectteam wil graag iedereen bedanken die meegewerkt heeft aan het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit, door een interview te geven, gegevens of ander materiaal beschikbaar te stellen of op enigerlei andere wijze.

Samenvatting

Voor u ligt het vierde opeenvolgende Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit. De tijd heeft niet stil gestaan en de vraag die terecht gesteld kan worden is 'wat zijn we de afgelopen decennia opgeschoten met de aanpak van milieucriminaliteit?' Het antwoord op die vraag is moeilijk te geven. We kunnen wel concluderen dat het plegen van milieucriminaliteit lucratief is, er volop gelegenheid is en dat de aanpak niet op orde is. En, de tijd dringt!

Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 verschijnt onder een bijzonder gesternte. De afgelopen twee jaar verschenen meerdere rapporten over de aanpak van milieucriminaliteit in Nederland, met name het CCV-rapport 'De markt de baas', het rapport 'Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken' en het tussenrapport van de Algemene Rekenkamer 'Een onzichtbaar probleem'. De commissie van Aartsen adviseerde begin dit jaar over verbeteringen in toezicht en handhaving onder het motto 'Om de leefomgeving'.

In deze rapporten zijn vele knelpunten genoemd bij het handhaven van milieuwetgeving en het bestrijden van milieucriminaliteit. Dit Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit laat zien dat het handhavingstekort leidt tot gelegenheden met als gevolg een groot aantal milieudelicten, die ernstige schade aanrichten voor de samenleving en vooral voor de leefomgeving. Milieucriminaliteit heeft vermoedelijk een groot aandeel in de totale schade aan het milieu door economische activiteiten. Het gaat in elk geval om schade die niet was opgetreden als de milieuwetgeving wel was nageleefd of om milieuschade waar niet voor betaald is. Het gaat dus om onnodige schade waarvan democratisch met elkaar is afgesproken dat we deze niet acceptabel vinden. Vaak is het lastig om de schade te kwantificeren, strafrecht is hier ook niet op gericht. Het kwantificeren van ecologische schade is soms wel mogelijk zoals wordt aangetoond in dit Dreigingsbeeld voor specifieke vormen van mestfraude.

In het rapport 'De markt de baas' van het CCV wordt een groot aantal knelpunten signaleerd in de handhaving van milieuwetgeving door Omgevingsdiensten, Inspecties/IOD's en de politie. Sommige hiervan hebben impact op de gelegenheden voor het plegen van milieucriminaliteit. Zo blijkt het weren van notoire overtreders van de markten in de praktijk zelden of nooit te gebeuren. Hierbij speelt een rol dat de kosten voor het opruimen voor rekening van de gemeenschap kunnen komen als er toch een bedrijf wordt beëindigd. Criminelen kunnen vaak hun activiteiten ergens anders voortzetten door gebrekkige informatie-uitwisseling. Handhavers in de ene regio weten niet wat iemand eerder in een andere regio heeft aangericht. De Algemene Rekenkamer pleit voor het versterken van de landelijke infrastructuur voor het delen van informatie. De wil van de betrokken partijen om daarin ook daadwerkelijk informatie te delen is uiteraard ook een noodzakelijke voorwaarde om de informatiepositie te verbeteren. Ook samenwerking en informatie-uitwisseling op Europees en internationaal niveau is voor een aantal onderwerpen (F-gassen, afval en ZZS) van belang of zelfs noodzakelijk.

Gesignaleerde overtredingen worden te veel als een incident benaderd en onderliggende factoren in de keten worden te weinig in beeld gebracht, waardoor ook criminele motieven soms uit beeld verdwijnen. Certificerende Instellingen (CI's) worden betaald door de bedrijven waarop zij toezicht dienen te houden. De CI's zijn daardoor weinig geneigd om een certificaat in te trekken als een bedrijf zich niet aan de voorwaarden houdt. De invloed van het bedrijfsleven bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving maakt de handhaafbaarheid van de milieuwetgeving lastig: uitzonderingen met weinig eenduidige criteria zijn het gevolg (zie ook Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016).

In het in maart 2021 verschenen rapport 'Om de leefomgeving' van de commissie Van Aartsen wordt, op grond van de genoemde rapporten en eigen onderzoek, geconstateerd dat het stelsel waarmee

de milieuwetgeving wordt gehandhaafd onder de maat presteert. Meer capaciteit en een hogere prioriteit zijn een eerste vereiste om de aanpak van ondermijnende milieucriminaliteit te verbeteren. Omgevingsdiensten dienen voortaan onafhankelijk van opdrachtgevers op te kunnen treden en niet meer afhankelijk te zijn van outputfinanciering. Dit klemt eens te meer doordat in vrijwel alle milieusectoren ingewikkelde wet- en regelgeving heerst, die geacht wordt ketens en processen te reguleren die eveneens ingewikkeld, grensoverschrijdend en vaak ondoorzichtig zijn.

Inmiddels is het programma 'Liever een goede buur!' van start gegaan dat beoogt de aanbevelingen die gedaan zijn te implementeren. Diverse werkgroepen werken momenteel aan concrete voorstellen. Dit Dreigingsbeeld laat zien dat dit programma geen moment te vroeg komt: het is vijf voor twaalf voor het milieu.

Enkele hoofdpunten uit het dreigingsbeeld

Negen vormen van milieucriminaliteit worden beschreven in termen van de gelegenheden voor milieucriminaliteit, de werkwijzen van milieucriminelen en de schade die hierdoor ontstaat. In de thematische hoofdstukken wordt milieucriminaliteit benaderd vanuit de gelegenheden die zich voordoen voor de verschillende partijen in economische ketens. Wie van deze gelegenheden gebruik maakt en zich niet aan de regels houdt heeft een concurrentievoordeel en kan aanzienlijk meer verdienen. Het expliciet maken van deze gelegenheden wijst ook de weg naar preventie van milieucriminaliteit: door 'aan de voorkant' de gelegenheden te verminderen wordt criminaliteit voorkomen.

Het gaat altijd om financieel gewin

Wie zich niet aan de (milieu)regels houdt die gelden bij een economische activiteit verdient meer dan degene die dat wel doet. Voldoen aan de regels, *compliance*, kost namelijk geld. Aangezien er voor relevante branches veel en vaak gecompliceerde regels gelden, zijn er veel mogelijkheden om dingen na te laten die volgens de regels hadden gemoeten (*crimes of omission*) en zo extra illegale inkomsten te genereren. Bij diverse vormen van afvalverwerking

speelt dit een belangrijke rol. In sommige gevallen wordt geld verdiend met het aannemen van afvalstoffen, terwijl ook de afzet als 'product' geld oplevert.

Er zijn ook vormen van milieucriminaliteit die voldoen aan de vraag naar waren die niet toegestaan zijn, zoals illegale gewasbeschermingsmiddelen, uitgefaseerde koelmiddelen, wild life producten en zwaar vuurwerk. In de ogen van de gebruiker is er geen legaal alternatief en dus valt er veel geld te verdienen door aan deze vraag te voldoen. Zo kunnen bij illegale gewasbeschermingsmiddelen de marges oplopen tot 500%.

De pakkans is klein en de straffen zijn laag

Binnen zeer omvangrijke en vaak gecompliceerde stromen is het niet eenvoudig de criminaliteit te traceren, temeer daar deze niet zelden gecombineerd wordt met legale handelingen. In sommige branches zijn grote concerns actief, waardoor verschillende ketenstappen binnen het eigen bedrijf plaatsvinden, wat controle lastig maakt. Het toezicht is versnipperd en de capaciteit beperkt, niet alleen in kwantitatieve maar ook in kwalitatieve zin. Bij verschillende stromen is voor de controle een hoog niveau van expertise nodig, wat veelal zeer beperkt voorhanden is. Het vooruitzicht op een zware straf speelt amper een rol in de overwegingen van milieucriminelen. De strafrechtelijke trajecten zijn vaak lang en ingewikkeld. Aan het einde van de rit komt de dader weg met een lage straf, doordat de rechter de lange doorlooptijd van het proces meeneemt in het oordeel.

Valsheid in geschrifte is vaak een onderdeel van de werkwijze

Het illegale karakter van stromen of producten kan veelal niet eenvoudig kan worden vastgesteld. De controle is daardoor deels afhankelijk van de documenten die moeten aantonen dat aan de regels is voldaan, dat het product is toegelaten of dat er geen vervuiling in een partij aanwezig is. Papieren kunnen soms vrij eenvoudig vervalst worden. Een voorbeeld hiervan is dat adviesbureaus en laboratoria in hun klantvriendelijkheid zo ver gaan dat het afgegeven rapport niet overeenkomt met de samenstelling van het onderzochte materiaal. Een recent opkomende vorm is die waarbij afvalstoffen tot producten worden omgekat en gebruikt in 'nuttige toepassingen' die slechts bedoeld zijn om van de afvalstoffen af te komen. Ook komt het voor dat de documenten bij gevaarlijke (afval)stoffen

een minder gevaarlijke stof vermelden, om zo extra kosten voor veiligheidsmaatregelen en verwerking te kunnen ontlopen.

Het internet speelt een toenemende rol

Bij verschillende vormen van milieucriminaliteit worden de (handels)contacten via het internet gelegd. Voor illegale stromen biedt het internet een manier voor betrokkenen om in de anonimiteit te blijven. Dit geldt voor meerdere vormen van milieucriminaliteit, waaronder de handel in illegaal vuurwerk, waarbij een tendens richting nog zwaarder explosief materiaal en een toename van de vraag wordt verwacht. Toezicht en opsporing zullen hier een antwoord op moeten ontwikkelen.

Milieucriminaliteit maakt gebruik van verschillen in regelgeving

Al vele jaren is bekend dat afvalstoffen worden geëxporteerd naar landen waar weinig regelgeving of controle is, waardoor ze in het milieu terecht komen. Soms maken stoffen omwegen via diverse landen, zodat de werkelijke herkomst moeilijk meer achterhaald kan worden, wat gemeld bij F-gassen. In het geval van vuurwerkcriminaliteit wordt handig gebruik gemaakt van verschillen met buurlanden in zowel wetgeving en prioritering.

Milieucriminaliteit heeft ernstige gevolgen

In deze paragraaf worden de bevindingen ten aanzien van de gevolgen van milieucriminaliteit samengevat. Voor sommige aspecten is het moeilijk om de nadelige gevolgen van milieucriminaliteit te onderscheiden van die van legale en vergunde activiteiten. Na deze samenvatting geeft een schema een overzicht van de gevolgen per hoofdstuk weer. Deze worden hieronder toegelicht.

Aantasting van fysieke of psychische gezondheid

Hiermee wordt de schade bedoeld die zich voordoet bij individuen. Zo zullen werknemers van bedrijven die zich niet aan de regels houden een groter risico lopen om hun gezondheid te schaden, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de illegale sloop van asbest. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt al jaren in verband gebracht met het ontstaan van ziekten zoals Parkinson.

Het relatieve aandeel van illegale praktijken op de totale gezondheidsschade is moeilijk te achterhalen. Het is bekend dat zeeschepen aanzienlijke hoeveelheden schadelijke stoffen zoals fijnstof uitstoten, waardoor de sterfte onder de bevolking aanmerkelijk wordt verhoogd, zoals in het vorige Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit uiteen is gezet. De bijdrage daarin van schepen die illegale blendmiddelen in hun bunkerolie verstoken is moeilijk te bepalen, maar er mag aangenomen worden dat deze relatief hoog is, doordat deze uitstoot giftiger is dan die van schepen die zich aan de regels houden. Iets soortgelijks geldt voor het gebruik van illegaal vuurwerk, dat over het algemeen aanzienlijk zwaarder en dus gevaarlijker is dan regulier vuurwerk dat bij de legale handel kan worden verkregen.

Schade aan het milieu

De gevolgen voor het milieu zijn voor veel vormen van milieucriminaliteit niet gemakkelijk te kwantificeren, doordat een groot deel van de milieuschade wordt veroorzaakt door legale en vergunde activiteiten. Bovendien wordt de schade veelal pas op langere termijn zichtbaar. Breed wordt aangenomen dat milieucriminaliteit sterk bijdraagt aan de schade aan het milieu, maar het exacte aandeel is moeilijk te bepalen. Verondersteld mag worden dat er bij illegale activiteiten minder rekening gehouden zal worden met mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu, zoals hiervoor uiteengezet is voor de bunkerolie van zeeschepen. Het relatieve aandeel is echter onbekend.

Een uitzondering vormt het hoofdstuk over *mestfraude*, waarin verslag wordt gedaan van een onderzoek dat laat zien dat het in specifieke gevallen wel degelijk mogelijk is om de ecologische effecten van mestfraude te kwantificeren, dat deze effecten significant zijn en dat het waardevol is om daar in toekomstige strafzaken meer aandacht voor te hebben. Door deze benadering komt de nadruk te liggen op het doel van mestregelgeving: het beschermen van natuur en milieu, die in geval van fraude de benadeelde partij vormen. De resultaten van de berekeningen naar de ecologische effecten van mestfraude maken verder duidelijk dat het voor de bescherming van stikstofgevoelige natuur niet alleen van belang is om kritisch te kijken naar de vergunningverlening van nieuwe stikstof-emitterende activiteiten, maar

ook of voor uitstoot betaald is (bijvoorbeeld voor aanschaf/lease productierechten) en of bestaande stikstof-emitterende activiteiten aan de vergunning voorwaarden voldoen.

Deze aanpak kan ook bij andere vormen van milieu-criminaliteit toegepast worden. Door waar dit kan de schadelijke effecten van milieudelicten in kaart te brengen en deze ook (via vonnissen) naar buiten te brengen worden ondernemers intrinsiek gemotiveerd, of door maatschappelijke druk van buitenaf, om zich aan de regels te houden.

Hinder, angst en onbehagen bij anderen

Er ontstaat veelal stankoverlast voor de omgeving. Verder ontstaat er geregeld onrust onder de bevolking, al dan niet in interactie met de (sociale) media, over activiteiten die mogelijk schade voor de volksgezondheid of het milieu op kunnen leveren. Voorbeelden zijn eenvoudig te vinden, zoals zaken rond PFAS of GenX, die in het hoofdstuk over de Zeer Zorgwekkende stoffen aan de orde komen, of de 'grafietregens' bij Tata Steel.

Vermogensschade

Bij de meeste vormen van milieucriminaliteit worden ondernemers die zich aan de regels houden benadeeld, doordat ze moeilijk kunnen concurreren met collega's die zich niet aan de regels houden en daardoor ook minder kosten maken. Voor de overheid is er geregeld een aanzienlijke rekening bij het opruimen van de boedel van bedrijven die failliet gaan en soms een 'erfenis' achterlaten in de vorm van een terrein vol gevaarlijk materiaal.

Ondermijning

In het vorige Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit is uiteengezet dat het bij milieucriminaliteit veelal gaat om een schemergebied waarin legale bedrijven zich voor een deel van hun activiteiten niet aan de wet houden. Ondermijning in de vorm van het aantasten van de integriteit van het overheidsbeleid is een gevolg van verschillende vormen van milieucriminaliteit. Zo wordt het bij het mestbeleid noodzakelijk gevonden om met behulp van monitoring de resultaten daarvan in het oog te houden. Door fraude ontstaan onjuiste administratie en verkeerde gegevens bij overheidsinstellingen. En deze gegevens worden bijvoorbeeld door het CBS gebruikt om te monitoren of de wettelijke gebruiksnormen

niet worden overschreden. In het algemeen zullen illegale praktijken de doelen van het overheidsbeleid doorkruisen, waardoor gesproken kan worden van ondermijning van het overheidsbeleid.

Verwachtingen voor de toekomst

Daarbij gaat het vooral om te verwachten specifieke ontwikkelingen in het overheidsbeleid, die leiden tot veranderingen in wet- en regelgeving en toezicht, en om ontwikkelingen op de relevante markten, voor zover deze bekend zijn. Een belangrijk aspect hiervan is de Omgevingswet.

Na invoering hiervan zullen veel economische activiteiten onder algemene regels vallen en voor initiatiefnemers zal het eenvoudiger worden om een vergunning te krijgen. Bij de Omgevingsdiensten wordt verwacht dat handhavingstrajecten ingewikkelder zullen worden, in het geval er toch dingen mis gaan en dat ze wellicht medeverantwoordelijk worden gemaakt doordat ze geacht worden 'mee te denken' bij de vergunningsaanvraag en er vooral op gericht moeten zijn om activiteiten mogelijk te maken. Er is goede hoop dat het programma 'Liever een goede buur!' zal leiden tot verbeteringen in de aanpak van milieucriminaliteit, op voorwaarde uiteraard dat de daarin ontwikkelde maatregelen ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd.

In de thematische hoofdstukken zijn steeds verwachtingen voor de nabije toekomst uitgesproken, gebaseerd op te verwachten ontwikkelingen in bijvoorbeeld wetgeving of (internationale) markten. Hier worden nog enkele relevante zaken besproken die in de hoofdstukken werden genoemd

De circulaire economie

Zoals ook al in het vorige Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit werd besproken zal het streven naar de *circulaire economie* de komende jaren blijven leiden tot discussies over wat afval is en wat een nieuw product. Met name in het hoofdstuk over bodem is dit een issue. Dit speelt ook bij andere stromen waarbij 'einde-afval criteria' een rol spelen, zoals bunkerolie. In het hoofdstuk dat het meest expliciet over afvalstoffen gaat (hoofdstuk 6) worden een aantal afvalstoffen genoemd waarvoor het lastig zal zijn om ze te recyclen. Sommige hiervan ontstaan

juist in het kader van de 'vergroening', zoals zonnepanelen. Ook interpretatie van de wetgeving wordt steeds ingewikkelder door de discussie afval vs. grondstof. Dan zijn er nog de Zeer Zorgwekkende Stoffen waarvan breed de mening wordt gedeeld dat ze uitgefaseerd zouden moeten worden, maar waar we voorlopig nog moeilijk buiten kunnen en waarvan het gevaar bestaat dat ze lang in het milieu zullen achterblijven.

Maatregelen ter versterking van handhaving en informatiepositie

Het versterken van de handhaving, waarvoor in sommige hoofdstukken concrete plannen worden benoemd, zou uiteraard tot een verlaging van de milieucriminaliteit moeten leiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de invoering van systemen die real-time transportgegevens registreren, zoals bij mesttransporten. Dit zou de kwaliteit van de gegevens moeten verbeteren en minder gelegenheid voor fraude geven doordat de gegevens van het transport bekend zijn voordat het transport de weg op gaat. Bij dergelijke innovaties is het goed om te bedenken dat technologische ontwikkelingen naar verwachting bij zullen dragen aan de effectiviteit van controles, maar het is van belang om ook naar de onderliggende oorzaken van mestfraude te kijken en de fraudeprikkel te verlagen. Anders worden er toch weer nieuwe manieren gevonden om illegaal van het mestoverschot af te komen. Een versterking van de informatiepositie wordt ook verwacht in de grondstromen, naar aanleiding van recente evaluaties. Verbetering van de internationale samenwerking wordt genoemd rond koelmiddelen en wildlife crime, bij laatstgenoemde ook met Ngo's.

Toename van fraudedruk door aanscherpingen?

In enkele hoofdstukken wordt de zorg uitgesproken dat het aanscherpen van regelgeving, in combinatie met gebrekkig toezicht, zou kunnen leiden tot meer fraude, of nauwkeuriger gezegd fraudedruk. Het voldoen aan de regels brengt immers kosten met zich mee. Ook kan het aanscherpen van regels leiden tot een (tijdelijke) schaarste in legale producten, wat te verwachten is bij HFK's in koelmiddelen. Het aanscherpen van wet- en regelgeving zou tevens moeten leiden tot investering in toezicht en handhaving. Niettemin wordt van het verbeteren

van de regelgeving en de werking van vergunningen over het algemeen een neerwaartse invloed op de criminaliteit verwacht.

Een ander risico dat nieuw beleid met zich mee kan brengen, is dat er nieuwe subsidies worden geïnitieerd om het beleid te ondersteunen, die mogelijk oneigenlijk aangewend worden.

Preventie hard nodig

Deze bevindingen duiden er op dat milieu-criminaliteit 'aan de voorkant' teruggedrongen zou kunnen worden door preventieve maatregelen. Hierbij kan met name gedacht worden aan het verbeteren van de wet- en regelgeving, zodat daders minder gemakkelijk mazen in de wet kunnen vinden. Op sommige terreinen zou dit op Europees niveau moeten gebeuren. Ook kan gedacht worden aan het vergroten van de sociale controle, waarbij brancheverenigingen een rol zouden kunnen spelen. Preventie vraagt om het terugdringen van de gelegenheid om criminaliteit te plegen. Het blijkt dat de handhavende instanties soms geen zicht hebben op delen van de keten. Als er in het geheel geen toezicht is dan kunnen overtredingen moeilijk uitblijven. In het hoofdstuk over Z-gassen wordt aanbevolen om deze blinde vlekken door de opsporingsinstanties in kaart te laten brengen. Hiertoe zou dan wel capaciteit vrijgemaakt worden.

De realisatie van lange termijn milieu-doelstellingen vereist aandacht voor fraude

Milieucriminaliteit is een vorm van criminaliteit met ernstige gevolgen voor de leefomgeving, de volksgezondheid en de maatschappij en ondermijnt de transitie naar een duurzame samenleving. Het frustrert de beleidsinzet als fraudeurs een schijnwerkelijkheid creëren met valse documentatie, frauduleus gebruik van subsidiegelden, illegale handel in wildlife, illegale houtkap, gebruik van illegale gewasbeschermingsmiddelen, onjuist (her) gebruik van rest- en afvalstromen en gevaarlijke chemische stoffen. Behalve bij grote incidenten die veroorzaakt worden door het niet naleven van de wet- en regelgeving is milieucriminaliteit veelal alleen waar te nemen door specialisten. De grote uitdaging van de aanpak van de klimaatcrisis en de stikstofcrisis noodzaken tot moeilijke maatregelen. Voor sommige sectoren zal het verleidelijk zijn om te sjoemelen met de uitstootcijfers van vervuilende stoffen.

Bekende voorbeelden hiervan zijn Dieselgate, grootschalige fraude met Europese emissierechten, schandalen met afval en mestfraude. Aandacht voor het voorkomen en bestrijden van fraude kan bijdragen aan de realisatie van lange termijn milieudoelstellingen en voorkomt verspilling van belastinggeld door oneigenlijk gebruik van subsidies.

Tijdige onderkenning vereist investering in intelligentie en opsporingscapaciteit

Eén van de terugkerende punten in de hoofdstukken is het tekort aan opsporingscapaciteit voor milieucriminaliteit bij zowel de politie, de ILT als de NVWA. Onderzoeken waarbij het risico op directe slachtoffers groot is krijgen voorrang, waardoor bepaalde vormen van fraude buiten schot blijven. Als er geen onderzoek wordt gedaan, blijft eveneens onbekend welke en hoeveel fraude er plaatsvindt, wat de gevolgen (kunnen) zijn en welke rol Nederland daarbij speelt. Dit bij elkaar zorgt ervoor dat we op sommige fraudevormen beperkt/geen zicht hebben, terwijl er potentieel risico's voor de gezondheid van mens en dier zijn. Dat kan er toe leiden dat bepaalde risico's niet op tijd worden gesignaleerd, waardoor er grotere problemen ontstaan met (soms onomkeerbare) gevolgen.

Conclusie

Om de leefomgeving, de fysieke veiligheid en de volksgezondheid te beschermen zijn de afgelopen decennia een groot aantal wetten en regelingen in het leven geroepen. Wie zich aan de wet houdt is aanmerkelijk duurder uit dan degene die dat niet doet. Laatstgenoemde heeft daardoor een concurrentievoordeel. Het controleren of al deze wetten en regels door alle betrokken partijen worden nageleefd is maar beperkt mogelijk, wat in combinatie met de lage straffen een belangrijke factor is in het ontstaan van gelegenheden voor milieucriminaliteit.

Als de situatie met betrekking tot wet- en regelgeving enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds niet veranderd dan moet verwacht worden dat milieucriminaliteit zich ook de komende jaren voor blijft doen, alsmede de nadelige gevolgen voor de samenleving die daarmee gepaard gaan.

Overzicht gevolgen milieu-criminaliteit

	Aantasting fysieke of psychische gezondheid	Aantasting of bedreiging van milieu of leefomgeving	Hinder, angst of onbehagen bij anderen	Economische schade	Ondermijning
Mestfraude		<ul style="list-style-type: none"> Vermesting bedreigt natuur en biodiversiteit. Door mestfraude staat de bescherming van de kwetsbare waarden van natuur en gezondheid onder druk. Bijdrage aan de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en stikstofgevoelige habitattypen door illegaal gehouden dieren Overbenutting van stikstof en fosfaat in gebieden/ regio's met een mestoverschot 	<ul style="list-style-type: none"> Onbehagen omwonenden 	<ul style="list-style-type: none"> Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie. Oneigenlijk gebruik subsidiegelden 	<ul style="list-style-type: none"> Monitoringssysteem meststromen wordt ondermijnd Ondermijning voor het stelsel om de natuur en waterkwaliteit te beschermen Gezag van de overheid ondermijnd
Illegale gewas-beschermingsmiddelen	<ul style="list-style-type: none"> Verband met ziekte van Parkinson en mogelijk andere ziekten 	<ul style="list-style-type: none"> Blijven zeer lang aanwezig in bodem en water. Aantasting van biodiversiteit, wo teruggang bijen. 		<ul style="list-style-type: none"> Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie. Schending intellectuele eigendom bij namaakmiddelen 	<ul style="list-style-type: none"> Aanzien van de overheid ondermijnd Imago van Nederland in het geding door middelen die via NL in EU landen komen.
Bodemketen	<ul style="list-style-type: none"> Gezondheidsrisico bij werken met bouwstoffen met gevaarlijke componenten, w.o. fijnstof 	<ul style="list-style-type: none"> Vooraf mogelijke gevolgen op lange termijn Bodemfuncties aangetast, w.o. drinkwaterwinning 	<ul style="list-style-type: none"> Onbehagen omwonenden, o.a. via social media, is soms aanleiding voor onderzoek. 	<ul style="list-style-type: none"> Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie. Overheid draait op voor schade bij bodemsanering. 	<ul style="list-style-type: none"> Lobby voor moeilijk te handhaven regelgeving. Bedrijven hebben soms lokaal veel invloed, bijv. via sponsoring.
Afvalcriminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> Ernstige gevolgen voor individuen die met stoffen in aanraking komen (asbest, sloopschepen, etc.) Soms gevaar voor voedselveiligheid Gezondheidsklachten door fraude bij covergisting 	<ul style="list-style-type: none"> Schade aan grondwater en drinkwatervoorziening. Vaak specifieke gevolgen per keten. W.o. vervuiling van landbouwgrond door verfresten. 	<ul style="list-style-type: none"> Aanzienlijke onrust door afvalbranden. 	<ul style="list-style-type: none"> Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie. Overheid draait op voor opruimen bij faillissement bedrijven. Schade in euro's voor samenleving grootste van alle vormen van milieu-criminaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> Grijs gebied, legale bedrijven met (deels) illegale praktijken. Overheid soms partij, bijvoorbeeld i.v.m. werkgelegenheid of omdat het belang van de activiteit groot is (zoals afval ophalen).
Oliefraude	<ul style="list-style-type: none"> Onbekend deel van 'fijnstofdoden' door fraude. WHO: stille moordenaar. Gevaar voor bemanningen bij storingen door verkeerde olie. 	<ul style="list-style-type: none"> Extra luchtvervuiling door verontreinigde stookolie. 	<ul style="list-style-type: none"> Bij grote incidenten. 	<ul style="list-style-type: none"> Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie 	<ul style="list-style-type: none"> Grote bedrijven zoeken locaties op met de zwakste regels.
Gefluoreerde broeikasgassen		<ul style="list-style-type: none"> Groot aandeel in klimaatverandering 		<ul style="list-style-type: none"> Ieder geëmitteerde ton CO₂-equivalent kost de maatschappij € 57,00 Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie Overheid loopt belastinginkomsten mis. 	<ul style="list-style-type: none"> De Europese uitfaseringsdoelstellingen worden niet gehaald. Sterke broeikasgassen blijven in omloop met emissies tot gevolg. Beschikbaarheid illegale middelen leidt tot uitstel van introductie milieuvriendelijker alternatieven (laag opwarmingspotentieel, natuurlijke koudemiddelen).
ZZS	<ul style="list-style-type: none"> Gezondheidsschade voor werknemers die er mee in aanraking komen. Veroorzaken kanker en tasten o.a. hormoonstelsel en bloedsomloop aan. 	<ul style="list-style-type: none"> Stoffen dragen bij aan klimaatverandering, aantasting van ecosystemen en teruggang van biodiversiteit. Combinaties van stoffen hebben naar verhouding groter effect. Concentraties per stof nemen af maar er komen veel stoffen bij. Gevolg ongewis. 	<ul style="list-style-type: none"> Recent aanzienlijke onrust en mediapublicaties, o.a. over PFAS en GenX. 	<ul style="list-style-type: none"> Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie 	
Vuurwerkcriminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> Aanzienlijke schade en verwondingen door ongelukken en incidenten rond afsteken van zwaar vuurwerk. 	<ul style="list-style-type: none"> Hoge concentraties fijnstof en zware metalen na ouden nieuw. 	<ul style="list-style-type: none"> Illegaal vuurwerk, of het flitspoeder daarvan, wordt gebruikt bij plofkraken en bij aanslagen. 	<ul style="list-style-type: none"> Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie. 	<ul style="list-style-type: none"> Vuurwerkcriminaliteit mengt met andere criminaliteit.
Wildlife crime	<ul style="list-style-type: none"> Gaat vaak gepaard met overtredingen tegen dierenwelzijn. 	<ul style="list-style-type: none"> Ernstige schade voor de biodiversiteit. Soorten kunnen definitief verdwijnen. Illegale wildlife handel is waarschijnlijk een factor in het ontstaan van epidemieën door zoönosen. 		<ul style="list-style-type: none"> Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie. Vermengen van legale en illegale handel. 	<ul style="list-style-type: none"> Reputatieschade voor Nederland doordat de aanpak te weinig prioriteit krijgt.

Afkortingenlijst

AEC	Afvalenergiecentrale	PAS	Programma Aanpak Stikstof
AMvB	Algemene maatregel van bestuur	PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
AR	Algemene Rekenkamer	PFAS	Poly- en perfluoralkylstoffen
BAL	Besluit Activiteiten Leefomgeving	REACH	Europese systeem voor registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen
Bia	Besluit inzameling afvalstoffen	RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
BIBOB	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	Rud	Regionale Uitvoeringsdienst
BKL	Besluit Kwaliteit Leefomgeving	RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar	RvS	Raad van State
BOD	Bestuurlijk Omgevingsberaad	SDG	Sustainable Development Goal
BOR	Besluit omgevingsrecht	SER	Sociaal Economische Raad
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen	SMK	Strategische milieukamer
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek	Sr	Wetboek van Strafrecht
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid	UNEP	United Nations Environment Programme
CI	Certificerende Instelling	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of wild Fauna and Flora	VDM	Vervoersbewijs Dierlijke Mest
CKI	Certificerende en keurende instanties	Vihb	Vervoeren, inzamelen, verhandelen en bemiddelen
Ctgb	College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden	VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingsrecht	Wabo	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
EEA	European Environment Agency	WBB	Wet Bodembescherming
EIA	Environmental Investigation Agency	WED	Wet op de Economische Delicten
EMPACT	European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats	WGN	Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden
EUTR	European Union Timber Regulation	Wm	Wet Milieubeheer
EVOA	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen	ZZS	Zeer Zorgwekkende Stoffen
FEK	Fraude Expertise Knooppunt		
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst		
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade		
FP	Functioneel Parket		
GWP	Global Warming Potential (CO ₂ equivalent)		
HFK	Fluorkoolwaterstof		
IBC	Isoleren, Beheersen en Controleren		
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport		
IOD	Inlichtingen en Opsporingsdiensten		
IG	Inspecteur Generaal		
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid		
JDS	Justitieel Documentatiesysteem		
LAP	Landelijk Afvalbeheersplan		
LIEC	Landeling Inlichtingen en Expertisecentrum		
LMA	Landelijk Meldpunt Afvalstoffen		
Ministerie IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat		
Ministerie LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit		
NOVI	Nationale Omgevingsvisie		
NWVA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit		
OBM	Omgevingsvergunning beperkte milieutoets		
OD	Omgevingsdienst		
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling		

Inhoudsopgave

Voorwoord	3	2.2 Vergunningsverlening, toezicht en handhaving: evaluaties en een adviescommissie	38	3.5 Gelegenheden voor criminaliteit en ontdekte criminaliteit	58	4.3 Relevante wet- en regelgeving	88
Dankwoord	4	2.2.1 Het CCV-rapport 'De markt de baas'	38	3.5.1 Fraudevormen en modus operandi	59	4.3.1 Europese verordening 1107/2009	89
Het dreigingsbeeld milieucriminaliteit in het kort	5	2.2.2 Onderzoek kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken	39	3.5.2 Minimale omvang van fraude	64	4.3.2 Europese verordening 2009/128	89
Enkele hoofdpunten uit het dreigingsbeeld	6	2.2.3 Problemen met de data in het VTH-stelsel	40	3.6 Gevolgen	72	4.3.3 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	89
Milieucriminaliteit heeft ernstige gevolgen	7	2.2.4 Het programma 'Liever een goede buur!'	41	3.6.1 Gevolgen voor het milieu	72	4.3.4 Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden	89
Verwachtingen voor de toekomst	8	2.2.5 Het advies van de Commissie Van Aartsen	43	3.6.2 Gevolgen voor de overheid	78	4.3.5 Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden	89
Conclusie	10	2.3 De Green Deal en de Klimaatwet	45	3.6.3 Gevolgen voor de economie	78	4.3.6 Toelatingen	89
Overzicht gevolgen milieucriminaliteit	12	2.3.1 Klimaatbeleid en klimaatwet in Nederland	46	3.7 Verwachtingen voor de komende jaren	79	4.4 Betrokken instanties	90
Afkortingenlijst	14	2.4 Het streven naar een circulaire economie	46	3.7.1 Voor realisatie milieudoelstellingen is aandacht voor fraude van belang	79	4.4.1 Toezicht	90
1 Inleiding	23	2.4.1 Als er niets gebeurt loopt het grondstoffenverbruik uit de hand	46	3.7.2 Innovaties in handhaving	79	4.4.2 Nationale Intelligence Agenda	91
1.1 Milieu en milieucriminaliteit	23	2.4.2 Grondstoffen hergebruiken zonder lekkage naar illegale afvalstromen	47	3.8 Samenvatting, conclusies, discussie en aanbevelingen	79	4.4.3 Internationale samenwerking	91
1.1.1 Recente milieuo- en klimaatrapporten	23	2.5 Conclusie	48	3.8.1 Kijken vanuit de benadeelde partij – het inzichtelijk maken van de ecologische effecten	81	4.4.4 Vergunningen en certificeringen	91
1.1.2 Debatten in Nederland	24	Literatuur	49	3.8.2 Ecologische effecten van - o.b.v. Meststoffenwet - illegaal gehouden dieren	81	4.4.5 Knelpunten	92
1.1.3 Milieuwetgeving en milieucriminaliteit	25	DEEL 1		3.8.3 Fraude met aanvoer en afvoer van mest	82	4.5 Nieuwe ontwikkelingen	93
1.2 Milieucriminaliteit nader beschouwd	26	Dreigingen voor bodem en waterkwaliteit		Literatuur	83	4.5.1 Internationale en nationale afspraken terugdringen gebruik	94
1.2.1 De definitie van milieucriminaliteit	26	3 Nog steeds een onverantwoord overschot: mestfraude	53	4 Goudmijn voor criminelen: de handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen	85	4.5.2 Opkomst nieuwe importmethoden	94
1.2.2 Milieucriminaliteit, georganiseerde criminaliteit of organisatiecriminaliteit?	26	3.1 Beschrijving van de branche/keten/context	54	4.1 Beschrijving van de context en omvang	85	4.5.3 Mogelijke verschuiving import illegale middelen	94
1.3 De aanpak van milieucriminaliteit	27	3.1.1 Onderliggende oorzaken mestfraude: hoe komt Nederland aan zijn mest/mineralenoverschot?	55	4.1.1 Context	85	4.6 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit	95
1.3.1 Het stelsel in het kort	27	3.2 Relevante wet- en regelgeving	55	4.1.2 Illegale middelen	86	4.6.1 Illegale handel is lucratief en de pakkans en straffen zijn laag	95
1.3.2 De Strategische Milieukamer zet de lijnen uit	28	3.3 Betrokken instanties	56	4.1.3 Vraag naar illegale middelen	86	4.6.2 Toelatingen en productie	95
1.3.3 De Milieukamer weegt de zaken en verdeelt de beperkte capaciteit	28	3.4 Nieuwe ontwikkelingen	57	4.1.4 Omvang illegale markt	87	4.6.3 Import	96
1.4 Opzet van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021	28	3.4.1 Introductie fosfaatrechtstelsel	57	4.2 De keten	87	4.6.4 Handel	96
1.4.1 Keuze van thema's	29	3.4.2 Stikstofcrisis	57	4.2.1 Producenten	87	4.6.5 Gebruikers	97
1.4.2 Vraagstelling	30	3.4.3 Onafhankelijke monsternemer	57	4.2.2 Import	88	4.6.6 Illegaal gebruik bij de teelt van wiet	97
1.4.3 Leeswijzer	31	3.4.4 Private partijen	58	4.2.3 Handel en distributie	88	4.6.7 Handelaren	97
Literatuur	32			4.2.4 Gebruikers	88	4.7 Gevolgen	97
2 Thema-overstijgende ontwikkelingen	35					4.7.1 Mens	97
2.1 De Omgevingswet	35					4.7.2 Dier en milieu	98
2.1.1 De Omgevingswet in enkele hoofdzaken	35					4.7.3 Economische schade	99
2.1.2 Omgevingsvisie	37					4.7.4 Overheid	99

4.8	Verwachtingen voor de komende jaren	100	DEEL 2		
4.8.1	Toename illegaal gebruik door inspanningen legaal gebruik terug te dringen?	100	Dreigingen gerelateerd aan de circulaire economie		
4.8.2	Rol internet wordt groter	100			
4.9	Conclusies en aanbevelingen	100	6 Afval bestaat toch wél: oude en nieuwe dreigingen	127	
4.9.1	Conclusies	100	6.1 Beschrijving van de branche	128	
4.9.2	Aanbevelingen	101	6.1.1 De afvalketen en betrokken partijen	129	
	Literatuur	102	6.1.2 Afvalcriminaliteit	130	
			6.1.3 Aard	130	
			6.1.4 Omvang	131	
5.	Bodem en bouwstoffen: Kan onze bodem bouwen op de stoffen die er in worden toegepast?	105	6.2 Relevante wet- en regelgeving	132	
5.1	Context	105	6.2.1 Definitie	132	
5.2	Beschrijving van de keten	106	6.2.2 Voorschriften binnen de inrichting	132	
5.2.1	Ontdoen	106	6.2.3 Voorschriften buiten de inrichting	133	
5.2.2	Bewerken	108	6.2.4 Relatie met niet-afval regelgeving	134	
5.2.3	Toepassen	108	6.3 Betrokken bevoegde gezagen en toezicht- houders	134	
5.2.4	Hergebruik	108	6.4 Nieuwe ontwikkelingen	136	
5.2.5	Transport	109	6.4.1 Loslaten voorzorgprincipe	136	
5.2.6	Verwijdering	109	6.4.2 Afbakening definitie	137	
5.3	Risico's in de keten	109	6.4.3 Administratieve lastenverlichting	137	
5.4	Relevante wet- en regelgeving	110	6.5 Gelegenheden binnen de afvalstoffenketen	137	
5.5	Betrokken instanties	110	6.5.1 Complexe wet- & regelgeving	137	
5.5.1	Publiek toezicht	111	6.5.2 Oneigenlijk gebruik legale middelen	138	
5.5.2	Privaat toezicht	111	6.5.3 Kostenvermindering	139	
5.5.3	Knelpunten	112	6.5.4 Papieren werkelijkheid	139	
5.5.4	Oplossingen	112	6.5.5 Spelers in de keten	140	
5.6	Nieuwe ontwikkelingen	112	6.5.6 Financieel gewin	142	
5.7	Gelegenheden en verschijningsvormen	113	6.5.7 Marktwerking	142	
5.7.1	Concrete gelegenheden	113	6.6 Gevolgen	143	
5.8	Gevolgen	118	6.6.1 Aantasten fysieke of psychische gezondheid	143	
5.8.4	Financiële schade	119	6.6.2 Aantasting milieu	143	
5.9	Verwachtingen voor de komende jaren	120	6.6.3 Angst, hinder en onbehagen	143	
5.9.1	Circulaire economie	120	6.6.4 Financiële schade	144	
5.9.2	Omgevingswet	120	6.6.5 Ondernijning	144	
5.10	Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	121			
	Literatuur	122			

6.7	Verwachtingen voor de komende jaren	145	8.2 Relevante wet- en regelgeving	168
6.7.1	Toekomstige risicovolle afvalstoffen zonder verwerking	145	8.2.1 Uitfasering HFK's	168
6.7.2	Investering in toezichhoudende instanties	145	8.2.2 Beperkingen voor het op de markt brengen en regulering gebruik	169
6.7.3	Wet- en regelgeving	145	8.2.3 Nederlandse wetgeving	169
6.7.4	Financiële zekerheid	146	8.3 Betrokken instanties en private partijen	170
6.8	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	146	8.3.1 Nationaal	170
	Literatuur	148	8.3.2 Internationaal	170
			8.3.3 ILT programma 'minder broeikasgassen'	170
			8.4 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit	171
7	Blenden van scheepsbrandstof "Afval gaat de lucht in"	151	8.4.1 Opkomst illegale handel	171
7.1	Beschrijving van de branche/ keten / context	151	8.4.2 Illegaal op de markt brengen	172
7.2	Relevante wet- en regelgeving	153	8.4.3 De keten	172
7.3	Betrokken instanties	154	8.4.4 Een nieuw fenomeen	173
7.4	Nieuwe ontwikkelingen	154	8.4.5 Omvang illegale handel	173
7.5	Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit	156	8.5 Knelpunten toezicht en handhaving	174
7.6	Gevolgen	158	8.5.1 Illegale import	174
7.7	Verwachtingen voor de komende jaren	159	8.5.2 Niet-navulbare cilinders	174
7.8	Conclusies en aanbevelingen	159	8.5.3 Internationale en grens- overschrijdende thematiek	174
	Literatuur	160	8.5.4 Prioriteit en sanctionering binnen de EU	175
			8.6 Gevolgen	175
			8.7 Nieuwe ontwikkelingen	175
			8.8 Conclusies en aanbevelingen	176
			8.8.1 Aanbevelingen	177
			Literatuur	177

DEEL 3
Dreigingen voor de veiligheid

8	Klimaatverandering laat deze criminelen koud: de illegale handel in F-gassen	165
8.1	F-gassen: context, branche en keten	166
8.1.1	Synthetische koudemiddelen	166
8.1.2	Beschrijving branche en keten	167

9	Zeer zorgwekkende stoffen; is het criminel ook een zorg?		179	10.2	Relevante wet- en regelgeving	204
9.1	Beschrijving van de context en omvang	180		10.2.1	Pyrorichtlijn	204
9.2	Beschrijving van de keten	182		10.2.2	Wet milieubeheer en Vuurwerkbesluit	205
9.3	Relevante wet- en regelgeving en beleid	182		10.2.3	Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk (RACT)	205
9.4	Vergunningverlening-, toezicht -en handhaving	185		10.2.4	Effecten verschillen in wetgeving	205
9.5	Nieuwe Ontwikkelingen	186		10.3	Betrokken instanties	206
9.5.1	Beleidsmatige ontwikkeling	186		10.3.1	Nationale samenwerking	206
9.5.2	Ontsluiting van informatie	187		10.3.2	Internationale samenwerking	206
9.5.3	POP's	187		10.3.3	Belemmerende factoren	207
9.6	Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit	188		10.4	Ontwikkelingen	208
9.6.1	Risico's met Pesticiden	188		10.4.1	Toename inbeslagname illegaal vuurwerk	208
9.6.2	Reach	191		10.4.2	Ram- en plofkraken	209
9.6.3	Risico's met POP's	192		10.4.3	Voetbalwedstrijden	209
9.6.4	Wegmengen en opbulken van gevaarlijke stoffen in (afval-)stromen	192		10.4.4	Aanslagen	209
9.6.5	Netwerken	192		10.4.5	Vuurwerkverbod en Corona	209
9.6.6	Risico's in het kader van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen	192		10.4.6	Strafrechtelijke onderzoeken	210
9.6.7	Risico's bij BRZO-bedrijven	193		10.4.7	Trends	210
9.6.8	Risico's met precursoren	194		10.5	Gelegenheden voor vuurwerkcriminaliteit	211
9.7	Gevolgen	195		10.5.1	Aard en omvang van vuurwerkcriminaliteit	212
9.8	Verwachtingen voor de komende jaren	195		10.5.2	Digitale handel	214
9.9	Conclusies en aanbevelingen	196		10.6	Gevolgen	214
9.9.1	Aanbevelingen	196		10.6.1	Milieuschade, emissie lucht, bodem, riool	215
	Literatuur	197		10.6.2	Financiële schade	215
				10.6.3	Maatschappelijke schade	215
				10.6.4	Gezondheidsschade	216
				10.6.5	Geweld tegen hulpverleners en overlast	216
10	Vuurwerk: steeds zwaarder vuurwerk en zwaardere criminaliteit		201	10.7	Verwachtingen voor de komende jaren	217
	Legaal en illegaal vuurwerk		201	10.7.1	Toenemende vraag naar zwaar vuurwerk	217
10.1	Beschrijving van de keten	202		10.7.2	Toename hoeveelheid zwaar vuurwerk	217
10.1.1	Productie en importeurs	203		10.7.3	Toename misbruik 'knalvuurwerk'	218
10.1.2	Opslag	203		10.7.4	Toename digitale handel	218
10.1.3	Handel en transport	203		10.8	Conclusies en aanbevelingen	218
10.1.4	Verkoop	204		10.8.1	Criminelen hebben vuurwerk gevonden	218
				10.8.2	Illegaal vuurwerk jaar na jaar zwaarder	218
				10.8.3	Vraag illegaal vuurwerk zal toenemen	218
				10.8.4	Internationale samenwerking	218
				10.8.5	Geld afpakken	219

	Literatuur	219	11.6	Gevolgen	235
			11.6.1	Aantasting van de rechtsstaat	235
			11.6.2	Economische schade	235
			11.6.3	Verwachtingen van de overheid	236
			11.6.4	Onherstelbare gevolgen voor de natuur	236
			11.6.5	Ecosysteemdiensten	237
			11.6.6	Zoönoses en dierziekten	237
			11.6.7	Verborgen leed	238
			11.7	Verwachtingen komende jaren	238
			11.7.1	Criminaliteitsrelevante factoren	238
			11.7.2	Ontwikkelingen in bestrijding wildlife crime	238
			11.8	Conclusies en aanbevelingen	239
			11.8.1	Impact en rol	239
			11.8.1	Complexiteit	239
			11.8.2	Kennis onvoldoende	240
			11.8.3	Online handel	240
			11.8.4	Tegengaan wildlife crime	240
			11.8.5	Vergroten prioriteit	240
			Literatuur	241	
	DEEL 4				
	Dreigingen voor de biodiversiteit				
11	Wildlife crime	225			
11.1	Beschrijving keten	225			
11.1.1	Wildlife crime	225			
11.1.2	Achtergrond	226			
11.1.3	Keten	227			
11.1.4	Omzet	229			
11.2	Relevante wet- en regelgeving	229			
11.2.1	CITES	229			
11.2.2	EUTR	229			
11.2.3	Nederlandse wetgeving	229			
11.3	Betrokken instanties	230			
11.3.1	CITES	230			
11.3.2	CITES-analyse en interventiestrategie	230			
11.3.3	Houtverordening en FLEGT-verordening	230			
11.3.4	Internationaal	230			
11.4	Nieuwe ontwikkelingen	231			
11.4.1	Internationaal	231			
11.4.2	Nationaal	232			
11.5	Aard en omvang	232			
11.5.1	Wereldwijde omvang	232			
11.5.2	Omvang in Nederland	232			
11.5.3	Algemene kenmerken	233			
11.5.4	Overtreders	234			
11.5.5	Motieven	234			
11.5.6	Verdienmodel	234			
11.5.7	Modus operandi	235			

1 Inleiding

Rudie Neve

Op verzoek van de Strategische Milieukamer (SMK) heeft een projectteam van medewerkers van ILT-IOD, NVWA-IOD, Omgevingsdiensten en de Nationale Politie een Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit vervaardigd. In dit openbare eindrapport wordt milieucriminaliteit in brede zin door de betrokken partijen onder de aandacht gebracht als een vorm van criminaliteit met ernstige gevolgen voor de leefomgeving, de volksgezondheid en de maatschappij. Hierbij worden geselecteerde vormen van milieucriminaliteit nader uitgediept in termen van gelegenheidsstructuren, modi operandi en aanknopingspunten voor preventie en aanpak. Het eindrapport kan daarmee een rol spelen bij het verder ontwikkelen van het beleid betreffende de aanpak van milieucriminaliteit door de SMK en de aangesloten partijen.¹ Voordat de opzet van dit Dreigingsbeeld wordt gepresenteerd in paragraaf 1.4, worden enkele algemene begrippen aan de orde gesteld (1.1) en wordt dieper ingegaan op het begrip milieucriminaliteit (1.2). In paragraaf 1.3 wordt in het kort het stelsel voor de aanpak van milieucriminaliteit beschreven.

1.1 Milieu en milieucriminaliteit

Sinds de jaren zestig maken veel mensen zich zorgen over het milieu en in die tijd zijn ook de eerste milieuactiegroepen opgericht.² In 1968 werd de Club van Rome opgericht en het door deze groep wetenschappers gemaakte rapport 'Grenzen aan de groei' zorgde er mede voor dat het onderwerp

sindsdien altijd aandacht heeft in de publieke opinie (Meadows, 1972). Sindsdien zijn er vele rapporten verschenen, wat niet heeft kunnen voorkomen dat we ons momenteel in een serieuze 'klimaatcrisis' bevinden. Hierover zijn in 2020 drie belangrijke (inter)nationale rapporten verschenen. Terwijl ten tijde van de Club van Rome vooral alarm werd geslagen, wordt er nu sterk gekeken naar het beleid van de overheid, dat volgens de auteurs ernstig tekort schiet, vooral wat betreft de implementatie, zoals blijkt uit het volgende korte overzicht.

1.1.1 Recente milieu- en klimaatrapporten

Volgens het rapport *European environment state and outlook 2020* neemt de teruggang van biodiversiteit dramatische vormen aan. De auteurs spreken zelfs van aanwijzingen dat een zesde golf van uitsterven van soorten er aan komt, en dat geheel door menselijk toedoen (EEA, 2020).³ Er is niets minder nodig dan een transformatie van de maatschappelijke systemen die de druk op omgeving, klimaat en volksgezondheid veroorzaken. De EEA⁴ signaleert dat het niet schort aan beleid en beleidsdoelstellingen maar wel aan de implementatie daarvan. Op een aantal deelterreinen zoals het gebruik van hulpbronnen, voorkoming van het ontstaan van afvalstoffen en biodiversiteit ontbreekt het zelfs nog aan bindende kwantitatieve targets (EEA, 2020).

Ook de in 2020 verschenen *Global Biodiversity Outlook 5* rapporteert een afname van de biodiversiteit in een ongekend tempo. In het Japanse Aichi werden twintig biodiversiteitsdoelen gesteld, waarvan er slechts zes 'gedeeltelijk' zijn behaald.

1 Behalve de in het projectteam betrokken partijen maakt ook de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid deel uit van de Strategische Milieukamer. De voorzitter van de SMK is de Hoofdofficier van het Functioneel Parket.

2 Zo werd in 1963 in Vlaardingen de 'Vereniging tegen Luchtverontreiniging in en om het Nieuwe waterweggebied' opgericht, naar eigen zeggen de oudste milieuactiegroep die nog steeds bestaat. Geraadpleegd 21 april 2021, van <https://www.vtm-milieu.online/over-vtm/>

3 Na vijf eerdere extinction events wordt door wetenschappers gesteld dat er een zesde, het *Holocene extinction event* gaande is, waarbij soorten versneld uitsterven ten gevolge van het optreden van de mens. Het holoceen wordt ook wel aangeduid als het antropoceen. (The Guardian, 10 juli 2017). Geraadpleegd 26 maart 2021, van <https://www.theguardian.com/environment/2017/jul/10/earths-sixth-mass-extinction-event-already-underway-scientists-warn>

4 Europees Milieu Agentschap (European Environment Agency).

Dit betreft dan of er maatregelen zijn genomen ter implementatie van de afspraken en niet zo zeer of deze ook effect hebben. Het ziet er naar uit dat de biodiversiteit verder gaat afnemen en dat vooral inheemse volkeren en lokale gemeenschappen de dupe zullen zijn, doordat die voor hun leefwijze van de diversiteit afhankelijk zijn (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2020). In eigen land verscheen de 'Balans van de leefomgeving 2020', waarin benadrukt wordt dat we voor grote vraagstukken staan op het gebied van klimaat, biodiversiteit, ruimtelijke kwaliteit en grondstoffengebruik. De overheid zal een regierol moeten hebben om de verdeling van de lasten en lasten tussen verschillende categorieën binnen de huidige generaties en die tussen de huidige en toekomstige generaties vorm te geven. De teneur van het rapport is dat er veel in gang is gezet maar dat er nog veel meer moet gebeuren om de gestelde doelen te behalen. Dat die doelen gesteld zijn en dat de problemen op de kaart zijn gezet is op zich al winst (PBL, 2020). Het besef dat maatregelen om het klimaat en het milieu te redden dringend noodzakelijk zijn, mede op basis van deze rapporten, leidt tot een druk om steeds nieuwe milieuwetten- en regels in te voeren, en subsidieregelingen voor de invoer van milieuvriendelijke producten of productiewijzen. Hierdoor kunnen nieuwe elegenheidsstructuren voor milieucriminelen worden gecreëerd. In Hoofdstuk 2 wordt aandacht besteed aan nieuwe wet- en regelgeving.

1.1.2 Debatten in Nederland

Er spelen in Nederland verschillende debatten die raken aan het milieu en milieucriminaliteit. We lichten er kort enkele zaken uit: de 'stikstofcrisis', het gebruik van biomassa, terugdringen van de CO₂ uitstoot en de PFAS-problematiek.

De stikstofcrisis

De stikstofproblematiek komt er kort gezegd op neer komt dat een teveel aan stikstofverbindingen in de atmosfeer ecosystemen kan verstoren, vooral in natuurgebieden. De uitstoot wordt veroorzaakt

door de intensivering van de landbouw, waarvoor al lang werd gewaarschuwd⁵ en door de toename van het verkeer. Het RIVM meldde in 2019 dat in 118 van de 161 Nederlandse Natura 2000-gebieden de 'kritische depositiewaarden' wordt overschreden (commissie Remkes, 2019).⁶ Het Programma Aanpak Stikstof (PAS), dat door de overheid opgezet was nadat diverse door milieugroepen aangespannen rechtszaken werden verloren, werd ongeldig verklaard door de Raad van State.⁷ Dit leidde er toe dat een aanzienlijk aantal lopende vergunningsaanvragen moest worden stopgezet en dat nieuwe aanvragen niet in behandeling konden worden genomen. De op de uitspraak volgende discussie over vermindering van de uitstoot door de landbouw leidde tot grote protestacties van boeren en bouwondernemers.

Terugdringen CO₂ uitstoot

In de 'Urgenda klimaatzaak' van 2015 oordeelde de rechtbank dat de Staat de verplichting heeft om de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 25% te reduceren ten opzichte van 1990 (Urgenda.nl). In hetzelfde jaar werd in het akkoord van Parijs internationaal overeen gekomen om de uitstoot van CO₂ tegen te gaan om de klimaatverandering te beperken. De afspraak is dat de CO₂ uitstoot wordt gehalveerd in 2030. In Nederland werd een klimaatberaad opgezet onder leiding van ex-minister Ed Nijpels. Resultaat was het klimaatakkoord, na veel discussie gesloten in 2019, dat voorziet in onder andere investeren in zonne-energie, windenergie en aardwarmte, sluiting van kolencentrales en terugdringen van de uitstoot van methaan in de melkveehouderij.

Biomassa van oplossing tot splijtzwam

In het Klimaatakkoord wordt biomassa gezien als één van de oplossingen voor het terugdringen van de CO₂ uitstoot. 'Biomassa is plantaardig en dierlijk materiaal dat gebruikt kan worden als brandstof of grondstof.'⁸ Deze 'hernieuwbare' brandstoffen kunnen binnen relatief korte tijd, enkele tientallen jaren in geval van hout, weer worden aangevuld.

Wat vooral in het oog springt is de weerstand die biomassa inmiddels oproept, zoals rond een biomassa-energiecentrale van Vattenfall die met subsidie van de overheid in Diemen gebouwd zou worden. Tegenstanders vrezen ontbossing door het gebruik van houtpellets.⁹ Door het OM werd de sector in het televisieprogramma De vuilnisman omschreven als een 'toverdoos' vanwege de gelegenheid om illegale afvalstromen in de installaties te laten verdwijnen.¹⁰ Ex-minister Veerman stelde in hetzelfde programma dat het wegwerken van het mestoverschot ongeveer 15 jaar geleden een belangrijkere rol speelde bij het promoten van covergisting dan de opbrengst van het biogas op zich. Het werd echter voor de maatschappelijke acceptatie niet handig geacht om het ook zo te presenteren. Het wegmengen van afvalstoffen via covergisting komt aan de orde in hoofdstuk 6 van dit Dreigingsbeeld.¹¹

PFAS problematiek

De afkorting PFAS staat voor poly- en perfluoralkylstoffen. Dit zijn door de mens gemaakte stoffen die in veel producten worden toegepast, maar van nature niet in het milieu voorkomen. Enkele jaren geleden waren deze stoffen nog niet bekend en inmiddels blijken ze door emissies en incidenten overal in het milieu te zijn terechtgekomen.¹² Het stellen van nieuwe normen dreigt onder andere bouwprojecten in problemen te brengen.¹³ Deze zeer zorgwekkende stoffen komen aan de orde in hoofdstuk 9 van dit Dreigingsbeeld.

1.1.3 Milieuwetgeving en milieucriminaliteit

Klimaatverandering en de slechte staat van het milieu worden voor het overgrote deel veroorzaakt door legale economische activiteiten waarvoor veelal een vergunning is verstrekt. Milieuwetgeving is er op gericht om deze activiteiten zodanig aan banden te leggen dat de belasting van de omgeving binnen door de overheid bepaalde grenzen blijft. De milieuwetgeving kwam tot ontwikkeling in de jaren 60. Eerder waren er al de Natuurschoonwet

(1928) en de Vogelwet (1936). In 1962 trad een wet in werking over Bestrijdingsmiddelen en in 1967 de Natuurbeschermingswet.¹⁴ De regelgeving op het gebied van milieu is sterk gegroeid, mede naar aanleiding van een aantal grote 'milieuschandalen' die in de jaren tachtig en negentig aan het licht kwamen, zoals Lekkerkerk, Uniser en de TCR-zaak, die alle te maken hadden met het dumpen of lozen van chemisch- of olieafval (Van den Anker, 1997; Spapens, 2012). Inmiddels is een ingewikkeld geheel van milieuwetgeving ontstaan. De Omgevingswet, die in hoofdstuk 2 aan de orde komt, is er op gericht om de wetten en regels beter hanteerbaar te maken voor burgers, bedrijven en overheid. Een eerdere vereenvoudiging van de uitwaaiende wetgeving was de invoering van de Wet Milieubeheer in 1993. Als mensen zich bij economische activiteiten aan de wet- en regelgeving houden dan brengt dat vaak aanzienlijke kosten met zich mee. Omgekeerd kan er dus veel geld worden bespaard door dit achterwege te laten, waarmee de bulk van de milieucriminaliteit geduid is.

Milieucriminaliteit is in Nederland al sinds tientallen jaren als een serieus maatschappelijk probleem erkend (Van der Meer, 1994a, 1994b; Van den Berg, 1995a, 1995b; Bruinsma & Bovenkerk, 1996; Spapens, 2012, 2016) en krijgt iets meer recentelijk ook internationaal aanzienlijke aandacht. Daarbij gaat het in de internationale arena vaak om *wildlife crime*, zoals de illegale handel in ivoor en hout van beschermde boomsoorten (UNODC, 2016), maar daarnaast zijn diverse andere vormen van belang, zoals afvalcriminaliteit (Nellemann et al., 2016). In de meest recente *Serious Organised Crime Threat Assessment* (SOCTA) van Europol wordt kort *wildlife crime* en *waste and pollution crime* genoemd (Europol, 2021, p. 54). Een ander Europees agentschap, Eurojust, openbaarde onlangs een rapport waarin de belangrijkste conclusie luidt dat milieucriminaliteit zich snel uitbreidt en hele ecosystemen bedreigt. Met sommige vormen van milieucriminaliteit kunnen enorme bedragen worden verdiend en de kans

5 Geraadpleegd 27 maart 2021, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ons-mestprobleem-is-al-meer-dan-vijftig-jaar-oud-de-stikstofcrisis-is-een-groot-deja-vu-b652bf32/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>

6 Geraadpleegd 26 maart 2021, van <https://www.rivm.nl/grafietregen-en-gezondheid-2019>

7 Geraadpleegd 22 april 2021, van <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/>

8 Geraadpleegd 28 maart 2021, van <https://www.klimaatakkoord.nl/themes/biomassa>

9 Geraadpleegd 2 mei 2021, van <https://www.parool.nl/amsterdam/vattenfall-wacht-met-bouw-biomassacentrale-diemen-tot-uitsluitel-politiek-bd59de76/>

10 KRO-NCRV.nl 21 maart 2021. Geraadpleegd 22 april 2021, van <https://kro-ncrv.nl/persberichten/de-vuilnisman-de-toverdoos>.

11 Over de illegale praktijken bij covergisting: zie Spapens, 2016 en Neve et al., 2012, hoofdstuk 8).

12 Geraadpleegd 22 april 2021 van <https://www.rivm.nl/pfas>

13 Geraadpleegd 22 april 2021, van <https://nos.nl/artikel/2305828-na-stikstof-nieuw-probleem-voor-bouwsector-pfas.html>

14 Geraadpleegd 21 april 2021, van <https://www.natuurnet.nl/thema/natuurwetgeving.html>

om met justitie in aanraking te komen wordt als zeer laag ingeschat. Als het toch gebeurt vallen de straffen veelal laag uit.¹⁵

Op wereldschaal gaan er vele miljarden om in de verschillende vormen van milieucriminaliteit en algemeen wordt aangenomen dat de omvang blijft groeien.¹⁶

Een overzicht van zaken die aan Eurojust werden gemeld laat zien dat het vooral gaat om afvalcriminaliteit, illegale handel in bedreigde soorten, vervuiling en illegale handel in gevaarlijke stoffen (Eurojust, 2021). In Nederland worden deze vormen van milieucriminaliteit, maar ook vele andere aangetroffen.¹⁷

1.2 Milieucriminaliteit nader beschouwd

Milieucriminaliteit betreft een breed scala aan sterk van elkaar verschillende fenomenen, variërend van afvaldumping (al dan niet in ontwikkelingslanden) tot illegale import van gewasbeschermingsmiddelen en het niet naleven van veiligheidsvoorschriften in risicobedrijven.

1.2.1 De definitie van milieucriminaliteit

In veel rapporten over milieucriminaliteit wordt geen definitie gegeven, maar verwezen naar de praktijken die door milieuwetgeving strafbaar zijn gesteld. Zo wordt op de website van Europol een aantal soorten milieucriminaliteit genoemd, waarbij de nadruk ligt op criminaliteit gepleegd door 'organised crime groups', die daarmee bedragen binnenhalen die vergelijkbaar zijn met die voor drughandel, terwijl de pakkans en straffen aanmerkelijk lager zijn.¹⁸ Vanuit de *green criminology* wordt minder gekeken naar wat strafrechtelijk als criminaliteit wordt aangemerkt, maar staat vooral de schade aan de leefomgeving centraal. Zo wordt de enorme schade aan de biodiversiteit door het leegvissen van de oceanen tot milieucriminaliteit bestempeld, hoewel dit niet strafbaar is gesteld (White, 2011).

Sinds 2012 wordt in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit de volgende definitie gehanteerd:

'Milieucriminaliteit omvat strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en/of moreel verwijtbaar gedrag op het terrein van de milieuwet- en regelgeving die (aannemelijk) milieuschade tot gevolg heeft en waarmee tegelijkertijd (bedrijfs) economisch voordeel en/of immaterieel gewin wordt nagestreefd.' (Neve, 2012, p. 8).

De definitie is gebaseerd op die van den Berg (1995, p. 32), die iets is uitgebreid door de toevoeging van 'moreel verwijtbaar gedrag' en 'immaterieel gewin', mede geïnspireerd door de reflecties van den Anker (1999, par. 2.6.3). Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat in het kader van het dreigingsbeeld en de aanpak van milieucriminaliteit zaken in beeld kunnen komen die (nog) niet in verbodsbepalingen zijn verwerkt maar die door de betrokken partijen als onwenselijk worden gezien. Hoewel het milieucriminelen vrijwel altijd om financieel gewin gaat, wordt dit in deze definitie dus niet als een noodzakelijke voorwaarde gezien om onder het concept te vallen. De definitie die hier gehanteerd wordt kan dus gezien worden als een middenweg tussen een zuiver 'legalistische' (criminaliteit is wat verboden is) en die van de 'green criminology'.

Strafbaarstelling van dergelijke delicten is veelal geregeld via de Wet op de Economische Delicten (WED), maar ook het strafrecht speelt vaak een rol, bijvoorbeeld waar sprake is van valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr) dat vaak een rol speelt bij allerlei vormen van milieucriminaliteit.

1.2.2 Milieucriminaliteit, georganiseerde criminaliteit of organisatiecriminaliteit?

Milieucriminaliteit omvat een breed scala aan verschijnselen, waarvan een deel meer gezien kan worden als 'organisatiecriminaliteit' (zoals delicten gepleegd door medewerkers of managers van legale bedrijven of organisaties) terwijl er ook

vormen zijn die meer weg hebben van 'traditionele' georganiseerde criminaliteit, zoals de illegale handel in bedreigde soorten en de smokkel van verboden pesticiden.

Een van de eerste publicaties waarin milieucriminaliteit aan de orde kwam behandelde afvalcriminaliteit in het kader van een overzicht van de georganiseerde criminaliteit. De auteur vindt de vraag of het hier om georganiseerde criminaliteit of 'maffia' gaat niet zo interessant:

Ons gaat het om de vraag of in deze tak van handel zich misdaadondernemingen gevestigd hebben die achter een schijn van wettigheid door wetschendingen geld verdienen. Daarbij gaat het ons niet om in de marge van hun bedrijfsvoering knoeiende bedrijven, maar om ondernemingen wier winstgerichte bedrijfsvoering juist op het plegen van dit soort strafbare feiten gebouwd is. (Van Duyne, Kouwenberg & Romeijn, 1990, p. 101).

Dit laat uiteraard onverlet dat milieucriminaliteit gepleegd kan worden binnen het kader van legale bedrijven, en de in deze categorie gepleegde delicten zouden volgens de auteurs dus buiten de 'georganiseerde criminaliteit' vallen, en dus onder de organisatiecriminaliteit. Recentelijk pleitte Eurojust er juist voor om milieucriminaliteit aan te merken als georganiseerde criminaliteit, vooral omdat er dan zwaardere opsporingsmiddelen kunnen worden ingezet (Eurojust, 2021). Eurojust gaat verder niet in op de al door Van Duyne genoemde discussie die dus al zeker dertig jaar speelt. Uit de genoemde voorbeelden van milieucriminaliteit valt af te leiden dat de internationale politieorganisaties zich inderdaad vooral richten op vormen van milieucriminaliteit die door 'organised crime groups' worden gepleegd, zoals *wildlife crime* en illegale afvalhandel (Europol, 2021).

1.3 De aanpak van milieucriminaliteit

Het is niet mogelijk om milieucriminaliteit helemaal uit te bannen, maar alle betrokken partijen streven er naar om er door toezicht en handhaving, en zo nodig door opsporingsonderzoek, paal en perk aan te stellen. Strafrechtelijk onderzoek is er op de eerste plaats op gericht om de daders te straffen, maar het heeft ook een signaalfunctie en levert informatie op over de opportuniteitsstructuren voor

milieucriminaliteit in de verschillende branches. Dergelijke inzichten kunnen weer ingezet worden bij de preventie, ofwel het voorkómen van milieucriminaliteit.

Over het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn de afgelopen periode meerdere evaluatierapporten verschenen die in hoofdstuk 2 aan de orde komen. Hier beperken we ons tot een beknopte beschrijving.

1.3.1 Het stelsel in het kort

Het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving is voor een belangrijk deel neergelegd bij de vergunningverlenende instanties. Dit zijn veelal lokale en regionale overheden (gemeenten en provincies) die deze taak vaak gemeenschappelijk hebben uitbesteed aan de Omgevingsdiensten. Deze beschikken in principe ook over Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's), die proces-verbaal kunnen opmaken in geval van overtreding van de regels.

De belangrijkste landelijke toezichthouders op de naleving van de milieuwetgeving zijn de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Daarnaast is de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) soms van belang, waar naleving van milieuregels raakt aan de arbeidsomstandigheden op bedrijven. Waar er overlap ontstaat tussen naleving van milieuregels en belastingen kan ook de Belastingdienst van belang zijn als toezichthoudende instantie. De Douane als onderdeel van de Belastingdienst houdt toezicht op het goederenverkeer aan de grenzen. Alle toezichthouders beschikken over een eigen opsporingsdienst. Bij de ILT, de NVWA en de Belastingdienst wordt deze aangeduid als de Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD), vandaar ILT-IOD, NVWA-IOD en FIOD (Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst). Samen met ISZW-DO (Directie Opsporing) vormen zij de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en). In de Wet op de Bijzondere Opsporingsdiensten is geregeld dat de BOD-en ressorteren onder de betreffende vakministeries. Behalve de BOD-en zijn de milieuteams van de tien Regionale Eenheden en van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie betrokken bij de aanpak van milieucriminaliteit. Verder zijn binnen de basisteams van de Nationale Politie bepaalde politiefunctarissen

15 Zie ook het interview dat coördinerend milieuofficier Rob de Rijck had met het Algemeen Dagblad in juli 2020. Geraadpleegd 9 november 2020, van <https://www.ad.nl/binnenland/milieucriminelen-komen-te-makkelijk-weg-zegt-om-duizenden-euro-s-boete-stelt-niks-voor-a567ceba/>

16 Hierbij wordt verwezen naar Interpol-UNEP (2016). De daar genoemde omzet van 91 à 259 miljard Dollar en groei van 5 à 7 % is ontleend aan Nellemann, 2014.

17 Voor uitvoerige overzichten zie Neve, Liezen, Nieuwdorp, Redder & Van der Zon (2012) en Spapens (2016).

18 Bij Europol ligt dus minder de nadruk op organisatiecriminaliteit, die in de volgende paragraaf aan de orde komt. Geraadpleegd 26 maart 2021, van <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/environmental-crime>

belast met het thema milieu, de zogenaamde 'taakaccenthouders' milieu. Alle strafrechtelijke onderzoeken worden uiteraard uitgevoerd onder leiding van het OM, in het geval van milieu-criminaliteit door Officieren van Justitie van het Functioneel Parket.

1.3.2 De Strategische Milieukamer zet de lijnen uit

De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit vindt plaats onder leiding van het Functioneel Parket, dat naast milieucriminaliteit ook de aanpak van fraude als taak heeft. Vanwege de complexe institutionele context met betrokkenheid van diverse ministeries, inspectiediensten en opsporingsinstanties is een coördinerend orgaan in het leven geroepen, de Strategische Milieukamer, die wordt voorgezeten door de Hoofdofficier van het Functioneel Parket. De SMK, die ongeveer drie keer per jaar bijeen komt, heeft de regie over de grote lijn van de strafrechtelijke milieuhandhaving. De SMK bestaat behalve de Hoofdofficier van het Functioneel Parket (voorzitter), uit een vertegenwoordiger van OmgevingdienstNL (de landelijke koepel van Omgevingsdiensten) namens de lokale overheden, de Inspecteur Generaal (IG) van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de IG van de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) en de Portefeuillehouder Milieucriminaliteit namens de Korpsleiding van de Nationale Politie. Alle instanties zijn dus op het hoogste niveau vertegenwoordigd. Het onderhavige Dreigingsbeeld wordt in opdracht van de SMK gemaakt om een rol te vervullen bij het verder ontwikkelen van het beleid betreffende de aanpak van milieucriminaliteit door de aangesloten partijen.

1.3.3 De Milieukamer weegt de zaken en verdeelt de beperkte capaciteit

De dagelijkse leiding, waaronder de weging van afzonderlijke zaken, ligt in handen van de landelijke Milieukamer (die daarom ook wel de 'Tactische Milieukamer' wordt genoemd). De Milieukamer wordt geleid door de coördinerend Officier van Justitie voor milieucriminaliteit van het Functioneel Parket. De afbakening van het domein 'milieu' is niet geheel onprobleematisch, gezien de overlap met domeinen als voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden en externe veiligheid. De zaken van de NVWA-IOD op terreinen als voedselveiligheid en productveiligheid worden

afzonderlijk met het OM besproken. De zaken van de ILT-IOD op het terrein van transportcriminaliteit worden eveneens afzonderlijk met het OM besproken.

Bij de weging van zaken moet de schaarste aan capaciteit altijd in beschouwing worden genomen. Milieuzaken zijn vaak langdurig en kosten veel capaciteit, mede door de lange doorlooptijden. Deze wordt inmiddels onderkend door de regering, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de aanbiedingsbrief bij het programma 'Liever een goede buurt!', waarin verbeteringen worden aangekondigd (Kamerstukken II, 22343, nr. 293, zie ook paragraaf 2.2.4). De minister van LNV meldde in een brief dat er spanning zit op de capaciteit bij de NVWA (Kamerstukken II, 33835, nr. 171).

Van alle vele honderden signalen die binnenkomen wordt maar een klein deel uiteindelijk als strafrechtelijk onderzoek in behandeling genomen door de Milieukamer, zoals blijkt uit tabel 1.1, waarin een overzicht wordt gegeven van de zaken die door de Milieukamer in behandeling zijn genomen in de jaren 2017 tot en met 2020. Opvallend is dat een aantal thema's die in hoofdstukken in dit Dreigingsbeeld aan de orde komen, slechts een klein aantal zaken hebben opgeleverd. Vuurwerkzaken vormen een vijfde van het totaal.

1.4 Opzet van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021

Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 vormt slechts één van de factoren in de ontwikkeling van het beleid en de prioriteiten bij de aanpak van milieucriminaliteit. Het is ondoenlijk om alle thema's en deelthema's op enig niveau van diepgang te behandelen. De betrokken partijen hebben in goed overleg een keuze gemaakt over welke onderwerpen in het eindrapport aan de orde komen. Het al dan niet opnemen van een thema in de vorm van een hoofdstuk beoogt dan ook niets te zeggen over de mate waarin een onderwerp van belang is of prioriteit zou moeten krijgen. Het belang dat door de betrokken partijen aan een thema wordt gehecht kan wel een rol spelen bij de overwegingen, evenals nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen in het beleid dan wel in de sectoren zelf. Deze zullen in de betreffende hoofdstukken uiteengezet worden.

Tabel 1.1 Zaken die in behandeling zijn genomen door de Milieukamer

Thema	2017	2018	2019	2020	Totaal
Afvalstromen	10	11	6	7	34 (19,4%)
Asbest	9	4	0	4	17 (9,7%)
Bodem	4	8	4	3	19 (10,9%)
BRZO	2	1	3	3	9 (5,1%)
CITES	4	2	5	2	13 (7,4%)
Covergisting	2	0	1	1	4 (2,3%)
Gevaarlijke stoffen	1	1	4	1	7 (4%)
Gewasbeschermingsmiddelen	0	1	0	0	1 (0,6%)
Mest	1	0	1	3	5 (2,9%)
Olie	2	3	0	0	5 (2,9%)
Vuurwerk	11	11	6	10	38 (21,7%)
Water	0	3	1	1	5 (2,9%)
Overige	3	4	2	9	18 (10,3%)
Totaal	48	49	33	45	175 (100%)

1.4.1. Keuze van thema's

Voor de keuze van thema's is input vergaard op drie manieren:

- De coördinatoren van lopende thema's bij de betrokken partijen is gevraagd een document aan te leveren over de stand van zaken op hun domein, waarin ook de behoefte aan een nadere verdieping is gepeild. Dit heeft geleid tot enkele tientallen documenten. De Omgevingsdiensten hielden een inventarisatie onder alle 29 Omgevingsdiensten in Nederland, waarvan de resultaten in de vorm van een uitgebreid Excel bestand werden aangeleverd.
- Er zijn negen interviews gehouden met in totaal elf externe wetenschappers, journalisten en consultants. Zij werden bevraagd over hun inzichten ten aanzien van milieucriminaliteit.
- Experts van de inspecties zijn gevraagd de thema's te benoemen waarop nieuwe ontwikkelingen te verwachten zijn en de implicaties daarvan, met een weerslag in twee documenten.

De resultaten van de voorbereidende fase zijn door het projectteam samengevat en besproken op een bijeenkomst van de klankbordgroep op 5 november 2020 en goedgekeurd door de Strategische Milieukamer op 24 november 2020. Er worden negen onderwerpen in thematische hoofdstukken behandeld, geclusterd onder bredere thema's die in de maatschappelijke en politieke belangstelling staan. Vóór deze hoofdstukken komt nog een inleidend hoofdstuk en een tweede hoofdstuk waarin enkele onderwerpen aan de orde komen die relevant zijn voor de breedte van milieucriminaliteit. Zo is de opbouw van dit Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit ontstaan:

1. Inleiding
2. Thema-overstijgende ontwikkelingen

Dreigingen voor bodem en waterkwaliteit

3. Mestfraude (trekker NVWA)
4. Illegale gewasbeschermingsmiddelen (trekker NVWA)
5. Bodem en grondstromen (trekker ILT en Omgevingsdiensten).

Dreigingen gerelateerd aan de circulaire economie

6. Criminaliteit in relatie tot (internationale) afvalstromen (trekker ILT en Omgevingsdiensten)
7. Oliefraude (trekker NP)
8. Illegale handel in koelmiddelen (trekker ILT).

Dreigingen voor de veiligheid

9. Zeer zorgwekkende stoffen (trekker ILT)
10. Vuurwerkcriminaliteit (trekker NP).

Dreigingen voor de biodiversiteit

11. *wildlife crime* (trekker NP i.s.m. Functioneel Parket).

Niet alleen de trekkers, maar alle partijen die daarover beschikken, hebben informatie aangeleverd en voor zover mogelijk anderszins bijgedragen aan de genoemde onderdelen.

Sommige onderwerpen omvatten een groot aantal verschillende deelthema's of -stromen. Bij het nader uitwerken van de opzet van de hoofdstukken is er naar gestreefd om de werking van de criminaliteit op het niveau van het grotere thema uiteen te zetten, waarbij afzonderlijke verschijningsvormen als voorbeeld worden gepresenteerd. Dit geldt onder andere voor afvalcriminaliteit, waarbinnen een groot aantal verschillende 'stromen' kan worden onderscheiden, en *wildlife crime*, waar kan worden volstaan met de bespreking van voor Nederland relevante illegale handel in beschermde dieren of 'fout hout'. De wijze waarop deze afbakening heeft plaatsgevonden wordt in de afzonderlijke hoofdstukken toegelicht.

1.4.2 Vraagstelling

Voor de gekozen onderwerpen worden in de hoofdstukken 3 t/m 11 voor zover mogelijk en relevant de volgende aspecten behandeld:¹⁹

1. Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving.
 - Hoe ziet de betreffende keten er uit in termen van de bestaande processen, welke omvang hebben de stromen en welke partijen zijn betrokken?
 - Welke ontwikkelingen zijn hierin recentelijk te noemen?
 - Betreft het een grensoverschrijdende keten?
 - Welke regelgeving is relevant? Welke vergunningen? Welke keurmerken en certificaten?
 - Zijn er specifieke knelpunten ten aanzien van toezicht en handhaving?²⁰
2. Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit.
 - Welke gelegenheden voor criminaliteit doen zich op de keten voor, voor welke specifieke actoren?
 - Welke gelegenheden voor criminaliteit ontstaan door het internationale karakter van de keten?
 - Welke gelegenheden hebben geleid tot concrete vormen van criminaliteit? Wat valt er te zeggen over de omvang daarvan?
 - Wat is er bekend over de organisatie van de criminaliteit (organisatiecriminaliteit, criminele samenwerkingsverbanden, - al dan niet fluïde – netwerken, et cetera)? Waar zitten juist hiaten?
 - Welke rol speelt de veiligheidscultuur bij de gelegeheidsstructuur?
3. Gevolgen
 - Welke gevolgen heeft deze vorm van milieucriminaliteit voor het milieu, voor de gezondheid van mensen en dieren, voor de economie en voor de overheid, in Nederland en/of in andere landen?

4. Verwachtingen voor de toekomst
 - Welke ontwikkelingen in criminaliteitsrelevante factoren zijn er aan te wijzen?
 - Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van deze vorm van milieucriminaliteit voor de komende jaren?
5. Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen.
 - Welke opmerkingen kunnen worden gemaakt in het licht van het barrièremodel?
 - In welke vorm wordt geprobeerd barrières op te werpen?
 - Welke gelegeheidsstructuren zijn (nog) niet in beeld bij het tegengaan van milieucriminaliteit?

1.4.3 Leeswijzer

Alvorens de thematische hoofdstukken te presenteren, worden in hoofdstuk 2 enkele thema's besproken die van belang zijn voor milieucriminaliteit in de breedte. Dit betreft de omgevingswet, de circulaire economie en de recente evaluaties van het stelsel van vergunningsverlening, toezicht en handhaving (VTH). Vervolgens worden de eerder genoemde thema's in negen hoofdstukken behandeld.

¹⁹ Hiertoe is door alle auteurs een werkplan per hoofdstuk uitgewerkt.

²⁰ Voor zover deze toevoegen aan de eerder genoemde bevindingen van het CCV in het rapport De markt de baas uit 2019, zie par. 2.2.1.

Literatuur

- Anker, M.J.J. van den (1999). *Wie betaalt, bepaalt. Over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Berg, E.A.I.M. van den (Red.) (1995). *De markt van misdaad en milieu. Deel 1*.
Den Haag: WODC.
- CCV (2019). *De markt de baas: Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- EEA (2020). *European environment state and outlook 2020*. European Environment Agency.
- Eurojust (2021). *Report on Eurojust's Casework on Environmental Crime*. <https://www.eurojust.europa.eu/report-eurojusts-casework-environmental-crime>. Download 26 maart 2021.
- Europol (2021). *European Union Serious and organised threat assessment 2021*. <https://www.europol.europa.eu/socta-report>. Download 26 maart 2021.
- Kamerstukken II, 2020-2021, 22343, nr. 293. *Voortgang Liever een goede buur! een sterkere VTH-uitvoering en effectievere aanpak van overtredingen*, 3 december 2020.
- Kamerstukken II, 2020-2021, 33 835, nr. 171. *Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)*, 16 oktober 2020.
- Meadows, D. (1972). *Rapport van de club van Rome*. Aula pocket.
- Nellemann, C., Henriksen, R., Raxter, P., Ash, N., Mrema, E. (Eds.) (2014). *The Environmental Crime Crisis – Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources. A Rapid Response Assessment*. Nairobi and Arendal: United Nations Environment Programme and GRID-Arendal.
- Neve, R. (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland, een inventarisatie voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012. Deel 1: eindrapport*. Zoetermeer: KLPD, dienst IPOL.
- Neve, R., J. Liezen, A. Nieuwdorp, K. Redder & G. van der Zon (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland, een inventarisatie voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012. Deel 2: Bundel voorgelegd aan de expertmeeting op 2 februari 2012*.
- PBL (2020). *Balans voor de Leefomgeving 2020*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2020). *Global Biodiversity Outlook 5*. Montréal
- Spapens, A.C.M. (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit: De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Spapens, T. (Red.) en Lectoraat Milieucriminaliteit (2016). *Handboek milieucriminaliteit*. Amsterdam: Reed Business.
- Van Duyn, P., Kouwenberg, R.F. & Romeijn, G. (1990). *Misdaadondernemingen, ondernemende misdadigers in Nederland*. Den Haag: WODC.
- White, R. (2011). *Transnational environmental crime. Toward an eco-global criminology*. Abingdon (UK): Routledge.

2

2 Thema-overstijgende ontwikkelingen

Rudie Neve

In dit hoofdstuk worden enkele ontwikkelingen besproken die relevant zijn voor de meeste in de volgende hoofdstukken behandelde thema's, waardoor een algemene bespreking is gerechtvaardigd. Al in het vorige Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit werd aandacht besteed aan de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet, die inmiddels is uitgesteld tot 1 januari 2022. Die datum zou onder invloed van de kabinetsformatie en de behandeling in de Eerste Kamer alsnog gewijzigd kunnen worden. Eveneens werd in het vorige Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit de ontwikkeling van het pas begonnen VTH stelsel besproken. Het stelsel is nog niet tot volle bloei gekomen, zoals blijkt uit meerdere evaluatierapporten die de afgelopen jaren verschenen zijn. Met name het rapport 'De markt de baas' heeft geleid tot het inzetten van werkgroepen die nieuw beleid moeten gaan ontwikkelen, waaronder voor de aanpak van milieucriminaliteit (CCV, 2019). Andere hiervoor relevante rapporten verschenen van Berenschot (Tragter, Van der Werff en Oostdijk, 2019) en een tussenrapportage van de Algemene Rekenkamer (AR, 2019). In maart 2021 verscheen het rapport van de Commissie Van Aartsen, waarin op verzoek van staatssecretaris Van Veldhoven de evaluatierapporten worden samengenomen en adviezen worden geformuleerd voor de verbetering van het VTH stelsel (Adviescommissie VTH, 2021). Dit alles komt aan de orde in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3 wordt kort de Europese Green Deal besproken, die in Nederland zijn parallel heeft in de Klimaatwet. Mede hierdoor streeft de Nederlandse regering naar een circulaire economie, waarvan in paragraaf 2.4 de voortgang wordt besproken. Dit onderwerp leidde in het vorige Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit al tot

zorgen over de vraag waarop het afvalbeleid nog van toepassing is en waarop niet. Het hoofdstuk is vooral gebaseerd op de genoemde rapporten en andere documentatie, zoals Kamerstukken. Daarnaast is een beperkt aantal interviews gehouden met medewerkers van Omgevingsdiensten, Inspecties, BOD-en en Ministeries.

2.1 De Omgevingswet

In deze paragraaf wordt eerste de omgevingswet in algemene zin besproken. In paragraaf 2.1.2 wordt de Omgevingsvisie en –plan besproken.

2.1.1 De Omgevingswet in enkele hoofdzaken

Minister Ollongren wilde de Omgevingswet nog voor de verkiezingen van maart 2021 door de Eerste Kamer krijgen, maar deze wilde er geen haast mee maken. Inmiddels is de invoering uitgesteld tot 2022.²¹ Intussen verzetten een deel van de gemeenten zich tegen de invoering van de wet, waarbij als argument wordt aangevoerd dat de middelen waarover ze beschikken te kort schieten om de wet te kunnen handhaven. Een ander probleem is dat de benodigde software nog niet goed functioneert. 'Wethouders die verantwoordelijk zijn voor de invoering van deze wet, die januari 2022 in werking moet treden, vrezen ICT-drama's en een financieel debacle'.²²

'Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen', zo opent de betreffende website van de Rijksoverheid.²³ In het Dreigingsbeeld

21 Geraadpleegd op 27 mei 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2021/05/27/kamerbrief-uitkomsten-bestuurlijk-overleg-omgevingswet-26-mei-2021>

22 Geraadpleegd 11 februari 2021, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/10/verzet-tegen-omgevingswet-a4031176>

23 Geraadpleegd 14 april 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>

Milieucriminaliteit 2016 kwam al naar voren dat de overheid bij de vernieuwing van het omgevingsrecht inzet op ‘vertrouwen’ en dat het er vooral om gaat activiteiten mogelijk te maken binnen algemene regels (Neve et al., 2016). De vereenvoudiging van de regelgeving en harmonisering van terminologie, die eerder per wet kon verschillen, zal het eenvoudiger maken om activiteiten op te starten die druk op het milieu kunnen opleveren. De initiatiefnemer zal dan beter dan tevoren overzicht hebben omtrent waaraan hij zich dient te houden.

Het uitstel van de Omgevingswet wordt begrijpelijk voor wie in ogenschouw neemt wat de ontwikkeling van de wet behelst: een enorme operatie, waarbij 26 wetten met bij elkaar duizenden artikelen en ruim honderd Algemene maatregelen van bestuur (AMvB) en ministeriële regelingen worden vervangen door één wet met 350 artikelen, 4 AMvB's en 10 ministeriële regelingen.²⁴ De Memorie van Toelichting omvat zo'n 600 pagina's (Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3).²⁵

De vier AMvB's in de Omgevingswet zijn het Omgevingsbesluit, het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl), het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) en het Besluit Bouwwerken leefomgeving (Bbl).

- Het Omgevingsbesluit regelt onder andere de procedures bij een omgevingsvergunning en wie het bevoegd gezag is om de vergunning te verlenen, evenals hoe vergunningsverlening, toezicht en handhaving (VTH) er uit komen te zien. In het Omgevingsbesluit staat ook hoe het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) moet gaan werken.²⁶
- Het besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl) omvat omgevingswaarden, criteria waaraan de omgeving moet voldoen, die toegepast kunnen worden in de Omgevingsvisie. Een deel ervan is al vastgelegd door het Rijk, mede op basis van Europese regelgeving. Het betreft bijvoorbeeld criteria voor de kwaliteit van lucht en water. Gemeenten nemen omgevingswaarden op in het Omgevingsplan. In sommige gevallen

kan de gemeente of provincie (waterkwaliteit) omgevingswaarden vaststellen die verder gaan dan die van het Rijk. Als aan de gestelde waarden niet wordt voldaan dan dient de overheid een programma te ontwikkelen om dit te verhelpen.

- Het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal), dat nog enigszins in ontwikkeling is, zijn algemene regels neergelegd voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, waaraan burgers, bedrijven en ook overheden zich dienen te houden. Tevens wordt bepaald of een melding of een omgevingsvergunning nodig is om de gewenste activiteit te kunnen uitvoeren. Voor een aantal milieubelastende activiteiten, die opgesomd worden in het Bal, moet een vergunning worden aangevraagd als aan bepaalde criteria wordt voldaan.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) omvat regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken, waaronder ook regels op het terrein van bouw- en sloopwerkzaamheden.

Vooraf in het hoofdstuk Bodem (Hoofdstuk 7) van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016 werd gewaarschuwd voor de gevolgen van het ‘nieuwe paradigma’ dat de Omgevingswet met zich mee brengt. ‘Vertrouwen en algemene regelgeving komen in de plaats van vergunnings- en meldingsverplichtingen.’ Het zou hierdoor erg moeilijk worden om overtredingen in bijvoorbeeld grondstromen vast te kunnen stellen: het is ten enenmale onbekend bij de toezichthouders dat iemand hierin actief is. Om een overtreding vast te kunnen stellen zou er dus een melding moeten worden gedaan door een getuige, of de overtreding zou op heterdaad moeten worden vastgesteld. Hierbij moet bedacht worden dat het ook onder de ‘oude’ wet- en regelgeving bijzonder lastig is om overtredingen vast te stellen, terwijl de omvang van de stromen, in combinatie met gebrekkige controle en ruime gelegenheid om extra te verdienen door de regels te negeren, doen vermoeden dat bodemcriminaliteit omvangrijk is. ‘De bodem doet immers geen aangifte’ (Neve et al. 2016, p. 96).

De vraag of de nadruk op vertrouwen zal leiden tot meer gelegenheid voor milieucriminaliteit blijkt moeilijk te beantwoorden. Mensen bij betrokken ministeries zijn geneigd te zeggen van niet: de wet- en regelgeving verandert per saldo heel weinig. In recente eigen gesprekken met mensen van Omgevingsdiensten wordt vooral de nadruk gelegd op de veranderingen die er in het werk zullen gaan optreden. Vergunningen worden veel minder vaak nodig en moeten in korte tijd worden afgehandeld. Het werk van de Omgevingsdiensten zal dus verschuiven van controle ‘aan de voorkant’ naar toezicht en handhaving achteraf. Als er iets mis gaat dan ontstaat er al gauw een ingewikkelde situatie met voldoende feiten en intensieve trajecten. De kosten zullen naar alle waarschijnlijkheid toenemen en het is maar de vraag of de bevoegde gezagen, zoals gemeenteraden, bereid zullen zijn hierin te investeren. Toen de RUD Drenthe gemeenteraden informeerde over een mogelijke kostenstijging ontstond er meteen irritatie (Dagblad van het Noorden, 20 maart 2021).

Het lokale bevoegd gezag heeft een ‘zorgplicht’ voor de omgeving. Hoe die ingevuld wordt en hoe onderbouwd wordt wat wel en niet mag, en uiteraard hoe dat dan gehandhaafd gaat worden, moet nog blijken in de praktijk. Druk uitoefenen vanuit de centrale overheid wordt moeilijk, want dan zullen de gemeenten ook geld willen zien als ze daar aan tegemoet komen, zo stelde een Omgevingsdienst-bestuurder. Anderzijds wordt opgemerkt dat de nadruk op mogelijk maken en meedenken met de initiatiefnemer er toe zou kunnen leiden dat de vergunningverlener ook medeverantwoordelijk wordt gemaakt als de activiteit toch meer overlast geeft dan verwacht.

2.1.2 Omgevingsvisie

De Omgevingswet schrijft voor dat overheden, zowel Rijk, provincies als gemeenten, een Omgevingsvisie vaststellen waarin wordt beschreven hoe het gebied er over enkele decennia uit zou moeten zien. Gemeenten kunnen er voor kiezen om samen één regionale omgevingsvisie te ontwikkelen. Een evaluatie van het beleid tot nu toe zou vertrekpunt

moeten zijn voor de te maken keuzes. Moet de overheid daar op voortbouwen of moet het beleid stevig op de schop? Door middel van financieel-economische, communicatieve en juridische instrumenten kunnen overheden de in de omgevingsvisie neergelegde ambities proberen te realiseren. Het is dus niet alleen een kwestie van wet- en regelgeving, benadrukt de centrale overheid (Rijksoverheid, 2020).

De gemeenten zijn vaak al bezig met het formuleren van de omgevingsvisie en het omgevingsplan (dat het vroegere bestemmingsplan vervangt). Bij het ingaan van de Omgevingswet is er een ‘bruidsschat’ van Rijksregels die voortaan tot het domein van de gemeente behoort. Als die eenmaal onder de gemeente vallen kan de gemeente ze weer wijzigen aan de hand van de eigen omgevingsvisie. Van verschillende kanten is opgemerkt dat hierdoor de versnippering in toezicht en handhaving weer zou kunnen terugkeren onder de Omgevingswet. De commissie Van Aartsen pleit er dan ook voor om alleen regionale omgevingsvisies te ontwikkelen (zie par. 2.2.5).

De Nationale Omgevingsvisie²⁷

Er zijn al verschillende omgevingsvisies vastgesteld op lokaal en regionaal niveau en in het najaar van 2020 is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vastgesteld. In de NOVI legt het kabinet Rutte III een visie neer voor de ontwikkeling van de omgeving in Nederland.

Bij het uitwerken van de omgevingsvisie speelt een rol dat Nederland er over enkele decennia anders uitziet dan in 2020, door de opgaven die worden gesteld door zaken als klimaatverandering, energietransitie, circulaire economie, bereikbaarheid en woningbouw.

De NOVI omvat een uitvoerige reflectie op de samenleving, met de nadruk op de omgeving, omstreeks 2050. Er worden echter nog niet veel concrete maatregelen aangekondigd. De instrumenten en (gebiedsgerichte) programma's worden uitgewerkt in de Uitvoeringsagenda die samen met de NOVI openbaar gemaakt is. De Uitvoeringsagenda Nationale Omgevingsvisie 2021-2024 omvat de aankondiging van een groot

²⁴ Deze paragraaf is voor een belangrijk deel ontleend aan de website iplo.nl. Geraadpleegd 14 april 2021 van <https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/omgevingswet-in-ontwikkeling/>

²⁵ De Omgevingswet is niet de eerste poging om orde te scheppen in de uitwaaiende milieuwetgeving. Een voorganger was de Wet Milieubeheer van 1993. Zie Spapens, 2016 par. 1.3.

²⁶ De problematiek met het delen van gegevens komt aan de orde in paragraaf 2.2.3 naar aanleiding van de tussenrapportage van de Algemene Rekenkamer.

²⁷ Zie www.denationaleomgevingsvisie.nl voor de actuele stand van zaken (geraadpleegd 1 april 2021).

aantal programma's die vanaf 2021 worden ontwikkeld. Jaarlijks zal er een NOVI conferentie worden georganiseerd, waar de overheden de stand van zaken uitwisselen. Daarnaast is het Nationaal Milieubeleidskader ontwikkeld.²⁸

Dit Milieubeleidskader bevat ook interessante passages die een licht werpen op hoe overtredingen soms onder de oppervlakte blijven. Het zicht op de verlening van vergunningen is nog onvoldoende. Rijkswaterstaat deed een pilot waarbij een aantal lozingsvergunningen werd gecontroleerd, met de nadruk op Zeer Zorgwerkende stoffen (ZZS).

'Daarbij zijn er signalen dat de vergunningvoorschriften niet altijd uitgaan van de Best Beschikbare Techniek. Soms ontstaat ten onrechte de indruk dat bepaalde investeringen niet proportioneel zijn, bijvoorbeeld doordat een veel hogere rekenrente is gehanteerd dan de reële rente. Na de maatschappelijke ophef over GenX²⁹ bleek bij de aanscherping van de vergunning de daadwerkelijke emissie fors te kunnen worden teruggebracht.' (Ministerie I&W, 2021, p. 33).

Bij de NOVI hoort een Milieueffectrapport (mer, Royal Haskoning, 2019). In een van de eerste alinea's wordt deze als volgt samengevat:

'Effecten kunnen vaak nog zowel positief als negatief uitpakken, afhankelijk van de uitwerking in (gebiedsgerichte) programma's, de doorwerking naar vervolgsbesluiten van zowel Rijk als decentrale overheden en van het in te zetten instrumentarium' (Royal Haskoning, 2019, p. 6).

Duidelijk is wel dat met het bestaande beleid de doelen van de NOVI niet gehaald kunnen worden. Met name zullen er voor een aantal 'kwetsbare onderwerpen' (milieukwaliteit, gezondheid, welzijn, natuur en landschap) concrete vervolgsbesluiten noodzakelijk zijn (Royal Haskoning, 2019, p. 146).

Ook het Planbureau voor de Leefomgeving merkt in een recente publicatie op dat de NOVI veel inhoudelijke keuzes open laat en ze 'biedt volgens velen nog onvoldoende regie op de uitvoering van het voorgestane beleid' (PBL, 2021a, p. 9).

2.2 Vergunningsverlening, toezicht en handhaving: evaluaties en een adviescommissie

In het vorige Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit werd in paragraaf 2.4 een korte beschrijving opgenomen van het toen nog nieuwe stelsel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), dat vooral steunt op de Omgevingsdiensten, die destijds 'van onderop' werden opgebouwd (Neve et al., 2016). Intussen zijn er meerdere evaluatierapporten verschenen (par. 2.2.1 t/m 2.2.3), is een verbetertraject ingezet onder de vlag 'Liever een goede buur' (par. 2.2.4.) en recentelijk heeft de Adviescommissie VTH (Commissie Van Aartsen) haar rapport 'Om de leefomgeving' afgeleverd (par. 2.2.5). Alleen al hieruit mag blijken dat het nog niet helemaal goed gaat met de VTH en de aanpak van milieucriminaliteit, maar dat er in elk geval aan verbetering wordt gewerkt.

2.2.1 Het CCV-rapport 'De markt de baas'

Adequaat toezicht – of het ontbreken daarvan – kan van invloed zijn op de gelegenheid tot het plegen van milieucriminaliteit. In 2019 publiceerde het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid een rapport over de aanpak van milieucriminaliteit, waarin een groot aantal knelpunten worden gesignaleerd in de handhaving van milieuwetgeving door Omgevingsdiensten, Inspecties/IOD's en de politie (CCV, 2019).

Ten aanzien van bestuurlijke aandacht en prioritering wordt gesignaleerd dat de opdrachtgevers van de Omgevingsdiensten, de lagere overheden, niet altijd het belang inzien van het aanpakken van personen of (vooral) bedrijven die milieuwetgeving overtreden. Het komt zelfs voor dat lokale bestuurders onderzoeken naar bedrijven door Omgevingsdiensten frustreren, bijvoorbeeld door het economisch belang van het bedrijf vanwege de werkgelegenheid of door een zakelijke band. Het rapport geeft hiervan voorbeelden. Zaken worden soms niet aan het

Functioneel Parket gemeld omdat men de regie niet wil verliezen door de inzet van het strafrecht (CCV, 2019).³⁰

Het blijkt zeer lastig om bedrijven of individuen met een slechte staat van dienst van de markt te weren. Notoire milieucriminelen kunnen eenvoudig onder een andere naam of in een andere regio verder gaan met hun praktijken. Hoewel het wettelijk mogelijk is een vergunning in te trekken, gebeurt dit uiterst zelden. Soms betekent het laten beëindigen van een bedrijf ook een aanzienlijke kostenposten voor een overheid, bijvoorbeeld als er een terrein vol giftige stoffen moet worden gesaneerd. De malafide ondernemer komt er dan mee weg, terwijl de gemeenschap voor de hoge kosten opdraait. 'Dit maakt bestuurders risicomijdend', stelt het rapport (CCV, 2019, p. 39). Het CCV pleit dan ook voor een betere controle op de integriteit van partijen voordat deze tot de markt kunnen toetreden.

Een andere punt, dat overigens ook al in het Dreigingsbeeld 2016 is gesignaleerd, is dat invloed van het bedrijfsleven de handhaafbaarheid van de milieuwetgeving lastig maakt. Bij het ontwikkelen van regelgeving zit het bedrijfsleven, in tegenstelling tot de handhaving, uitgebreid aan tafel bij de verantwoordelijke ministeries. Dit leidt tot moeilijke handhaafbare regels, bijvoorbeeld doordat er allerlei uitzonderingen met voor meerdere uitleg vatbare criteria worden ingevoerd (CCV, 2019). Invloed van het bedrijfsleven komt eveneens tot uiting in het systeem van certificering. Bedrijven dienen een certificaat te hebben waaruit blijkt dat zij volgens de regels werken. De Certificerende Instellingen (CI's) die deze certificaten uitschrijven, worden echter betaald door diezelfde bedrijven. Het verstrekken van certificaten aan bedrijven die maar matig aan de criteria voldoen ligt op de loer, evenals een lage prioriteit aan controle ten aanzien van de geldigheid van de certificaten. Dit wordt in de hand gewerkt doordat de CI's op hun beurt weinig gecontroleerd worden door de overheid.

In het hoofdstuk over waarnemen, bewijsvoering en signalenuitwisseling wordt geconstateerd dat gesignaleerde overtredingen veelal als een incident worden benaderd, terwijl verdiepend onderzoek in de keten onderliggende factoren in beeld zou kunnen brengen die de overtredingen te weeg hebben gebracht. Een andere constatering betreft het stagneren van de bovenregionale uitwisseling van signalen. 'Er is geen partij die zich verantwoordelijk voelt voor de inhoud, toegankelijkheid en volledigheid van de beschikbare informatie' (CCV, 2019, p. 32).³¹

Ten aanzien van de sanctietoepassing vond het CCV dat de doorlooptijd van milieustrafzaken vaak erg lang is, wat bijdraagt aan de toch al lage straffen. Bij de bestuurlijke aanpak daarentegen is de aanpak sterk gericht op stoppen en herstellen van de overtreding, waarbij de mogelijk criminele motieven van de overtreder buiten het gezichtsveld verdwijnen. Hierdoor wordt er weinig 'doorgeschakeld' naar het strafrecht. Een andere factor is dat het opleggen van (zware) sancties veel inspanningen kost met een hoog afbreukrisico, wat aanzet tot risicomijdend gedrag (CCV, 2019).

2.2.2 Onderzoek kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken

Eveneens in 2019 deed Bureau Berenschot onderzoek naar de kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken (Tragter et al., 2019). Hierbij is gekeken naar het instrumentarium voor de kwaliteitsborging van de VTH taken: verordening kwaliteit; beleids- en uitvoeringscyclus; horizontaal toezicht en interbestuurlijk toezicht. Er worden een aantal omvangrijke en gecompliceerde casussen gepresenteerd, die grote maatschappelijke onrust, media-aandacht en politieke en bestuurlijke betrokkenheid teweeg brachten. Bij deze grote zaken wordt een beroep gedaan op '...bestuurlijke sensitiviteit, procesvaardigheid en redeneren vanuit maatschappelijke opgaven in plaats van regels' (Tragter et al., 2019, p. 26).

28 Alle genoemde documenten zijn online beschikbaar. Geraadpleegd 15 april 2021, van <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/default.aspx>

29 Zie o.a. OZHZ.nl. Geraadpleegd 20 april 2021, van <https://www.ozhz.nl/dossiers/pfoa-in-de-bodem/>

30 Vanuit de Omgevingsdiensten werd in december 2020 nog aan de Commissie van Aartsen geadviseerd om de afbakening met politie en OM te verbeteren. 'Dan hoeft het OM minder vaak zaken op te pakken die eigenlijk onder de Omgevingsdiensten vallen. Politie en OM houden dan de handen vrij voor milieucriminaliteit.' Geraadpleegd op 16 april 2021, van <https://www.toezine.nl/artikel/394/aanbevelingen-aan-de-commissie-van-aartsen-investeer-in-het-vth-stelsel/>

31 Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer hierover komt aan de orde in par. 2.2.3.

In een van de zaken droegen medewerkers van de Omgevingsdienst bij aan een initiatief dat bijdraagt aan de circulaire economie, terwijl de ILT daar in eerste instantie geen toestemming voor wilde verlenen. Ze zochten daartoe naar ruimte in de regels en kregen daar ook de tijd voor. Dit type competenties komt echter juist niet zo veel voor bij de diensten, waar de focus sterk gericht is op de financiële taakstelling. Hier zou meer op geïnvesteerd moeten worden volgens de auteurs. Bij dit soort grote zaken is ook de Rijksoverheid betrokken, zodat het soms mogelijk is gebleken om regelgeving heel snel aan te passen. Betrokkenheid van de Rijksoverheid maakte het lerend vermogen van het stelsel groter, stellen de auteurs (Tragter et al., 2019).

De auteurs concluderen dat er vooruitgang is, maar dat het stelsel niet aan alle verwachtingen kan voldoen door de 'dilemma's' die in het stelsel zijn ingebakken. Het beleggen van nieuwe taken bij de Omgevingsdiensten is lastig doordat alle bevoegde gezagen er mee in moeten stemmen en de benodigde financiën moeten vrijmaken. 'We gaan er niet over maar moeten wel betalen', luidt soms de reactie. Tegelijk is flexibiliteit van groot belang door trends en ontwikkelingen die op de samenleving afkomen en om een antwoord vragen, zoals '...de energietransitie, de circulaire economie en wellicht de digitalisering' (Tragter et al., p. 48). De nadruk op efficiency leidt tot een tekort aan capaciteit om lering te trekken uit ervaringen en om ontwikkelingen in het beleid goed te vertalen. De door mensen in de keten gevoelde spanning tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid zou volgens de auteurs geen probleem zijn als beleid en uitvoering beter op elkaar afgestemd worden. De aanbeveling van het oprichten van een centrale kennisinfrastructuur voor het VTH-stelsel is later overgenomen door de commissie van Aartsen, die hierna nog aan de orde komt. Of de bevoegde gezagen hiervoor willen betalen is nog niet zeker.

2.2.3 Problemen met de data in het VTH-stelsel

De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar het functioneren van het VTH-stelsel, in het bijzonder de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen, met name onder BRZO-bedrijven.³² Medio 2021

wordt een rapportage verwacht. Een eerste deel is verschenen aan het begin van het jaar, en dat richt zich met name op de datakwaliteit in de informatiesystemen (AR, 2021). De conclusie van de Rekenkamer is dat Inspectieview en het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) tekort schieten. Het zal al een verbetering zijn als deze systemen met elkaar verbonden worden, maar ook de kwaliteit van de ingevoerde gegevens is onder de maat. Uit het onderzoek blijkt tevens dat deze problematiek al jaren speelt en dus bekend zou moeten zijn bij de verantwoordelijke instanties. Zo is het lastig om bedrijven te kunnen vinden in de systemen doordat een identificatienummer ontbreekt en bedrijven onder diverse namen voorkomen. Er wordt dan ook geadviseerd om een dergelijk nummer in te voeren.

De systemen zouden ook geschikt moeten zijn voor analysedoeleinden, zodat op geaggregeerd niveau iets gezegd kan worden over bijvoorbeeld bedrijven met het grootste risico op overtredingen. De Rekenkamer slaagde er slechts 'na veel zorgvuldige bewerkingen' (AR, 2021, p. 13) in om de gegevens voor alleen de 500 BRZO-bedrijven te analyseren. Enkele toezichthouders zijn nog niet aangesloten op Inspectieview, hoewel de Wabo stelt dat alle toezichthouders gegevens met elkaar moeten delen. Het is niet duidelijk hoe de Omgevingsdiensten die niet deelnemen aan deze verplichting (kunnen) voldoen. Het blijkt dat sommige deelnemers geen middelen zeggen te hebben om de beheerskosten te financieren, terwijl in de wet VTH staat dat de betrokken bestuursorganen zorg moeten dragen voor afdoende middelen en personeel (AR, 2021). Twee Omgevingsdiensten werden nader bekeken. Bij de ene dienst bleken een groot deel van de in Inspectieview gerapporteerde strafbeschikkingen niet in de eigen gegevens terug te vinden, wat voor de ILT reden is voor nader onderzoek. Bij de andere ontbrak bij honderden gevallen van handhaving informatie over het type handhaving, zoals bijvoorbeeld 'last onder dwangsom' of 'bestuurlijke boete'. De problemen werden al gesignaleerd in eerdere onderzoeken van de Rekenkamer in 2012 en 2017. Toezeggingen van de staatssecretaris voor verbeteringen waren eind 2020 nog niet gerealiseerd.

Ook in het Milieubeleidskader wordt een lans gebroken voor verbetering van het landelijk delen van inspectiegegevens. De aanpak van milieucriminaliteit moet worden verbeterd, '...onder meer met de inzet van ICT-deskundigheid' (p. 33). De knelpunten die in het CCV-rapport worden genoemd zijn leidend. Een nadere concretisering is aangekondigd voor het najaar van 2020.

De problemen met Inspectieview kwamen ook aan de orde in enkele eigen interviews met directieleden van Omgevingsdiensten. Gemeentebesturen hebben te maken met beperkte middelen en zijn soms weinig genegen om geld voor Inspectieview op tafel te leggen, omdat ze zelf niet goed kunnen zien wat ze er aan hebben. Daarnaast zijn er nogal wat kinderziektes bij Inspectieview, wat de vraag oproept of het systeem niet te vroeg gelanceerd is. Een eenmaal gegeven negatief stempel heeft de neiging te beklijven. Een probleem is ook dat de partners zoals RWS en de waterschappen niet aangesloten zijn. Anderzijds zou de techniek wel goed vooruit gaan, zodat het uiteindelijk goed zou moeten komen met het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Of de politie aangesloten zou moeten zijn op Inspectieview is een punt van discussie. Voorstanders wijzen er op dat de politie waarnemingen kan invoeren die aanleiding voor een controle door de Omgevingsdienst kunnen zijn.

2.2.4 Het programma 'Liever een goede buur!'

Het ministerie van V&I heeft naar aanleiding van het CCV-rapport diverse trajecten voor verbeteringen in gang gezet die gebundeld zijn onder de naam 'Liever een goede buur!'. Dit omvat 13 projectvoorstellen die begin december 2020 aan de Kamer zijn aangeboden (Kamerstukken II, 22343 nr. 293). Het versterken van de VTH-uitvoering en een effectievere aanpak van overtredingen is het overkoepelende doel van 'Liever een goede buur'. Hierin zijn twee eerdere initiatieven die in juni waren aangekondigd samengevoegd, namelijk de Uitvoeringsagenda VTH en het Actieplan aanpak milieucriminaliteit (Kamerstukken II, 33118, nr. 147). Enkele deelprojecten zijn al in gang gezet en worden kort besproken.

Afhechten bestaande afspraken. In het kader van het project Afhechten wordt nog onderzoek gedaan naar de manier waarop bestaande afspraken kunnen worden afgehecht en hoe nieuwe taken die voortkomen uit de Omgevingswet in het VTH-stelsel kunnen worden ondergebracht.

Centrale kennisinfrastructuur. Er wordt gewerkt aan een centrale kennisinfrastructuur voor het stelsel, waaraan het nog ontbrak: de Omgevingsdiensten beschikken slechts over een zeer rudimentair centraal apparaat, dat inmiddels wel opgebouwd wordt. Het idee dat er in het stelsel '...naast strikte handhaving op de naleving van wet- en regelgeving ook ruimte (hoort te) ontstaan voor signalering en agendering' wordt ook benadrukt in het Milieubeleidskader (Ministerie van I&W, 2021, p. 33).³³

Bestuurlijke aanpak. Een werkgroep wil de bestuurlijke aandacht voor milieucriminaliteit bevorderen door *best practices* te inventariseren en onder de aandacht te brengen, om zo een sneeuwbal effect tot stand te brengen. Gevallen waarbij (lokale) bestuurders een adequate aanpak van milieucriminaliteit aan de dag hebben gelegd zouden aandacht en navolging kunnen krijgen. Een betrokken ambtenaar suggereerde om periodiek een conferentie op touw te zetten, waarop aandacht voor de bestuurlijke aanpak wordt gegenereerd, zodat milieu wat meer op het netvlies van (de vaak om de 4 jaar wisselende) gemeentebestuurders komt.

Landelijke Handhavingsstrategie. De LHS wordt Omgevingswet-proof gemaakt en geactualiseerd. De lopende LHS is in februari 2021 ingetrokken en de LHS 2.0 wordt naar verwachting medio 2021 ingevoerd.³⁴ Een nieuw aspect is de bestuurlijke boete voor overtredingen bij BRZO-bedrijven, wat zal leiden tot een herijking van de verhouding tussen straf- en bestuursrecht (Kamerstukken II 22343 nr. 293). Het Nationaal Milieubeleidskader waarschuwt alvast dat het VTH-proces zich moet voorbereiden op nieuwe situaties die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zouden kunnen ontstaan:

32 Het Besluit Risico's Zware Ongevallen stelt regels voor de externe veiligheid van o.a. chemische bedrijven. In het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016 is er een hoofdstuk over opgenomen.

33 Hetgeen mag blijken uit het feit dat de Omgevingsdiensten bijdragen aan het onderhavige Dreigingsbeeld.

34 Geraadpleegd 18 april 2021, van <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving-vth/landelijke-handhavingstrategie/>

'Bij het stellen van scherpere normen zal in het VTH-proces rekening gehouden moeten worden met de mogelijkheid dat het stellen van scherpere normen een prikkel creëert voor het niet voldoen aan de normen en in het ergste geval voor een nieuw crimineel verdienmodel. Het VTH-stelsel moet zo ingericht zijn dat het van begin af aan het voldoen aan de normen bevordert en garandeert dat de samenleving niet met milieuschade blijft zitten. Handhaving is hierin een belangrijk instrument, maar zal hierin een logisch sluitstuk moeten zijn'. (Ministerie van I&W, 2021, p. 33).

Markttoegang. In het CCV-rapport werd gesignaleerd dat het niet goed lukt om notoire milieucriminelen van de markten te weren. Om dit aan te pakken worden enkele specifieke maatregelen voorbereid, die door een werkgroep van 'Liever een goede buur' worden uitgewerkt. Het betreft met name het inzetten van de wet Bibob, die het mogelijk maakt een vergunning te weigeren voor malafide bedrijven. Gemeenten kunnen aan de dienst Justis, die een centrale registratie bijhoudt, een advies vragen bij vergunningsaanvragen. De wet Bibob werd lange tijd vooral aangewend om te verhinderen dat bijvoorbeeld notoire drugshandelaren een horecagelegenheid zouden openen, maar wordt ook toegepast bij milieuvergunningen. Bij de dienst Justis, die Bibob uitvoert, wordt vernomen dat hierop nog winst te behalen is doordat nog niet alle overheden de Wet Bibob actief toepassen in het milieudomein. Het Landelijk Bureau Bibob is daarom in 2020 meer aandacht gaan besteden aan milieuvergunningverlening in de voorlichting aan lagere overheden en Omgevingsdiensten.

De wet Bibob werd lange tijd vooral aangewend om te verhinderen dat bijvoorbeeld notoire drugshandelaren een horecagelegenheid zouden openen, maar wordt ook toegepast bij milieuvergunningen. Bij de dienst Justis, die Bibob uitvoert, wordt vernomen dat hierop nog winst te behalen is doordat nog niet alle overheden de Wet Bibob actief toepassen in het milieudomein. Het Landelijk Bureau Bibob is

daarom in 2020 meer aandacht gaan besteden aan milieuvergunningverlening in de voorlichting aan lagere overheden en Omgevingsdiensten.

Naast het inzetten van de wet Bibob wordt de markttoegang voor milieucriminelen beperkt door het versterken van de toezichthoudende rol van overheden bij het stelsel van certificering. In het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016 is gewag gemaakt van de zorgen bij toezichthouders over de commerciële Certificerende Instellingen die de oren te gemakkelijk naar de klant laten hangen, die immers gemakkelijk naar een andere CI kunnen overstappen (Neve et al., 2016, par. 2.2).³⁵ Het naïeve geloof dat de markt wel zou zorgen voor toezicht op markten is wel een beetje verlaten bij de overheid, in de woorden van een geïnterviewde ambtenaar. Er wordt dus gebroed op meer toezicht op de CI-wereld, zodat die hun klanten ook daadwerkelijk aan de voorwaarden in het certificaat houden. Een mogelijke aanpak wordt momenteel getest in de visserij. Visserijsschepen moeten hun vangstgegevens in een database zetten die door de branche wordt gerund en waar de NVWA toegang toe heeft. Die kan daar dan indicaties uit halen om gericht te gaan controleren, wat ook wel nodig is door de beperkte capaciteit. (Kamerstukken II, 2019-2020, 32670 nr. 197).³⁶

Niet genoemd in Liever een goede buur, maar wel in gesprekken met medewerkers van Omgevingsdiensten is het eisen van een financiële zekerheidsstelling bij het verstrekken van vergunningen. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat de gemeenschap met de (opruim-)kosten blijft zitten als het mis gaat met een bedrijf. Dit zou mogelijk worden met de Omgevingswet bij het verstrekken van vergunningen aan BRZO- en andere risicobedrijven en via een wijzigingsbesluit is het voornemen dit ook voor afvalbedrijven mogelijk te maken. Een gevolg zou kunnen zijn dat alleen serieuze bedrijven aan een vergunning kunnen komen en dat avonturiers zonder gedegen kennis en ervaring zo buiten de deur worden gehouden. Die zullen immers moeilijk aan een bankgarantie

of andere zekerheidsstelling kunnen komen. Gesprekspartners benadrukken dat het belangrijk is dat er aan de voorkant goed wordt nagedacht, zoals bijvoorbeeld in de casus van het blusschuim in Doetinchem.³⁷

Strafrechtelijke aanpak. Het gebrek aan slagvaardigheid en de lange doorlooptijden in de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit wordt aangepakt in het Actieplan aanpak Milieucriminaliteit³⁸ dat door de Strategische Milieukamer is vastgesteld in november 2020. Zowel verbeteringen in de samenwerking tussen OM, BOD-en en politie als verbeteringen binnen de afzonderlijke organisaties worden daarin voorgesteld. Hierbij wordt onder andere gedacht aan verbetering van de sturing op zaken, versterken van de informatiepositie, deskundigheidsbevordering en prioritering van thema's.

'Liever een goede buur!' is gebaseerd op de aanbevelingen van het CCV rapport en op het hiervoor al genoemde rapport van Berenschot. Deze rapporten waren voor de staatssecretaris van I&W aanleiding om een gezaghebbend advies op te laten stellen voor een toekomstbestendig VTH-stelsel door de Adviescommissie VTH, beter bekend als de Commissie van Aartsen.

2.2.5 Het advies van de Commissie Van Aartsen

De commissie onder leiding van voormalig politicus Jozias van Aartsen kreeg van staatssecretaris Van Veldhoven de opdracht het stelsel VTH '... te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken' (Adviescommissie VTH, 2021, p. 8). In de opdracht wordt alvast gesteld dat het de bedoeling is om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders, in het bijzonder de Omgevingsdiensten, te versterken, en na te gaan wat daartoe moet gebeuren. Ook wilde ze graag advies over de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden en over de mogelijkheden voor het Rijk om haar regierol waar te maken.

De commissie Van Aartsen heeft de bedoelingen van het stelsel zoals geformuleerd door de commissie Mans als uitgangspunt gebruikt voor het huidige advies: hoe kunnen deze alsnog in praktijk worden gebracht. De commissie heeft zelf slechts beperkt aanvullend onderzoek gedaan en vooral gebruik gemaakt van de reeds verschenen rapporten van o.a. de Algemene Rekenkamer, Berenschot en het CCV die hiervoor werden besproken. Op basis daarvan wordt inmiddels nieuw beleid ontwikkeld, zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam. Vanuit betrokkenen bij Liever een goede buur valt te vernemen dat het advies van de Commissie Van Aartsen als een steun in de rug wordt ervaren.

Naar het oordeel van de commissie functioneert het stelsel niet goed en voldoet het niet aan de bedoelingen van de commissie Mans. De fragmentatie en vrijblijvendheid waar Mans vanaf wilde zijn niet verdwenen. De belangrijkste punten zijn:

- De onafhankelijkheid van de Omgevingsdiensten is ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag.
- Professionele distantie wordt verhinderd doordat de diensten onvoldoende robuust zijn
 - sommige diensten zijn daarvoor te klein
 - outputfinanciering hindert handhaving, kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering
 - een regionale handhavingstrategie komt niet van de grond doordat er een grote diversiteit in het takenpakket is.
- Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn niet voldoende om adequate deskundigheid op te bouwen, ook met het ook op toekomstige vraagstukken.
- Het interbestuurlijk toezicht werkt niet in de huidige vorm.
- '...stelselverantwoordelijkheid door de bewindspersoon is in de huidige vorm een fictie' (Adviescommissie VTH, 2021, p. 6).

Doorontwikkeling binnen de huidige structuur gaat niet voldoende helpen om de fragmentatie en vrijblijvendheid aan te pakken, de commissie stelt

³⁵ Zie ook Kamerstukken II, 2014-2015, 29304, nr. 5, waarin de BOD-en waarschuwen voor de gevolgen van privatisering van toezicht op branches.

³⁶ In 2019 stuurde staatssecretaris Van Veldhoven een signaalrapportage van de ILT over fraude met biodiesel naar de Tweede Kamer, waarin de certificering aan de orde werd gesteld (Kamerstukken II, 35000 XII nr. 80).

³⁷ Follow the Money, 8 oktober 2021. Geraadpleegd 5 mei 2021, van https://www.ftm.nl/artikelen/blusschuim-chemische-tijdbom?utm_campaign=0c10a094a9-BlusschuimTijdbom&utm_medium=email&utm_source=Follow%20the%20Money&utm_term=0_4571d2c3f6-0c10a094a9-241709626&share=mySXgR6albGR84Kl2CkgVUNamH9ogoNgGpV5kesK9ljn3HozaTmwyn2qJjUBdJM%3D

³⁸ Dit Plan van aanpak is nog niet openbaar gemaakt begin mei 2021.

dan ook 'dwingend ingrepen' voor. Niettemin wil de commissie ook weer niet het hele stelsel op de schop nemen, dat zou te ingrijpend zijn en leiden tot reorganisaties die te veel aandacht zouden opslokken. Wel wil de Commissie ingrijpende aanpassingen van de uitvoering van het stelsel. De maatregelen zijn vooral gericht op de Omgevingsdiensten. Die moeten, zoals de minister al op voorhand stelde, effectiever en slagvaardiger kunnen opereren. Diensten moeten voldoende omvang hebben en adequate financiering om alle taken waar ze voor komen te staan waar te kunnen maken. Er zal ook geïnvesteerd moeten worden in kennisopbouw, informatie-uitwisseling en kwaliteitsborging. De onafhankelijkheid van de diensten tegenover de opdrachtgevers moet versterkt worden, mede door een steviger positie van de directeur tegenover het Bevoegd gezag. De stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon moet beter waargemaakt worden door nieuwe bevoegdheden te creëren maar ook doordat de bewindspersoon de bestaande bevoegdheden beter aanwendt.

De commissie van Aartsen stelt tien maatregelen voor:

- a. Verhogen ondergrens van omvang Omgevingsdiensten
Sommige diensten zijn te klein om alle benodigde expertise in huis te kunnen hebben.
- b. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen
De commissie constateert dat er weinig verband is tussen de omvang van Omgevingsdiensten en de zwaarte van hun taak.
- c. Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging
Hierbij wordt onder andere genoemd dat de gelabelde capaciteit (440 fte) die al lang toegezegd is bij de politie nu echt een keer volledig ingevuld moet worden. Zoals aan de orde kwam is dit al opgepakt onder Liever een goede buur.
- d. Hetzelfde basispakket voor elke Omgevingsdienst
Omgevingsdiensten hebben nu allerlei verschillende afspraken met bevoegde gezagen, zoals ook door het CCV is geconstateerd.
- e. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering
De norm zou in relatie moeten staan tot

de omvang van de taak in termen van de inrichtingen en activiteiten waarop toezicht uitgeoefend moet worden.

- f. Verplichte informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en –deling
Hieronder valt uiteraard het al meerdere malen genoemde Inspectieview en het Digitaal Systeem Omgevingswet. Tevens zou er een landelijke kennisinfrastructuur moeten komen. Ook reeds naar voren gebracht door het CCV en door de Algemene Rekenkamer.
- g. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio
De commissie wil de situatie dat gemeenten afzonderlijke afspraken met Omgevingsdiensten maken dus doen verdwijnen.
- h. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en zwaardere benoemingsprocedure
- i. Inrichten van Rijkstoezicht op de Omgevingsdiensten
Dit zou een afzonderlijke tak binnen de ILT moeten worden, die niet verbonden is aan de toezichtstaken van de ILT zelf.
- j. Advisering en uitvoeringstoets door Omgevingsdiensten t.a.v. Omgevingsplannen.
De Omgevingsdiensten zouden veel meer betrokken moeten worden bij het beleid van de Bevoegde Gezagen, zodat geborgd wordt dat het beleid ook handhaafbaar is.

Een aantal zaken betreffende milieucriminaliteit worden door de Commissie van Aartsen benoemd. Deels waren die ook al door eerder rapporten benoemd.

Ketentoezicht voor activiteiten die niet aan een inrichting gebonden zijn, zoals handel in grond en (bouw-)afval, komt niet van de grond. Zo kunnen '...jarenlange overtredingen door gecertificeerde bedrijven...' blijven voortbestaan. Zoals hierboven aan de orde kwam wordt op dit punt een deelproject opgestart onder 'Liever een goede buur' (deelprogramma Markttoegang).

Het is door de ingewikkelde wetgeving lastig om de zware, georganiseerde milieucriminaliteit te bestrijden. Milieuwetgeving streeft naar marktregulering en het ontduiken van de regels

wordt dan al gauw lucratief, waardoor een zwarte parallelmarkt ontstaat. Wat betreft de zware milieucriminaliteit merkt commissie op:

'Ernstige milieucriminaliteit is vervlochten met georganiseerde criminaliteit op andere terreinen (bijvoorbeeld drugshandel) en gebruikt dezelfde wereldwijde zwarte handelsroutes. Ook bij georganiseerde milieucriminaliteit kan sprake zijn van een verstrengeling van onder- en bovenwereld' (Adviescommissie VTH, 2021, p. 15).

Er is nog altijd een gebrek aan prioriteit dat OM, politie en gemeente- en provinciebesturen aan milieucriminaliteit geven, zoals reeds door de commissie Mans gesignaleerd. De situatie is eerder verder verslechterd, concludeert de commissie o.a. op basis van het rapport van het CCV. Milieuovertredingen worden als minder ernstig ervaren bij zowel publiek als officiële instanties. Het is 'haalcriminaliteit' (het milieu doet geen aangifte) en verbonden met legale activiteiten. Om daar een vinger achter te krijgen '... is het bijvoorbeeld nodig om allerlei detailinformatie over zich niet criminele, maar wel ongebruikelijke activiteiten uit verschillende bronnen bij elkaar te brengen en te analyseren' (Adviescommissie VTH, 2021, p. 16).

De commissie stelt voor dat er ook een rol komt voor de Regionale Informatie en Expertisecentra³⁹ (RIEC's) en het LIEC aangezien milieucriminaliteit een vorm van ondermijnende criminaliteit is 'en vanwege de omvang is het oppakken van dit thema urgent' (Adviescommissie VTH, p. 45). Een van de innerlijke tegenstrijdigheden doe zich voordoen in het VTH-stelsel, is dat eigenbelang en collectief belang kunnen botsen bij het delen van informatie en kennis. De commissie refereert hierbij aan de eerder besproken problemen met Inspectieview en de opbouw van de Landelijk Systeem Omgevingswet (LSO).

Een gerelateerd probleem dat gesignaleerd wordt door de commissie van Aartsen en ook in gesprekken is genoemd, is dat versnippering in beleid op het terrein van vergunningen weer terug zou kunnen keren in het gemeentelijke omgevingsplan. Dit zou (deels) ondervangen kunnen

worden door de regionale omgevingstafels waar vanuit de Omgevingsdiensten voor wordt gepleit. De commissie Van Aartsen meldde dat ook bij het bedrijfsleven zorgen zijn over verschillen in regels door de lokale omgevingsvisies, dit in verband met het gelijke speelveld waarop bedrijven met elkaar concurreren (Adviescommissie VTH, 2021). Anderzijds wordt vanuit de Omgevingsdiensten de zorg geuit dat gemeenten sommige zaken niet zullen willen delen in regionaal coördinerend overleg, bijvoorbeeld om hun concurrentiepositie bij de vestiging van bedrijven af te schermen.

In de Epiloog van het rapport komt de Commissie Van Aartsen terug op 'De tijd is rijp', zoals de titel luidde van het rapport van de commissie Mans in 2008. Blijkbaar was de tijd nog niet rijp. Dat het in 90% van de gevallen goed gaat, zoals in commentaren nogal eens werd beweerd, stelt de commissie niet gerust. Of deze gegevens correct zijn kan de commissie niet nagaan: een landelijk overzicht is niet meer te krijgen, anders dan ten tijde van de commissie Mans. Gegeven dat dit zou kloppen, dan leveren de 10% van de gevallen waarin het misgaat aanzienlijke schade op voor de leefomgeving, hetgeen niet acceptabel is.

2.3 De Green Deal en de Klimaatwet

De klimaatverandering en de aantasting van het milieu vormen volgens de Europese Commissie een existentiële bedreiging voor Europa en de wereld. Daarom is een nieuwe groeistrategie nodig die van de EU een moderne, grondstoffenefficiënte en concurrerende economie maakt. Daarom is afgesproken om de netto-uitstoot aan broeikasgassen tot nul te reduceren in 2050. De EC streeft naar economische groei zonder uitputting van grondstoffen, waarbij alle regio's van Europa aansluiting zouden moeten vinden. De Europese Green Deal is de 'routekaart' waarmee deze doelen zouden moeten worden bereikt. De noodzakelijke maatregelen omvatten alle beleidsterreinen. In de Green Deal zijn voorstellen neergelegd om hulpbronnen efficiënter te gebruiken door over te schakelen op een schone, circulaire economie, en

³⁹ Hierin werken partijen samen voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Geraadpleegd 7 mei 2021, van <https://www.riec.nl/>

om de biodiversiteit te herstellen en de vervuiling terug te dringen. In het actieplan wordt duidelijk gemaakt welke investeringen en financiële instrumenten daarvoor nodig zijn. De ambitie is om een 'rechtvaardige en inclusieve transitie' tot stand te brengen.⁴⁰ In de Europese Klimaatwet van 2020 worden maatregelen voorgesteld om de EU in 2050 klimaatneutraal te maken. De wet behelst vooral dat in alle economische sectoren maatregelen genomen moeten worden, zoals investeringen in milieuvriendelijke technologie en innovaties; schonere, goedkopere en gezondere vormen van vervoer en het energie-efficiënt maken van gebouwen. Ter ondersteuning van maatregelen is 100 miljard euro beschikbaar voor de periode 2021-2027.⁴¹

2.3.1 Klimaatbeleid en klimaatwet in Nederland

Uiteraard neemt ook de Nederlandse regering maatregelen om het land te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. In 2019 is de Klimaatwet aangenomen door de Eerste Kamer, waarin vastgelegd is dat er 49% minder CO₂-uitstoot zal zijn in 2030 en 95% minder in 2050, in vergelijking met 1990. Hiertoe hebben de overheid, bedrijven en maatschappelijke organisaties een Klimaatakkoord gesloten. In de zaak van Urgenda tegen de Staat heeft de rechter in 2015 bepaald dat er eind 2020 ten minste 25% minder broeikasgassen uitgestoten moeten worden ten opzichte van 1990. De uitspraak is in 2019 onherroepelijk geworden.⁴² In de klimaatwet is tevens vastgelegd dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) jaarlijks een Klimaat- en Energieverkenning (KEV) publiceert, waarin de voortgang wordt geanalyseerd. Uit de eerste verkenning (PBL, 2019) blijkt dat Nederland de doelstelling van 49 procent reductie in 2030 waarschijnlijk niet zal halen.

2.4 Het streven naar een circulaire economie

Het kabinet streeft al enige jaren naar een circulaire economie: het grondstoffenverbruik en de uitstoot van afvalstoffen moeten worden teruggedrongen. In het vorige Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit werd er een paragraaf aan gewijd, waarin onder andere de toen al lopende inspanningen van de overheid werden benoemd, zoals het actieplan 'Closing the loop' (Neve et al., 2016, par. 2.3). Enkele hoofdzaken worden kort samengevat in par 2.3.1, waarna in 2.3.2 de problematiek wordt besproken die onder inspecteurs en handhavers het meest in het oog springt: wanneer wordt iets (weer) een product en houdt het op afval te zijn en hoe kan voorkomen worden dat milieucriminelen garen kunnen spinnen bij een handig spel met deze definities.

2.4.1 Als er niets gebeurt loopt het grondstoffenverbruik uit de hand

Dit jaar is het eerste van de voortaan tweejaarlijkse rapporten verschenen waarin het Planbureau voor de Leefomgeving de stand van zaken weergeeft en wat er bijgestuurd moet worden om de doelen te halen. Als er niets gebeurt zal in 2060 het grondstoffenverbruik verdubbelen. Ook zal er steeds meer broeikasgas worden uitgestoten en neemt het landbouwareaal voor voedsel en biomassa toe ten koste van de biodiversiteit, wat tevens de klimaatverandering zal versnellen (PBL, 2021b). Het idee om in 2050 een circulaire economie te realiseren is opgenomen in het Grondstoffenakkoord dat door 400 partijen onderschreven is. Er zijn inmiddels vijf 'transitieagenda's' en er komt nieuwe wet- en regelgeving. Er valt uiteraard nog weinig te zeggen over het effect dat die nieuwe regels gaan hebben op (gelegenheden voor) milieucriminaliteit.

De nadruk heeft tot nu toe nogal sterk op recycling gelegen, terwijl het nodig is om het hele economische systeem te veranderen. Dat functioneert nog altijd te veel 'lineair'. Het overheidsbeleid zou de beleidsinstrumenten moeten inzetten om de

belemmeringen te slechten waar het beleid tegenaan loop. Zo zijn primaire grondstoffen goedkoper dan circulaire, die al moeilijker in de markt liggen doordat er geen kwaliteitseisen en garantieregelingen voor bestaan. Vrijwilligheid en vrijblijvendheid zijn niet meer toereikend. De auteurs pleiten voor meer dwang en drang, zoals via heffingen en regulering (PBL, 2021b).

De meeste grondstoffen zullen niet direct opgeraken, maar een ernstig leveringsrisico wordt gevreesd voor kritische aardmetalen zoals kobalt, wolfram, tantaal, tin en indium. Sommige van deze metalen zijn cruciaal bij de productie van zonnepanelen, groene waterstof en batterijen voor elektrische auto's. Afhankelijkheid van China zorgt voor leveringonzekerheid. Het grondstoffenverbruik zorgt ook voor negatieve effecten in het buitenland, zoals slechte arbeidsomstandigheden, kinderarbeid en mensenrechtenschendingen. Het terugdringen van dergelijke effecten behoort tot de doelen van de bestrijding van milieucriminaliteit.⁴³

In het al genoemde rapport van Berenschot over het VTH stelsel wordt de circulaire economie besproken als één van de trends waar het beleid de komende tijd rekening mee zal moeten houden. We komen met de energietransitie op het punt van uitvoering en dus ook van een concrete rol voor het VTH-stelsel, stellen de auteurs. Verandering in wet- en regelgeving zijn in voorbereiding ten gevolge van het Klimaatakkoord. 'Dit vraagt om meer capaciteit op dit vlak bij gemeenten, provincies en Omgevingsdiensten en om een goede verbinding van de uitvoering bij de ontwikkeling van wet en regelgeving' (Tragter et al., 2019, p. 22). Met andere woorden niet alleen het bedrijfsleven, maar ook toezichthouders moeten aan tafel zitten bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving, ook op het terrein van de circulaire economie, zoals ook al door het CCV was voorgesteld.

Een nieuwe gelegeheidsstructuur voor milieucriminaliteit zou kunnen ontstaan als met de Green Deal en het bevorderen van de circulaire economie door de overheid aanzienlijke bedragen worden vrijgemaakt om initiatieven te stimuleren. In interviews werd er op gewezen dat hierdoor

gelegenheid kan ontstaan om op allerlei zaken het label 'circulair' te plakken en zo (ten onrechte) subsidies in de wacht te slepen.

2.4.2 Grondstoffen hergebruiken zonder lekkage naar illegale afvalstromen

In het vorige Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit werd vermeld dat de overheid streefde naar een lijst met materialen die niet langer onder de afvalwetgeving vallen en voortaan gezien zouden worden als een grondstof dan wel neven- of bijproduct. Hoewel alom werd bevestigd dat het uitputten van grondstoffen moet verminderen, werd vanuit de wereld van toezicht en handhaving de zorg geuit dat het wegvallen van de regelgeving voor afvalstoffen het erg aantrekkelijk zou maken om allerlei stoffen tot 'product' te verklaren, waarna er bijna geen toezicht meer op zou zijn. Zo zouden bijvoorbeeld spullen waar men van af wil als 'product' de grens over kunnen gaan waarna niemand meer kan controleren of ze niet alsnog als afval worden gedumpt. Omgekeerd bleek het mogelijk de EVOA te ontduiken bij de import van afvalstoffen voor covergisting onder mom dat het om producten zou gaan (Neve et al., 2016).

Inmiddels is er heel wat te doen over het recyclen van afvalstromen zodat de daarin achtergebleven grondstoffen in een nieuwe ronde van productie verwerkt kunnen worden. 'R strategieën' (w.o. Reuse, Repair, Recycle) toepassen gebeurt al in 100.000 circulaire bedrijven en in 2019 zijn meer dan 100 congressen over de circulaire economie gehouden (volgens Royal Haskoning, 2020). Het PBL noemt een aantal transitieprocessen, waaronder het starten van pilotprojecten, het openstellen van subsidiemaatregelen voor circulaire innovaties en '...het wegnemen van belemmerende afvalwetgeving' (PBL, 2021b, p. 22). Inspecteurs zullen wellicht benieuwd zijn welke afvalwetgeving op de helling moet, maar dat wordt niet vermeld.

Een ander punt dat het PBL aan de orde stelt is de koppeling van afvalverbrandingsinstallaties aan warmtenetten, waardoor een prikkel ontstaat om afval te verbranden in plaats van te recyclen. Er wordt zelfs afval geïmporteerd om de afvalenergiecentrales draaiend te houden. Van het

40 Europese Commissie, 2019. Geraadpleegd op 4 mei 2021, van https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_nl

41 Eur Lex, 2020. Geraadpleegd op 5 mei 2021, van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020PC0080>

42 Rijksoverheid.nl. Met de Klimaatwet voldoet Nederland aan internationale verplichtingen, waaronder het recente VN-Klimaatakkoord van Parijs. Geraadpleegd op 4 mei 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>

43 Geraadpleegd 21 april 2021 van <https://kro-ncrv.nl/wat-gaat-er-schuil-achter-de-handel-in-grondstoffen>

afval in de AVI's komt een vijfde uit het buitenland. Dit is sterk toegenomen, maar sinds 2017 weer wat afgenomen. Hierdoor ontstaat een probleem voor de circulaire economie: wat te doen met alle, soms zwaar verontreinigde, bodemmassen die overblijven?⁴⁴

In relatie tot de circulaire economie zijn er bij de ILT-IOD zorgen over export van onterecht als 'groene lijst' afvalstoffen aangemerkte spullen of export naar landen die dat niet willen ontvangen volgens de OESO regels. Er gaat nog altijd veel afval de grens over, waarvan niet altijd zeker is dat het op een milieuvriendelijke wijze hergebruikt of anderszins verwerkt wordt. Het kan gebeuren dat afvalstoffen in een Oost-Europees land gestort worden, terwijl de ontdoener een certificaat kan laten zien dat het netjes verwerkt is (interview met medewerker ILT-IOD). De export van elektronisch afval en van kunststoffen worden genoemd als bijzonder problematisch.⁴⁵

De export van elektronisch afval blijft een probleem. 'In 2018 werd ongeveer de helft van het elektronisch afval ingezameld en gerecycled. Dit is een stijging van 39 procent ten opzichte van 2010. Ongeveer een tiende van het elektronisch afval wordt geëxporteerd voor hergebruik in het buitenland.' (PBL, 2021b, p. 107).

Een andere bekende stroom is de export van kunststoffen: sinds 2018 gaat het minder naar China, dat een importverbod heeft afgekondigd, en meer naar Zuid-Oost Azië en in mindere mate Oost-Europa. 'Door een gebrek aan traceerbaarheid en beperkte handhavingscapaciteit kan niet worden gegarandeerd dat het geëxporteerde recycleerbare plastic op de eindbestemming ook daadwerkelijk wordt gerecycled' (Interpol, 2020).

Voor de milieucriminaliteit is vooral het onderscheid tussen afval en product van belang. Dit wordt bepaald door de Europese Afvalverordening, waarin afval en product zijn gedefinieerd. Er wordt momenteel gewerkt aan een AMVB waarin een leidraad wordt verwerkt waaraan de 'houder' zich dient te houden. De Europese regelgeving is best lastig om te interpreteren en het is vaak afhankelijk

van specifieke omstandigheden of iets afval is dan wel een product. Het is aan de 'houder' om vast te stellen of het gaat om afval of product. Die geeft daartoe een 'eigen verklaring' af, die nog wel gecontroleerd zou moeten worden door de Omgevingsdienst (Medewerkers I&W interview M&S).

2.5 Conclusie

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat er momenteel heel wat overhoop gehaald wordt op het terrein van wet- en regelgeving ten aanzien van de omgeving, het VTH-stelsel en het streven naar de circulaire economie. In het programma 'Liever een goede buur!' wordt nieuw beleid ontwikkeld in diverse werkgroepen. Bij alle maatregelen die de overheid neemt is het bevorderen van een goed leefmilieu en het terugdringen van zowel overtredingen als milieucriminaliteit uiteraard de intentie. Beleid en wetgeving zijn echter nog zo weinig uitgekristalliseerd dat nog niet goed beredeneerd kan worden hoe deze doelen bereikt zouden moeten worden. Zodra dit wel het geval is zal uiteraard nog moeten blijken of het in praktijk ook zo gaat werken.

Literatuur

Adviescommissie VTH (2021) *Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (Bekend als Rapport Commissie Van Aartsen)

AR (2019). Een onzichtbaar probleem, Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en – overtredingen. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Dagblad van het Noorden, 20 maart 2021. Milieuwerk verandert ingrijpend.

Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3 Omgevingswet, Memorie van Toelichting.

Kamerstukken II, 2014-2015, 29304, nr. 5. Brief Staatssecretaris Kamp 14 januari 2015 met bijlage:

Signalering Certificatie en Toezicht door De Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel- en

Warenautoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Kamerstukken II, 2019-2020, 33118 nr. 147. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat betreffende: Voortgang uitvoeringsagenda VTH, actieplan milieucriminaliteit en uitvoering van moties en toezeggingen.

Kamerstukken II, 2019-2020, 32 670 nr. 197. Brief van de minister van LNV betreffende Voortgang Natura 2000. 30 juli 2020.

Kamerstukken II, 2019-2020, 35000 XII nr. 80. Brief staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat inz. Signaalrapportage ILT inzake onderzoek OM t.a.v. biodiesel, met bijlage Signaalrapportage ILT. Fraude met certificering duurzame biodiesel.

Kamerstukken II, 2020-2021, 22343, nr. 293. Voortgang 'Liever een goede buur! een sterkere VTH-uitvoering en effectievere aanpak van overtredingen' 3 december 2020.

Ministerie van I&W (2021). Een schone taak, Bouwstenen voor een veilig, gezond en schoon leefmilieu. Nationaal Milieubeleidskader. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat.

Neve, R., Van Doorn, M., Fortuin, B. In 'g Veld, M., Mac Gillavry, D., Stokman, A., Van Zanden, N. (2016). *Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2016*. Driebergen: Landelijke Eenheid. Geraadpleegd 21 april 2021 van <https://www.politie.nl/themas/2017-dreigingsbeeld-milieu-criminaliteit-2016.html>

PBL (2019). *Klimaat- en Energieverkenning 2019*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2021a). *Grote opgaven in een beperkte ruimte: ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2021b). *Integrale rapportage circulaire economie 2021*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

Rijksoverheid (2020). *Nationale omgevingsvisie, duurzaam perspectief op onze leefomgeving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Royal Haskoning (2019). *Milieueffectrapportage Nationale Omgevingsvisie*. Zp: Haskoning DHV.

Royal Haskoning (2020). *Achtergrondrapportage Inventarisatie kennisactiviteiten*. Zp: Haskoning DHV.

Tragter, M., A. van der Werff & A. Oostdijk (2019). *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, Evaluatie van het instrumentarium*. Utrecht: Berenschot Groep.

⁴⁴ Het televisieprogramma 'De vuilnismen' wijdde hier een aflevering aan. Geraadpleegd 20 april 2021, van https://www.npostart.nl/de-vuilnismen/28-02-2021/KN_1725837

⁴⁵ Voor kunststoffen zie Interpol, 2020.

Deel 1

Dreigingen voor bodem en waterkwaliteit

3

3 Nog steeds een onverantwoord overschot: mestfraude

Lysbeth van Brederode en Pauline Goemans m.m.v. Angélique Mirande en Hanneke Kooloos (NVWA-IOD). De stikstofdepositie berekeningen zijn uitgevoerd en begeleid door Albert Bleeker van het RIVM.

In het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016 wordt in hoofdstuk 8 uitgebreid aandacht besteed aan mestfraude en de verschillende modi operandi. Sinds 2016 is er - mede naar aanleiding van dit eerdere Dreigingsbeeld - veel maatschappelijke, politieke en media-aandacht geweest voor mestfraude. Desondanks is mestfraude nog steeds een probleem. Daarnaast zijn er verschillende ontwikkelingen geweest die het nu 5 jaar later opnieuw relevant maken om aandacht te besteden aan mestfraude; denk aan de stikstofcrisis en de herbezinning op het mestbeleid.

Vermesting is een van de grootste bedreigingen voor de Nederlandse natuur en biodiversiteit. Hoewel er de afgelopen decennia verbeteringen zijn gerealiseerd, zorgt met name de intensieve landbouwsector in Nederland nog steeds voor overmatige toevoer van stikstof en fosfaat. Dit is nadelig voor de kwaliteit van het ondiepe grondwater en het oppervlaktewater en voor natuur op het land en in het water. Niet alleen via uit- en afspoeling, maar ook via stikstofdepositie afkomstig van ammoniak werkt de overbemesting in de landbouw door naar het milieu in de vorm van vermisting en verzuring van natuur.

De gevolgen van het stikstofprobleem worden sinds de Raad van State in mei 2019 het Programma Aanpak Stikstof⁴⁶ (PAS) ongeldig heeft verklaard, ook ervaren door boeren, bouwsector en overheden. Het PAS kan niet langer meer worden gebruikt voor toestemming van activiteiten die stikstofemissie

veroorzaken (in de buurt van) kwetsbare natuurgebieden waardoor vergunningprocedures stil zijn komen te liggen.

Om de kwetsbare waarden van natuur, milieu en gezondheid te beschermen is er verschillende wet- en regelgeving ontwikkeld om de schadelijke gevolgen van te veel mest te beperken. Zo is het mestbeleid in Nederland erop gericht om de waterkwaliteit van het grond- en oppervlaktewater te beschermen door het gebruik van mest op landbouwgrond te reguleren. Daarnaast geldt er voor agrarische activiteiten ook wet- en regelgeving omtrent ammoniakemissie ter bescherming van kwetsbare natuurgebieden. Verschillende toezicht-houders zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de verschillende wet- en regelgeving.

De complexiteit van de verschillende wetgeving die er is om de natuur en het milieu te beschermen, leidt geregeld tot een nogal juridische en technische benadering. In het strafrecht gaat de aandacht vooral naar de regelovertreding en hoe deze is te bewijzen en naar de regelovertreder en hoeveel deze heeft verdiend aan zijn/haar illegale activiteiten. Aangezien milieucriminaliteit meestal geen directe slachtoffers kent en vaak niet zichtbaar is, blijft de 'benadeelde partij', de natuur en het milieu, abstract en buiten beeld.

In dit hoofdstuk wordt mestfraude vanuit een breder perspectief bekeken waarbij de nadruk ligt op het doel van de verschillende wet- en regelgeving: het beschermen van natuur en milieu. Door mestfraude staat de bescherming van deze kwetsbare waarden

⁴⁶ Geraadpleegd op 15 april 2021, van [Stikstof - Raad van State](#)

onder druk. Inzicht in deze maatschappelijke effecten van regelovertreding kan de nalevingsbereidheid van ondernemers verhogen. Ondernemers kunnen door deze inzichten intrinsiek worden gemotiveerd, of door maatschappelijke druk van buitenaf, om de schadelijke effecten van hun onderneming te beperken. Dit was aanleiding voor de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en) om in het jaarplan voor 2020 (en 2021) op te nemen om gezamenlijk de omvang en de ecologische effecten van mestfraude in kaart te brengen. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in dit hoofdstuk (paragraaf 3.5 en 3.6).

Door in het onderzoek ook de ecologische effecten te bepalen en aan te geven waar de schade optreedt, is dus gekeken vanuit de 'benadeelde partij'. Hierdoor wordt deze meer tastbaar en uit de anonimiteit gehaald. Deze benadering blijkt alleen voor specifieke gevallen van mestfraude mogelijk. Dit geldt voor de bijdrage van op basis van de Meststoffenwet illegaal gehouden dieren op de stikstofdepositie in stikstofgevoelige natuurgebieden (zie paragraaf 3.6.1). De bijdrage van de, op een beperkt aantal gecontroleerde bedrijven, illegaal gehouden dieren op de stikstofdepositie op het Ulvenhoutse Bos is vergelijkbaar met het effect van de snelheidsverlaging in dat gebied (rond de 6 mol/ha/jaar).

Voor fraude rondom de toepassing van mest blijkt deze benadering niet mogelijk. Ook na het opsporingsonderzoek is vaak niet bekend waar de illegale mest is terechtgekomen. De ecologische effecten van fraude door extra uitspoeling van stikstof naar grond- en oppervlaktewater kunnen daarom niet worden bepaald. Evenals de effecten op de stikstofdepositie van de illegaal uitgereden mest. Dat dergelijke effecten niet bepaald kunnen worden, betekent uiteraard niet dat deze ecologische effecten niet optreden of dat deze effecten minder ernstig zijn dan de effecten van illegaal gehouden dieren.

Op basis van deze landelijke inventarisatie van gedetecteerde mestfraude is geen inschatting te maken van de werkelijke omvang van mestfraude. Dat blijkt niet mogelijk; niet alleen omdat fraude vaak onontdekt blijft, maar ook omdat opsporingsonderzoeken er niet op gericht zijn om de totale omvang van mestfraude inzichtelijk te maken. De gedetecteerde omvang van mestfraude ten opzichte van de totale omvang van de mestproductie in Nederland en het aantal inspecties maakt de

inherente beperkingen van toezicht inzichtelijk en maakt duidelijk dat de pakkans klein is. Verdere intensivering van handhavingsactiviteiten alleen is dan ook onvoldoende om mestfraude te voorkomen.

Wat ook inzichtelijk is geworden door bestudering van de strafrechtelijke onderzoeken is dat fraude ondermijnd is voor het stelsel om natuur en milieu te beschermen (zie paragraaf 3.5.2). Het CBS berekent jaarlijks in welke mate de wettelijke plaatsingsruimte voor dierlijke mest in de praktijk is benut en of gebieden binnen de gebruiksnormen blijven. Door fraude krijgt het CBS onjuiste data aangeleverd voor deze berekeningen. Dit betekent dat de effectiviteit van het mestbeleid niet goed kan worden gemonitord en dat er vermoedelijk juist in gebieden met een mestoverschot sprake is van een hogere overbenutting van fosfaat en stikstof dan door het CBS berekend. (zie paragraaf 3.6.1).

Daarnaast maken de resultaten van de berekeningen naar de ecologische effecten van illegaal gehouden dieren duidelijk dat het voor de bescherming van stikstofgevoelige natuur niet alleen van belang is om kritisch te kijken naar de vergunningverlening van nieuwe stikstof-emitterende activiteiten, maar ook of voor uitstoot betaald is (bijvoorbeeld voor aanschaf/lease productierechten) en of bestaande stikstof-emitterende activiteiten aan de vergunning voorwaarden voldoen.

3.1 Beschrijving van de branche/keten/context

De mestsector bestaat grofweg uit de mestproducent, mestafnemer en diverse dienstverleners, zoals intermediairs, adviesbureaus, administratiekantoren en diervoederhandelaren.

Nederland heeft een intensieve veehouderij met een hoge mestproductie, jaarlijks wordt gemiddeld 75 miljard kg mest geproduceerd (Bruggen van & Gosseling, Dierlijke mest en mineralen 2019, 2020). Mest is rijk aan mineralen (stikstof, fosfaten, kalium) en daarmee een waardevolle grondstof om gewassen van voedingsstoffen te voorzien. De mestproducent (veehouder) kan een deel van zijn geproduceerde mest dan ook als waardevolle grondstof afzetten naar de mestafnemer, zoals akkerbouwers. In Nederland is echter te weinig

grond waar mest gebruikt mag worden zonder schadelijke milieu effecten. Om het milieu te beschermen zijn er daarom normen vastgesteld voor het gebruik van dierlijke mest, stikstof en fosfaat op landbouwgrond. Door het instellen van de gebruiksnormen, zijn er mestproducenten die te weinig plaatsingsruimte hebben voor de mest die ze produceren, er is uiteindelijk meer aanbod dan vraag naar mest. Dit maakt het voor mestproducenten lastig en kostbaar om hun overtollige mest af te zetten. De hoge kosten om mest volgens de regels te laten verwerken, in 2017 waren de mestafzetkosten voor een gemiddeld varkensbedrijf ca. 60.000 euro, in combinatie met de lage pakkans geeft een sterke (financiële) prikkel om te frauderen.

Intermediaire ondernemingen zijn verantwoordelijk voor de handel in en het transport van mest en vervullen daarmee een belangrijke rol in de keten. Om zicht te houden op de hoeveelheid meststoffen in Nederland zijn de mestproducent, de mestafnemers en de mestintermediairs verplicht zich bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) te registreren. Ze moeten ook een administratie bijhouden over de productie, aan- en afvoer en gebruik van meststoffen. Bij het transport en de administratie van mest gaat het om de hoeveelheden (kg) mineralen (stikstof en fosfaat) die zich in de mest bevinden.

In de mestsector zijn daarnaast ook andere dienstverleners actief. Administratie- en adviesbureaus helpen met de verplichte administratie en diervoederhandelaren zijn vaak ook dienstverlenend bij de mestafzet.

Binnen de keten hebben de mestproducent en de mestafnemer tegengestelde belangen; de producent heeft baat bij hoge gehalten mineralen in de mest, omdat er dan minder ton mest nodig is om de benodigde kg mineralen af te voeren. Minder transporten scheelt afzetkosten. Hij houdt dan een deel mest over die hij illegaal kan afzetten of verwerken. De afnemer wil op papier juist lage gehalten ontvangen zodat hij binnen de wettelijke kaders blijft. In werkelijkheid wil hij graag mest met hoge gehalten omdat deze tot op zekere hoogte goed zijn voor zijn gewassen. De mestintermediair is de spil in de mestketen. Hij is verantwoordelijk voor

de handel in en het transport van mest binnen en buiten Nederland en kan daardoor een initiërende of faciliterende rol spelen bij mestfraude.

3.1.1 Onderliggende oorzaken mestfraude: hoe komt Nederland aan zijn mest/mineralenoverschot?

De hoge mestproductie in Nederland komt voort uit het grote aantal dieren dat wordt gehouden voor de productie van vlees, eieren en zuivel. Hiervan is een groot deel bedoeld voor export: Nederland is de twee na grootste exporteur van landbouwproducten wereldwijd. Om over voldoende veevoeder te beschikken is Nederland mede afhankelijk van importen, met name soja, uit Noord- en Zuid-Amerika (Brazilië). De import van soja heeft gevolgen voor de natuur en biodiversiteit, beschikbaar water en land, en ontbossing in Zuid-Amerika. In Nederland worden met de import van veevoer ook grote hoeveelheden mineralen stikstof en fosfaat geïmporteerd.

Dit is de onderliggende oorzaak van het nationale mestoverschot: De intensieve veeteelt in Nederland is alleen mogelijk door de import van veevoer met daarin de mineralen stikstof en fosfaat. En zo produceert Nederland meer stikstof en fosfaat in dierlijke mest dan er landbouwkundig en milieukundig verantwoord kan worden gebruikt. Er zijn in Europa geen andere landen of regio's van vergelijkbare omvang waar zoveel mest niet plaatsbaar is (Grinsven van & Bleeker, 2017).

3.2 Relevante wet- en regelgeving

In het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016 komt in paragraaf 8.3 al uitgebreid de relevante wet- en regelgeving aan bod. Deze is nog steeds geldig. Het gaat om:

- De Meststoffenwet
- Europese Nitraatrichtlijn
- Europese Kaderrichtlijn water

Het Nederlandse mestbeleid is gericht op bescherming en verbetering van de waterkwaliteit zoals aangegeven in de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. De Meststoffenwet is in 1987 ingevoerd om de stikstof- en fosforverliezen door bemesting te verminderen en daarmee de kwaliteit van bodem, water en lucht te verbeteren. De

Meststoffenwet is sinds 1996 ook de Nederlandse implementatie van de Europese Nitraatrichtlijn. De Meststoffenwet bevat algemene regels over de productie, het verhandelen en het gebruik van dierlijke meststoffen. Er gelden productierechtstelsels per veehouderijsector om de productie van mest te limiteren. Naast de productie van mest zijn het gebruik, transport en verwerking gereguleerd via de meststoffenregelgeving en het Besluit Gebruik Meststoffen (zie ook paragraaf 3.5.1).

In dit hoofdstuk wordt mestfraude echter vanuit een breder perspectief bekeken waarbij de nadruk ligt op het doel van de verschillende wet- en regelgeving: het beschermen van natuur en milieu. Te veel mest is immers niet alleen nadelig voor de lucht en waterkwaliteit, maar ook voor natuur op het land en in het water. Niet alleen via uit- en afspoeling, maar ook via stikstofdepositie afkomstig van ammoniak werkt de overbemesting in de landbouw door naar het milieu in de vorm van vermisting en verzuring van natuur. In dat kader spelen onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en Wet natuurbescherming een rol. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt de vergunningplicht voor een omgevingsvergunning milieu. Voor veehouderijen die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben, geldt daarbij wet- en regelgeving omtrent ammoniakemissie. De Wet natuurbescherming bevat alle regels rondom de bescherming van natuurgebieden en soorten, waaronder de Natura 2000-gebieden.

Eind 2017 heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een fundamentele herbezinning op het mestbeleid en de bijbehorende wettelijke regels aangekondigd.⁴⁷ Het terugbrengen van fraudeprikkel en -mogelijkheden is een belangrijk onderdeel van deze stelselherziening (Ministerie van LNV, 2018).

De contouren van het toekomstige mestbeleid zijn in september 2020 in een brief aan de Tweede Kamer uiteengezet. Om het Nederlandse meststelsel eenvoudiger te maken, zullen melkvee-

en rundveehouders in de toekomst volledig grondgebonden werken. Overige veehouders, zoals bijvoorbeeld varkens- en geitenhouders, krijgen de keuze om grondgebonden of niet-grondgebonden te werken. Bij grondgebondenheid zetten veehouders al hun mest af op eigen grond of bij een bedrijf in de buurt. Boeren voor wie grondgebondenheid niet mogelijk is, voeren alle mest af naar een mestverwerker.⁴⁸ Het streven naar grondgebonden veehouderijen en gekanaliseerde meststromen vanuit overschotbedrijven kan de fraudeprikkel in principe verminderen. Aangezien de contourennota nog geen wijzigingen op de mestwetgeving bevat of concrete voorstellen voor sturingsinstrumenten, is het lastig om aan te geven of de gewenste effecten daadwerkelijk zullen optreden.

Een andere ontwikkeling die raakt aan de wet- en regelgeving rondom meststoffen, is de structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Het kabinet heeft in april 2020 een investerings- en maatregelenpakket aangekondigd om het stikstofvraagstuk structureel aan te pakken nadat de Raad van State in mei 2019 het Programma Aanpak Stikstof ongeldig heeft verklaard. De investeringen en maatregelen zijn gericht op natuurherstel en daarnaast op bronmaatregelen om de neerslag van stikstof te verminderen.⁴⁹

3.3 Betrokken instanties

Er zijn verschillende partijen verantwoordelijk voor toezicht en handhaving binnen het mestdomein; de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) en de afdeling toezicht van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), de Nationale Politie en de Omgevingsdiensten. De strafrechtelijke onderzoeken worden uitgevoerd onder leiding van Officieren van Justitie van het Functioneel Parket.

Sinds de publicatie van het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016 zijn de bij toezicht en handhaving betrokken instanties meer gaan samenwerken. In 2018 is door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de

Versterkte Handhavingsstrategie (VHS) Mest opgesteld (Ministerie van LNV, 2018). De inzet van deze strategie is om fraude terug te dringen en de naleving van wet- en regelgeving te verhogen. Een belangrijk onderdeel van de VHS Mest is een gebiedsgerichte en risicogerichte aanpak.

De gebiedsgerichte aanpak is gericht op de risico-gebieden De Peel, Gelderse Vallei en Twente. Binnen deze aanpak is de samenwerking tussen RVO.nl, NVWA, Openbaar Ministerie (OM), Nationale Politie, waterschappen, omgevingsdiensten en provincies geïntensiveerd. Dit doet men door het delen van vakkennis, kennis over de regio en door te werken in multidisciplinaire teams zodat de verschillende specifieke bevoegdheden beter benut worden.

Naast gebiedsgerichte handhaving, wordt er in de versterkte handhavingsstrategie ook prioriteit gegeven aan risicovolle schakels in de mestketen zoals intermediairs en covergisters. Deze prioriteit voor risicovolle schakels in de mestketen zal zowel binnen als buiten gebiedsgerichte handhaving gegeven worden. Het moet onaantrekkelijk worden gemaakt om te frauderen door de pakkans te vergroten, de straffen te verhogen en de mogelijkheden om te frauderen te beperken (Ministerie van LNV, 2018).

3.4 Nieuwe ontwikkelingen

3.4.1 Introductie fosfaatrechtstelsel

In het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016 werd de introductie van het fosfaatrechtstelsel benoemd als toekomstige ontwikkeling. Sinds 1 januari 2018 is het fosfaatrechtstelsel daadwerkelijk van kracht. Het uitgangspunt van het fosfaatrechtstelsel is dat veehouders alleen melkvee mogen houden en fosfaat mogen produceren als ze voldoende fosfaatrechten hebben. Voorafgaand aan de invoering van het fosfaatrechtstelsel was de tijdelijke Regeling fosfaatreductieplan 2017 van kracht om de fosfaatreductie door melkvee beneden het geldende

fosfaatproductieplafond te brengen. De gevolgen van de invoering van het fosfaatrechtstelsel voor fraude worden in paragraaf 3.5.1 en 3.5.2 beschreven.

3.4.2 Stikstofcrisis

In mei 2019 heeft de Raad van State het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ongeldig verklaard (zie paragraaf 3.2). De reden hiervoor was dat er met het PAS ontwikkelingsruimte voor stikstof-emitterende activiteiten werd weggegeven, zonder dat voldoende geborgd was dat deze ruimte er was. De effectiviteit van de maatregelen was onder andere onvoldoende geborgd en maatregelen voor natuurbehoud- en herstel en ruimte voor vergunningverlening werden op één hoop gegooid. Voor het uitgeven van stikstofruimte moet echter eerst worden aangetoond dat de stikstofreductie die wordt bewerkstelligd niet nodig is voor de natuur (Paul, 2021).

Als gevolg van deze uitspraak kan het PAS niet langer meer worden gebruikt voor toestemmingverlening van activiteiten die stikstofemissie veroorzaken (in de buurt van) kwetsbare Natura 2000-gebieden. Hierdoor zijn vergunningprocedures, met name in de bouwsector, stil komen te liggen; de zogenoemde stikstofcrisis.

Voor alle activiteiten die mogelijk stikstofdepositie veroorzaken, moet worden vastgesteld wat de hoeveelheid veroorzaakte stikstof van deze activiteit is. Als op geen enkel Natura 2000-gebied de bijdrage hoger is dan 0,00 mol/ha/j dan is er op het gebied van stikstof geen vergunningplicht.⁵⁰ Het uitgangspunt daarbij is voornamelijk dat iedere toename aan stikstofdepositie ten gevolge van een activiteit van meer dan 0,00 mol stikstof ha/j ecologisch relevant kan zijn (BIJ12, 2021). Er worden dus hoge eisen gesteld aan nieuwe stikstof-emitterende activiteiten. In paragraaf 3.6.1 wordt dit in perspectief geplaatst met in hoeverre een specifieke bestaande stikstof-emitterende activiteit aan de wetgeving voldoet.

3.4.3 Onafhankelijke monsternermer

Dierlijke mest dient bij vervoer naar derden te worden gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. Om de fraude met vaste mest te verminderen en

47 Bij de aanbidding van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn aan de Tweede Kamer: Kamerstuk 33037, nr. 250

48 Geraadpleegd 29 mei 2021, van Minister Schouten: eenvoudiger en duurzaam meststelsel nodig | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl:

49 Geraadpleegd 29 mei 2021, van Structurele aanpak stikstofreductie en natuurversterking | Nieuwsbericht | Aanpak Stikstof

50 Vergunning aanvragen of niet? - BIJ12: Geraadpleegd 27-05-2021

de handhaving hiervan te versterken mogen vanaf 1 oktober 2017 vaste mestmonsters (bestaande uit dikke fractie⁵¹) alleen worden genomen door onafhankelijke monsternemers van een geaccrediteerde en erkende organisatie (NVWA, 2019). Dit mag niet meer worden gedaan door vervoerders. Voor andere mest geldt deze nieuwe regeling niet.

De eerste resultaten laten zien dat de implementatie van de onafhankelijke monsternames zorgde voor minder extreme monsteruitslagen en een daling van de gemiddelde stikstof- en fosfaatgehalten in vergelijking tot de periode voor implementatie⁵² (NVWA, 2019).

3.4.4 Private partijen

Eind 2017 is de sector zelf meer samenwerkingen aangegaan om de mestketen te versterken. De initiatieven die de sector neemt om de fraude aan te pakken komen nog onvoldoende van de grond. Zo is er nog steeds geen functionerend privaat kwaliteitssysteem. Ook is het voor de sector net als voor de overheid lastig om fraudeurs aan te pakken of uit te sluiten. Zo constateerden opsporingsdiensten dat ook mogelijke en veroordeelde fraudeurs hadden verklaard aan het private kwaliteitssysteem te voldoen. De sector heeft naar aanleiding van dit signaal maatregelen genomen.

3.5 Gelegenheden voor criminaliteit en ontdekte criminaliteit

In de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat in het jaarplan 2020/2021 van de BOD-en is opgenomen om gezamenlijk de omvang en de ecologische effecten van mestfraude in kaart te brengen. Niet alleen de Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de afdeling toezicht van de NVWA zijn verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving binnen het mestdomein, ook andere partijen zijn hierbij betrokken, zoals de Nationale

Politie en de Omgevingsdiensten.⁵³ De strafrechtelijke onderzoeken worden uitgevoerd onder leiding van Officieren van Justitie van het Functioneel Parket. In samenwerking met deze instanties hebben we zo veel mogelijk informatie over strafrechtelijke onderzoeken naar mestfraude, zoals de omvang inzichtelijk gemaakt. Daarbij is ook gekeken naar de modus operandi (methoden) die worden gebruikt door overtreeders en facilitators en de gelegenheden voor criminaliteit.

Het is voor het eerst dat er landelijk een inventarisatie is gedaan naar strafrechtelijke onderzoeken naar mestfraude. Het gaat daarbij om strafrechtelijke onderzoeken die tot een ingeleverd proces-verbaal bij de Officier van Justitie hebben geleid. Dit heeft geresulteerd in een analyse van in totaal 320 processen-verbaal (zie kader).⁵⁴ Tot slot is de samenwerking met kennisinstellingen gezocht om de ecologische effecten van mestfraude inzichtelijk te maken (zie paragraaf 3.6.1).

De informatie in de volgende paragrafen is afkomstig van strafrechtelijke onderzoeken van de NVWA-IOD (vanaf 2005), NVWA toezicht (vanaf 2015) en de Nationale Politie (vanaf 2014). Het gaat om strafrechtelijke onderzoeken waarvan het proces-verbaal is ingediend bij de Officier van Justitie. Hierbij wordt opgemerkt dat niet van alle strafrechtelijke onderzoeken die zijn uitgevoerd het proces-verbaal kon worden geanalyseerd. Daarnaast zijn onderzoeken waarin sprake is van volledige vrijspraak of die zijn geseponeerd, niet meegenomen in de analyse. Uiteindelijk beslaat de selectie voor analyse:

289 strafrechtelijke processen-verbaal opgesteld naar fraude rondom mestproductie

- 137 strafrechtelijke processen-verbaal naar fraude met productierechten
- 12 strafrechtelijke processen-verbaal opgesteld m.b.t. hogere fosfaatproductie dan fosfaatrechten

- 140 strafrechtelijke processen-verbaal opgesteld m.b.t. tijdelijke regeling fosfaatreductieplan (deze zijn niet geanalyseerd, maar verwerkt op basis van een OM publicatie)
- Informatie over overtredingen met betrekking tot overschrijding van de vergunde ammoniakemissie (data Brabantse Omgevingsdiensten)

31 strafrechtelijke processen-verbaal opgesteld naar fraude rondom de toepassing van mest

- 21 strafrechtelijke processen-verbaal opgesteld naar fraude met aan- en afvoer van mest
- 10 strafrechtelijke processen-verbaal opgesteld naar fraude met mestbewerking

De analyse die heeft plaatsgevonden, geeft inzicht in de verschillende methoden die betrokkenen gebruiken om mestfraude te plegen. Dit wordt in paragraaf 3.5.1 besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 3.5.2 een eerste inschatting gemaakt van de minimale omvang van mestfraude op basis van rechterlijke uitspraken of afdoeningen door het Openbaar Ministerie. Waar mogelijk wordt dit aangevuld met beschikbare informatie uit processen-verbaal die bij de Officier van Justitie zijn ingeleverd, ook als nog geen uitspraak of afdoening bekend is.

Om verschillende redenen geeft de analyse slechts een eerste inschatting van de minimale omvang van mestfraude en kunnen er geen precieze uitspraken over de omvang van de fraude worden gedaan. Zo betreft het geen complete analyse van alle strafrechtelijke onderzoeken naar mestfraude van de afgelopen jaren. De analyse heeft plaatsgevonden op basis van de informatie die beschikbaar was of kon worden gesteld ten behoeve van dit onderzoek. Daarnaast blijkt uit de analyse van de processen-verbaal dat de opsporingsonderzoeken vaak worden afgebakend en er niet op gericht zijn om de totale omvang van mestfraude inzichtelijk te maken (zie paragraaf 3.5.2).

Tot slot geven cijfers over het aantal strafrechtelijke onderzoeken geen volledig beeld van de werkelijke gepleegde criminaliteit binnen het mestdomein. Net als voor criminaliteit in het algemeen, geldt dat een deel ervan onbekend blijft. In de criminologie wordt gesproken over het *dark figure*, ofwel het verborgen criminaliteitscijfer (Lissenberg, Het meten van criminaliteit, 2001). Ook kan bijvoorbeeld capaciteit en prioritering een rol spelen bij de mogelijkheden om een strafrechtelijk onderzoek te starten naar aanleiding van fraudesignalen binnen het mestdomein die de NVWA-IOD ontvangt. In de periode 2017-2020 had ongeveer 10% van alle fraudesignalen die de NVWA-IOD binnen de verschillende domeinen ontvangt, betrekking op het mestdomein. Hiermee staat dit domein in de top 3. Het gaat om meerdere tientallen signalen waarvan een kleine 45% door de NVWA-IOD en/of het FEK⁵⁵ in uitvoering zijn genomen.

3.5.1 Fraudevormen en modus operandi

In het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016 werd al aangegeven dat de hele keten gevoelig is voor het plegen van mestfraude. De hoge kosten om mest volgens de regels te verwerken in combinatie met de lage pakkans geeft een sterke financiële prikkel om te frauderen. Betrokkenen gebruiken daarbij verschillende methoden om mestfraude te plegen. Uit de analyse van de processen-verbaal blijkt dat mestfraude grofweg kan worden verdeeld in:

1. Fraude rondom mestproductie (illegale uitstoot vanaf het bedrijf)
2. Fraude rondom de toepassing van mest (gebruik, verwerking en transport)

Fraude rondom mestproductie

Er geldt verschillende wet- en regelgeving om de lucht en waterkwaliteit, maar ook de natuur op het land en in het water, te beschermen tegen de nadelige gevolgen van te veel mest (zie paragraaf 3.2). Door wet- en regelgeving wordt de productie van mest gereguleerd en de uitstoot uit stallen beperkt.

Zo hebben ondernemers (op basis van de Meststoffenwet) al sinds 1998 productierechten nodig om varkens te houden en in 2001 werd een stelsel van pluimveerechten van kracht (Willems &

51 Dikke fractie is vaste mest dat bestaat uit koek na mestscheiding van varkens- en rundermest of een mengsel waarin deze varkens- en/of rundermest zit.

52 Januari 2017 t/m september 2017

53 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is ook verantwoordelijk voor bestuursrechtelijke handhaving binnen het mestdomein. In deze analyse zijn alleen strafrechtelijke onderzoeken meegenomen.

54 Van deze 320 processen-verbaal zijn 140 processen-verbaal verwerkt op basis van een nieuwsbericht van het Openbaar Ministerie. Deze 140 processen-verbaal zijn niet geanalyseerd.

55 Vanuit het Fraude Expertise Knooppunt (FEK) vindt (afstemming over) aanpak van fraude plaats, door variabel gecombineerde inzet vanuit de toezichtdivisies van de NVWA en de NVWA-IOD. De NVWA-IOD adviseert inspecteurs bij het herkennen en aantonen van fraude en begeleidt hen bij de inzet van het (economische) strafrecht.

Grinsven, 2011). Deze productierechten hebben tot doel de productie van dierlijke mest te beperken. In een kalenderjaar mag een ondernemer gemiddeld niet meer varkens of pluimvee houden dan de productierechten waarover hij beschikt.⁵⁶ Daarnaast is sinds 1 januari 2018 het fosfaatrechtstelsel van kracht. Het uitgangspunt van dit fosfaatrechtstelsel is dat veehouders alleen melkvee mogen houden als ze voldoende fosfaatrechten hebben.

In internationaal verband zijn er afspraken gemaakt over de uitstoot van vervuilende stoffen zoals zwaveldioxide en stikstofdioxide in het Gothenburg Protocol 1999. Ook ammoniak valt onder deze afspraken. Daarnaast zijn er in Europees verband afspraken gemaakt over fosfaatexcretieplafonds. Met de productierechten kan landelijk en regionaal worden gestuurd op de uitstoot van ammoniak en fosfaat om zo onder de internationaal afgesproken ammoniak- en fosfaatplafonds te blijven. Niet alleen door het reguleren van het aantal te houden dieren, maar bijvoorbeeld ook door het toepassen van emissiearme technieken, kan vermindering van ammoniakemissie uit stallen worden bereikt. Zo moeten dierenverblijven emissiearm zijn als er emissiearme huisvestingssystemen beschikbaar zijn. Alleen huisvestingssystemen met een emissiefactor die lager is dan of gelijk is aan de maximale emissiewaarde zijn toegestaan. Er gelden maximale emissiewaarden voor verschillende diercategorieën: melk- en kalfkoeien, vleeskalveren, varkens, kippen en kalkoenen.⁵⁷

Uit de strafrechtelijke onderzoeken blijkt dat fraude op verschillende manieren plaatsvindt. Deze verschillende modi operandi worden in de volgende alinea's besproken. Bij regelovertreding op het gebied van mestproductie wordt niet aan de regels voor mestproductie of emissiearme huisvesting voldaan. Dit resulteert in illegale stikstofuitstoot vanaf het bedrijf.

Fraude met productierechten

De productierechten worden omzeild door meer dieren te houden dan is toegestaan. Veehouders houden zo meer dieren voor de productie van eieren,

vlees (productierechten) of melk (fosfaatrechten) en besparen op de kosten voor de aanschaf of het leasen van de productierechten.

Goede bedoelingen

Een bedrijf uit de omgeving van Tilburg kwam volgens het OM in 2015, 2016, 2017 en 2018 in totaal ruim 1.400.000 pluimveerechten tekort. Het bedrijf heeft de pluimveerechten die het had, verkocht om te investeren in techniek om emissiearm mest te verwerken door een speciale manier van droging. Daarvoor ontvangt de pluimveehouder ook tientallen miljoenen euro's subsidie.

De ondernemer uit de gemeente Tilburg maakte duidelijk dat hij goede bedoelingen had met zijn bedrijf. Hij had de gekapitaliseerde pluimveerechten aangewend om investeringen in het bedrijf te doen en het bedrijf daarmee vergoed en zoveel mogelijk kringloopbestendig gemaakt. Echter de manier waarop deze investeringen zijn gefinancierd betekent dat het bedrijf een groot concurrentievoordeel ten opzichte van andere bedrijven heeft geboekt. Andere bedrijven zijn wel binnen de wet gebleven en hebben dergelijke investeringen niet kunnen doen. Nieuwsbericht OM 03-12-2019 – Bron: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/12/03/ontnemingen-van-meer-dan-19-miljoen-geest-tegen-pluimveehouders-in-onderzoek-naar-overtreden-meststoffenwet>

In het onderzoek naar de ecologische effecten ten gevolge van de overschrijding productierechten (zie paragraaf 3.6.1) wordt alleen gekeken naar de extra ammoniakuitstoot direct uit de stal. Dit betekent dat het effect op de berekende stikstofdepositie van het bedrijf uit bovenstaand kader niet lager is dan van een bedrijf zonder een techniek om emissiearm mest te verwerken.

Hogere fosfaatproductie dan beschikbare fosfaatrechten

Sinds 1 januari 2018 is het fosfaatrechtstelsel van kracht. Vanaf dat moment moeten melkveehouders de fosfaatproductie van hun melkvee verantwoorden met fosfaatrechten. De NVWA ziet vanaf dat moment dat er veehouders zijn die in een kalenderjaar meer fosfaat produceren dan de op het bedrijf berustende fosfaatrecht.

Uit een aantal FEK zaken die bij de Officier van Justitie zijn ingeleverd maar waarin nog geen uitspraak of afdoening bekend is, blijkt dat fraude vermoedelijk plaatsvindt door op papier het geproduceerde fosfaat lager te houden dan de in werkelijkheid geproduceerde hoeveelheid fosfaat. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de administratie m.b.t. gehouden dieren valselijk op te maken waardoor een diercategorie rundvee wordt opgegeven waarvoor geen fosfaatrechten benodigd zijn. Ook kan administratie valselijk worden opgemaakt waardoor een deel van de melkproductie niet meer inzichtelijk is (waaruit de fosfaatproductie wordt berekend). Een andere werkwijze is het op papier verhogen van de fosfaatrechten, terwijl deze onrechtmatig zijn verkregen. Door het indienen van vermoedelijk vervalste orderbevestigingen en offertes voor een rundveestal werd getracht om onrechtmatig meer fosfaatrechten te kunnen ontvangen. Dit werd echter tijdig onderkend.

Niet altijd is sprake van verhullende activiteiten wanneer in een kalenderjaar meer dierlijke meststoffen met melkvee worden geproduceerd dan de op het bedrijf berustende fosfaatrechten. Zo lijkt de administratie in een aantal gevallen, bijvoorbeeld op basis van ingevulde veesaldokaarten⁵⁸, te kloppen. Veehouders geven aan de fosfaatproductie te overschrijden, omdat ze nog in de procedure zaten voor het verkrijgen van fosfaatrechten, de kosten voor de fosfaatrechten niet kunnen betalen of doordat onduidelijkheden rondom bijvoorbeeld bedrijfsovernames en 'startersregelingen' er toe hebben geleid dat ze dachten over meer fosfaatrechten te (gaan) beschikken.

Tijdelijke Regeling fosfaatreductieplan 2017
Voorafgaand aan de invoering van het fosfaatrechtstelsel was de tijdelijke Regeling fosfaatreductieplan 2017 van kracht om de fosfaatreductie door melkvee beneden het geldende fosfaatproductieplafond te brengen. Dit hield in dat melkveeouders minder vee moesten gaan houden om te voldoen aan het fosfaatreductieplan of een heffing moesten betalen. Vermoedelijk naar aanleiding van deze regeling zag de NVWA, na een signaal van de RVO.nl, in strafrechtelijke onderzoeken naar voren komen dat werd getracht het aantal dieren op papier lager te houden dan in werkelijkheid. Dit werd gerealiseerd door het doen van onjuiste meldingen in het I&R systeem⁵⁹ waardoor kon worden voldaan aan de fosfaatsnormen en betaling van een heffing werd voorkomen. Het ging hoofdzakelijk om onterecht geregistreerde meerlingen c.q. onterecht geregistreerd jongvee die in werkelijkheid melkkoe waren geworden.^{60 61}

Er bleek daarbij niet altijd sprake van opzet, zo waren er probleembedrijven waar slordigheid en onmacht leidend leek. In een aantal gevallen waar sprake was van opzettelijke onjuiste registratie werd door veehouders aangegeven dat door veranderende regelgeving eerdere investeringsbeslissingen opeens onhoudbaar bleken.⁶¹

De gevolgen voor de sector waren groot, omdat de minister besloot meer dan 2.000 bedrijven te blokkeren totdat zij de administratie bij RVO.nl op orde hadden gebracht. Dit heeft destijds voor veel media en politieke aandacht gezorgd. De blokkades hebben geleid tot verhoogde kosten voor mestafzet en gederfde inkomsten. Bij nader onderzoek bleek in een groot aantal gevallen dat er bij de onjuiste administratie geen sprake van opzet was.⁶¹

Overschrijding vergunde ammoniakemissie

De vergunde situatie met betrekking tot de ammoniakemissie kan onder andere worden overschreden door het houden van meer dieren of door overtredingen met emissiearme huisvesting. Bij controles door

56 Ter indicatie: een vleeskuiken komt overeen met 0,48 pluimvee-eenheid en een legkip met 1 pluimvee-eenheid.

57 Geraadpleegd 29 mei 2021, van [Systematiek ammoniakvoorschriften van het Besluit emissiearme huisvesting](#) - Kenniscentrum InfoMil

58 De veesaldokaart kan worden gebruikt om de verplichte dieradministratie bij te houden.

59 Identificatie en registratie systeem. Dit is een centrale database waarin bepaalde diersoorten moeten worden geregistreerd ([Identificatie en registratie dieren](#) | RVO.nl | Rijksdienst).

60 Kalfjes werden aan een andere 'moederkoe' toegeschreven waardoor er meer meerlingen ontstonden. De koe die in werkelijkheid gekalfd had, kon daardoor als vaars geregistreerd blijven.

61 Geraadpleegd: 28 mei 2021, van [Boetes en dagvaardingen voor meer dan 100 veehouders vanwege strafbare feiten met meerlingen](#) | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie (om.nl)

omgevingsdiensten op de milieu- en natuurwetgeving blijkt dat in een enkel geval het vergunde emissiearme stalsysteem niet aanwezig is of dat het emissiearme stalsysteem wel aanwezig is maar niet werkt of niet naar behoren werkt.

Fraude rondom de toepassing van mest (gebruik, verwerking en transport)

Naast regels voor de mestproductie gelden in Nederland regels voor de toepassing van mest; het gebruik en uitrijden van de mest. Door ervoor te zorgen dat er zo min mogelijk uitspoeling van mest is, wordt de waterkwaliteit van het grond- en oppervlaktewater beschermd. Deze regels worden gezien als de kern van het mestbeleid.⁶²

In dat kader zijn normen vastgesteld voor het gebruik van dierlijke mest, stikstof en fosfaat op landbouwgrond:

- Gebruiksnorm voor stikstof uit dierlijke mest
- Gebruiksnorm voor stikstof uit alle mestsoorten
- Gebruiksnorm voor fosfaat uit alle mestsoorten

Door het instellen van de gebruiksnormen om de natuur en het milieu te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van te veel mest, zijn er mestproducenten die te weinig plaatsingsruimte hebben voor de mest die ze produceren. In het Mestverwerkingsstelsel van 2014 is daarom bepaald dat mestproducenten een percentage van dit overschot moeten laten verwerken. De mest kan op verschillende wijzen worden verwerkt:

- export;
- verbranden of vergassen;
- bewerken van dierlijke meststoffen tot mestkorrels in een installatie die door de NVWA is erkend;
- bewerken van dierlijke meststoffen tot een mengsel van gedroogd digestaat.

Het transport van mest is daarbij sterk gereguleerd, waardoor registratie en controle van alle meststromen mogelijk zou moeten zijn. Zo gelden voor het vervoeren van mest regels rondom de registratie van de vervoerder en transportmiddelen, het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM), en het wegen, bemonsteren en analyseren van mest. Het vervoersmiddel moet beschikken over GPS en Automatische Gegevens Registratie (AGS) apparatuur;

het tijdstip en de locatie van laden en lossen worden daarmee automatisch en elektronisch ingediend bij RVO.nl.

Dit hele stelsel aan regels rondom de toepassing van mest heeft als belangrijkste uitgangspunt de vastgestelde gebruiksnormen om de waterkwaliteit van het grond- en oppervlaktewater te beschermen. Uit verschillende strafrechtelijke onderzoeken blijkt dat er op verschillende manieren wordt gefraudeerd om op papier aan deze gebruiksnormen te voldoen, terwijl in werkelijkheid de mest illegaal wordt uitgereden op eigen land of – na illegale verhandeling van de mest – ergens anders in Nederland wordt uitgereden. Verschillende vormen van fraude worden daarbij vaak gecombineerd. Deze worden in de volgende alinea's besproken.

Fraude met de aan- en afvoer van mest

De verschillende verschijningsvormen die in de strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met de aan- en afvoer van mest naar voren komen, zijn onder andere:

- het valselijk opmaken van vervoersbewijzen dierlijke meststoffen (VDM) en/of het doen van valse laad- en losmeldingen
- het manipuleren van mestmonsters om stikstof- en/of fosfaatgehalten aan te passen
- onjuiste opgave grondgebruik om een grotere hoeveelheid mest te kunnen verantwoorden

Dit resulteert in fictieve meststromen op papier en de daadwerkelijke fysieke meststromen waarvan niet meer inzichtelijk is waar deze uiteindelijk zijn afgezet. Fraude vindt plaats om de kosten voor mestafzet en mestverwerking te besparen en om de mestboekhouding kloppend te krijgen – op papier wordt dan voldaan aan de gebruiksnormen. Aangezien de administratieve verantwoording van de hoeveelheid gebruikte mest pas plaatsvindt na een afgesloten jaar, als de mest al lang is vervoerd of uitgereden, zijn onderzoeken naar deze vormen van fraude gecompliceerd.

In vrijwel alle strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met de aan- en afvoer van mest ziet de NVWA het valselijk opmaken van vervoersbewijzen dierlijke meststoffen terugkomen. Daarbij wordt niet alleen gefraudeerd met de afleverlocaties (afnemer en los-

en laadplaats) op de vervoersbewijzen. Fraude vindt ook plaats door bijvoorbeeld een andere mestcode op vervoersbewijzen te vermelden om zo fictief meer fosfaat af te voeren dan in werkelijkheid, al dan niet in combinatie met gemanipuleerde mestmonsters. Er is ook sprake van het manipuleren van het gewicht van mesttransporten. Om de administratie van de fictieve transporten rond te krijgen, worden soms ook valse los- en laadmeldingen gedaan waarvan vervolgens vervoersbewijzen dierlijke meststoffen worden opgemaakt. Dit gebeurt door fysieke manipulatie van de AGR/GPS-apparatuur.

Fraude met mestbewerking

Mestproducenten die te weinig plaatsingsruimte hebben voor de mest die ze produceren, moeten een percentage van dit overschot laten verwerken. Een van de mogelijkheden om mest te bewerken is covergisting, waarbij biogas wordt gewonnen en energie kan worden geproduceerd. Onder covergisting wordt verstaan “elke vorm van vergisting van dierlijke mest vermengd met plantaardige en/of dierlijke covergistingsmaterialen, waarbij de hoeveelheid dierlijke mest uitgedrukt in gewicht minimaal 50% is” (Commissie Deskundigen Meststoffenwet, 2015). De goedgekeurde (aangewezen) covergistingsmaterialen staan vermeld in Bijlage Aa van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Dit zijn bijvoorbeeld plantaardige of dierlijke reststoffen uit de voedingsmiddelenindustrie en veevoederindustrie. Het digestaat dat na de vergisting overblijft, mag als meststof worden toegepast.

Uit strafrechtelijke onderzoeken van de politie komt naar voren dat fraude plaatsvindt door het verhandelen van afvalstoffen die niet geschikt en goedgekeurd zijn als covergistingsmateriaal. Om te verhullen dat ongeschikte afvalstoffen worden afgeleverd, worden bijvoorbeeld begeleidende vervoersdocumenten valselijk opgemaakt. Er wordt daarbij een onjuiste naam en/of Euralcode van de afvalstof op het document vermeld. Dit resulteert uiteindelijk in digestaat dat als meststof wordt gebruikt of verhandeld, terwijl het niet aan de eisen voldoet.

Uit het bestuurlijke signaal ‘Co-vergisting: duurzame energie of afvallozing?’⁶³ uit 2016 blijkt dat het financieel zeer aantrekkelijk is om ‘creatief’ om te gaan met het beschrijven van co-producten. Dit komt door de hoge prijzen die betaald moeten worden voor legale co-producten tegenover de lage prijzen van illegale co-producten of andere afvalstoffen. Dit is in de kern het verdienmodel voor het omkatten en/of wegmengen van niet toegestane producten in de keten van covergisters.

Covergisting blijft gevoelig voor fraude

“De signalen die wij krijgen, nemen niet af. De onderzoeken die we doen, bevestigen eerder het beeld dat het nog steeds vaak mis is. En de kwetsbaarheden in het systeem die we jaren geleden al hebben geconstateerd zijn er in essentie nog steeds.

Covergisting als onderdeel van de duurzaamheids-politiek klinkt heel mooi. Daar kun je bijna niet op tegen zijn. Maar de financiële belangen zijn groot. En wij zien de eerste verschijnselen van georganiseerde misdaad die een stap doet in deze markt. En die hebben een neusje voor criminele verdienmodellen met goed rendement en geringe pakkans”

Hoofdofficier Functioneel Parket (Sander de Haas) – Uit: aflevering 3 van de Vuilnisman

Andere vormen van fraude zijn het aanvoeren van mest van buiten het bedrijf, terwijl op basis van de vergunning alleen mest van het eigen bedrijf mag worden vergist in de covergister. Of bijvoorbeeld het exporteren van meer digestaat dan op basis van de vergunning is toegestaan om te besparen op de kosten voor het afvoeren van het overtollige digestaat naar een afvalverwerker.

Subsidies covergisting

In het bestuurlijke signaal ‘Co-vergisting: duurzame energie of afvallozing?’ wordt aangegeven dat frauduleus handelen met covergisters extra lucratief is vanwege de subsidies die worden verstrekt om voor bedrijven de hoge investeringskosten in de bouw van de installaties rendabel te maken.⁶⁴

62 Wegwijs in het mestbeleid | RVO.nl | Rijksdienst

63 Dit bestuurlijke signaal is op 30-04-2019 openbaar gemaakt naar aanleiding van een Wob-verzoek: Bijlage bij Kamerstuk 31409, nr. 235. Informatie over Bijlage 881530 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officieelbekendmakingen.nl)

64 De subsidies richten zich op de zogenoemde onrendabele top van exploitatie van de co-vergisters.

'Vergist'

"We hebben in Nederland een groot vraagstuk over het mestoverschot. (...) De covergister is een manier om organische reststromen om te zetten in gas of elektriciteit. Het komt maar voor een klein deel uit mest, vandaar dat er dus andere producten bij moesten om die vergisting aan de gang te krijgen en aan de gang te houden. (...) Hoe meer je erbij voegt van andere spullen dan mest, des te beter gaat het. En de bedoeling was omgekeerd. In de praktijk blijkt dus dat die hele mestvergisting als covergisting dus niet zo erg succesvol is."

Ondertussen staan er in het land ruim 100 covergisters en worden er nog steeds nieuwe bij gebouwd. Van 2008 tot nu verdween er bijna 2 miljard euro subsidie in deze apparaten. Ook al bleken ze zo onrendabel dat ze zelfs ondanks al die subsidie nauwelijks overeind gehouden konden worden.

"Het verkoopt natuurlijk beter als je zegt, we kunnen uit die waardeloze mest waar we veel te veel van hebben hele mooie groene grondstof maken, namelijk elektriciteit. En dat is tegengevallen. Maar als je het niet probeert dan weet je het niet."

Oud minister van LNV (Cees Veerman) –
Uit: aflevering 3 van de Vuilnisman

Fraude met subsidie voor mestverwerking en bedrijfsverplaatsing

Tot slot kan ook worden gefraudeerd met de subsidie mogelijkheden voor de aanschaf van machines voor mestbewerking. Uit een strafrechtelijk onderzoek komt naar voren dat een ondernemer twee aanvragen had ingediend tot het vaststellen van subsidie vanwege de investering in een mestbewerkingsmachine terwijl deze machines niet werden aangeschaft.

Tabel 3.1 Geconstateerde overschrijdingen productierechten pluimvee o.b.v. 3 strafrechtelijke onderzoeken NVWA-IOD.

Jaar van overschrijding	Overschrijding pluimvee-eenheden	o.b.v. aantal bedrijven
2009	9.785	2
2010	114.652	4
2011	8.992	2
2012	n.v.t.	n.v.t.
2013	60.982	1
2014	59.101	1
2015	61.001	1

Een heel ander voorbeeld van fraude met subsidies is dat verschillende varkensbedrijven subsidie ontvingen om verder van natuurgebieden af te verplaatsen. Het betrof echter varkensbedrijven die feitelijk al gestopt waren, omdat ze economisch niet rendabel waren.

3.5.2 Minimale omvang van fraude

In deze paragraaf wordt op basis van de strafrechtelijke onderzoeken die voor dit Dreigingsbeeld konden worden geanalyseerd en waarin een rechterlijke uitspraak of afdoening door het Openbaar Ministerie heeft plaatsgevonden, een eerste inschatting gemaakt van de minimale omvang van mestfraude. Vervolgens wordt dit, waar mogelijk, aangevuld met beschikbare informatie uit processen-verbaal die bij de Officier van Justitie zijn ingeleverd, ook als nog geen uitspraak of afdoening bekend is.

Fraude rondom mestproductie

Fraude met productierechten

De NVWA-IOD heeft de afgelopen jaren drie opsporingsonderzoeken uitgevoerd naar fraude met productierechten. In deze onderzoeken is inmiddels (een eerste) uitspraak gedaan door de rechtbank en zijn de volgende overschrijdingen geconstateerd (Tabel 3.1).

In totaal is in deze onderzoeken voor ruim 330.000 euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel berekend. In één zaak is een vordering van ruim 150.000 euro door de rechtbank afgewezen en in een andere zaak is een vordering van 106.000 euro toegekend. Een deel van de ontnemingszaken loopt nog.

Tabel 3.2 Geconstateerde overschrijdingen productierechten pluimvee o.b.v. strafrechtelijke onderzoeken NVWA toezicht.

Jaar van overschrijding	Aantal overschreden pluimvee-eenheden	o.b.v. aantal bedrijven	Totaal aantal beschikbare productierechten voor bedrijven waar overtreding is geconstateerd
2013	81.064	5	182.863
2014	446.465	25	850.202
2015	1.229.009	57	1.936.249
2016	813.020	46	1.495.511
2017	406.362	20	362.035
2018	253.411	11	224.663

Tabel 3.3 Geconstateerde overschrijdingen productierechten varkens o.b.v. strafrechtelijke onderzoeken NVWA toezicht.

Jaar van overschrijding	Aantal overschreden varkens-eenheden	o.b.v. aantal bedrijven	Totaal aantal beschikbare productierechten voor bedrijven waar overtreding is geconstateerd
2013	488	2	18.702
2014	3.411	10	38.859
2015	6.590	24	60.205
2016	1.750	12	37.112
2017	2.116	8	12.911
2018	1.237	3	3.561

Het overgrote deel van de strafrechtelijke onderzoeken naar de overschrijding van productierechten wordt door boa's (buitengewoon opsporingsambtenaren) van de NVWA uitgevoerd. Van deze strafrechtelijke onderzoeken is een aparte analyse gemaakt⁶⁵ en zijn tevens de ecologische effecten ten gevolge van de overschrijding productierechten berekend. De resultaten van de berekeningen naar de ecologische effecten worden toegelicht in paragraaf 3.6.1.

De strafrechtelijke onderzoeken geven inzicht in de geconstateerde overschrijdingen. Hiervoor konden 134 processen-verbaal worden geanalyseerd die in de periode december 2015 t/m mei 2020 zijn ingeleverd bij de Officier van Justitie en waarin

een rechterlijke uitspraak of afdoening door het Openbaar Ministerie heeft plaatsgevonden.⁶⁶ Op basis van analyse van deze strafrechtelijke onderzoeken van NVWA toezicht, zijn overschrijdingen geconstateerd voor productierechten pluimvee (Tabel 3.2) en productierechten varkens (Tabel 3.3).

Hierbij wordt opgemerkt dat dit geen volledig overzicht betreft van de totale geconstateerde overschrijdingen per kalenderjaar. Ten eerste gaat het om processen-verbaal die zijn ingeleverd vanaf december 2015. Voor de bedrijven die in kalenderjaar 2013 productierechten hebben overschreden, zullen deels al in 2014 of begin 2015 processen-verbaal zijn opgemaakt en ingeleverd. Daarnaast is de keuze

⁶⁵ Dit betreft een aparte analyse ten opzichte van de analyse van alle NVWA-IOD onderzoeken naar mestfraude. Daarom worden de NVWA-IOD onderzoeken naar fraude met productierechten apart in deze paragraaf toegelicht en zijn deze ook niet meegenomen in de berekeningen naar de ecologische effecten.

⁶⁶ De selectie bestond uit 168 processen-verbaal. Daarvan zijn 34 processen-verbaal uiteindelijk niet geselecteerd voor analyse omdat er sprake was van vrijspraak of sepot (9 PV's) of de zaak is nog lopend (25 PV's). In de selectie van 134 processen-verbaal zitten ook zes zogenoemde FEK zaken waaraan de NVWA-IOD een bijdrage heeft geleverd.

gemaakt om processen-verbaal die niet digitaal beschikbaar zijn, niet op te nemen in het onderzoek. Dit betekent dat een deel van de processen-verbaal die zijn ingeleverd in 2015 buiten de scope van het onderzoek vallen. Tot slot zijn nog niet alle processen-verbaal voor de bedrijven die in meer recente kalenderjaren (2017-2018) productierechten hebben overschreden al ingeleverd én afgedaan.

In totaal is in deze onderzoeken voor ruim 7,1 miljoen euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel berekend. Het is niet bekend hoeveel van het wederrechtelijk verkregen voordeel is toegekend of afgewezen.

Landelijk zijn er jaarlijks ruim 67 miljoen pluimveerechten beschikbaar voor gemiddeld 1.500 pluimveebedrijven.^{67,68,69} Voor varkensrechten geldt dat er landelijk ruim 8.6 miljoen productierechten beschikbaar waren.⁷⁰ Het aantal varkensbedrijven is in deze periode afgenomen van 5.530 in 2013 naar 4.190 in 2018. De bedrijven worden wel steeds groter; het gemiddeld aantal varkens per bedrijf neemt toe.⁷¹

Het aandeel geconstateerde overschrijdingen van productierechten pluimvee (Tabel 3.2) en productierechten varkens (Tabel 3.3) is klein ten opzichte van de landelijk beschikbare productierechten. Zoals eerder aangegeven kunnen hier echter geen cijfermatige conclusies over de totale omvang van fraude met productierechten aan worden verbonden. Dit wordt bemoeilijkt doordat er relatief weinig controle plaatsvindt op productierechten.

Ter indicatie: in 2019 zijn 94 bedrijven geïnspecteerd (waarvan 69 op basis van risicoselectie⁷²) in het kader van het productierechtenstelsel voor varkens en pluimvee. Op de 69 risicogericht geselecteerde bedrijven, voldeed 65% niet aan het stelsel van productierechten (NVWA, 2020). De analyse waarop bedrijven worden geselecteerd voor controle lijkt dus

een geschikte methode. In totaal zijn er echter ruim 5.000 pluimvee- en varkensbedrijven in Nederland. Wanneer er meer ingezet zou worden op controles, komen wellicht ook meer bedrijven naar boven die niet aan het stelsel voor productierechten voldoen. Om een goed beeld te krijgen van de naleving in de sector zou a-select gecontroleerd moeten worden. Hier wordt vaak niet voor gekozen i.v.m. capaciteitsgebrek. Voor productierechten varkens wordt in 2020/2021 een nalevingsbeeld uitgevoerd.

Aangezien de strafrechtelijke onderzoeken voor een belangrijk deel voortkomen uit risicogerichte inspecties, is het ook niet mogelijk om het aantal geconstateerde overschrijdingen in een bepaald kalenderjaar te extrapoleren voor een inschatting van de daadwerkelijke omvang van het aantal overschreden productierechten.

Verdeling overschrijding productierechten over aantal bedrijven

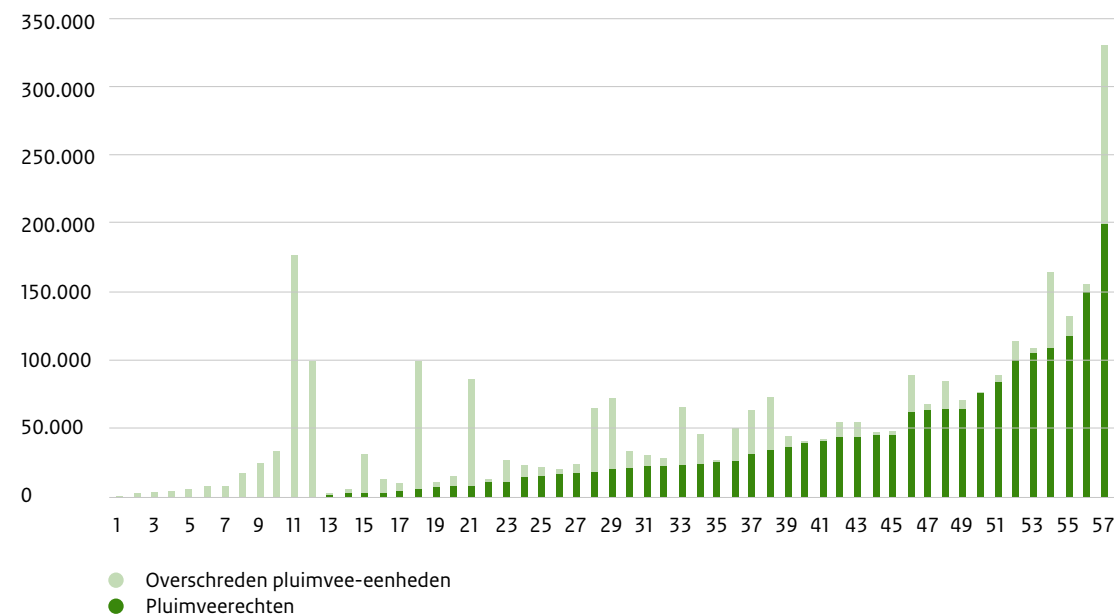
Om een indruk te krijgen hoe de overschrijding is verdeeld over de verschillende bedrijven die in een bepaald jaar de productierechten hebben overschreden, is in Figuur 3.1 per bedrijf het aantal geregistreerde productierechten en het aantal overschreden productierechten uitgezet voor overschrijdingsjaar 2015 (pluimvee). De data met betrekking tot geconstateerde overschrijdingen is voor dit jaar het meest compleet.

De grafiek laat zien dat sommige bedrijven die de productierechten hebben overschreden helemaal geen productierechten hebben aangeschaft, een groot deel van de bedrijven de productierechten in relatief kleine mate overschrijden en dat er een aantal grote uitschieters tussen zitten.

Op basis van de geconstateerde overschrijdingen hebben 57 pluimveehouders gezamenlijk in 2015 de voor hen beschikbare productierechten met 1,2 miljoen pluimvee-eenheden overschreden. In 2015 hebben 24 varkenshouders gezamenlijk de

Figuur 3.1 Overschrijding productierechten pluimvee per bedrijf voor kalenderjaar 2015

Overschrijding Pluimvee-eenheden (2015) per bedrijf



voor hen beschikbare productierechten met 6.590 varkens-eenheden overschreden. Wanneer ook de geconstateerde overschrijdingen op basis van de NVWA-IOD onderzoeken worden meegenomen, komt dit in totaal op minimaal 1,29 miljoen pluimvee-eenheden. In 2015 waren er landelijk 67,16 miljoen productierechten beschikbaar voor 1.579 pluimveebedrijven en 8,74 miljoen productierechten voor 4.930 varkensbedrijven.

Hogere fosfaatproductie dan beschikbare fosfaatrechten

NVWA toezicht heeft de afgelopen jaren 10 strafrechtelijke processen-verbaal opgemaakt naar fraude met fosfaatrechten en de NVWA-IOD heeft een bijdrage geleverd aan 2 FEK zaken. Op het moment van schrijven, heeft er nog geen rechterlijke uitspraak of afdoening door het Openbaar Ministerie plaatsgevonden in deze strafrechtelijke onderzoeken. Er kan dus slechts een eerste inschatting worden gemaakt van de minimale omvang van mestfraude op basis van beschikbare informatie uit processen-verbaal die bij de Officier van Justitie zijn ingeleverd (Tabel 3.4).

Tabel 3.4 Vermoedelijke omvang overschrijding fosfaatrechten op basis van 12 strafrechtelijke onderzoeken

Jaar van overschrijding	Te veel geproduceerde kg fosfaat	o.b.v. aantal bedrijven	Totaal aantal beschikbare fosfaatrechten voor bedrijven waar overtreding is geconstateerd
2018	Ca. 9.800 kg	6	21.186 kg
2019	Ca. 9.465 kg	8	31.963 kg

67 Geraadpleegd 29 mei 2021, van StatLine - Varkens- en pluimveerechten (cbs.nl)
 68 <https://www.agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232§orID=2249>: vleeskuikenshouderijen en legghouderijen
 69 In 2013 waren er 1.637 pluimveebedrijven. Dit aantal is afgenomen tot 1.399 bedrijven in 2018.
 70 Geraadpleegd 29 mei 2021, van StatLine - Varkens- en pluimveerechten (cbs.nl)
 71 Geraadpleegd 29 mei 2021, van Krimp in aantal bedrijven met varkens (cbs.nl)
 72 Dit betekent dat bedrijven worden geselecteerd waarbij vermoedelijk sprake was van een overschrijding van het varkens- of pluimveerecht. Dit wordt gedaan op basis van een analyse van de bij RVO.nl geregistreerde gegevens (in samenwerking met RVO.nl), signalen uit het veld en andere onderzoeken.

Op basis van de 12 processen-verbaal⁷³ hebben 6 veehouders gezamenlijk in 2018 ongeveer 9.800 kg meer fosfaat geproduceerd dan de voor hen beschikbare fosfaatrechten. In 2019 hebben 8 veehouders gezamenlijk ongeveer 9.465 kg meer fosfaat geproduceerd dan de voor hen beschikbare fosfaatrechten. In totaal is in deze onderzoeken voor ruim 725.000 euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel berekend.

In 2018 waren er landelijk 85,71 miljoen fosfaatrechten beschikbaar voor 17.210 melkveehouders en in 2019 waren er 85,77 miljoen fosfaatrechten voor 16.630 melkveehouders.

Tijdelijke Regeling fosfaatreductieplan 2017

In oktober 2020 heeft het Openbaar Ministerie (OM) een nieuwsbericht doen uitgaan dat het OM uiteindelijk aan circa 100 rundveehouders boetes heeft opgelegd vanwege strafbare feiten met de registratie van dieren, waardoor het leek of er minder melkkoeien waren.⁷⁴ Het OM heeft in het nieuwsbericht aangegeven dat het in 125 van de ruim 140 dossiers een vervolgbeslissing heeft genomen. Op basis van dit nieuwsbericht, zijn de volgende te veel gehouden dieren geconstateerd:

Jaar van overschrijding	Aantal te veel gehouden dieren	o.b.v. aantal bedrijven
2017	ca. 3.000 runderen	ca. 125

Overschrijding vergunde ammoniakemissie

Een overschrijding van de vergunde situatie met betrekking tot ammoniakemissie kan gerelateerd zijn aan het houden van meer dieren of niet aanwezige-/juist werkende emissiearme stalsystemen.

Afhankelijk van het effect van de overtreding op de leefomgeving in combinatie met het gedrag van de overtreder (dit is terug te vinden in de Landelijke Handhavingstrategie, de LHS) wordt de ernst van de overtreding bepaald. De afgelopen jaren is tijdens een paar procent van de controles door Brabantse Omgevingsdiensten een ernstige overtreding

vastgesteld die gerelateerd is aan een emissiearm huisvestingssysteem. De beschikbare informatie is te beperkt om iets te kunnen zeggen over de naleving dan wel omvang van fraude.

Fraude rondom de toepassing van mest (gebruik, verwerking en transport)

Uit de analyse van de processen-verbaal blijkt dat de opsporingsonderzoeken naar mestfraude vaak worden afgebakend en er niet op zijn gericht om de totale omvang van mestfraude inzichtelijk te maken. De focus in de meeste opsporingsonderzoeken ligt vooral op valsheid in geschrifte en het vaststellen daarvan. Het onderzoek richt zich dan op het aantonen van fraude met een document zoals vervoersbewijzen dierlijke meststoffen (VDM's), grondgebruikersverklaringen of subsidieaanvragen. Daarbij is niet altijd van belang met hoeveel documenten in totaal is gefraudeerd. Om de strafbare feiten te bewijzen is dus ook niet altijd relevant met hoeveel kilo mest exact is gefraudeerd en waar de niet verantwoorde mest terecht is gekomen. Dit is bovendien vaak lastig te achterhalen. Dit betekent ook dat het niet mogelijk is om voor deze vormen van mestfraude de ecologische effecten te kwantificeren. Hiervoor is het namelijk van belang dat bekend is waar de illegale mest terecht is gekomen.

Fraude met de aan- en afvoer van mest

Zowel de NVWA-IOD, NVWA toezicht en de Nationale Politie hebben strafrechtelijke processen-verbaal opgemaakt over fraude met de aan- en afvoer van mest. In totaal kon van 21 strafrechtelijke onderzoeken in meer of mindere mate het proces-verbaal worden geanalyseerd. In tien strafrechtelijke onderzoeken is inmiddels (een eerste) uitspraak gedaan door de rechtbank of heeft een afdoening door het Openbaar Ministerie plaatsgevonden.⁷⁵ Op basis daarvan is de volgende fraude geconstateerd:

Tabel 3.5 Hoeveelheid niet of op een onjuiste manier verantwoorde mest op basis van 5 strafrechtelijke onderzoeken (over een periode van 2003 t/m 2018).

Fraudevorm	Hoeveelheid mest	Pleegperiode
De mest wordt op papier afgevoerd, maar in werkelijkheid heeft er geen transport plaatsgevonden.	Ca. 595 ton mest + vrachten behorende bij 19 VDM's en vrachten behorende bij 49 valse los- en/of laadmeldingen	2009 t/m 2013 en 2015, 2016 en 2018
De mest wordt op papier afgeleverd in Duitsland, maar in werkelijkheid afgeleverd in Nederland.	Ca. 305 ton mest	2003 t/m 2005 en 2008 t/m 2009
De mest wordt op papier afgeleverd in België, maar in werkelijkheid afgeleverd in Nederland.	Ca. 35 ton mest	2008 t/m 2009
De mest wordt op papier afgeleverd op een andere locatie (in Duitsland) dan in werkelijkheid.	Ca. 300 ton mest	2008 t/m 2009
Totaal	Ca. 1.235 ton mest + hoeveelheid mest van vrachten behorende bij 19 VDM's en hoeveelheid mest van vrachten behorende bij 49 valse los- en/of laadmeldingen	

De bevindingen uit de 5 rechterlijke uitspraken zijn in Tabel 3.5 per fraudevorm bij elkaar opgeteld. Pleegperiodes zijn daarbij afgerond op hele kalenderjaren. Aangezien de strafrechtelijke onderzoeken vaak een lange doorlooptijd hebben, zijn met name rechterlijke uitspraken beschikbaar van onderzoeken die relatief ouder zijn.

Voor zover mogelijk is op basis van de 21 strafrechtelijke onderzoeken inzichtelijk gemaakt hoeveel kilogram mest niet of op een onjuiste manier is verantwoord. Hier wordt uitgegaan van de beschikbare informatie uit de processen-verbaal die bij de Officier van Justitie zijn ingeleverd, ook als nog geen uitspraak of afdoening bekend is. Dit levert het volgende beeld op (Tabel 3.6):

Tabel 3.6 Vermoedelijke hoeveelheid niet of op een onjuiste manier verantwoorde mest op basis van 21 strafrechtelijke onderzoeken (over een periode van 2003 t/m 2019).

Organisatie	Aantal strafrechtelijke onderzoeken	Hoeveelheid niet of onjuist verantwoorde mest	Kg fosfaat	Aantal vervalste documenten
NVWA-IOD	11 strafrechtelijke PV's opgemaakt	Ruim 185 miljoen kg mest	Ruim 2.9 miljoen kg fosfaat	<ul style="list-style-type: none"> Ca. 4600 VDM's (vervoersbewijzen dierlijke meststoffen) Ca. 120 D-VDM's Ca. 95 CRM's Ca. 90 GC Ca. 2 valse los- en laadmeldingen Grondgebruikersverklaringen en Gecombineerde opgaven
NVWA toezicht	7 strafrechtelijke PV's opgemaakt	Ca. 20 ton mest		<ul style="list-style-type: none"> Ca. 15 VDM's
Politie	3 strafrechtelijke PV's opgemaakt	Niet bekend	Niet bekend	<ul style="list-style-type: none"> Ca. 47 valse los- en laadmeldingen

⁷³ In 1 van de 12 strafrechtelijke onderzoeken is getracht om onrechtmatig meer fosfaatrechten te kunnen ontvangen. Dit is echter tijdig onderkend en in dit onderzoek heeft dus geen overschrijding van de fosfaatrechten plaatsgevonden.

⁷⁴ Geraadpleegd 29 mei 2021, van [Boetes en dagvaardingen voor meer dan 100 veehouders vanwege strafbare feiten met meerlingen | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie \(om.nl\)](#)

⁷⁵ Van één strafrechtelijk onderzoek kon de uitspraak niet worden geanalyseerd. Daardoor kon niet worden achterhaald welke informatie uit het proces-verbaal bewezen is verklaard. Informatie over de hoeveelheid niet of op een onjuiste manier verantwoorde mest uit het proces-verbaal is daarom alleen opgenomen in Tabel 6.

In deze onderzoeken is voor bijna 23 miljoen euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel berekend. Hiervan is ruim 22,5 miljoen euro berekend in twee grote strafrechtelijke onderzoeken. In één van deze zaken is een schikking getroffen van 200.000 euro. Een deel van de ontnemingszaken loopt nog.

De bevindingen uit de processen-verbaal zijn in Tabel 3.6 per organisatie(onderdeel) bij elkaar opgeteld. Niet in elk onderzoek en proces-verbaal komen dezelfde indicatoren voor de omvang van mestfraude, zoals het aantal kilogram fosfaat of het aantal vervalste documenten, aan bod. Hiermee wordt bedoeld dat in sommige onderzoeken bijvoorbeeld informatie beschikbaar was over de hoeveelheid niet of onjuist verantwoorde mest, en dat andere onderzoeken waren afgebakend op fraude met vervoersbewijzen dierlijke meststoffen. De data in de verschillende kolommen kan dus niet aan elkaar worden gekoppeld.

Zoals eerder aangegeven, kan op basis van Tabel 3.5 en 3.6 niet worden geconcludeerd met hoeveel kilo mest exact is gefraudeerd. De opsporingsonderzoeken worden vaak afgebakend en zijn er niet op gericht om de totale omvang van mestfraude (en waar de niet verantwoorde mest is gebleven) inzichtelijk te maken. Op basis van de strafrechtelijke onderzoeken waarin uitspraak is gedaan, blijkt in ieder geval ruim 1.235 ton mest in werkelijkheid niet te zijn vervoerd of te zijn vervoerd naar een andere afleverlocatie (in plaats van te zijn geëxporteerd) (Tabel 3.5). Dit is gebaseerd op de in de tenlastelegging en bewezenverklaring opgenomen feiten in de uitspraken. Dat dit een ondergrens is, blijkt uit een van de uitspraken in een groot strafrechtelijk onderzoek (zie kader).

“Verdachte heeft deze feiten gedurende een reeks van jaren bewust en doelgericht gepleegd in een georganiseerd verband waarin verdachte de spil was en waartoe verdachte het initiatief heeft genomen. Gelet op het grote aantal transporten dat ten onrechte in de administratie van de bedrijven van verdachte is opgenomen en is gemeld aan de Dienst Regelingen, is de rechtbank van oordeel **dat verdachte op systematische wijze op grote schaal, gedurende langere tijd de regels waarmee de vervoersbewegingen van mest**

waren omgeven, heeft geschonden. Door het opzetten van een ondoorzichtige structuur van rechtspersonen, heeft verdachte getracht te verhullen dat hij de hoofdverantwoordelijke voor het plegen van de hiervoor bewezen verklaarde feiten was. Adviezen heeft hij bij herhaling in de wind geslagen.” – Rechtbank Oost-Brabant (ECLI:NL:RBOBR:2019:4400)

Jaarlijks wordt in Nederland gemiddeld 75 miljard kg mest geproduceerd die op een goede manier moet worden toegepast, verwerkt of geëxporteerd om de schadelijke gevolgen van te veel mest te beperken. Hiervoor vinden jaarlijks een kleine miljoen mesttransporten plaats, die niet allemaal fysiek gecontroleerd kunnen worden; in bijvoorbeeld 2019 vonden er ruim 950.000 mesttransporten plaats, waarvan er 821 fysiek zijn gecontroleerd. Dat is minder dan 1 op de 1000 transporten en maakt de pakkans bij onregelmatigheden met het vervoer van meststoffen relatief klein.

Door fraude kan afbreuk worden gedaan aan de bescherming van de natuur en het milieu. Hoewel de daadwerkelijke omvang van mestfraude en welke invloed dit exact heeft op de effectiviteit van het mestbeleid op basis van deze analyse niet kan worden bepaald, komt in de strafrechtelijke onderzoeken wel duidelijk naar voren dat er door fraude verschillen tussen (fictieve) meststromen op papier en fysieke meststromen ontstaan. Dat resulteert op zichzelf al in onjuiste administratie en verkeerde gegevens bij overheidsinstellingen. Deze gegevens worden bijvoorbeeld gebruikt om te monitoren of de wettelijke gebruiksnormen voor dierlijke mest, stikstof en fosfaat op landbouwgrond in een gebied niet worden overschreden. Door fraude met vervoersbewijzen dierlijke meststoffen is de door het CBS berekende overschrijding (overbenutting) in gebieden met een mestoverschot vermoedelijk een onderschatting (zie paragraaf 3.6.1).

Fraude met mestbewerking

Zowel de Nationale Politie als NVWA-toezicht hebben strafrechtelijke processen-verbaal opgemaakt naar fraude met mestbewerking. In totaal konden van 10 strafrechtelijke onderzoeken de processen-verbaal in meer of mindere mate worden geanalyseerd.⁷⁶ Dit heeft helaas weinig inzichten opgeleverd in hoeveelheden mest, co-producten en/of digestaat waarmee vermoedelijk is gefraudeerd. Wel is bekend dat in deze onderzoeken voor ruim 5,7 miljoen euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel is berekend. In twee zaken zijn vorderingen van in totaal ruim 1,1 miljoen euro door de rechtbank toegewezen. Een deel van de ontnemingszaken loopt nog.

Samenvattend

Overschrijding productierechten voor pluimvee en varkens

- De NVWA controleert jaarlijks risicogericht een paar procent van de pluimvee- en varkens-bedrijven op het hebben van voldoende productierechten. Aangezien de controles voor een belangrijk deel voortkomen uit risicogerichte inspecties, is het niet mogelijk om het aantal geconstateerde overschrijdingen in een bepaald kalenderjaar te extrapoleren voor een inschatting van de daadwerkelijke omvang van het aantal overschreden productierechten.
- Dat de risicoanalyse waarop bedrijven worden geselecteerd voor controle een geschikte methode is, blijkt uit het gegeven dat in 2019 ca. 65% van de risicogericht geselecteerde bedrijven (69 selecte controles) niet voldeden aan het stelsel van productierechten. Wanneer er meer ingezet zou worden op controles, komen wellicht ook meer bedrijven naar boven die niet aan het stelsel voor productierechten voldoen. Om een goed beeld te krijgen van de naleving in de sector zou ook op grotere schaal a-select gecontroleerd moeten worden. Hier wordt vaak niet voor gekozen i.v.m. capaciteitsgebrek. Voor productierechten varkens wordt in 2020/2021 een nalevingsbeeld uitgevoerd.
- Op basis van de strafrechtelijke onderzoeken naar overschrijding productierechten waarin een rechterlijke uitspraak of afdoening door

het OM heeft plaatsgevonden, zijn op jaarbasis overschrijdingen geconstateerd tussen de 80.000 en 1,2 miljoen pluimvee-eenheden (bij 5 – 57 bedrijven) en tussen de 488 en 6.590 varkens-eenheden (bij 2 – 24 bedrijven). De geconstateerde overschrijdingen zijn afhankelijk van het aantal inspecties en de beschikbare data per jaar voor deze analyse. In totaal is in deze onderzoeken voor ruim 7,1 miljoen euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel berekend.

Overschrijding fosfaatrechten

- Op basis van de strafrechtelijke onderzoeken naar overschrijding fosfaatrechten die nog niet door een rechter zijn getoetst hebben vermoedelijk 6 veehouders gezamenlijk in 2018 ongeveer 9.800 kg meer fosfaat geproduceerd dan de voor hen beschikbare fosfaatrechten. In 2019 hebben vermoedelijk 8 veehouders gezamenlijk ongeveer 9.465 kg meer fosfaat geproduceerd dan de voor hen beschikbare fosfaatrechten. In totaal is in deze onderzoeken voor ruim 725.000 euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel berekend.
- In het kader van de Tijdelijke Regeling fosfaatreductieplan 2017 zijn circa 3.000 te veel gehouden runderen geconstateerd bij 125 bedrijven.

Fraude met de aan- en afvoer van mest

- Op basis van de strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met de aan- en afvoer van mest waarin uitspraak is gedaan door de rechter, blijkt in ieder geval ruim 1.235 ton mest in werkelijkheid niet te zijn vervoerd of te zijn vervoerd naar een andere afleverlocatie (in plaats van te zijn geëxporteerd naar het buitenland).
- Op basis van processen-verbaal die zijn ingeleverd bij het Functioneel Parket, maar nog niet op alle onderdelen zijn getoetst door de rechter, is de vermoedelijke hoeveelheid niet of op een onjuiste manier verantwoorde mest over de jaren 2003 t/m 2019 minimaal 185 miljoen kg.
- Door fraude ontstaan verschillen tussen (fictieve) meststromen op papier en fysieke meststromen waardoor controle en registratie van alle meststromen niet meer mogelijk is.

76 Van een groot deel van de strafrechtelijke onderzoeken, is zeer summier informatie verkregen.

Fraude met mestbewerking

- Op basis van de strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met mestbewerking kan geen eerste inschatting worden gegeven van de minimale omvang van de fraude. Wel is bekend dat in totaal in deze onderzoeken voor ruim 5,7 miljoen euro aan wederrechtelijk voordeel is berekend.

3.6 Gevolgen

De gevolgen van mestfraude zijn breed en zien zowel op milieu, natuur, de maatschappij en de economie. Dit wordt in een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant ook duidelijk onderkend (zie kader) (Rechtbank Oost-Brabant, 2019). In deze paragraaf wordt op de gevolgen van mestfraude ingegaan. Hierbij wordt mestfraude vanuit een breder perspectief bekeken waarbij de nadruk ligt op het doel van de verschillende wet- en regelgeving: het beschermen van natuur en milieu.

Uitspraak Rechtbank Oost-Brabant in een strafrechtelijk onderzoek naar grootschalige mestfraude

“Verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan het feitelijk leidinggeven aan valsheid in geschrift door het niet waarheidsgetrouw voeren van de administratie van door zijn bedrijven uitgevoerde mesttransporten en door in de administratie van de Dienst Regelingen mesttransporten op te laten nemen die niet waren uitgevoerd. Door die handelwijze heeft verdachte het vertrouwen dat in het maatschappelijk verkeer aan de juistheid van een administratie in het algemeen en die van een overheidsinstelling in het bijzonder, wordt toegekend geschonden.

Bovendien heeft verdachte door zijn handelwijze afbreuk gedaan aan het stelsel van de Meststoffenwet, dat onder meer tot doel heeft het terugdringen van het mestoverschot en de bescherming van het milieu. In het belang van de samenleving als geheel zet de overheid hier al vele jaren zwaar op in. Veehouders hebben op dit gebied grote financiële belangen. Voor teveel geproduceerde mest, die niet kan worden verhandeld, dienen deze bedrijven een boete te betalen. Door deze gefingeerde mesttransporten heeft verdachte

varkenshouders in staat gesteld om op grote schaal op niet reglementaire wijze van hun mestoverschot af te komen. Gevreesd moet worden dat deze mest illegaal is uitgereden.

Van de bewezenverklarde feiten gaat een groot ondermijnd effect uit voor de naleving van de meststoffenwetgeving en dat doet afbreuk aan de bescherming van het milieu, maar zij werken tevens oneerlijke concurrentie binnen de agrarische sector in de hand. Bovenal zetten de bewezenverklarde feiten de agrarische sector, de varkenshouders en mestvervoerders in het bijzonder, in een kwaad daglicht.” – Rechtbank Oost-Brabant (ECLI:NL:RBOBR:2019:4400)

3.6.1 Gevolgen voor het milieu

Vermesting en verzuring van de natuur, als gevolg van een overmaat aan stikstof vanuit de atmosfeer, leidt uiteindelijk tot een verstoring van de bodem, de vegetatie en de fauna in de natuurgebieden (Gies, 2019). Op de Veluwe veroorzaakt de hoge stikstofdepositie bijvoorbeeld vermisting waardoor een klein aantal snelgroeiende planten andere soorten wegdrukt. Daarnaast leidt verzuring van de bodem op de Veluwe tot tekorten aan andere mineralen, waardoor eiken sterven en vogels verdwijnen.⁷⁷ Door de hoge stikstofdepositie wordt het bosecosysteem aangetast, wat je terugziet in de vitaliteit van de eikenboom, de overleving van vlinderrupsen, de vitamine B huishouding van zangvogels en de stand van de roofvogels, zoals sperwers en haviken. Op de Veluwe is de sperwer bijna verdwenen.

In 2018 bedroeg de landelijk gemiddelde stikstofdepositie 1.730 mol stikstof per ha (mol/N/ha). De stikstofdepositie in Nederland is voornamelijk afkomstig van de Nederlandse landbouw, uit het buitenland (waarvan ook de helft uit landbouwbronnen) en het wegverkeer. Regionaal komen grote verschillen voor in de stikstofdepositie. In bijvoorbeeld de Gelderse Vallei en de Peel komen deposities voor van ca. 4.000 mol stikstof per ha per jaar. Dat komt door de hoge lokale ammoniakuitstoot van voornamelijk de intensieve veehouderij.⁷⁸ Op dit moment wordt in ca. 70% van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden de kritische depositie

waarde overschreden. Hier slaat dus meer stikstof neer dan goed is voor behoud van biodiversiteit. De overschrijdingen zijn wel minder hoog dan vroeger, de stikstofdeken wordt dus dunner.

In het kader van het gezamenlijke onderzoek naar de omvang en de ecologische effecten van mestfraude is de samenwerking met kennisinstellingen gezocht om de ecologische effecten van mestfraude inzichtelijk te maken. Voor fraude rondom de toepassing van mest blijkt deze benadering niet mogelijk (zie paragraaf 3.5.2). Ook na het opsporingsonderzoek is vaak niet bekend waar de illegale mest is terechtgekomen. De ecologische effecten van fraude door extra uitspoeling van stikstof naar grond- en oppervlaktewater, kunnen daarom niet worden bepaald. Net als de effecten op de stikstofdepositie afkomstig van de extra ammoniakuitstoot uit de illegaal uitgereden mest. Ammoniakuitstoot uit uitgereden mest draagt namelijk, in bijna vergelijkbare mate als de ammoniakuitstoot uit de stallen, bij aan de stikstofdepositie. Dat dergelijke effecten niet bepaald kunnen worden, betekent uiteraard niet dat deze ecologische effecten niet optreden.

De ecologische effecten ten gevolge van - op basis van de Meststoffenwet – illegaal gehouden dieren kunnen wel worden bepaald. In deze specifieke situaties zijn de locaties van de stallen en het aantal te veel gehouden dieren bekend. Hierdoor kan de bijdrage van deze illegaal gehouden dieren op de stikstofdepositie in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden worden berekend. Het kwantificeren van de ecologische effecten van mestfraude door het berekenen van de effecten op de stikstofdepositie is nieuw.

Ook de ecologische effecten ten gevolge van de overschrijding van vergunde ammoniakemissie (zie paragraaf 3.5.2) kunnen in principe worden bepaald. Voor de omgevingsdiensten was het op het moment van dit onderzoek nog te vroeg om de effecten van overschrijding van vergunde ammoniakemissie te berekenen, wellicht kan dit in de toekomst wel, zie ook de aanbeveling in paragraaf 3.8

Ecologische effecten overschrijding productierechten

De stikstofdepositie die is toe te schrijven aan - op basis van de Meststoffenwet - illegaal gehouden dieren is berekend door het effect van het verschil (daadwerkelijk aantal dieren op het bedrijf vs. verworven productierechten) op de stikstofdepositie te berekenen. Hierbij wordt alleen gekeken naar de extra ammoniakuitstoot uit de stal door deze illegaal gehouden dieren. De effecten van de extra ammoniakuitstoot als de mest de stal verlaten heeft, zijn niet meegenomen in de berekening. Aangezien de meeste pluimveemest rechtstreeks naar een verbrandingsinstallatie gaat (BMC Moerdijk) zal er mogelijk geen sprake zijn van extra emissie via mest, mits de mest via de reguliere weg verwerkt wordt. Bij varkensbedrijven kan dit wel een rol spelen.

In paragraaf 3.5.1 is aangegeven dat 134 processen-verbaal konden worden geanalyseerd die in de periode december 2015 t/m mei 2020 zijn ingeleverd bij de Officier van Justitie en waarin een rechterlijke uitspraak of afdoening door het Openbaar Ministerie heeft plaatsgevonden. Van deze 134 processen-verbaal konden uiteindelijk 119 processen-verbaal worden meegenomen in de berekeningen. In 15 zaken ontbrak de GDI⁷⁹, waaruit gegevens nodig zijn voor de berekening.

Versillende wetgeving om uitstoot veehouderij te reguleren
Hierbij dient opgemerkt dat het hier specifiek gaat om overschrijdingen van de productierechten op basis van de Meststoffenwet. Deze zijn o.a. bedoeld om regionaal en landelijk te sturen op de uitstoot van ammoniak om zo onder het internationaal afgesproken ammoniakplafond te blijven. Nadat in de jaren '60 en '70 was aangetoond dat de meren in Scandinavië verzuurden door zwaveldioxide-emissies ver weg in Europa werd duidelijk dat internationale samenwerking noodzakelijk was om dit probleem op te lossen. Dit is de reden dat er in internationaal verband afspraken gemaakt worden over de uitstoot van vervuilende stoffen zoals zwaveldioxide en stikstofdioxide. Ook ammoniak, waarvan het meeste dicht bij de bron neerslaat, maar een gedeelte tot enkele honderden kilometers ver kan komen valt onder deze afspraken.

77 Geraadpleegd 29 mei 2021, van [Van vogels tot eikenbos: stikstof nekt leven op de Veluwe | NU - Het laatste nieuws het eerst op NU.nl](#)

78 Geraadpleegd 28 mei 2021, van [Stikstofdepositie, 1990-2018 | Compendium voor de Leefomgeving \(clo.nl\)](#)

79 Hiermee wordt de Gecombineerde opgave bedoeld die agrarische ondernemers ieder jaar dienen in te vullen. Met deze opgave worden gegevens aan RVO.nl doorgegeven voor de Landbouw telling, de mestwetgeving en emissierapportages. Geraadpleegd 28 mei 2021, van [Gecombineerde opgave | RVO.nl | Rijksdienst](#)

De NVWA houdt landelijk toezicht op de naleving van productierechten op basis van de Meststoffenwet. De productierechten zijn niet direct bedoeld om lokaal te sturen op stikstofdepositie. Milieu- en Natuurbeschermingsvergunningen zijn gebiedsgericht, worden getoetst door provincies en zijn onder andere bedoeld om respectievelijk geurhinder te reguleren en Natura 2000-gebieden te beschermen. De Wet Natuurbescherming kent een lokale toetsing door provincies. Bij het verstrekken van Milieu- en Nb-wet vergunningen wordt niet getoetst op productierechten. Er wordt alleen getoetst op wat in de vergunningaanvraag aan dieraantallen en de bijbehorende huisvestingssystemen staat opgegeven.

Het kan dus zo zijn dat een veehouder die -op basis van de Meststoffenwet- zijn dieren illegaal houdt, voor de rechter moet komen en een flinke boete moet betalen, wél aan de Natuurbeschermingswet voldoet en qua stikstofemissie nog steeds binnen zijn/haar vergunning produceert. Op basis van de Meststoffenwet heeft de veehouder echter niet betaald voor de aanschaf van productierechten en is er sprake van illegale uitstoot vanaf het bedrijf. Overigens is er veel latente ruimte in milieuvergunningen; er is 30 a 40% meer ruimte in milieuvergunningen dan het huidige aandeel dieren, omdat veehouders ruim aangevraagd hebben.

Stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden

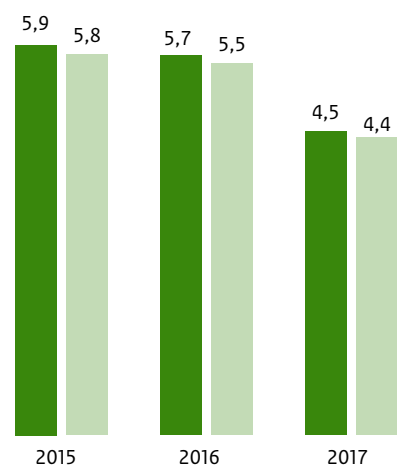
De gecumuleerde effecten van de overschrijdingen van de bedrijven die zijn meegenomen in de analyse, zijn per jaar berekend voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden; de 'benadeelde partij' door de overtreding van mestregelgeving. Er zijn in Nederland 161 Natura 2000-gebieden, waarvan 130 met stikstofgevoelige natuur (Paul, 2021). De berekende stikstofdepositie ten gevolge van de emissie van de - op basis van de Meststoffenwet - illegaal gehouden dieren verschilt per Natura 2000-gebied.

Het gemiddelde effect van de gecumuleerde overschrijding van de productierechten is voor 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden groter dan 1 mol/ha/jaar. De ecologische effecten door de overschrijding productierechten blijken het hoogst op het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse bos (5,8 mol/ha/jaar) (Figuur 3.2). Daarna volgen Sarven en de Banen (5,7 mol/ha/jaar), de Groote Peel (3,6 mol/

ha/jaar), Kempenland West (3,0 mol/ha/jaar) en de Veluwe (2,3 mol/ha/jaar). Deze waarden zijn niet alleen afhankelijk van de mate van overschrijding van de productierechten, maar ook van het aantal inspecties en de beschikbare data per jaar voor deze analyse.

Figuur 3.2 Stikstofdepositie ten gevolge van op basis van de meststoffenwet illegaal gehouden dieren op Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos (per kalenderjaar). De grafiek is gebaseerd op de geconstateerde overschrijdingen per jaar op basis van de beschikbare informatie; voor het kalenderjaar 2015 is de data het meest compleet.

Som depositie in Ulvenhoutse Bos



● Gemiddelde mol/ha/jaar
● Mediaan mol/ha/jaar

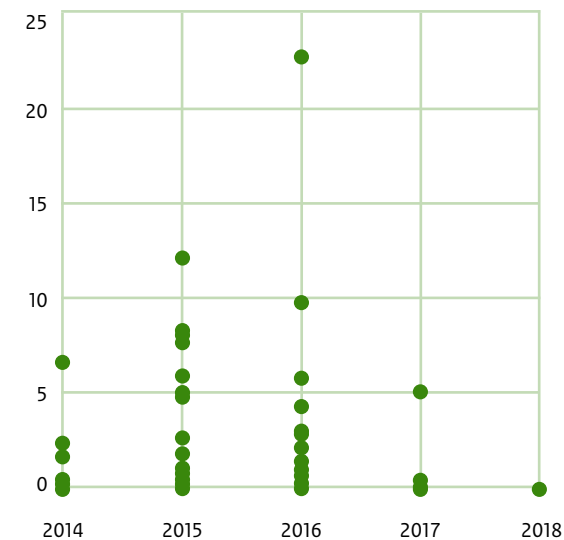
Het gemiddelde effect van de gecumuleerde overschrijding van de productierechten op het Ulvenhoutse Bos is 5,8 mol/ha/jaar op basis van de in totaal 57 pluimveebedrijven en 24 varkensbedrijven waar een overschrijding is geconstateerd in 2015. In 2016 gaat het om 5,6 mol/ha/jaar op basis van 46 pluimveebedrijven bedrijven en 12 varkensbedrijven waar een overschrijding is geconstateerd. In 2017 gaat het om 4,5 mol/ha/jaar op basis van 20 pluimveebedrijven en 8 varkensbedrijven waar een overschrijding is geconstateerd.

Om een idee te geven van de maximale stikstofdepositie die op een hectare van het Natura 2000-gebied de Veluwe terechtkomt door illegaal gehouden dieren, is dit in Figuur 3.3 per individuele

stal weergegeven. Ieder afzonderlijk punt is de berekende maximale stikstofdepositie van een individuele stal waar dieren werden gehouden zonder productierechten. De grafiek laat zien dat er enkele uitschieters tussen zitten; bedrijven die in hoge mate de productierechten hebben overschreden en/of nabij de Veluwe liggen.

Figuur 3.3 De berekende maximale stikstofdepositie die op een hectare op de Veluwe terechtkomt per individuele stal waar dieren werden gehouden zonder productierechten.

Maximale depositie (in mol N/ha/j)



Om het effect van de - op basis van de Meststoffenwet - illegaal gehouden dieren van deze bedrijven op de stikstofdepositie in perspectief te plaatsen: Het effect van de landelijke maatregel om de snelheid te verlagen van 130 km/uur naar 100 km/uur op het Ulvenhoutse bos is een gemiddelde afname van 6,2 mol/ha/jaar. Voor zowel de snelheidsverlaging (afname depositie) als voor overschrijding productierechten (depositie toe te schrijven aan illegaal gehouden dieren) zijn de effecten op het Ulvenhoutse bos het hoogst.

Een ander manier om deze uitkomsten in maatschappelijk perspectief te plaatsen is door deze te vergelijken met de grens van de vergunningverlening van stikstof-emitterende activiteiten. Deze ligt in Nederland momenteel op >0,00 mol/ha/jaar. Als op geen enkel Natura

2000-gebied de bijdrage hoger is dan 0,00 mol/ha/jaar dan is er op het gebied van stikstof geen vergunningplicht. Het uitgangspunt daarbij is vooralsnog dat iedere toename aan stikstofdepositie ten gevolge van een activiteit van meer dan 0,00 mol stikstof ha/jaar ecologisch relevant kan zijn (BIJ12, 2021).

Stikstofgevoelige habitattypen

Natura 2000-gebieden zijn geselecteerd op grond van het voorkomen van soorten en habitattypen die vanuit Europees oogpunt bescherming nodig hebben. Om ook de effecten op habitattypen inzichtelijk te maken is er voor twee bedrijven, die het meest bijdroegen aan de stikstofdepositie, inzichtelijk gemaakt wat de effecten op de habitattypen zijn.

Voor het eerste specifieke bedrijf is de berekende depositie in 2015 ten gevolge van de emissie van de illegaal gehouden dieren 8,13 mol/ha op het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse Bos, 4,26 mol/ha voor Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen en 2,73 mol/ha voor Natura 2000-gebied Langstraat. Voor de hoogste bijdrage op drie stikstofgevoelig habitattypen in deze gebieden, zie Tabel 3.7.

Voor het tweede specifieke bedrijf is de hoogst berekende depositie in 2016 ten gevolge van de emissie van de illegaal gehouden dieren 22,22 mol/ha op het Natura 2000-gebied de Veluwe, 0,09 mol/ha voor Natura 2000-gebied het Binnenveld en 0,09 mol/ha voor Natura 2000-gebied Rijntakken. De Veluwe is een groot gebied, naast de in tabel 3.7 genoemde habitattypen zijn er nog 9 habitattypen waar de stikstofdepositie boven 1 mol is. Voor de hoogste bijdrage op drie stikstofgevoelig habitattypen in deze gebieden, zie Tabel 3.8.

De resultaten van de berekeningen naar de ecologische effecten van mestfraude maken duidelijk dat het voor de bescherming van stikstofgevoelige natuur niet alleen van belang is om kritisch te kijken naar de vergunningverlening van nieuwe stikstof-emitterende activiteiten, maar ook of voor uitstoot betaald is (bijvoorbeeld voor aanschaf/lease productierechten) en of bestaande stikstof-emitterende activiteiten aan de vergunning voorwaarden voldoen.

Tabel 3.7 De hoogst berekende stikstofdepositie van een specifiek bedrijf op stikstofgevoelige habitattypen.

Natura2000-gebied	Habitattype	Stikstofdepositie mol ha ⁻¹ jaar ¹
Ulvenhoutse Bos	Eiken-haagbeukenbossen (hogere zandgronden)	8,13
	Vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen)	8,13
	Beuken-eikenbossen met hulst	7,82
Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen	Oude eikenbossen,	4,26
	Stuifzandheiden met struikhei	2,93
	Zandverstuivingen	2,86
Langstraat	Kranswierwateren, op hogere zandgronden	2,73
	Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden)	2,56
	Blauwgraslanden	2,04

Tabel 3.8 De hoogste berekende stikstofdepositie van een specifiek bedrijf op stikstofgevoelige habitattypen.

Natura2000-gebied	Habitattype	Stikstofdepositie mol ha ⁻¹ jaar ¹
Veluwe	Bos van arme zandgronden	22,22
	Bos van arme zandgronden	8,64
	Droog struisgrasland	3,00
	+ 9 habitattypen	> 1
Binnenveld	Overgangs- en trilvenen (trilvenen)	0,09
	Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden)	2,93
	Blauwgraslanden	0,07
Rijntakken	Droge hardhout ooibossen	0,09
	Dotterbloemgrasland van veen en klei	0,09
	Nat, matig voedselrijk grasland	0,08

Ecologische effecten overschrijding vergunde ammoniakemissie

Bij de controles op de vergunningen in het kader van de Wet natuurbescherming wordt een doorrekening gemaakt van het effect in depositie, gerelateerd aan de ammoniakuitstoot. Een overschrijding van de vergunde situatie kan gerelateerd zijn aan het houden van meer dieren of niet aanwezige-/juist werkende emissiearme stalsystemen. In een paar procent van de controles door Brabantse Omgevingsdiensten is dit het geval. Deze overtredingen kunnen in die gevallen fors zijn en ook jaren duren.

Ecologische effecten van fraude rondom de toepassing van mest

Om onder andere de schadelijke gevolgen van de uitspoeling van nitraat en fosfaat naar grond- en oppervlaktewater te beperken is het gebruik van mest op landbouwgrond gereguleerd (zie paragraaf 3.5.1). Het CBS berekent jaarlijks in welke mate de wettelijke plaatsingsruimte voor dierlijke mest in de praktijk is benut. Wanneer deze benutting van de plaatsingsruimte hoger dan 100 procent is geweest, wordt gesproken over overbenutting.

Uit de CBS-cijfers blijkt dat gedurende meerdere jaren in een aantal landbouwgebieden, vooral in Zuid-Nederland, deze berekende benutting van de plaatsingsruimte hoger dan 100 procent is geweest.

Als de wettelijke plaatsingsruimte inderdaad is overschreden, dan zal de effectiviteit van het gevoerde meststoffenbeleid lager zijn dan vooraf is ingeschat. Dit zou dan ook één van de verklarende factoren kunnen zijn voor de gemeten overschrijding van het nitraatdoel van 50 milligram per liter voor het bovenste grondwater, zoals vastgelegd in de Europese Nitraatrichtlijn (Sluis van der, 2017). Meer specifiek voor het zuidelijk zandgebied geeft de analyse van Van der Sluis (2017) aan dat een aanzienlijk deel van de overschrijding van de nitraatdoelstelling in dat gebied, het gevolg kan zijn van overbenutting van de stikstofgebruiksnormen.

Wetenschappers hebben in het verleden mestfraude benoemd als een van de mogelijke verklaringen van tegenvallende resultaten van het mestbeleid. Zo wordt in de Evaluatie van de Meststoffenwet 2016 aangegeven dat er aanwijzingen zijn dat een deel van de berekende over-benutting in het zuidelijk zandgebied mogelijk het gevolg is van mestfraude, ofwel de moedwillige bemesting boven de wettelijk vastgelegde gebruiksnormen (Sluis van der, 2017). Van der Sluis geeft aan dat een gedeelte van de berekende overbenutting verklaard zou kunnen worden door onzekerheden over bijvoorbeeld exacte dieraantallen in een gebied. Maar dat er een bandbreedte van het niet verklaarbare deel van de berekende overbenutting overblijft waar fraude een mogelijke verklaring voor zou kunnen zijn: voor fosfaat ligt de bandbreedte van het niet verklaarbare deel van de berekende overbenutting tussen de 8% en 29%, voor stikstof tussen de 4% en 28%. Op het moment van verschijnen van deze analyse kon van der Sluis deze data niet koppelen aan data over fraude.

In dit onderzoek is geprobeerd deze koppeling wel te maken. Hieruit blijkt dat het ook na strafrechtelijk onderzoek vaak onduidelijk is waar illegale mest uiteindelijk terecht is gekomen (illegaal uitgereden op eigen perceel, elders illegaal uitgereden, illegaal verwerkt, etc.). Het maakt wel duidelijk dat fraude kan leiden tot een papieren werkelijkheid van de benuttingsgraad die niet aansluit op de praktijk; de NVWA en de politie zien namelijk in vrijwel alle strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met de aan- en afvoer van mest, het valselijk opmaken van vervoersbewijzen dierlijke meststoffen

terugkomen. Het CBS gaat bij de berekening van de benuttingsgraad in principe uit van correcte vervoersbewijzen dierlijke meststoffen, maar past wel enkele correcties toe op de samenstelling van geëxporteerde vaste mestsoorten en geëxporteerde dikke fracties van gescheiden mest (Bruggen van, et al., 2021). Door fraude krijgt het CBS dus onjuiste data aangeleverd voor de berekening van de benuttingsgraad.

Zo vindt fraude onder andere plaats door mest op papier af te voeren, terwijl er in werkelijkheid geen transport plaatsvindt (zie paragraaf 3.5.2, Tabel 3.5); zogenaemde 'fictieve transporten'. Wanneer de mest op het eigen perceel illegaal wordt uitgereden, zal fraude met 'fictieve transporten' ertoe leiden dat de benutting van de plaatsingsruimte in de gemeente van de veehouder in werkelijkheid hoger ligt dan berekend. Het CBS gaat er dan op basis van de vervoersbewijzen dierlijke meststoffen van uit dat de mest het gebied verlaat, terwijl de mest in werkelijkheid in het gebied blijft. Dit betekent dat de illegale mest uit deze strafrechtelijke onderzoeken niet inbegrepen is in de berekende overbenutting waardoor de berekende overbenutting feitelijk een onderschatting is.

Fraude vindt ook plaats door mest fictief af te voeren naar het buitenland, terwijl het in werkelijkheid wordt afgeleverd in Nederland. Indien de mest vervolgens illegaal wordt uitgereden, leidt dit in principe ook tot een onderschatting van de berekende benutting van de plaatsingsruimte in het betreffende gebied. Een andere aanwijzing hiervoor, naast de strafrechtelijke onderzoeken, is dat een paar jaar terug bleek dat circa een op de drie Nederlandse mesttransporten naar de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen niet in orde is.⁸⁰

Daarnaast wordt niet alleen gefraudeerd met de afleverlocaties (afnemer en los- en laadplaats) op de vervoersbewijzen, maar fraude vindt ook plaats door het valselijk opmaken van de gehalten aan fosfaat en stikstof op het VDM. Dit vindt zowel in het belang van de mestproducent (hoge gehalten fosfaat en stikstof afvoeren) als in het belang van de mestafnemer (lage gehalten fosfaat en stikstof afnemen) plaats. Dit leidt in principe tot

80 <https://www.pigbusiness.nl/artikel/142748-aan-1-3-nederlandse-mesttransporten-naar-duitsland-zit-een-luchtje>

een onderschatting van de berekende benutting van de plaatsingsruimte. Dan wel in het gebied van een frauderende mestproducent (minder fosfaat afgevoerd dan volgens de vervoersbewijzen wordt gesuggereerd), dan wel in het gebied van een frauderende mestafnemer (meer fosfaat afgenomen dan volgens de vervoersbewijzen wordt gesuggereerd).

De prikkel om te frauderen zal in gebieden/regio's met een mestoverschot het grootst zijn. Door fraude kunnen intensieve veehouderij bedrijven met een mestoverschot kosten voor mestafzet en mestverwerking besparen (en de mestboekhouding kloppend maken). Juist in gebieden met een mestoverschot zal de berekende overbenutting van stikstof en fosfaat daarom vermoedelijk een onderschatting zijn.

Ecologische effecten fraude met mestbewerking

Fraude vindt onder andere plaats door het verhandelen van afvalstoffen die niet geschikt en goedgekeurd zijn als covergistingsmateriaal. Dit resulteert uiteindelijk in digestaat dat als meststof wordt gebruikt of verhandeld, terwijl het niet aan de eisen voldoet. Door het gebruik van dit digestaat op het land kunnen milieubelastende stoffen op landbouwgrond terecht komen (Commissie Deskundigen Meststoffenwet, 2015).

3.6.2 Gevolgen voor de overheid

Fraude is ondermijnd voor het stelsel om de natuur en waterkwaliteit te beschermen. En daarmee ook het gezag van de overheid. Door fraude ontstaan fictieve meststromen op papier en fysieke meststromen waardoor controle en registratie van alle meststromen niet meer mogelijk is. Dit heeft op basis van de strafrechtelijke onderzoeken die voor dit onderzoek zijn geanalyseerd al geresulteerd in een vermoedelijke hoeveelheid niet of op een onjuiste manier verantwoorde mest over de jaren 2003 t/m 2019 van minimaal 185 miljoen kg. Doordat het monitoringssysteem wordt ondermijnd, kan de overheid de effectiviteit van het mestbeleid niet goed monitoren.

Met de bestrijding van mestfraude zijn bovendien enorme kosten gemoeid aan inzet van de NVWA(-IOD), de Nationale Politie, RVO, nl en het Functioneel Parket. In een recent verschenen artikel wordt gesproken over jaarlijks tientallen miljoenen euro's.⁸¹

3.6.3 Gevolgen voor de economie

In paragraaf 3.5 is al benoemd dat de hoge kosten om mest volgens de regels te verwerken in combinatie met de lage pakkans een sterke financiële prikkel geeft om te frauderen. Uit de strafrechtelijke onderzoeken die voor dit onderzoek zijn geanalyseerd, blijkt dat overtreders voor ruim 36 miljoen euro aan (berekend) wederrechtelijk verkregen voordeel hebben behaald. Hiervan is ongeveer 22,5 miljoen euro berekend in twee grote strafrechtelijke onderzoeken. In één van deze zaken is een schikking getroffen van 200.000 euro.

Mestfraude resulteert daardoor ook in oneerlijke concurrentie. Veehouders die investeren in de verplichte productierechten en fosfaatrechten maken meer kosten en kunnen wellicht minder dieren houden dan veehouders die de rechten overschrijden. Dit levert de overtreder niet alleen kostenbesparing op de rechten op, maar ook een hogere opbrengst doordat ze meer vlees, eieren of melk kunnen produceren. Ook bij de mestverwerking heeft illegaliteit gevolgen, de legale mestverwerkers moeten het prijstechnisch opnemen tegen de illegale mestverwerkers die hun werkzaamheden wellicht voor gunstige prijzen kunnen aanbieden.

Tot slot wordt gefraudeerd met (aanvragen voor) subsidies of de systemen waarvoor subsidies zijn verkregen, zoals covergisters, waardoor sprake is van oneigenlijk gebruik van overheidsgelden.

3.7 Verwachtingen voor de komende jaren

3.7.1 Voor realisatie milieudoelstellingen is aandacht voor fraude van belang

Door zorgen om klimaatverandering en verlies aan biodiversiteit is er momenteel veel maatschappelijke en politieke belangstelling voor de realisatie van lange termijn milieudoelstellingen. Dit vraagt ook om aandacht voor fraude. In paragraaf 3.4 is de structurele aanpak van de stikstofproblematiek al benoemd. Door fraude bestaat het risico dat de verlaging van de stikstofdepositie wel op papier of in digitale systemen plaatsvindt, maar dat de vervuiling niet werkelijk wordt teruggedrongen. Vergelijkbare handelswijzen zoals die nu al naar voren komen in strafrechtelijke onderzoeken, kunnen in de toekomst ook bijdragen aan een fictieve papieren werkelijkheid en een daadwerkelijke fysieke werkelijkheid.

In het verleden is ook door andere sectoren creatief omgegaan met milieuwetgeving waarvan achteraf het ondermijnende effect op de bescherming van het milieu werd erkend. Zo was het al jaren bij de Nederlandse en Europese overheid bekend dat dieselmotoren tijdens een testrit beter presteren dan op de weg (Weiss, 2011). Dit werd op dat moment (nog) niet als fraude gezien. De modellen die de luchtkwaliteit voorspellen werden hier ook niet op aangepast en strengere milieueisen bleven uit. Totdat de International Council on Clean Transportation in een studie er achter kwam dat de auto's in de praktijk slecht presteerden en dat sjoemelsoftware was ingebouwd⁸²; de eigenaren van Volkswagen werden strafrechtelijk vervolgd en de kranten stonden vol over dieselgate. Het strafrechtelijk onderzoek heeft criminaliserend gewerkt voor de praktijk van minimaliseren van de uitstoot tijdens testritten. Dieselgate heeft er aan bijgedragen dat er politiek draagvlak kwam voor strengere milieueisen voor dieselauto's.

Om doelstellingen te realiseren, zowel in de aanpak van de stikstofcrisis, maar bijvoorbeeld ook in de transitie naar een duurzame landbouw, worden vanuit de overheid investeringen en subsidies

aangekondigd. Hier zit een risico voor het oneigenlijk gebruik van milieusubsidiegelden door bedrijven (zie ook paragraaf 3.5.1).

3.7.2 Innovaties in handhaving

Tot slot wordt naar verwachting de komende jaren verder ingezet op versterking van de handhaving. Een voorbeeld is het invoeren van het real-time indienen van VDM gegevens. Real-time controles verbeteren de kwaliteit van de gegevens en geven minder gelegenheid voor fraude doordat de gegevens van het transport bekend zijn voordat het transport de weg op gaat. Daarnaast wordt ingezet op slimme innovatieve ontwikkelingen, zoals Near Infrared Spectroscopy en datascience. Vanaf januari 2022 start een pilot met NIRS-metingen op drijfmestwagens. Zowel steekproefsgewijs als ook APK-gewijs wordt met behulp van een mobiele testwagen de drijfmest van een reeds geladen (en met NIRS gemeten) vracht overgepompt, gehomogeniseerd en fysiek bemonsterd. Daarna vindt analyse van het monster plaats. Via datascience wil de NVWA op basis van publieke databronnen, (netwerk)analyses, trends en ontwikkelingen risicogebaseerd uitkomen bij bedrijven die voor inspectie in aanmerking komen. Deze technische innovaties zullen er naar verwachting aan bijdragen dat de regelgeving beter wordt nageleefd, maar technologische innovatie zal mestfraude niet uitbannen. Het is van belang om ook naar de onderliggende oorzaken van mestfraude te kijken en de fraudeprikkel te verlagen. Anders worden er toch weer nieuwe manieren gevonden om illegaal van het mestoverschot af te komen.

3.8 Samenvatting, conclusies, discussie en aanbevelingen

Samenvattend:

- Het is voor het eerst dat er een landelijke inventarisatie is gedaan naar strafrechtelijke onderzoeken van verschillende opsporingsdiensten naar mestfraude. Uit deze analyse blijkt dat de hele keten gevoelig is voor het plegen van mestfraude. De hoge kosten

81 Geraadpleegd 28 mei 2021, van [De stinkende achterkant van vleesfabriek Nederland - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek \(ftm.nl\)](#)

82 Geraadpleegd 28 mei 2021, van [Real-world exhaust emissions from modern diesel cars | International Council on Clean Transportation \(theicct.org\)](#)

- om mest volgens de regels te verwerken in combinatie met de lage pakkans geeft een sterke financiële prikkel om te frauderen.
- Op basis van deze landelijke inventarisatie van gedetecteerde mestfraude is geen inschatting te maken van de werkelijke omvang van mestfraude in Nederland; ten eerste worden strafrechtelijke onderzoeken afgebakend vanuit capaciteitsoverwegingen; de onderzoeken richten zich meer op het aantonen van valsheid in geschrift dan het in kaart brengen van de hoeveelheid mest waarmee is gefraudeerd. Ten tweede weet je niet wat je mist (dark figure criminaliteit).
- Door de gedetecteerde omvang van de mestfraude in perspectief te plaatsen met het aantal inspecties en de omvang van de mestproductie in Nederland wordt inzichtelijk dat verdere intensivering van de handhavingsactiviteiten alleen onvoldoende is om mestfraude te voorkomen.
- De fraude die wel is gedetecteerd gaat in een aantal gevallen om serieuze hoeveelheden en laat zien dat de mestfraude ondermijnd is voor het stelsel om natuur en milieu te beschermen (zie samenvatting in getallen en paragraaf 3.5.2).
- In het geval van 'fictieve mesttransporten' gaat het CBS er op basis van de vervoersbewijzen dierlijke meststoffen van uit dat de mest het gebied verlaat, terwijl de mest in werkelijkheid in het gebied blijft. Dit betekent dat de illegale mest uit deze strafrechtelijke onderzoeken niet inbegrepen is in de berekende overbenutting waardoor de berekende overbenutting feitelijk een onderschatting is.
- De prikkel om te frauderen zal in gebieden met een mestoverschot het grootst zijn. Door fraude kunnen intensieve bedrijven met een mestoverschot kosten voor mestafzet besparen. Juist in gebieden met een mestoverschot zal de berekende overbenutting van stikstof en fosfaat daarom vermoedelijk een onderschatting zijn.
- In samenwerking met kennisinstellingen is geprobeerd de ecologische effecten van mestfraude inzichtelijk te maken. Het kwantificeren van de ecologische effecten bleek alleen mogelijk voor een specifieke fraudevorm, het houden van dieren zonder daar productierechten voor te hebben.

- De bijdrage van de overschrijding van productierechten op een beperkt aantal risicogericht gecontroleerde bedrijven op de stikstofdepositie is met 5,8 mol/ha/jaar het grootst op het Ulvenhoutse Bos, en daarmee vergelijkbaar met het effect van de snelheidsverlaging, die in dat gebied ook de landelijk grootste reductie van 6 mol/ha/jaar oplevert. Hierbij is alleen gekeken naar de extra ammoniakuitstoot uit de stal op basis van de illegaal gehouden dieren.
- De resultaten van de berekeningen naar de ecologische effecten van mestfraude maken duidelijk dat het voor de bescherming van stikstofgevoelige natuur niet alleen van belang is om kritisch te kijken naar de vergunningverlening van nieuwe stikstof-emitterende activiteiten, maar ook of voor uitstoot betaald is (bijvoorbeeld voor aanschaf/lease productierechten) en of bestaande stikstof-emitterende activiteiten aan de vergunning voorwaarden voldoen.
- Dat de ecologische effecten van de fraude met aan- en afvoer van mest niet bepaald kan worden op basis van de onderzochte strafrechtelijke onderzoeken betekent niet dat deze effecten niet optreden of minder ernstig zijn dan de effecten van illegaal gehouden dieren die wel bepaald en gekwantificeerd kon worden.

Samenvatting in getallen:

Cijfers over gedetecteerde mestfraude:

- Op basis van de strafrechtelijke onderzoeken naar overschrijding productierechten waarin een rechterlijke uitspraak of afdoening door het OM heeft plaatsgevonden, zijn op jaarbasis overschrijdingen geconstateerd tussen de 80.000 en 1,2 miljoen pluimvee-eenheden (bij 5 – 57 bedrijven) en tussen de 488 en 6.590 varkens-eenheden (bij 2 – 24 bedrijven). De geconstateerde overschrijdingen zijn afhankelijk van het aantal inspecties en de beschikbare data per jaar voor deze analyse. In totaal is in deze onderzoeken voor ruim 7,1 miljoen euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel berekend.
- In het kader van de Tijdelijke Regeling fosfaatreductieplan 2017 zijn circa 3.000 te veel gehouden runderen geconstateerd bij 125 bedrijven.
- Op basis van de strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met de aan- en afvoer van mest waarin uitspraak is gedaan door de rechter, blijkt in ieder

- geval ruim 1.235 ton mest in werkelijkheid niet te zijn vervoerd of te zijn vervoerd naar een andere afleverlocatie (in plaats van te zijn geëxporteerd naar het buitenland).
- Op basis van processen-verbaal die zijn ingeleverd bij het Functioneel Parket, maar nog niet op alle onderdelen zijn getoetst door de rechter, is de vermoedelijke hoeveelheid niet of op een onjuiste manier verantwoorde mest over de jaren 2003 t/m 2019 minimaal 185 miljoen kg.

De ecologische effecten konden alleen gekwantificeerd worden voor overschrijding dierrechten:

- Het gemiddelde effect van de gecumuleerde overschrijding van de productierechten van 57 bedrijven was voor 21 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden groter dan 1 mol/ha/jaar. De ecologische effecten door de overschrijding productierechten blijken het hoogst op het Natura 2000-gebied Ulvenhoutse bos (5,8 mol/ha/jaar). Daarna volgen Sarven en de Banen (5,7 mol/ha/jaar), de Groote Peel (3,6 mol/ha/jaar), Kempenland West (3,0 mol/ha/jaar) en de Veluwe (2,3 mol/ha/jaar). Deze waarden zijn niet alleen afhankelijk van de mate van overschrijding van de productierechten, maar ook van het aantal inspecties en de beschikbare data per jaar voor deze analyse.
- Voor één specifiek bedrijf is de hoogst berekende stikstofdepositie in 2016 ten gevolge van de emissie van op basis van de meststoffenwet illegaal gehouden dieren 22,22 mol/ha op het Natura 2000-gebied de Veluwe.

3.8.1 Kijken vanuit de benadeelde partij – het inzichtelijk maken van de ecologische effecten

In dit onderzoek is gekeken wat de effecten van mestfraude zijn op de benadeelde partij van milieucriminaliteit, in dit geval de natuur en het milieu. Hiervoor is geprobeerd de ecologische effecten van mestfraude in beeld te brengen. Dit blijkt alleen in specifieke situaties mogelijk. Toch is deze benadering waardevol: Het legt de nadruk op het doel van mestregelgeving, het beschermen van natuur en milieu.

Aanbeveling

- Verbreed deze benadering, het bekijken vanuit de benadeelde partij, waar mogelijk ook naar andere vormen van milieucriminaliteit en naar andere sectoren. En bepaal waar dit kan de ecologische effecten van milieudelicten en besteed hier in publicatie over een strafzaak aandacht aan. Mogelijk kunnen ondernemers door deze inzichten worden gemotiveerd, of door maatschappelijke druk van buitenaf, om de schadelijke effecten van hun onderneming te beperken.
- Aanbevolen wordt om een landelijke registratie bij te houden van controleresultaten van onder andere Omgevingsdiensten waaruit af te leiden valt voor welke periode er een ammoniakoverschrijding vanuit een inrichting plaatsvond. Ook wordt aanbevolen deze ammoniakoverschrijdingen in de toekomst waar mogelijk strafrechtelijk op te gaan pakken. Aanvullend zou dan door cumulatie de daadwerkelijke effectbepaling en outcome kunnen worden bepaald.

3.8.2 Ecologische effecten van - o.b.v. Meststoffenwet - illegaal gehouden dieren

Het blijkt mogelijk om aan te geven wat de bijdrage van de - op basis van de Meststoffenwet - illegaal gehouden dieren is op de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Hierbij wordt alleen gekeken naar de extra ammoniakuitstoot uit de stal door deze illegaal gehouden dieren. De effecten van de extra ammoniakuitstoot als de mest de stal verlaten heeft, zijn niet meegenomen in de berekening. De bijdrage van de (op een beperkt aantal gecontroleerde bedrijven) illegaal gehouden dieren op de stikstofdepositie op het Ulvenhoutse Bos is vergelijkbaar met het effect van de snelheidsverlaging in dat gebied.

Aanbeveling

- De resultaten van de berekeningen naar de ecologische effecten van mestfraude maken duidelijk dat het voor de bescherming van stikstofgevoelige natuur niet alleen van belang is om kritisch te kijken naar de vergunningverlening van nieuwe stikstof-emitterende activiteiten, maar ook of voor uitstoot betaald is (bijvoorbeeld voor aanschaf/lease productierechten) en of bestaande stikstof-emitterende activiteiten aan de vergunning voorwaarden voldoen.
- Om inzicht te krijgen in het nalevingsniveau van bestaande stikstof-emitterende activiteiten (zoals voldoen aan dierproductierechtenstelsel) en om de kwaliteit van de risicoanalyses te kunnen controleren is het van belang om ook voldoende a-select te controleren en zogenaamde naleefmonitors uit te voeren. Voor productierechten varkens wordt in 2020/2021 een nalevingsbeeld uitgevoerd.

3.8.3 Fraude met aanvoer en afvoer van mest

In de Evaluatie van de Meststoffenwet 2016 wordt aangegeven dat er aanwijzingen zijn dat een deel van de berekende over-benutting in het zuidelijk zandgebied mogelijk het gevolg is van mestfraude, ofwel de moedwillige bemesting boven de wettelijk vastgelegde gebruiksnormen. Op het moment van verschijnen van deze analyses konden de onderzoekers de data niet koppelen aan data over fraude. In dit onderzoek is geprobeerd deze koppeling wel te maken. Hieruit blijkt dat het ook na strafrechtelijk onderzoek vaak onduidelijk is waar illegale mest uiteindelijk terecht is gekomen. Wel zien de NVWA en de politie in vrijwel alle strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met de aan- en afvoer van mest, het valselijk opmaken van vervoersbewijzen dierlijke meststoffen terugkomen.

Door fraude krijgt het CBS onjuiste data aangeleverd voor de berekening van de benuttingsgraad. Zo gaat in het geval van 'fictieve mesttransporten', het CBS er op basis van de vervoersbewijzen dierlijke meststoffen van uit dat de mest het gebied verlaat, terwijl de mest in werkelijkheid in het gebied blijft. Dit betekent dat de illegale mest uit deze strafrechtelijke onderzoeken niet inbegrepen is in de berekende overbenutting waardoor de berekende overbenutting feitelijk een onderschatting is. De prikkel om te frauderen zal in gebieden/regio's met een mestoverschot het grootst zijn. Door fraude

kunnen intensieve bedrijven met een mestoverschot kosten voor mestafzet besparen. Juist in gebieden met een mestoverschot zal de berekende overbenutting van stikstof en fosfaat daarom vermoedelijk een onderschatting zijn

Aanbeveling

- Aanbevolen wordt om in toekomstige opsporingsonderzoeken waar mogelijk niet alleen te focussen op de valsheid in geschrift, maar waar mogelijk ook te volgen op welke locatie de niet verantwoorde mest terecht komt. Zo kan ook de ecologische schade door mestfraude in kaart worden gebracht.
- Verder wordt aanbevolen om waar mogelijk bij de berekening van over-benutting rekening te houden met de realiteit dat er verschillen kunnen bestaan tussen 'werkelijke' en 'papier' meststromen. Het vervalsen van vervoersbewijzen dierlijke meststoffen is een modus operandi die veelvuldig wordt aangetroffen in opsporingsonderzoeken.
- Probeer mestfraude niet alleen te bestrijden door de handhaving te intensiveren, maar heb ook aandacht voor de onderliggende oorzaken van mestfraude.

Literatuur

BIJ12. (2021). Handreiking Voortoets Stikstof.

Bruggen van, C., & Gosseling, M. (2020). *Dierlijke mest en mineralen 2019*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bruggen van, C., Bannink, A., Groenestein, C., Huijsmans, J., Lagerwerf, L., Luesink, H., Zee van der, T. (2021). *Emissies naar lucht uit de landbouw berekend met NEMA voor 1990-2019*. Wageningen: Wageningen University & Research.

Commissie Deskundigen Meststoffenwet. (2015). *Nut en risico's van covergisting*. Syntheserapport. WUR.

Gies, E. K. (2019). *Inzichten stikstofdepositie op de natuur*. Wageningen University & Research.

Grinsven van, H., & Bleeker, A. (2017). *Evaluatie Meststoffenwet 2016: Syntheserapport*. Den Haag: PBL.

Lissenberg, E. (2001). Het meten van criminaliteit. In E. Lissenberg, S. Ruller van, & R. Swaaningen van, *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*. (pp. 65-66).

Ministerie van LNV. (2018). *Versterkte Handhavingsstrategie Mest*. Rijksoverheid.

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2019). *Onafhankelijke monsternamen. Inspectieresultaten mest 2018*.

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2020). *Dierrechten Inspectieresultaten 2019*. NVWA.

NVWA. (2019). *Onafhankelijke monsternamen. Inspectieresultaten mest 2018*. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

NVWA. (2020). *Dierrechten Inspectieresultaten 2019*. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

Paul, H. (2021). *Stikstofruimte voor de toekomst. Langetermijnverkenning stikstofproblematiek: doel, integratie en regie*. Den Haag: ABDTOPConsult.

Rechtbank Oost-Brabant. (2019, 07 25). *ECLI:NL:RBOBR:2019:4400*. Opgehaald van [Rechtspraak.nl: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOBR:2019:4400](https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOBR:2019:4400)

Sluis van der, S. v. (2017). *Overbenutting van de plaatsingsruimte van dierlijke mest in het zuidelijk veehouderijgebied*. Planbureau voor de Leefomgeving.

Weiss, M. B. (2011). *Analyzing on-road emissions of light-duty vehicles with Portable Emission Measurement Systems (PEMS)*. Joint Research Centre – Institute for Environment and Sustainability. Luxembourg: European Commission

Willems, J., & Grinsven, H. v. (2011). *Afschaffen van productierechten in de veehouderij in 2015: gevolgen voor veehouderij en leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

4

4 Goudmijn voor criminelen: de handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen

NVWA-IOD

Gewasbeschermingsmiddelen⁸³ beschermen planten of plantaardige producten tegen insecten, schimmels en andere schadelijke organismen. Ze kunnen ook de groei beïnvloeden, plantaardige producten conserveren, ongewenste planten of delen daarvan vernietigen en ongewenste groei van planten voorkomen of beperken.⁸⁴ Gewasbeschermingsmiddelen worden in verband gebracht met risico's voor mens (Gezondheidsraad, 2020), dier en milieu (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019). Daarom mogen alleen middelen worden gebruikt waarvan is vastgesteld dat ze veilig gebruikt kunnen worden.⁸⁵ Illegale gewasbeschermingsmiddelen hebben dit traject niet doorlopen en kunnen daardoor een risico vormen voor de gezondheid van mens en dier en milieuschade veroorzaken. De handel in illegale middelen is lucratief voor criminelen: de pakkans en de straffen zijn laag en de winstmarges kunnen oplopen tot meer dan 500% (De Rijck & Van den Bogart, 2020).

4.1 Beschrijving van de context en omvang

4.1.1 Context

Het is in Nederland alleen toegestaan om gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken die zijn toegelaten. Dat betekent dat de gewasbeschermingsmiddelen grondig zijn beoordeeld door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). Het Ctgb beoordeelt de werking en de risico's voor mens, dier en milieu. Bij afgifte van een toelating krijgt het middel een toelatingsnummer en is een wettelijk gebruiksvorschrift opgenomen waarin onder meer wordt aangegeven bij welke gewassen het middel gebruikt mag worden.

Omvang legaal gebruik

In de EU wordt er jaarlijks voor zo'n 380 miljoen kilogram (380.000 ton) aan toegelaten gewasbeschermingsmiddelen verkocht.⁸⁶ Hier is ruim 10 miljard euro mee gemoeid.⁸⁷ Bijna 2,5% van de afzet vindt in Nederland plaats: in 2019 was dit 9,3 miljoen kilogram (9.300 ton) gewasbeschermingsmiddel.⁸⁸ Het meest middelen intensieve gewas in Nederland is de lelie: per hectare lelies is in 2016 125 kilogram chemische bestrijdingsmiddelen gebruikt, waarvan 93 kilogram minerale olie. Bij de teelt van appels,

83 De term pesticiden wordt ook gebruikt in relatie tot gewasbeschermingsmiddelen. Pesticiden is de verzamelnaam voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Dit zijn beide preparaten die bedoeld zijn om schadelijke organismen te vernietigen of te verjagen. Biociden worden onder meer gebruikt ter bestrijding van ongedierte en bacteriën (desinfecteermiddelen). Biociden worden in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.

84 Geraadpleegd op 2 april 2021, van <https://www.ctgb.nl/onderwerpen/gewasbeschermingsmiddel>

85 Geraadpleegd op 27 mei 2021, van <https://www.ctgb.nl/>

86 Geraadpleegd op 5 maart 2021, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/13/verkoop-gewasbeschermingsmiddelen-afgenomen-in-2018>

87 Geraadpleegd op 26 maart 2021, van Article: Global crop protection market down 1% in 2019 | IHS Markit

88 Geraadpleegd op 8 april 2021, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/13/iets-minder-gewasbeschermingsmiddelen-verkocht-in-2019>

peren, bloemen onder glas, tulpen, overige bloembollen en pootaardappelen lag het gebruik over alle middelen tussen 20 kilogram en 35 kilogram actieve stof per hectare. Bij de overige gewassen is dit gebruik lager.⁸⁹

Gebruik neemt al jaren af

Sinds 1990 is de afzet van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen in Nederland gehalveerd (Planbureau voor de Leefomgeving, 2020). Dit is volgens het PBL onder meer bereikt door technische oplossingen zoals emissiearme spuitdoppen. Sinds 2010 is de afname van de afzet van chemische gewasbeschermingsmiddelen gestagneerd (Planbureau voor de Leefomgeving, 2020). Inmiddels zijn er op wereldwijd, Europees en nationaal niveau diverse afspraken gemaakt om het gebruik verder terug te dringen (zie par. 4.5.1).

4.1.2 Illegale middelen

Wanneer in Nederland een gewasbeschermingsmiddel wordt gebruikt wat geen geldig Nederlands toelatingsnummer heeft, dan gaat het om een illegaal middel. Er zijn globaal gezien drie categorieën illegale gewasbeschermingsmiddelen:

1. Verboden gewasbeschermingsmiddelen: dit zijn middelen die voorheen wel waren toegelaten maar inmiddels niet meer. Van verboden middelen zijn soms nog grote partijen in omloop.
2. Niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen: middelen die nooit ter beoordeling in Nederland zijn aangeboden, maar die bijvoorbeeld wel zijn toegelaten in andere EU-lidstaten of die niet in de EU zijn toegelaten maar wel op een ander continent.
3. Middelen die zijn nagemaakt ('counterfeit').

Een vierde vorm van illegaliteit heeft niets te maken met illegale middelen, maar behelst het illegaal gebruik van legale (toegelaten) middelen. Bijvoorbeeld wanneer een teler een toegelaten middel gebruikt op een gewas waar het niet voor is bedoeld (oftewel waarvoor de toelating niet is afgegeven). Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde 'kleine teelten-problematiek'. Het komt voor dat fabrikanten van gewasbeschermingsmiddelen niet willen investeren in een kostbare toelatingsaanvraag voor een bepaalde toepassing in een bepaalde kleine

teelt omdat de 'return on investment' te laag is. In de praktijk betekent dit dat een middel in een grote teelt wel legaal gebruikt kan worden en in een kleine teelt niet omdat hiervoor geen toelating voor is aangevraagd. De focus van dit hoofdstuk ligt op de illegale middelen en niet op het illegaal gebruik van legale middelen.

4.1.3 Vraag naar illegale middelen

Sommige telers gebruiken illegale middelen omdat ze de beschikbare legale middelen niet altijd als toereikend ervaren of omdat voor sommige plagen geen legale middelen beschikbaar (meer) zijn.⁹⁰ Een sector waarin veel illegale middelen worden gebruikt, is de sierteelt onder glas. In 2019 is in deze sector de regelnaleving gedaald naar 63%. Geïnspecteerde telers gebruiken stoffen die niet in Nederland zijn toegelaten, en soms ook niet in de EU. Ook worden middelen toegepast die niet in de bedekte sierteelt zijn toegelaten, of worden middelen niet volgens gebruiksvoorschrift toegepast (NVWA, 2020).

Een ander motief voor het gebruik van illegale middelen is geld. Illegale middelen kunnen in sommige gevallen goedkoper worden aangeboden omdat de producent bijvoorbeeld niet heeft geïnvesteerd in jarenlang onderzoek (research and development). Met name namaakmiddelen kunnen goedkoper worden aangeboden.

NVWA neemt grote hoeveelheid illegale gewasbeschermingsmiddelen in beslag

Inspecteurs en rechercheurs van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) hebben op vrijdag 16 april 2021 ruim 2.000 kilo illegale gewasbeschermingsmiddelen in beslag genomen. Ze troffen de middelen aan bij de doorzoeking van 4 locaties voor chrysanten- en fruitteelt in Gelderland. De eigenaar van deze locaties is aangehouden op verdenking van het voorhanden hebben en gebruiken van niet toegelaten – en daardoor illegale – gewasbeschermingsmiddelen. Het strafrechtelijk onderzoek staat onder leiding van het Functioneel Parket.

Bij een reguliere inspectie trof de NVWA de verboden stof chloorpyrifos aan op bladeren van chrysanten van deze teler. Ook werd een klein aantal verpakkingen met illegale gewasbeschermingsmiddelen aangetroffen. Daarop startte de NVWA een strafrechtelijk onderzoek. Bij de doorzoeken op vrijdag 16 april vonden inspecteurs en rechercheurs naast middelen met chloorpyrifos nog enkele honderden verpakkingen met in totaal 43 andere illegale gewasbeschermingsmiddelen. Al deze middelen zijn in beslag genomen.⁹¹

4.1.4 Omvang illegale markt

Europol schatte in 2012 dat 10% van de wereldwijde gewasbeschermingsmiddelen markt bestaat uit illegale middelen.⁹² In 2015 bracht de Europese Commissie een rapport uit over de handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen in de EU. Volgens dit rapport is het marktaandeel illegale middelen in Europa 10% (Europese Commissie, 2015). De laatste schatting is afkomstig van de European Intellectual Property Organization (EUIPO). Volgens een rapport uit 2017 lopen de producenten jaarlijks 1,3 miljard euro mis door de illegale verkoop van namaak gewasbeschermingsmiddelen in de EU. Het marktaandeel van de illegale middelen in de EU is 13,8% (EUIPO, 2017). CropLife Europe, de belangenvereniging voor de gewasbeschermingsmiddelenindustrie, concludeert dat de handel in namaak- en illegale gewasbeschermingsmiddelen groeit in Europa.⁹³ CropLife stelt dat de verkoop van namaak gewasbeschermingsmiddelen geruisloos is uitgegroeid tot één van de lucratiefste en slechtst begrepen criminele activiteiten.⁹⁴ Europa is een voorkeursmarkt voor de illegale handel in pesticiden (UNEP, 2020). Er zijn geen cijfers beschikbaar over de omvang van de illegale markt in Nederland. Nederland is voor Europa een belangrijk importland van goederen waaronder (illegale) gewasbeschermingsmiddelen. De heersende hypothese

is dat Nederland vooral een doorvoerland van de (illegale) middelen is. De handel en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is in Nederland – in vergelijking met andere landen – zo goed gereguleerd dat het gebruik van illegale middelen een stuk lager zou liggen dan in andere landen.⁹⁵ Er zijn geen cijfers die deze hypothese onderbouwen: het is onbekend wat de omvang is van de illegale markt in Nederland. Volgens het United Nations Environment Programme (UNEP) zijn voor illegale handelaren andere markten makkelijker te veroveren, bijvoorbeeld in landen met opkomende- en transitie-economieën. Dit komt grotendeels door het wijdverbreide gebrek aan kennis over de risico's van het gebruik van illegale middelen en de lage levensstandaard in deze landen (UNEP, 2020). Op basis van indirecte aanwijzingen, zoals aangetroffen residuen in oppervlaktewater, kunnen ook geen uitspraken worden gedaan over de omvang van het gebruik van illegale middelen in Nederland. De focus van de metingen in het oppervlaktewater ligt namelijk vooral op het detecteren van overschrijdingen van toegelaten stoffen.⁹⁶

4.2 De keten

In deze paragraaf wordt een beeld van de keten geschetst. Dit is de keten van de legale handel in toegelaten gewasbeschermingsmiddelen.

4.2.1 Producenten

De gewasbeschermingsmiddelenketen kenmerkt zich door haar internationale karakter. Wereldwijd is er een aantal Research and Development bedrijven, dat grote hoeveelheden gewasbeschermingsmiddelen produceert, zoals Bayer, Syngenta en Dupont. Wereldwijd heeft een relatief klein aantal bedrijven een groot marktaandeel in handen. Dit komt door meerdere factoren zoals: de hoge onderzoekskosten, de relatief lage slagingskans van het ontwikkelen van een nieuw middel, de lange doorlooptijd die gemoeid is met het onderzoek, de ontwikkeling, de

89 Geraadpleegd op 20 april 2021, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/13/verkoop-gewasbeschermingsmiddelen-afgenomen-in-2018>

90 Communicatie NVWA afdeling Regie & Expertise

91 Geraadpleegd op 22 april 2021, van <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2021/04/21/nvwa-neemt-grote-hoeveelheid-illegale-gewasbeschermingsmiddelen-in-beslag>

92 Geraadpleegd op 26 maart 2021, van [Tackling the Illegal Pesticide Threat | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/press-releases/2021/03/26/tackling-the-illegal-pesticide-threat)

93 Geraadpleegd op 26 maart 2021, van [Illegal Pesticides - CropLife Europe](https://www.crop-life.europa.eu/press-releases/2021/03/26/illegal-pesticides)

94 Geraadpleegd op 26 maart 2021, van [Namaak gewasbeschermingsmiddelen gouden handel voor criminelen | Akkervijzer.nl - Nieuws en kennis voor de akkerbouwers](https://www.akkervijzer.nl/nieuws-en-kennis/voor-de-akkerbouwers)

95 Communicatie NVWA afdeling Regie & Expertise

96 Communicatie Rijkswaterstaat en RIVM

productie en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Veruit het grootste deel van de productie van gewasbeschermingsmiddelen vindt buiten Nederland plaats. De fabrieken staan bijvoorbeeld in Israël, China, Verenigde Staten, Zwitserland en Duitsland. In Nederland zijn slechts enkele bedrijven gevestigd die gewasbeschermingsmiddelen produceren. DAangenomen wordt dat de illegale middelen (namaak) voor een flink deel afkomstig zijn uit landen als China en India.⁹⁷

4.2.2 Import

Nederland staat bekend als een belangrijk import- en doorvoerland van (grondstoffen voor) gewasbeschermingsmiddelen. Deze stromen lopen voornamelijk via de haven van Rotterdam. Bij de NVWA zijn veertig Nederlandse bedrijven bekend die zich bezighouden met de import van gewasbeschermingsmiddelen (NVWA, 2020-2). De hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen die in Nederland wordt geïmporteerd voor Nederland en de Europese markt neemt al enkele jaren af.⁹⁸

4.2.3 Handel en distributie

Eenmaal in de EU worden de geïmporteerde middelen opgeslagen en indien nodig om- of verpakt. Transport binnen de EU vindt grotendeels met vrachtwagens plaats. Eenmaal op de Europese markt is het lastiger om transporten te controleren. In Nederland zijn ruim duizend toelatingen verleend door het Ctgb.⁹⁹ Dit betekent dat de aanvrager van de toelating, de toelatinghouder, het middel op de markt mag brengen. In Nederland zijn 150 toelatinghouders actief (NVWA, 2020-2). Voor de handel zijn in Nederland 206 bij de NVWA bekende handelaren verantwoordelijk (NVWA, 2020-2). Zij verkopen de middelen fysiek en via internet.

4.2.4 Gebruikers

In Nederland zijn ruim 30-duizend professionele (bedrijfsmatig), geregistreerde bedrijven in de agrarische sector die de middelen gebruiken. In onderstaande tabel een overzicht (NVWA, 2020-2).

Tabel 4.1 Overzicht geregistreerde gebruikers

Sector	Aantal bedrijven
Akkerbouw	13.270
Groenteteelt volle grond	8.300
Boom- en vaste plantenteelt onbedekt	2.750
Fruiteelt volle grond onbedekt	2.680
Sierteelt onder glas	2.330
Bloembollen	1.560
Groente onder glas	1.220
Bloemkwekerijen onbedekt	1.080

De meeste professionele gebruikers maken gebruik van teeltadviseurs (landbouwkundig adviseurs). Zij adviseren onder meer over hoe het rendement van de teelt verbeterd kan worden. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is hier een onderdeel van. Er zijn twee soorten teeltadviseurs: onafhankelijk adviseurs en vertegenwoordigers van de gewasbeschermingshandel.¹⁰⁰

4.3 Relevante wet- en regelgeving

De toelating- en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is aan EU-regels gebonden. Deze regels zijn vertaald naar nationale wet- en regelgeving. De belangrijkste wet- en regelgeving wordt hieronder besproken. Ook komen de regels en het proces rondom de toelating van gewasbeschermingsmiddelen aan bod.¹⁰¹

4.3.1 Europese verordening 1107/2009

In 2011 werd de Europese Verordening *betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen* (EG) 1107/2009 van kracht. 'Deze verordening heeft tot doel een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen van de commu-

nautaire¹⁰² landbouw te vrijwaren. De bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals zwangere vrouwen, zuigelingen en kinderen verdient bijzondere aandacht. Het voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast en deze verordening dient te waarborgen dat de industrie aantoont dat de stoffen of producten die worden geproduceerd op de markt worden gebracht geen enkel schadelijk effect op de gezondheid van mens of dier hebben, noch enig onaanvaardbaar effect voor het milieu.¹⁰³

4.3.2 Europese verordening 2009/128

Deze Europese Verordening bevat richtlijnen om te komen tot een duurzaam gebruik van pesticiden, uitgaande van een op voorzorg en preventie gebaseerde benadering.¹⁰⁴

4.3.3 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) geeft uitvoering aan de Europese verordeningen 1107/2009 en 2009/128. De Wgb regelt de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.¹⁰⁵

4.3.4 Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (BGB) bevat regels over de taken van het Ctgb, de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de handel, het gebruik en de handhaving.

4.3.5 Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden

De Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden (RGB) stelt nadere regels bij o.a. bijzondere vormen van toelatingen, register

omtrent gewasbeschermingsmiddelen, bewijzen van vakbekwaamheid en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

4.3.6 Toelatingen

In Nederland mogen telers alleen gewasbeschermingsmiddelen gebruiken die het Ctgb heeft toegelaten. Er zijn meerdere toelatingen mogelijk: een moedertoelating, een afgeleide toelating, een vergunning voor parallelhandel en een wederzijdse erkenning. Deze worden hier kort toegelicht.

Moedertoelating

Een moedertoelating is noodzakelijk wanneer een bedrijf een nieuw gewasbeschermingsmiddel op de markt wil brengen. De werkzame stof moet eerst goedgekeurd worden op Europees niveau door de Europese Commissie waarna een aanvraag voor toelating van een gewasbeschermingsmiddel op basis van die werkzame stof bij een lidstaat kan worden ingediend, een zogenaamde 'getrapte toelating'. Het Ctgb beoordeelt in Nederland de nieuwe gewasbeschermingsmiddelen op werking en risico's.¹⁰⁶ De beoordeling kan enkele maanden of langer duren en kost tienduizenden euro's.¹⁰⁷ Het Ctgb besluit vervolgens ook over de toelating.

Afgeleide toelating

Bij een afgeleide toelating wordt een al toegelaten gewasbeschermingsmiddel onder een andere naam op de markt gebracht.¹⁰⁸ Voorwaarde is dat het middel identiek is aan de moedertoelating.¹⁰⁹ De kosten voor een afgeleide toelating zijn 930 euro.¹¹⁰

Parallel vergunning

Een vergunning voor parallelhandel is een vergunning om een middel uit een lidstaat van de EU te mogen importeren en in Nederland op de

97 Communicatie NVWA-IOD

98 Communicatie NVWA-IOD

99 Geraadpleegd op 5 maart 2021, van <https://toelatingen.ctgb.nl/nl/authorisations>

100 Communicatie NVWA afdeling Regie & Expertise

101 Grondstoffen voor gewasbeschermingsmiddelen in hun pure vorm vallen onder de zogenaamde REACH wetgeving. REACH is een Europese verordening over de productie van en handel in chemische stoffen. Dit wordt buiten beschouwing gelaten.

102 Communautair omvat alle zaken waarvoor de EU-lidstaten bevoegdheden hebben overgedragen aan de Europese Unie. Als een onderwerp onder het communautair recht valt, heeft de Europese Unie de bevoegdheid hierover te beslissen en kunnen individuele lidstaten de besluiten daarover niet tegenhouden.

103 Geraadpleegd op 8 maart 2021, van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1107&from=BG>

104 Geraadpleegd op 25 mei 2021, van <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:309:0071:0086:NL:PDF>

105 Geraadpleegd op 8 maart 2021, van <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/gewasbescherming/wat-regelt-de-wet-gewasbeschermingsmiddelen-en-biociden>

106 Geraadpleegd op 12 maart 2021, van <https://www.ctgb.nl/toelatingen/toelating-aanvragen/beoordelingsfase>

107 Geraadpleegd op 8 maart 2021, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-63801.html#d17e1319>

108 Geraadpleegd op 12 maart 2021, van <https://www.ctgb.nl/gewasbeschermingsmiddelen/aanvraagtypen-middelen/afgeleide-vergunning>

109 Ctgb (2018). *Bestuursreglement toelatingsprocedure gewasbeschermingsmiddelen en biociden*. Ctgb 2018.

110 Geraadpleegd op 8 maart 2021, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-63801.html#d17e1319>

markt te mogen brengen. Dit is alleen mogelijk als er in Nederland al een middel op de markt is met een identieke samenstelling als het te importeren middel. Dit middel is namelijk al beoordeeld door het Ctgb.¹¹¹ De aanvraag kost ook 930 euro.¹¹²

Wederzijdse erkenning

Tot slot is het binnen de EU ook mogelijk om via een wederzijdse erkenning toelatingen uit andere lidstaten in Nederland toe te laten en andersom. Met deze mogelijkheid kunnen aanvragers op relatief korte termijn een toelating voor hun middel krijgen in een EU lidstaat.¹¹³ De aanvraagkosten voor een wederzijdse erkenning zijn 5.000 euro en de beoordelingskosten 12.000 euro.¹¹⁴

4.4 Betrokken instanties

Verschiede instanties zijn betrokken bij het toezicht, de strafrechtelijke aanpak en de certificering van de handel in- en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. In deze paragraaf worden ook enkele knelpunten besproken met betrekking tot de handhaving (opsporing en toezicht).

4.4.1 Toezicht

De NVWA ziet erop toe dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen plaatsvindt binnen wetgeving en regelgeving. Ook ziet de NVWA onder andere toe op de samenstelling van gewasbeschermingsmiddelen, of alleen in Nederland toegelaten gewasbeschermingsmiddelen op de markt worden gebracht en of de verkochte gewasbeschermingsmiddelen voorzien zijn van de juiste etiketten.¹¹⁵ De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht op de importeurs, toelatinghouders, handelaren en de gebruikers in de agrarische sector. Ook houdt de NVWA toezicht op importstromen in de haven van Rotterdam en op Schiphol. De NVWA en Douane hebben een convenant ondertekend met daarin werkafspraken. Zo worden in de systemen van de Douane risicogericht zendingen (containers en postpakketten) geselecteerd, die de NVWA vervolgens inspecteert.¹¹⁶

In andere landen is het toezicht op de keten veel meer versnipperd. In Nederland is één organisatie - met een eigen opsporingsdienst- verantwoordelijk voor het toezicht op de keten.

Het toezicht van de NVWA is kennisgedreven en risicogericht georganiseerd. Dit betekent dat niet bij alle bedrijven met dezelfde frequentie inspecties plaatsvinden. Op basis van verschillende indicatoren worden bedrijven ingedeeld in risicocategorieën. Op bedrijven met het hoogste risico houdt de NVWA intensiever toezicht. De indeling wordt gebaseerd op indicatoren zoals de regelnaleving in het verleden, specifieke meldingen en specifieke problematiek in een sector. De risico-indeling is een dynamisch proces. In 2019 zag de NVWA de hoogste risico's in de sectoren sierteelt onder glas, handel, import en de bloembollenteelt (NVWA, 2020-2).

Daarnaast zijn ook Rijkswaterstaat, de Waterschappen en de Omgevingsdiensten of de Regionale uitvoeringsdiensten (RUD) betrokken. De Omgevingsdiensten of de Regionale uitvoeringsdiensten controleren of de gewasbeschermingsmiddelen goed worden opgeslagen in de daarvoor bestemde opslagruimte. De focus hierbij ligt op de inrichting en niet op de aanwezige gewasbeschermingsmiddelen. Rijkswaterstaat en de Waterschappen monitoren onder meer de hoeveelheid residuen van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de hoofdvaarwegen zoals de grote rivieren en het IJsselmeer. De Waterschappen voor de regionale wateren en de Provincies zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het grondwater. De Inspectie SZW (arbeidsinspectie) houdt toezicht of er veilig wordt gewerkt met gewasbeschermingsmiddelen, bijvoorbeeld of de juiste persoonlijke beschermingsmiddelen worden gebruikt.

4.4.2 Nationale Intelligence Agenda

In de Nationale Intelligence Agenda (NIA), opgesteld door de Strategische milieukamer (SMK), is fraude met gewasbeschermingsmiddelen momenteel

opgenomen als één van de prioritaire thema's. De operationele aansturing van de NIA-thema's vindt plaats in de Landelijke Milieukamer waar onder andere strafrechtelijke onderzoeken worden verdeeld. Voor de uitwisseling van informatie vindt elke twee maanden het zogenaamde TULP-overleg plaats tussen de Nationale Politie, Functioneel Parket, NVWA team gewasbeschermingsmiddelen en de NVWA-IOD.

4.4.3 Internationale samenwerking

Internationaal wordt er ook samengewerkt bij de aanpak van fraude met gewasbeschermingsmiddelen. Zo coördineert Europol sinds 2015 de jaarlijkse operatie *Silver Axe*. Deze gecoördineerde actie richt zich op de aanpak van de handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen. Bij *Silver Axe* zijn politie- en inspectiediensten, de private sector¹¹⁷ en hogere en lagere overheden betrokken. Tijdens de eerste editie deden zeven landen mee (waaronder Nederland) en bij de laatste editie begin 2020 was dit aantal gegroeid tot 32, waaronder Nederland. Bij deze laatste editie is 1.346 ton illegale gewasbeschermingsmiddelen van de markt gehaald. Sinds de start van *Silver Axe* is in totaal 2.568 ton illegale gewasbeschermingsmiddelen in beslag genomen.¹¹⁸

Om de samenwerking tussen opsporingsdiensten van de Europese lidstaten verder te bevorderen kent Europol ook het EMPACT-programma. EMPACT staat voor *European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats*. Het doel van EMPACT is dat opsporingsdiensten van Europese lidstaten gezamenlijk grensoverschrijdende vormen van criminaliteit bestrijden. Binnen het EMPACT-programma milieucriminaliteit zijn begin 2019 vijftien zogenaamde operationele acties geselecteerd waar internationale projecten op worden gedraaid. De NVWA-IOD was samen met het FP tot begin 2020 coördinator van het EMPACT-project op het thema pesticiden. In deze periode hebben de NVWA-IOD en

FP onder meer vragenlijsten rondgestuurd naar de 21 betrokken lidstaten om zo een gezamenlijk beeld van de problematiek te krijgen (zie par 4.4.5).

4.4.4 Vergunningen en certificeringen

In Nederland zijn meerdere instanties verantwoordelijk voor het verlenen van de vergunningen en certificeringen. Enkele komen in deze paragraaf aan de orde. De rol van het Ctgb wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat deze al eerder is besproken.

Alle bedrijven die in professionele gewasbeschermingsmiddelen willen handelen, dienen in het bezit te zijn van een geldig certificaat van de stichting Certificatie Distributie in gewasbeschermingsmiddelen (CDG) en ze dienen te zijn opgenomen in het register onder beheer van de Stichting CDG. Sinds 2010 geldt voor al deze bedrijven de algemeen verbindend verklaring (AVV) van het CDG-certificatieschema.¹¹⁹ Het is verboden om zonder AVV te handelen in gewasbeschermingsmiddelen.¹²⁰ Stichting CDG is in opdracht van de Nederlandse overheid opgericht. De NVWA ontvangt incidenteel meldingen van CDG over niet gecertificeerde bedrijven die wel handelen in professionele gewasbeschermingsmiddelen.

Sinds 1 juli 1996 heeft iedereen die met professionele gewasbeschermingsmiddelen werkt een Bewijs van Vakbekwaamheid nodig voor het verkopen, in opslag hebben of toepassen van professionele gewasbeschermingsmiddelen. Dit is het bewijs dat iemand over de juiste kennis en vaardigheden beschikt.¹²¹ De verplichting is wettelijk verankerd in het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Sinds 1 januari 2019 is het voor professionele teeltadviseurs die zelf geen gewasbeschermingsmiddelen verkopen ook verplicht om in het bezit te zijn van het Bewijs van Vakbekwaamheid.¹²² Het bewijs wordt na een opleiding verstrekt door Bureau Erkenningen en is vijf jaar geldig.¹²³ De Onderwijsinspectie houdt

111 Geraadpleegd op 23 maart 2021, van <https://www.ctgb.nl/gewasbeschermingsmiddelen/aanvraagtypen-middelen/parallele-toelating>

112 Geraadpleegd op 23 maart 2021, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-63801.html#d17e1319>

113 Geraadpleegd op 2 april 2021, van <https://www.ctgb.nl/gewasbeschermingsmiddelen/aanvraagtypen-middelen/wederzijdse-erkenning>

114 Geraadpleegd op 2 april 2021, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-63801.html#d17e1885>

115 Geraadpleegd op 2 april 2021, van <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/gewasbescherming/rol-nvwa-en-andere-partijen>

116 Geraadpleegd op 23 maart 2021, van https://download.belastingdienst.nl/douane/docs/convenant_douane_inv_bijlage_13_gewasbeschermingsmiddelen_do8031b13fd.pdf

117 European Crop Protection Association (ECPA), the European Crop Care Association (ECCA) en Croplife International

118 Geraadpleegd op 12 maart 2021, van <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/record-number-of-1-346-tonnes-of-illegal-pesticides-taken-market-in-2020-global-operation-silver-axe>

119 Geraadpleegd op 12 maart 2021, van https://www.stichtingcdg.nl/Meest-gestelde-vragen#Wanneer_moet_ik_een_CDG_certificaat_hebb

120 Zie artikel 111 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

121 Geraadpleegd op 12 maart: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/gewasbescherming/gebruiksvoorschriften-gewasbeschermingsmiddelen>

122 Geraadpleegd op 12 maart 2021, van <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2018/11/16/bewijs-van-vakbekwaamheid-adviseren-gewasbescherming>

123 Geraadpleegd op 12 maart 2021, van <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2018/11/16/bewijs-van-vakbekwaamheid-adviseren-gewasbescherming>

toezicht op Bureau Erkenningen. De Inspectie SZW en NVWA controleren of gebruikers beschikken over een Bewijs van Vakbekwaamheid.¹²⁴

4.4.5 Knelpunten

Het tweede onderwerp van deze paragraaf is welke knelpunten er zijn in de aanpak van illegale gewasbeschermingsmiddelen.

Capaciteit en prioriteit

Deloitte heeft in opdracht van het ministerie van LNV onderzocht of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket. In het rapport wordt onder andere geconcludeerd dat er te weinig capaciteit is om voldoende toezicht op handel en import van gewasbeschermingsmiddelen uit te voeren, toezicht op de verkoop van gewasbeschermingsmiddelen aan particulieren en bedrijven buiten de landbouw te controleren en de EU normen omtrent waterkwaliteit te handhaven. Ook is er onvoldoende deelname aan internationale werkgroepen (Deloitte, 2020). In de periode 2016 tot 2019 is het aantal inspecties op het domein gewasbeschermingsmiddelen gedaald (NVWA, 2020-2) en (NVWA, 2017). In 2019 zijn 894 inspecties uitgevoerd op de 33.586 geregistreerde bedrijven die handelen in- of gebruik maken van gewasbeschermingsmiddelen. Hiervan zijn 505 inspecties uitgevoerd op de 33.196 primaire bedrijven (1,5%). Bij toelatingshouders, importeurs en distributeurs hebben in 2019 naar verhouding meer inspecties plaatsgevonden: 194 inspecties op bijna vierhonderd bedrijven. Dit kunnen meerdere inspecties op één bedrijf betreffen. Dat er ten opzichte van 2016 minder inspecties zijn uitgevoerd hoeft geen probleem te zijn aangezien de NVWA risicogericht te werk gaat. Echter, doordat slechts een klein deel van de bedrijven wordt bezocht komt er mogelijk te weinig informatie binnen om de selecties die worden gemaakt bij het risicogericht werken goed te kunnen actualiseren.

Voor het draaien van strafrechtelijke onderzoeken zijn fraudesignalen noodzakelijk. De afgelopen jaren zijn er echter minder fraudesignalen geregistreerd door de NVWA-IOD dan voorheen. Hier is niet één directe oorzaak voor aan te wijzen. Een verklaring zou kunnen zijn dat er beter wordt nageleefd

(‘good agricultural practices’) en er simpelweg minder illegale middelen worden gebruikt. Er is echter onvoldoende actueel zicht op de illegale markt om hier uitspraken over te kunnen doen. Een andere mogelijke verklaring is de capaciteit bij de NVWA. Over de NVWA-IOD schrijft Deloitte dat er onvoldoende capaciteit is om op alle 23 domeinen (waarvan gewasbeschermingsmiddelen er één is) van de NVWA informatie in te winnen, er is onvoldoende capaciteit om informatie voldoende proactief in te winnen en fraude wordt onvoldoende gedetecteerd waardoor blinde vlekken ontstaan en op verschillende onderdelen niet voldoende kan worden opgetreden. De capaciteit is ontoereikend om meer dan een zeer groot en meerjarig onderzoek uit te voeren en grote spelers ontspringen de dans of blijven ‘buiten beeld’ (Deloitte, 2020). Vanwege de capaciteit zijn Team Criminele Inlichtingen en Team Intelligence van de NVWA gedwongen keuzes te maken op welke domeinen wel en welke domeinen niet actief informatie ingewonnen wordt. Overigens is in mei 2021 in de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering onder meer wordt verzorgd samen met de NVWA en andere betrokken partijen een plan van aanpak op te stellen om de criminele handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen aan banden te leggen en Kamer hierover in het najaar van 2021 te informeren (Tweede Kamer, 2021).

Nadruk op korte-klap

Het beeld van de illegale markt in Nederland is voor een deel gebaseerd op strafrechtelijke onderzoeken van voor 2016. Toen zijn door de Nationale Politie en de NVWA-IOD nog enkele grotere onderzoeken gedraaid naar de illegale handel in gewasbeschermingsmiddelen. Door dit soort onderzoeken ontstaat zicht op de illegale stromen en de illegale markt. Sinds 2016 heeft de Nationale Politie geen strafrechtelijk onderzoek meer gedaan naar gewasbeschermingsmiddelen. De NVWA heeft in de periode 2016-2020 een aantal strafrechtelijke onderzoeken gedraaid. Deze waren vooral gericht op het van de markt halen van partijen illegale middelen of het bestraffen van de gebruiker. Dit zijn zogenaamde ‘korte-klap’ zaken. Deze zaken leveren in principe geen inzichten op over de illegale markt en de criminele netwerken. De NVWA heeft

in de periode 2015-2019 in totaal 250 ton illegale gewasbeschermingsmiddelen en biociden in beslag genomen. Hiervan is 150 ton bij importinspecties in de haven van Rotterdam in beslag genomen. Het grootste deel van de in de haven aangetroffen illegale middelen was bestemd voor de doorvoer naar andere delen van Europa. Bij handelaren en gebruikers is 100 ton in beslag genomen, waarvan 64 ton in één onderzoek.

Veruit de meeste strafrechtelijke onderzoeken van de NVWA naar gewasbeschermingsmiddelen worden opgepakt binnen het Fraude Expertise Knooppunt (FEK). Hierin worden relatief eenvoudige fraudezaken gedraaid door boa’s van de divisie inspectie met ondersteuning van rechercheurs van de NVWA-IOD. Deze zaken starten vaak naar aanleiding van een melding en de nadruk in deze zaken ligt op de korte-klap.

In de Milieukamer is sinds 2016 één onderzoeksvorstel over een groter onderzoek naar de illegale handel besproken. Dit onderzoek is uiteindelijk gedraaid door de NVWA-IOD. In dit onderzoek is de illegale handel niet aangetoond. Doordat er nauwelijks onderzoek wordt gedaan naar de netwerken verantwoordelijk voor de illegale handel en er vooral wordt geacteerd naar aanleiding van meldingen is het zicht op de illegale markt verouderd. Wanneer er geen meldingen binnen komen over het gebruik van een illegaal middel, is de kans dat de NVWA er op acteert klein. Het beperkte zicht op de illegale markt speelt niet alleen in Nederland. Uit het EMPACT-programma blijkt dat in de bij het programma betrokken lidstaten de afgelopen vijf jaar nauwelijks relevante strafrechtelijke onderzoeken zijn gedaan naar deze problematiek. In veel landen ontbreken de capaciteit, expertise en middelen om de handel in- en gebruik van illegale middelen effectief aan te pakken.¹²⁵

Duaal strafstelsel ‘onvoldoende uitgekristalliseerd’

Rob de Rijck, landelijk coördinerend officier van justitie voor milieuzaken, heeft in 2020 een artikel gepubliceerd getiteld *Het strafrecht en illegale gewasbeschermingsmiddelen in 2020*. In het artikel wordt onder meer de strafrechtelijke handhaving op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen

beschreven. Nederland kent sinds 2007 een duaal sanctiestelsel (bestuursrecht en strafrecht) voor de sanctionering van overtredingen van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Volgens De Rijck is dit duale stelsel in de rechtspraak nog niet uitgekristalliseerd: het is in de rechtspraak niet duidelijk wanneer strafrechtelijke bestraffing in plaats van bestuurlijke beboeting is aangewezen, ofwel wanneer het OM ontvankelijk in de vervolging is (De Rijck & Van den Bogart, 2020). Het is de afgelopen jaren voorgekomen dat het OM door de rechter niet ontvankelijk is verklaard omdat bestuurlijke afdoening had moeten prevaleren (De Rijck & Van den Bogart, 2020). Het is de afgelopen jaren voorgekomen dat het OM door de rechter niet ontvankelijk is verklaard omdat ‘bestuurlijke afdoening had moeten prevaleren’ (De Rijck & Van den Bogart, 2020). Volgens de auteurs is het strafrecht in dit duale stelsel nog zoekende en staan er twee fundamentele vragen open: wat betekent de Europese sanctieverplichting¹²⁶ voor het strafrecht en wat betekent het, dat het strafrecht deel is van een duaal sanctiestelsel (De Rijck & Van den Bogart, 2020). In het artikel worden deze vragen niet beantwoord. In augustus 2020 is het specifieke interventiebeleid gewasbeschermingsmiddelen door de NVWA in afstemming met het OM aangepast. De tijd moet uitwijzen of dit afdoende is. In mei 2021 start er een traject in opdracht van de SMK om meer duidelijkheid te krijgen over de inzet van straf- en bestuursrecht in milieuzaken.

4.5 Nieuwe ontwikkelingen

Op het terrein van gewasbeschermingsmiddelen spelen enkele ontwikkelingen die mogelijk gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van (gelegenheden voor) milieucriminaliteit.

4.5.1 Internationale en nationale afspraken terugdringen gebruik

Nationaal en internationaal zijn er afspraken gemaakt om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen verder terug te dringen. Zo zijn in de Sustainable Development Goals (SDG’s) van de Verenigde Naties doelen gesteld met betrekking

124 Geraadpleegd op 2 april 2021, van <https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2015/06/15/veilig-en-gezond-werken-in-de-glastuinbouw>

125 Communicatie NVWA-IOD

126 Zie paragraaf 4.6.1

tot gewasbeschermingsmiddelen. De SDG voor duurzame consumptie en productie beoogt chemicaliën en ander afval in de lucht, het water en de bodem te verminderen (Ministerie van LNV, 2019). Als onderdeel van de Europese Green Deal heeft de Europese Commissie concrete doelen geformuleerd voor 2030 (*farm to fork strategy*) voor de verduurzaming van de landbouw, bijvoorbeeld voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen: in 2030 50% minder gebruik en risico's ten opzichte van 2020 (Planbureau voor de Leefomgeving, 2020).

Nationaal hebben de overheid en de sector afspraken gemaakt over het terugdringen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming. Zo is afgesproken om emissies van gewasbeschermingsmiddelen naar de leefomgeving vanuit open teelten terug te dringen tot nagenoeg nul op 1 januari 2030. Ook worden nieuwe genetische technieken ingezet om sneller resistente eigenschappen tegen ziekten en plagen toe te voegen aan plantensoorten (Ministerie van LNV, 2019). Er vindt momenteel een verschuiving plaats van het type toegelaten gewasbeschermingsmiddelen. Van een aantal middelen dat tot nu toe veel werd gebruikt en waarop teeltsystemen zijn gebaseerd, is de goedkeuring vervallen bij herbeoordeling vanwege aangescherpte toelatingscriteria. De keerzijde is dat dit tot illegaal gebruik kan leiden omdat gebruikers van mening zijn dat er geen goede alternatieven beschikbaar zijn voor het middel waarvan de goedkeuring is vervallen en teeltsystemen niet makkelijk te veranderen zijn. Dit was mede aanleiding voor het opstellen van de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030: om een omslag naar weerbare planten en teeltsystemen in gang te zetten.

4.5.2 Opkomst nieuwe importmethoden

Bestellen via internet is de afgelopen jaren steeds meer ingeburgerd. Door corona is het aantal postpakketten dat dagelijks wordt bezorgd verder toegenomen.¹²⁷ Gewasbeschermingsmiddelen

worden ook op internet te koop aangeboden. Iedereen kan met een paar muisklikken waar ook ter wereld toegelaten en niet-toegelaten middelen bestellen. Wereldwijd neemt de verkoop van gewasbeschermingsmiddelen via internet toe. Het zicht hierop is beperkt.¹²⁸ De NVWA controleert samen met de Douane postpakketten die binnenkomen op Schiphol. Dit kunnen kleine partijen zijn van 250 gram tot pakketten met 500 liter.¹²⁹ Vanwege corona is het op de spoorlijn tussen China en Europa drukker dan ooit tevoren. Op deze 'Zijderoute' reden de eerste zeven maanden van 2020 in totaal 6.354 goederentreinen, 41% meer dan een jaar eerder. Transporteurs zijn uitgeweken naar de trein omdat transport per vliegtuig en boot door corona verstoord is geraakt. Een alternatief voor de scheepvaart zal het treintransport echter nooit worden. Op een goederentrein passen 42 containers, op een containerschip 20.000. Maar het kan een belangrijke niche worden, voor als het sneller moet dan via zee en goedkoper dan via lucht. Nu gaat drie procent van het Chinees-Europese transport via het spoor, maar dat kan tien procent worden.¹³⁰

4.5.3 Mogelijke verschuiving import illegale middelen

Op de EU-markt kan een waterbed-effect optreden wanneer één lidstaat strenger handhaaft bij de import van goederen. Criminelen zullen deze lidstaat dan mijden en hun illegale goederen via een andere lidstaat importeren waar de controles minder streng zijn. Eenmaal in de EU kunnen de goederen eenvoudig met vrachtwagens van het ene naar het andere land vervoerd worden. Controle op de stromen op de interne markt is lastig. Het vermoeden bestaat dat bij de import van illegale gewasbeschermingsmiddelen een verschuiving heeft plaatsgevonden van de haven in Rotterdam naar andere havens in Europa. Tot 2016 werden er namelijk in Rotterdam regelmatig grote zendingen illegale middelen aangetroffen. Dit komt nu minder voor.¹³¹ Er zijn uiteraard ook andere verklaringen mogelijk, bijvoorbeeld de beperkte capaciteit, dat er simpelweg minder illegale middelen worden gesmokkeld of dat de

detectiemethoden in de haven van Rotterdam verouderd zijn. Momenteel vindt er waarschijnlijk ook een verschuiving plaats van het importeren van volledige gewasbeschermingsmiddelen naar het importeren van technische producten/halffabricaten. Het is vaak onbekend waar deze technische producten/halffabricaten voor gebruikt gaan worden. Dit maakt controle lastig. Het kan voorkomen dat de middelen in de ene lidstaat worden geïmporteerd, dat in een andere lidstaat een gewasbeschermingsmiddel met de halffabricaten wordt samengesteld ('geformuleerd') wat in weer een andere lidstaat op de markt wordt gebracht. Samenwerking tussen lidstaten is essentieel om het zicht te houden op ontwikkelingen op de illegale markt en illegale middelen te weren aan de buitengrenzen.

4.6 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

De afgelopen jaren zijn meerdere vormen van criminaliteit geconstateerd in de keten van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast bestaan er ook gelegenheden voor criminaliteit. De illegale handel is aantrekkelijk voor criminelen omdat de pakkans en de straffen laag zijn en de winst hoog.

4.6.1 Illegale handel is lucratief en de pakkans en straffen zijn laag

Met de handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen is veel geld te verdienen. Criminelen kopen de illegale gewasbeschermingsmiddelen in China, India of een ander derde land voor een relatief lage prijs en verkopen het uiteindelijk voor het veelvoudige. Volgens Europol verdienen criminelen tot zeventig euro per gesmokkelde kilo illegale pesticide.¹³² De winst kan zelfs oplopen tot meer dan 500% (De Rijck & Van den Bogart, 2020). Europol omschrijft het als een zeer lucratieve business. Met een lading van 160 ton bedraagt de winst zo'n acht miljoen euro (Elibol, 2020).

Niet alleen de winst maakt de illegale handel aantrekkelijk voor criminelen. Wat ook meespeelt zijn de lage straffen en de lage pakkans. Uit de

gepubliceerde rechtelijke uitspraken blijkt dat onvoorwaardelijke gevangenisstraffen slechts bij uitzondering worden opgelegd. Ook niet als het gaat om het op de markt brengen van tienduizenden kilo's niet toegelaten middelen. Zaken worden veelal afgedaan met voorwaardelijke straffen en geldboetes (De Rijck & Van den Bogart, 2020). Deze geldboetes staan vaak in schril contrast met de winst die gemaakt kan worden. Dit speelt niet alleen in Nederland. Ook in andere Europese landen komen verdachte er meestal met een geldboete van af (Elibol, 2020). Het is de vraag of deze straffen in lijn zijn met Europese wet- en regelgeving. Deze schrijft namelijk voor dat een sanctie doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moet zijn (De Rijck & Van den Bogart, 2020). Rob de Rijck zegt hierover in de Groene Amsterdammer: *'Tot twee keer toe heb ik de rechter ertoe proberen te bewegen stevig te straffen. Ik heb de zaken toen vergeleken met een bolletjesslikker. Zo'n sloeber uit Colombia met een kilo cocaïne in de buik krijgt een jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf, of meer. Maar wie zes containers illegale pesticiden invoert, komt eraf met een geldboete. Dat verbaast mij opricht.'* (Elibol, 2020). Wat hierbij ook meespeelt is dat het jaren kan duren voordat een zaak door een rechter wordt behandeld. Dit komt het afschrikwekkend effect niet ten goede en kan leiden tot lagere straffen omdat de redelijke termijn is overschreden.

4.6.2 Toelatingen en productie

De focus bij de aanpak van criminaliteit ligt vooral op de handel in- en het gebruik van illegale gewasbeschermingsmiddelen. Mogelijke fraude in het toelatingsproces en bij de productie van gewasbeschermingsmiddelen is een blinde vlek voor de opsporingsdiensten. Vanwege de grote financiële belangen ligt hier een motief om te frauderen. Deze paragraaf beschrijft een fraudegelegenheid. De NVWA-IOD heeft geen concrete aanwijzingen dat er wordt gefraudeerd in het toelatingsproces of bij de productie van gewasbeschermingsmiddelen. Wel ziet de NVWA-IOD op andere NVWA-domeinen zoals diervoeder dat geaccrediteerde laboratoria onder het mom van 'wie betaalt, bepaalt' (Anker, 1999) analyseresultaten aanpassen aan de wensen van de klant. Gezien de grote (financiële) belangen die spelen bij het ontwikkelen van gewasbeschermingsmiddelen is het niet ondenkbaar dat hier

127 Geraadpleegd op 25 maart 2021, van [Flinke stijging bezorging pakketjes bij PostNL door corona | NOS](#)

128 Geraadpleegd op 29 maart 2021, van [Illegal Trade in Chemicals | UNEP - UN Environment Programme](#)

129 Communicatie NVWA afdeling Regie & Expertise

130 Geraadpleegd op 25 maart 2021, van [Treinverkeer langs de Nieuwe Zijderoute booming dankzij coronapandemie | De Volkskrant](#)

131 Communicatie NVWA team gewasbeschermingsmiddelen

132 Geraadpleegd op 29 maart 2021, van [A record number of 1 346 tonnes of illegal pesticides taken off the market in 2020 global operation Silver Axe | Europol \(europa.eu\)](#)

(wetenschappelijke) fraude plaats kan vinden. Maar, zoals reeds gemeld, de NVWA-IOD heeft hier geen concrete aanwijzingen voor.

4.6.3 Import

De keten van gewasbeschermingsmiddelen is sterk internationaal georiënteerd. Veel (grondstoffen voor) gewasbeschermingsmiddelen zijn afkomstig uit landen buiten Europa. Handelsstromen zijn vaak volstrekt ondoorzichtig. Zo bleek uit enkele strafrechtelijke onderzoeken dat de gewasbeschermingsmiddelen vanuit China naar Rotterdam werden getransporteerd en was het de bedoeling om het door te sturen naar Polen en Litouwen. Mogelijk waren deze landen niet de eindbestemming voor de middelen. In een casus gingen ze door naar de Oekraïne (Elibol, 2020). De meest voor de hand liggende fraudevorm is het importeren van niet in Nederland toegelaten middelen of namaakmiddelen. Een veelvoorkomende modus operandi (MO) is het op papier wijzigen van de identiteit. Bijvoorbeeld: volgens de begeleidende documenten wordt er kattengrind geïmporteerd, maar in werkelijkheid zitten er illegale gewasbeschermingsmiddelen in een container. Dit is een veel gebruikte en eenvoudige MO bij de import en export van illegale goederen. Het doel is controles te omzeilen. Misbruik van een vergunning voor parallelhandel is een fraudevorm die in het verleden is geconstateerd door de NVWA. Dit betekent dat een ander middel wordt ingevoerd en op de markt gebracht dan waar de vergunning voor is afgegeven.

NVWA neemt 64 ton illegale gewasbeschermingsmiddelen in beslag

Team gewasbeschermingsmiddelen en de NVWA-IOD hebben in december 2017 totaal 64 ton gewasbeschermingsmiddel in beslaggenomen op verschillende locaties in het land. Het onderzoek richt zich op een bedrijf dat wordt verdacht van een niet toegelaten gewasbeschermingsmiddel te importeren en op de markt te brengen.

Bij de verdachte importeur is 25 ton van het gewasbeschermingsmiddel in beslaggenomen. De importeur verklaarde jaarlijks bijna 200.000 liter van dit gewasbeschermingsmiddel te verkopen in binnen- en buitenland. Uit de administratie, waarvan een afschrift

is genomen, bleek dat er recent nog een grote levering aan een bedrijf in Apeldoorn was geweest. Dit bedrijf is bezocht en daar is nog eens 39 ton van het betreffende gewasbeschermingsmiddel aangetroffen en in beslag genomen.

4.6.4 Handel

De NVWA constateert dat in Nederland niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel in Nederland voorhanden of in voorraad te hebben, mits dit middel bestemd is voor een andere EU-lidstaat én het daar is toegelaten, of als het middel bestemd is voor gebruik in een derde land. Uit de praktijk blijkt dat hier misbruik van wordt gemaakt. Daarnaast constateert de NVWA dat in Nederland niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen, die wel zijn toegelaten in een buurland of andere landen in de EU (zogenaamde 'cross-border' gewasbeschermingsmiddelen) wel in Nederland worden aangeboden of gebruikt. Deze middelen worden onder andere via internet te koop aangeboden of een Nederlandse handelaar rijdt 'even' naar een buurland om een middel te kopen dat daar wel is toegestaan maar niet in Nederland (zie kader).

NVWA beëindigt verkoop illegale gewasbeschermingsmiddelen via Marktplaats

De NVWA heeft in mei 2017 illegale gewasbeschermingsmiddelen in beslag genomen en de verkoop ervan via internet beëindigd. De aanleiding voor het onderzoek waren bevindingen van inspecteurs Gewasbescherming van de NVWA. Zij ontdekten dat op Marktplaats in Nederland verboden gewasbeschermingsmiddelen te koop werden aangeboden. De aanbieders werden gemaand hiermee te stoppen. De verdachte gaf hier geen gehoor aan.

De verdachte bleek in Duitsland grote flacons in Nederland verboden gewasbeschermingsmiddelen te kopen. Deze deed hij in kleinere verpakkingen die hij via internet verkocht aan particulieren. In de schuur werden niet alleen verboden gewasbeschermingsmiddelen aangetroffen ook stond er een groot aantal ingepakte dozen klaar voor de Marktplaatsklanten. Nadat een doos werd uitgepakt, bleken er een paar oude plastic cola flessen in te zitten met daarin het gewasbeschermingsmiddel. Hiermee handelt de verdachte in strijd met de 'zorgplicht'. De verdachte is veroordeeld tot een boete van 750 euro

4.6.5 Gebruikers

De meest geconstateerde vorm van criminaliteit bij gebruikers is het toepassen van illegale middelen of het illegaal gebruik van een toegelaten middel.¹³³ Een onderbelichte probleem is het gebruik (mixin) van meerdere gewasbeschermingsmiddelen tegelijkertijd. Wanneer deze worden samengevoegd ontstaat er een nieuw middel waarvoor geen toelating is afgegeven en waarvan de risico's onbekend zijn.

4.6.6 Illegaal gebruik bij de teelt van wiet

Een ander onderbelicht probleem is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij de teelt van wiet.¹³⁴ Dit gebruik is per definitie illegaal. Het RIVM heeft onderzocht welke gewasbeschermingsmiddelen er

voorkomen op nederwiet die in Nederland te koop wordt aangeboden. Hieruit blijkt dat telers diverse illegale middelen gebruiken die niet in Nederland en/of niet in de EU zijn toegelaten (RIVM, 2020). Het afvalwater van de teelt en mogelijk ook restanten van de middelen worden door het riool gespoeld. Rioolzuiveringsinstallaties zijn niet ingesteld op het verwerken van deze middelen. Hierdoor bestaat de kans dat ze in het oppervlaktewater aanwezig blijven. Dit kan zeer schadelijk zijn voor het milieu.¹³⁵ Het roken of eten van hennep of hash dat residuen bevat van deze illegale gewasbeschermingsmiddelen levert volgens het RIVM overigens geen grote additionele gezondheidsrisico's op (RIVM, 2020).

4.6.7 Handelaren

De criminele handelaren zijn er in verschillende soorten en maten. Volgens Europol zijn er georganiseerde misdaad groeperingen betrokken bij het smokkelen van illegale pesticiden. Sommige van deze groeperingen zijn ook betrokken bij andere criminele activiteiten zoals het smokkelen van namaak-sigaretten en de illegale handel in farmaceutische producten.¹³⁶ Aan het andere kant van het spectrum staan bedrijven die naast het legale aanbod ook illegale middelen importeren en verkopen en kleinschalige niet-geregistreerde handelaren die een niet-toegelaten middel bijvoorbeeld in oude colaflessen te koop aanbieden aan particulieren op het internet.

4.7 Gevolgen

Het gebruik van illegale middelen of het illegaal gebruik van middelen kan behoorlijke gevolgen hebben voor mens, dier en milieu, de economie en de overheid in Nederland en andere landen. De gevolgen worden hieronder besproken.

4.7.1 Mens

Er bestaan drie soorten illegale gewasbeschermingsmiddelen: verboden middelen, middelen die nooit in Nederland ter beoordeling zijn aangeboden

¹³³ Alhoewel de focus van dit hoofdstuk niet ligt op het illegaal gebruik van legale middelen wordt dit hier voor de volledigheid wel benoemd.

¹³⁴ Het experiment 'Gesloten coffeeshopketen' waarbij legaal wiet wordt geteeld, wordt in deze paragraaf buiten beschouwing gelaten

¹³⁵ Communicatie Rijkswaterstaat

¹³⁶ Geraadpleegd op 29 maart 2021, van [A record number of 1 346 tonnes of illegal pesticides taken off the market in 2020 global operation Silver Axe | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/record-number-of-illegal-pesticides-taken-off-the-market-in-2020-global-operation-silver-axe)

en middelen die zijn nagemaakt (zie paragraaf Illegale middelen). Alleen van verboden middelen is meestal bekend welke werkzame stoffen ze bevatten en welke risico's ze met zich mee brengen. Deze middelen waren in het verleden namelijk wel toegestaan en zijn toen beoordeeld door het Ctgb. De goedkeuring is vervallen omdat de toelatingscriteria zijn aangescherpt. De toelatingsprocedure wordt voortdurend verbeterd want hoe zorgvuldig de procedure ook is, een absolute garantie dat uitsluitend veilige producten op de markt komen, kan deze nooit bieden (Gezondheidsraad, 2020). De andere twee soorten illegale gewasbeschermingsmiddelen zijn nooit ter beoordeling voorgelegd aan het Ctgb. Het is dan vaak onbekend welke werkzame stoffen ze bevatten en wat de risico's zijn. Het gebruik van illegale middelen brengt daardoor niet alleen potentieel grote risico's op gezondheidsschade met zich mee, het ondermijnt ook het streven van de overheid om het gebruik en de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen. En aangezien er al twijfels bestaan over in elk geval sommige van de toegelaten middelen (zie kader), is het voor de handhaving natuurlijk de eerste opdracht om niet-toegelaten middelen van de markt te weren (De Rijck & Van den Bogart, 2020).

Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden (Gezondheidsraad, 2020)

De Gezondheidsraad heeft in 2020 op verzoek van de minister voor Medische Zorg en Sport, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat opnieuw advies uitgebracht over de actuele stand van kennis over de gezondheidsrisico's van blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen, in hoeverre de toelatingsprocedure voor gewasbeschermingsmiddelen aanpassing behoeft en of er een relatie is tussen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de ziekte van Parkinson.

In dit advies schrijft de Gezondheidsraad dat er uit de internationale epidemiologische literatuur aanwijzingen dat gewasbescherming met chemische middelen gepaard kan gaan met gezondheidsschade bij mensen. Zo zijn er verbanden met de ziekte van Parkinson gevonden. Ook is er een verband

gevonden tussen prenatale blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen en ontwikkelingsstoornissen bij kinderen. In het onderzoek is de bepaling van de blootstelling echter vaak onnauwkeurig. Daardoor is niet duidelijk hoe groot het risico precies is en welke gewasbeschermingsmiddelen verantwoordelijk zijn.

Nederlands onderzoek van de laatste jaren geeft volgens de Gezondheidsraad geen duidelijke aanwijzingen voor gezondheidseffecten, maar neemt de ongerustheid ook niet weg. Het epidemiologische onderzoek van eigen bodem is beperkt van omvang en de zwakke aanwijzingen voor effecten die uit sommige van deze onderzoeken wel naar voren komen, sluiten aan bij de buitenlandse bevindingen. De Gezondheidsraad vindt de conclusie gerechtvaardigd dat blootstelling aan chemische gewasbeschermingsmiddelen een risico voor de gezondheid vormt, al is niet duidelijk hoe groot het risico in de huidige Nederlandse landbouwpraktijk is. Duidelijk is dat omwonenden en vooral telers en hun gezinnen gemiddeld hoger zijn blootgesteld dan mensen die niet in de landbouw werken en die verder weg wonen van landbouwpercelen. In hoeverre dit in ons land in een hoger gezondheidsrisico voor deze bevolkingsgroepen resulteert, blijft onzeker.

4.7.2 Dier en milieu

Het gebruik van illegale middelen kan ook gevolgen hebben voor dier en milieu. Sommige, inmiddels verboden, gewasbeschermingsmiddelen kunnen tientallen jaren later nog steeds worden aangetroffen in de bodem of het water. Sommige stoffen breken erg traag af. Zo zijn verschillende organochloorbestrijdingsmiddelen nog steeds terug te vinden in de bodem terwijl het gebruik ervan al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw verboden is (NVWA, 2020-3). De meest frequent aangetroffen stoffen in het diepe grondwater zijn stoffen die in sommige gevallen al twintig jaar verboden zijn (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019). Omdat sommige stoffen zeer traag afbreken kan wanneer ze worden aangetroffen, niet worden vastgesteld of het een restant is uit het verleden of dat er sprake is van actueel illegaal gebruik.

Volgens het PBL staat de biodiversiteit in het agrarisch gebied onder druk. Zo zijn de aantallen en de soortenrijkdom van wilde bijen en andere vliegende insecten afgenomen. De mogelijke oorzaken zijn het verlies en de versnippering van natuurgebieden, schaalvergroting in de landbouw en de toestroom van gewasbeschermingsmiddelen. Dit heeft gevolgen voor ecosysteemdiensten zoals bestuiving, natuurlijke plaagbestrijding en bodemvruchtbaarheid (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019). Het gebruik van illegale middelen dient ook hier tegen te worden gegaan omdat dit vaak grotere risico's met zich meebrengt dan toegelaten middelen.

Sierteler verdacht van gebruik fipronil: honderdduizenden bijen dood

In de zomer van 2019 zijn in de buurt van Biezenmortel in Noord-Brabant honderdduizenden bijen gestorven, waarschijnlijk door een gewasbeschermingsmiddel dat de verboden stof fipronil bevat. Er zijn drie verdachten aangehouden bij een sierteler en een leverancier van gewasbeschermingsmiddelen na doorzoekingen door de NVWA.

In een soortgelijke zaak werd een andere plantenkweker in 2020 veroordeeld tot een taakstraf van 120 uur. Ook moet de kweker de schade van de imkers vergoeden. Bij dit incident stierven in 2016 vermoedelijk zo'n 1,8 miljoen bijen.

4.7.3 Economische schade

De handel in illegale middelen zorgt voor oneerlijke concurrentie. Sommige illegale middelen kunnen goedkoper worden aangeboden omdat ze illegaal worden geproduceerd, niet aan wet- en regelgeving wordt voldaan, er niet is geïnvesteerd in kostbaar onderzoek en geen kosten zijn gemaakt voor het toelatingsproces. De producenten van legale middelen lopen hierdoor inkomsten mis. Het zou gaan om 1,3 miljard euro per jaar in de EU.¹³⁷ Namaakmiddelen worden op zodanige wijze gemaakt dat ze 'net echt' lijken. Hierdoor wordt de indruk gewekt dat ze afkomstig zijn van

een toelatingshouder van gewasbeschermingsmiddelen. Op deze wijze wordt inbreuk gemaakt op de *Intellectual Property Rights* van het bedrijf. Dit zou tot imagoschade kunnen leiden. Ook zou het er toe kunnen leiden dat bedrijven niet meer willen investeren in het ontwikkelen van gewasbeschermingsmiddelen en het aanvragen van toelatingsen.

4.7.4 Overheid

Het gebruik van illegale middelen is ondermijnd voor het aanzien van de overheid. Met name als er onvoldoende wordt gehandhaafd. Nederland is in Europa een belangrijk importland. Het is belangrijk dat de buitengrens goed wordt bewaakt en illegale partijen worden geweerd. Wanneer de overheid zich onvoldoende inzet om illegale gewasbeschermingsmiddelen te weren, kunnen overheden van andere EU-lidstaten en belangenorganisaties hiertegen bezwaar maken. Dit is schadelijk voor het vertrouwen in de overheid en het imago van Nederland.

4.8 Verwachtingen voor de komende jaren

4.8.1 Toename illegaal gebruik door inspanningen legaal gebruik terug te dringen?

Mondiaal, Europees en nationaal zijn afspraken gemaakt om het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen terug te dringen. Bij sommige teelten zorgt dit voor problemen omdat in de beleving van de telers nog geen volwaardige vervangers beschikbaar zijn. Dit gaat waarschijnlijk leiden tot een toename van het aantal verzoeken om vrijstelling te krijgen voor het tijdelijk gebruik van een niet-toegelaten middel. Daarnaast is de Toekomstvisie 2030 gericht op het ontwikkelen van weerbare teelten. Naar verwachting zal er echter altijd een noodzaak blijven voor het gebruik van chemische middelen. Afhankelijk van de problemen die een sector ervaart, het afwijzen van vrijstellingen voor het tijdelijk gebruik van middelen die verboden zijn en onvoldoende voortgang die de sector

137 Geraadpleegd op 16 maart 2021, van [pesticides_sector_en.pdf](#) (europa.eu).

maakt in de toepassing van weerbare planten en teeltsystemen, kan het in de toekomst leiden tot een toename van het gebruik van illegale middelen.

4.8.2 Rol internet wordt groter

Wereldwijd worden er steeds meer gewasbeschermingsmiddelen online te koop aangeboden (UNEP, 2020). De verwachting is dat dit aandeel verder zal groeien. Vooral omdat op internet ook in Nederland niet-toegelaten middelen aangeboden worden. Wanneer de vraag naar illegale middelen groeit, is internet een eenvoudige manier om aan deze middelen te komen.

4.9 Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk weergegeven en enkele aanbevelingen geformuleerd.

4.9.1 Conclusies

In Nederland worden steeds minder toegelaten gewasbeschermingsmiddelen gebruikt. Sinds 1990 is de afzet gehalveerd. Sinds 2010 is de afname van de afzet van chemische gewasbeschermingsmiddelen gestagneerd (Planbureau voor de Leefomgeving, 2020). Mondiaal, Europees en nationaal zijn afspraken gemaakt om het gebruik verder terug te dringen.

In Nederland mogen alleen toegelaten middelen gebruikt worden. Deze middelen zijn door het Ctgb beoordeeld op de risico's voor mens, dier en milieu. Hoe zorgvuldig de procedure ook is, een absolute garantie dat uitsluitend veilige producten op de markt komen, kan deze nooit bieden (Gezondheidsraad, 2020). Gewasbeschermingsmiddelen worden in verband gebracht met het ontstaan van ziektes zoals Parkinson (Gezondheidsraad, 2020) en het verlies aan biodiversiteit (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019). Bestaan er dus al twijfels over in elk geval sommige van de toegelaten middelen, voor de handhaving is het natuurlijk de eerste opdracht om niet-toegelaten (illegale) middelen van de markt te weren (De Rijck & Van den Bogart, 2020). Illegale middelen hebben namelijk niet

de procedure bij het Ctgb doorlopen. Het is dan ook vaak onbekend welke stoffen ze bevatten en welke risico's het gebruik van de illegale middelen met zich meebrengen.

In Nederland worden illegale gewasbeschermingsmiddelen verhandeld en gebruikt. De omvang van de handel in illegale middelen en het illegaal gebruik is onbekend. De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht op het gebruik van- en de handel in gewasbeschermingsmiddelen. De NVWA (inspectie, expertise en IOD) heeft echter onvoldoende capaciteit om haar taken voldoende uit te voeren (Deloitte, 2020). De focus van de strafrechtelijke aanpak van illegale gewasbeschermingsmiddelen ligt vooral op het van de markt halen van de illegale middelen en het bestraffen van illegaal gebruik. In deze onderzoeken is weinig aandacht voor de illegale stromen en de criminele netwerken verantwoordelijk voor de illegale handel (korte-klap). Zaken starten vaak naar aanleiding van een melding. Zaken die niet worden gemeld, komen vermoedelijk niet aan het licht. Vanwege de focus op de korte-klap en het feit dat sinds 2016 slechts één meer diepgravend strafrechtelijk onderzoek naar de handel in illegale middelen is gedraaid, is het zicht op de illegale markt en de criminele netwerken verouderd.

Dit is niet alleen in Nederland het geval. Uit het EMPACT-programma van Europol blijkt dat in de bij het programma betrokken lidstaten de afgelopen vijf jaar nauwelijks relevante strafrechtelijke onderzoeken zijn gedaan naar deze problematiek. In veel landen ontbreken de capaciteit, expertise en middelen om de handel in- en gebruik van illegale middelen effectief aan te pakken.¹³⁸ In andere landen is het toezicht op de keten vaak versnipperd. Dit is een wezenlijk verschil met Nederland: hier is één organisatie -met een eigen opsporingsdienst- verantwoordelijk voor het toezicht op de keten.

De handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen is aantrekkelijk voor criminelen. Het is lucratief, de pakkans is klein en de straffen zijn laag. Zaken worden vaak afgedaan met een voorwaardelijke

straf en een boete. Deze boetes staan vaak in schril contrast met de winst. Deze kan oplopen tot meer dan 500% (De Rijck & Van den Bogart, 2020).

Door aangescherpte toelatingscriteria in de EU, is een aantal middelen verboden dat regelmatig werd gebruikt. Deze trend zal zich de komende jaren doorzetten. Dit kan de komende jaren leiden tot een toename van het gebruik van illegale middelen. Vooral wanneer deze middelen buiten de EU nog wel mogen worden gebruikt en geproduceerd en er (nog) geen goede alternatieven beschikbaar zijn.

4.9.2 Aanbevelingen

Vroeg ingrijpen in de keten essentieel

Bij de aanpak van illegale gewasbeschermingsmiddelen is het essentieel dat zo vroeg mogelijk in de keten wordt opgetreden. Wanneer pas wordt opgetreden nadat het middel is gebruikt, is het te laat. Het is daarom belangrijk dat er goed zicht komt op de illegale markt: hoe lopen de stromen, wie zijn de illegale handelaren, waar komen de middelen vandaan etc. Internationale samenwerking is noodzakelijk om dit zicht te krijgen. Uit het EMPACT-project blijkt dat deze samenwerking voor verbetering vatbaar is. Om internationaal informatie te kunnen delen is eerst nationaal zicht nodig. Illegale middelen van de markt halen is vanuit milieuperspectief een goede interventie, maar om inzicht te krijgen in de illegale markt is verdiepend strafrechtelijk onderzoek nodig naar de herkomst van de illegale middelen en de criminele netwerken. De capaciteit van het FP en de NVWA moet in balans zijn en aansluiten op de behoefte aan de inzet van strafrecht. Dit is vooral nu van belang omdat de komende jaren de vraag naar illegale middelen mogelijk gaat toenemen.

Werk vanuit intelligence

De NVWA heeft de afgelopen jaren meerdere strafrechtelijke onderzoeken gedraaid. De meeste zaken zijn gestart naar aanleiding van een melding. Zaken die niet worden gemeld, komen vermoedelijk niet aan het licht. Om beter grip te krijgen op de illegale markt is het van belang om meer vanuit intelligence te werken. Bijvoorbeeld door te focussen op sectoren waar bepaalde middelen zijn weggevallen waardoor telers krapte ervaren in het toegestane middelenpakket (denk aan het wegvallen van neonicotonoiden in de bietenteelt of

chloorprofam als kiemremming tijdens het bewaren van aardappelen). Ook kan er voor worden gekozen om gericht informatie in te winnen en een onderzoek te draaien op vooraf geselecteerde onderdelen van de illegale markt om zo de informatiepositie te actualiseren.

Gebruik illegale middelen in de wietteelt

Het gebruik van illegale gewasbeschermingsmiddelen in de wietteelt is onder andere vanuit milieuperspectief een probleem. Op dit gebruik is logischerwijs geen toezicht. Vanwege de potentiële risico's voor het milieu is het van belang zicht en grip te krijgen op de omvang van het illegaal gebruik in de wietteelt.

Handhavingsinstanties onvoldoende ingesteld op handel via internet

Handhavingsinstanties hebben nog geen goed antwoord geformuleerd op de vraag hoe de illegale handel via internet bestreden dient te worden. Het is mogelijk om met een paar muisklikken waar ook ter wereld een illegaal middel te bestellen. Het toezicht op kleinere zendingen vanuit derde landen en op zendingen binnen de EU is moeilijk. De verwachting is dat de verkoop via internet de komende jaren verder zal toenemen. Het is zaak hier breed op voorbereid te zijn, zowel NVWA als FP.

138 Communicatie NVWA-IOD

Literatuur

- Anker, M. v. (1999). *Wie betaalt, bepaalt. Over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld*. Den Haag: Elsevier.
- CBS. (2018). *Illegale activiteiten in nationale rekeningen*. Den Haag.
- De Rijck, R., & Van den Bogart, F. (2020). Het strafrecht en illegale gewasbeschermingsmiddelen in 2020. *Boom Strafblad*, 163-172.
- Deloitte. (2020). *Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket*. Den Haag.
- Elibol, R. (2020, juni 3). Onderzoek illegale pesticiden in Europa. *Groene Amsterdammer*.
- EUIPO. (2017). *The economic cost of IPR infringement in the pesticides sector*. Alicante.
- Europese Commissie. (2015). *Ad-hoc study on the trade of illegal and counterfeit*. Brussel.
- Gezondheidsraad. (2020). *Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden*. Den Haag.
- Ministerie van LNV. (2019). *Toekomstvisie gewasbescherming 2030*. Den Haag.
- Ministerie van LNV. (2019-2). *Ctgb advies inzake het rapport van Buijs en Samwel-Mantingh over afname weidevogels in relatie tot bestrijdingsmiddelen in mest*. Den Haag.
- NVWA. (2017). *Meerjarig nationaal controleplan Nederland. Jaarverslag 2017*. Utrecht.
- NVWA. (2020). *Inspectieresultaten sierteelt onder glas 2019*. Utrecht: NVWA.
- NVWA. (2020-2). *Meerjarig nationaal controleplan Nederland. Jaarverslag 2019*. Utrecht.
- NVWA. (2020-3). *Advies over de risico's van de aardappelketen*. Utrecht.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2019). *Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd. Tussenevaluatie van de nota gezonde groei, duurzame oogst*.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2020). *Balans voor de Leefomgeving 2020*. Den Haag.
- RIVM. (2019). *Bestrijdingsmiddelen en omwonenden : Samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten*. Bilthoven.
- RIVM. (2020). *Inventarisatie van gewasbescherming toepasbaar in de teelt van Cannabis binnen het "Experiment met een gesloten coffeeshopketen"*. Bilthoven.
- Tweede Kamer. (2021). *Motie van het lid Bromet c.s., (pp. Vergaderjaar 2020-2021, 33 835 nr. 184)*. Den Haag.
- UNEP. (2020). *The illegal trade in chemicals*.
- Van Bruggen, A. e. (2018). Environmental and health effects of the herbicide glyphosate. *Science of the Total Environment*, 255-268.

5

5. Bodem en bouwstoffen: Kan onze bodem bouwen op de stoffen die er in worden toegepast?

Renske van Ginkel, Priscilla van Hal, Edwin Lipholt, Maarten Busstra¹³⁹

In Nederland worden tal van activiteiten uitgevoerd die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de bodem¹⁴⁰ waarop wij als mens, maar ook dieren en planten leven. De negatieve effecten die bij deze activiteiten kunnen ontstaan voor de mens en zijn fysieke leefomgeving, maken bescherming van de bodem essentieel. Verontreiniging van de bodem (en het daarin aanwezige grondwater) kan op de langere termijn zelfs een structurele bedreiging vormen voor de kwaliteit van het drinkwater, de voedselveiligheid en de biodiversiteit.

De media hebben de afgelopen jaren ook diverse verontrustende signalen over bodemactiviteiten aan de kaak gesteld.^{141, 142} Het meest recente en sprekende voorbeeld hiervan is de golfbaan in Spijk, waarbij vervuiling van de bodem en het water met zware metalen optrad doordat een grote hoeveelheid staalslakken, restant van de productie van staal, in aanraking kwam met hemelwater (Van der Aa, 2021).¹⁴³ Ook kwam de ongebluste kalk, die in de staalslakken zit, hiermee in aanraking. Hierdoor krijgt het water de werking van een gootsteenstopper.¹⁴⁴

Koeien die op het naastgelegen terrein stonden, moesten door deze vervuiling een lange tijd binnen worden gehouden. Het Waterschap, de omgevingsdienst en de gemeente West Betuwe sloegen alarm om ernstige vervuiling en zijn daarop een handhavingstraject gestart. Hierdoor dienen de ontstane verontreinigingen nu gesaneerd te worden.¹⁴⁵

5.1 Context

Het streven naar een circulaire en duurzame economie, eerder uitgelegd in hoofdstuk 2, brengt nieuwe risico's en uitdagingen met zich mee voor de activiteiten die met, in en op de bodem worden uitgevoerd. Dit hoofdstuk gaat in op twee ketens waarbij grote risico's bestaan op het (weg)mengen van stoffen die de bodem kunnen verontreinigen, de zogenoemde bodembedreigende stoffen.¹⁴⁶ Dit zijn de grondstromen- en de bouwstoffenketen. Met grondstromen wordt bedoeld het ontgraven, bestemmen, opslaan, vervoeren en storten van grond, ook wel de losse ontgraven bodem

¹³⁹ De auteurs bedanken Shanna Mehlbaum en alle collega's vanuit de ILT, Omgevingsdiensten, Politie en NVWA voor hun waardevolle feedback. Daarnaast bedanken de auteurs alle personen en organisaties die op enige wijze hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit hoofdstuk.

¹⁴⁰ Het aardoppervlak met al haar functies. Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.bodemrichtlijn.nl/Bibliotheek/grondstromen>

¹⁴¹ Zoals: Zembla (BNN-VARA), De Vuilnisman (KRO-NCRV) en EenVandaag (AVRO-TROS).

¹⁴² Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.gelderlander.nl/west-betuwe/vervuilende-staalslakken-tientallen-jaren-in-de-grond-laten-zitten-daarmee-overtreedt-west-betuwe-de-wet-a561162c/>

¹⁴³ Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.hetkontakt.nl/regio/leerdam/228914/verontreinigde-ld-staalslakken-in-spijk-worden-niet-verwijderd>

¹⁴⁴ Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://noord-holland.sp.nl/nieuws/2021/03/gevaarlijke-staalslak-tata-uitgestort-over-land>

¹⁴⁵ Geraadpleegd 4 mei 2021, van <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2019:3232>

¹⁴⁶ Artikel 1.1, activiteitenbesluit: stof die de bodem kan verontreinigen als bedoeld in bijlage 2 van deel 3 van de NRB, en stoffen of mengsels als omschreven in artikel 3 van de EG-verordening indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels die de bodem kunnen verontreinigen. Geraadpleegd 15 april, 2021, van infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteiten/begrippen/bodembedreigende

genoemd.¹⁴⁷ Bouwstoffen zijn ingedeeld in primaire- en secundaire bouwstoffen. Primaire bouwstoffen zijn stoffen die niet eerder als bouwstof zijn gebruikt (zand, grond of grind), maar ook bouwstoffen die daaruit zijn samengesteld, zoals beton. Secundaire, met name steenachtige bouwstoffen, zijn materialen die als bouwstof worden hergebruikt. Denk daarbij aan beton- en menggranulaat gemaakt van gebroken bouw- en sloopafval of bouwstoffen uit industriële processen zoals hoogovenslakken¹⁴⁸ en AEC-bodemassen.¹⁴⁹ Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk), is in het leven geroepen om te voorkomen dat de bodem (grond en grondwater) en het oppervlaktewater worden verontreinigd door het gebruik van bouwstoffen, grond of baggerspecie. Hierin staat aan welke kwaliteitseisen bouwstoffen, maar ook grond moeten voldoen.¹⁵⁰ Bij (her) gebruik van grondstromen en bouwstoffen gaat het om gebruik van grond en bouwstoffen op- of in de bodem. Dit wordt ook wel de toepassing genoemd. Daarnaast gaat het ook om de keten van handelingen die daaraan vooraf gaat, dus vanaf de productie of het moment van vrijkomen. In het vorige dreigingsbeeld milieucriminaliteit (Neve et al., 2016) kwam criminaliteit in de bodemketen significant naar voren als grote zorg. Er is een veelheid aan handelingen in de bodem, veel kans op ondermijning want er zijn grote financiële belangen en een lage pakkans. Hier werd de nadruk gelegd op het wegmengen van vuile grond in schone grond en het naar een hogere kwaliteitsklasse omkatten¹⁵¹ van grond in de bodemketen. Een groot deel van deze risico's komen ook aan de orde in dit hoofdstuk. Hierbij ligt de focus vooral op de bouwstoffen en de potentiële negatieve gevolgen van de circulaire economie op de bouwstoffen- en grondstromenketen. Daarnaast zijn in het vorige dreigingsbeeld een aantal ontwikkelingen aan de orde gekomen, zoals de veranderende wetgeving door invoering van de Omgevingswet. Aangezien

deze wijzigingen de afgelopen jaren vertraging hebben opgelopen, is deze ontwikkeling nog steeds een actueel onderdeel in dit hoofdstuk. Naast aandacht voor de grondstromen en met name secundaire bouwstoffen richt dit hoofdstuk zich ook op de bodembeschermende voorzieningen. Dit zijn constructies die als doel hebben het doordringen van bodembedreigende stoffen naar de bodem tegen te gaan. Denk hierbij aan vloeistofdichte vloeren, opslagtanks, maar ook het afdichten van lagen in de bodem bij de aanleg van bodemenergiesystemen,¹⁵² waarbij deze bodembeschermende voorzieningen getroffen dienen te worden. Uit informatie van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)¹⁵³ blijkt dat bij de aanleg van deze systemen ook veel misstanden zijn ontdekt, met name ten aanzien van het in kaart brengen en vervolgens afdichten van afscheidende bodemlagen. Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van literatuur- en bureauonderzoek. Daarnaast zijn enkele expertsessies gehouden.¹⁵⁴ De resultaten uit deze sessies zijn verwerkt in de paragrafen 5.5 en 5.7.

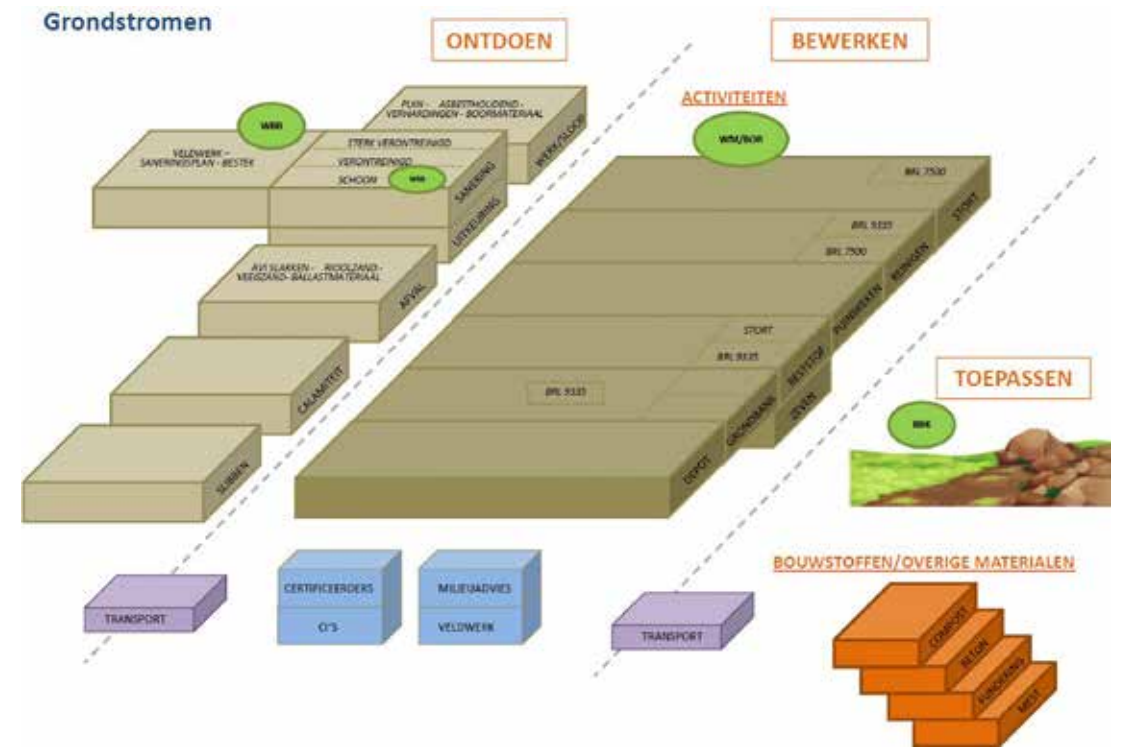
5.2 Beschrijving van de keten

Zowel de grondstromenketen als de (secundaire) bouwstoffenketen zijn op te delen in drie grote blokken: ontdoen, bewerken en toepassen (zie figuur 5.1). Alle drie de deelaspecten hebben hun eigen wettelijke regime en specifiek (specialistisch) toezicht. Aansluitend zijn de schakels productie, hergebruik, transport en verwijdering van belang.

5.2.1 Ontdoen

Bij het ontdoen gaat het er in algemene zin om dat afvalstoffen vrijkomen van een bedrijf of locatie (tijdens of na een productieproces) en waarbij men van deze afvalstoffen af wil komen. Ook wanneer sprake is van het vrijkomen van (verontreinigde) grond op een locatie, is formeel sprake van een afvalstof (Te Dorsthorst et al., 2015). Het ontdoen

Figuur 5.1 De bodemketen (Te Dorsthorst, Van Hal, Lievaart, Poelarends & Van Soest, 2015)



van afvalstoffen aan een erkend ontvanger of verwerker moet maandelijks worden gemeld in het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA). Uitgangspunt is dat bedrijven verplicht zijn al hun afvalstoffen gescheiden te houden en gescheiden af te geven.¹⁵⁵ Het ontdoen van afvalstoffen gebeurt door afgifte aan iemand die bevoegd is de afvalstoffen in ontvangst te nemen. Dit kan een vergunde afvalstoffenverwerker zijn die de afvalstoffen bewerkt, maar bijvoorbeeld ook een toepassing in het kader van het Bbk waarvoor een melding is gedaan om de afvalstof /grond toe te passen. Afvalstoffen kunnen ook worden ontdaan aan bijvoorbeeld een productiebedrijf die op grond

van de milieuvergunning in het productieproces afvalstoffen mag inzetten ter vervanging van primaire grondstoffen (Te Dorsthorst et al., 2015). Grondstromen en bouwstoffen kunnen worden afgevoerd naar inrichtingen¹⁵⁶ die grond en bouwstoffen mogen accepteren of naar een gronddepot, een tijdelijke opslag of bewaringslocatie. Ontdoeners, inzamelaars, vervoerders, ontvangers, handelaren en bemiddelaars van afvalstoffen zijn verplicht om een afvalstoffenregistratie¹⁵⁷ bij te houden. Bedrijven zijn verplicht al hun afvalstoffen gescheiden te houden en gescheiden af te geven, tenzij dat redelijkerwijs niet van hen kan worden gevraagd.^{158, 159} Het is in principe niet toegestaan afvalstoffen te mengen als ze niet vergelijkbaar zijn, dus als ze niet in dezelfde categorie

147 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.bodemrichtlijn.nl/Bibliotheek/grondstromen>

148 Ook wel staalslakken genoemd, een nevenproduct van de productie van staal.

149 Het materiaal wat overblijft na verbranding van afval, o.a. huisvuil in een afvalenergiecentrale.

150 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/wet-regelgeving/bbk/vragen/bouwstoffen-algemeen/>

151 Omkatten is de handeling waarbij een product de identiteit wordt gegeven van een ander product.

152 Bodemenergie is een systeem dat kan worden ingezet om gas te vervangen. Er zijn 2 soorten bodemenergiesystemen: Open en gesloten systemen. Voor meer informatie zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/activiteiten/grondwater-ander/bodemenergiesystemen/> (geraadpleegd 4 mei 2021).

153 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.ilent.nl/onderwerpen/bodemtoezicht/bodemenergie>

154 Toezichthouders van Omgevingsdiensten, Waterschappen en de ILT.

155 Zie voor uitgebreide toelichting <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/themas/afvalbeheer/algemeen/#Verbodopmengenvanafvalstoffen> (Geraadpleegd 4 mei 2021).

156 Art. 1.1 lid 1 Wet milieubeheer zegt over een inrichting: "elke door de mens bedrijfsmatige of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht".

157 De afvalstoffenregistratie geldt NIET voor particulieren.

158 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/activiteitenbesluit/thema%27/afvalbeheer/algemeen/>

159 Paragraaf B.3.5 van het Landelijk Afvalbeheerplan 3 (LAP 3) gaat in het bijzonder in op afvalscheiding door bedrijven en wat redelijkerwijs niet gescheiden kan worden gehouden. Bij het bepalen of iets redelijkerwijs is, houdt het LAP rekening met de hoeveelheden die vrijkomen, de manier van vrijkomen en de kosten van het gescheiden houden. <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/activiteitenbesluit/thema%27/afvalbeheer/algemeen/>, geraadpleegd 4 mei 2021.

vallen. Afvalstoffen vallen in dezelfde categorie als ze vergelijkbaar zijn wat betreft aard, samenstelling en/of concentratie (Rijkswaterstaat, z.d.a).

5.2.2 Bewerken

(Verontreinigde) grond en secundaire bouwstoffen kunnen vaak niet direct op de eindbestemming worden toegepast, zoals in een geluidswal of fundering van de weg. Grondstromen en secundaire bouwstoffen, als zijnde afvalstoffen volgens de Wet Milieubeheer (Wm), kunnen onder voorwaarden op grond van het Bbk deels nuttig worden hergebruikt als hernieuwde bouwstof. De aard en samenstelling van deze materialen is niet gelijk en ze zijn vaak in meer of mindere mate verontreinigd (Te Dorsthorst et al., 2015). Dit kan van invloed zijn op de mogelijkheden tot hergebruik en kan het hergebruik ook duurder maken. Voor hergebruik van de afvalstoffen zijn er in de beide ketens diverse vormen van bewerking en/of opslag (Swartjes et al., 2019; Te Dorsthorst et al., 2015):

- Opslaan in een depot;
- Afvoer naar grondbank¹⁶⁰ en daar samenvoegen of splitsen;
- Afvoer naar afvalinzamelaar;
- Het zeven van de afvalstof;
- Het breken van de afvalstof middels een puinbreker;
- Het reinigen van de afvalstoffen;
- Het storten van de afvalstoffen;
- Opwerken;¹⁶¹
- Immobiliseren (in beton), waarbij een bouwstof met verontreinigde stoffen wordt geïsoleerd in cement, het zogenoemde immobilisaat;
- Wassen.

5.2.3 Toepassen

Na bewerking, zoals reinigen, recyclen of terugwinnen, kan een afvalstof opnieuw als grond of bouwstof worden toegepast. Het toepassen, het hergebruiken van grond op of in de bodem, wordt gereguleerd via het Bbk. Ook is hierin het (her) gebruik van afvalstoffen als bouwstof geregeld. Het

besluit streeft naar een duurzaam bodembeheer en het toepasbaar maken van bepaalde afvalstoffen als secundaire bouwstof (Te Dorsthorst et al., 2015). In het besluit is vastgelegd hoe de kwaliteit van grond en bouwstof moet worden bepaald en onder welke omstandigheden die mag worden hergebruikt op de bodem. Bouwstoffen mogen daarbij alleen functioneel en nuttig worden toegepast in bijvoorbeeld gebouwen, (spoor)wegen, bruggen, geluidswallen en dijken (Te Dorsthorst et al., 2015). Bovendien mag niet een grotere hoeveelheid bouwstoffen worden toegepast dan voor de functie noodzakelijk is (Te Dorsthorst et al., 2015). Als een bouwstof niet functioneel en niet nuttig wordt toegepast is sprake van het ontdoen van afvalstoffen (illegaal storten).¹⁶² Secundaire (licht) verontreinigde bouwstoffen kunnen tot slot als immobilisaat (in beton) of middels IBC-constructies¹⁶³ in ophoging van wegen, viaducten en geluidswallen, als verhardingsmateriaal en funderingslaag worden hergebruikt.

5.2.4 Hergebruik

Op tal van locaties in Nederland zijn in het verleden secundaire bouwstoffen toegepast (ILT, 2019; Poelarends et al., 2017; Te Dorsthorst et al., 2015). Deze locaties kunnen na jaren weer worden opgebroken, waarna het materiaal weer wordt aangeroerd. In het kader van bijvoorbeeld nieuwbouw of herinrichting van een terrein bestaat de mogelijkheid dat de toepassing van de bouwstof wijzigt. Bijvoorbeeld door een eerder toegepaste IBC-bouwstof op te breken en opnieuw toe te passen (Poelarends et al., 2017; Te Dorsthorst et al., 2015). Bij deze nieuwe (secundaire) toepassing bestaat het risico dat vervolgens geen nieuwe isolatie-voorzieningen worden getroffen zoals het aanbrengen van folie en het toepassen boven grondwaterniveau. Ook bestaat het risico dat een immobilisaat vrijkomt, wordt gebroken in een puinbreker en vervolgens als puinverharding wordt hergebruikt. Juist bij deze opgebroken secundaire bouwstoffen, die opnieuw worden toegepast zonder

rekening te houden met de historische gegevens en dus slechtere kwaliteit, bestaat het risico dat uitloging¹⁶⁴ op zal treden.

5.2.5 Transport

Om het materiaal te verplaatsen tussen de verschillende ketenstappen vindt er transport plaats. Dit kan bijvoorbeeld per schip, maar ook met vrachtwagen via de weg of per spoor. De ontvangst van afvalstoffen die van A naar B worden vervoerd wordt administratief vastgelegd in het LMA.¹⁶⁵ Het transport van deze afvalstoffen in Nederland wordt vergezeld met verplichte vervoersdocumenten en afvalbegeleidingsbrieven. Vanuit het buitenland moeten deze stoffen vergezeld zijn met een kennisgeving, een verplicht vervoersdocument en de toestemming van de betrokken autoriteiten, daarnaast is vanuit de transportwereld nog een aantal formulieren vereist (Te Dorsthorst et al., 2015).

5.2.6 Verwijdering

In artikel 1 van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (2020) zijn diverse categorieën van afvalstoffen opgenomen waarvoor een stortverbod geldt, waaronder diverse grondstromen¹⁶⁶ (o.a. slib van riolen, kolken of gemalen, veegvuil, grond, zeezand) en bouwstoffen (o.a. AEC-bodemas¹⁶⁷). Hoofdstuk 10 (art. 10.2, lid 1) van de Wm bevat bovendien een verbod voor het zich ontdoen van afvalstoffen door deze al dan niet verpakt buiten een inrichting te storten, of anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden.¹⁶⁸ Volgens de voorkeursvolgorde voor afvalverwijdering mogen alleen die afvalstoffen worden gestort die niet in aanmerking komen voor hergebruik, nuttige toepassing of verbranding met energieteerugwinning. Dit betekent dat storten de minst gewenste wijze van verwijdering is (ook volgens de afvalhiërarchie van de Ladder van Lansink), ook voor grondstromen en bouwstoffen.

5.3 Risico's in de keten

In opdracht van de ILT heeft het RIVM in 2019 onderzoek verricht naar de grootste risico's in de bodemketen (Swartjes, Kok, Verduynen & Dekker, 2019). In de top 10 staan onder andere risico's bij onjuiste aanleg van bodemenergiesystemen, mogelijke fouten bij het samenvoegen van verschillende partijen grond en niet juist bemonsteren van grond. De helft van deze ongewenste gebeurtenissen vindt plaats in de ketenstap 'toepassen'. Daarnaast is driekwart van de top 20 van ongewenste gebeurtenissen gerelateerd aan grondopslag, -menging, -labelen en -storten, binnen meerdere ketenstappen (Swartjes et al., 2019). Het onderzoek van RIVM richt zich daarbij specifiek op de bodemketen.

De grootste risico's binnen de bouwstoffenketen zijn door het RIVM niet onderzocht. Desondanks kan, mede op basis van de eerder genoemde rapporten, de in de inleiding genoemde berichten uit de media en het feit dat het stelsel voor bouwstoffen vergelijkbaar is, worden geconcludeerd dat binnen de bouwstoffenketen sprake zal zijn van grotendeels vergelijkbare risico's.

Zoals beschreven in de inleiding van dit hoofdstuk zijn er meerdere verontrustende berichten over activiteiten met grond en bouwstoffen, waarbij zorgen zijn voor de gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu. Deze verontrustende berichten worden ondersteund door een onderzoek uit 2020 waarin de ILT-bevindingen over het naleefgedrag van het Kwalibo-stelsel worden gekwantificeerd. Uit het rapport blijkt dat er door de hele keten heen een tekort is aan naleving van de Kwalibo regels (Dietz, Visser & Schipperheijn, 2020). Deze analyse van de verschillende themaonderzoeken van de ILT laat zien dat bij veel van de gecontroleerde bedrijven sprake was van

160 Een fysieke plek waar partijen grond worden ingenomen, gekeurd en weer hergebruikt.

161 Het zuiveren van materiaal door extrahering van stoffen die er niet in horen, of die juist nog veel waarde bevatten.

162 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/wet-regelgeving/bbk/vragen/bouwstoffen-algemeen/>

163 IBC staat voor Isoleren, Beheersen en Controleren. Door middel van de IBC-constructie wordt de bouwstof geïsoleerd. Bij IBC-bouwstoffen moeten extra maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat emissies van verontreinigende stoffen die in de bouwstoffen aanwezig zijn, tot verontreiniging van de bodem (met inbegrip van het grondwater) of het oppervlaktewater kunnen leiden.

164 Uitloging is een proces waarbij mineralen uit een vaste substantie worden onttrokken door middel van oplossing in een vloeistof. Denk daarbij aan de staalslakken waaruit zware metalen en ongebluste kalk zijn 'gelekt' in de bodem door de aanraking met hemelwater.

165 Afvalstoffen die na bewerking mogen worden toegepast en de afvalketen verlaten dienen ook gemeld te worden (Afgiftemeldingen). Een afgiftemelding wordt gedaan door een meldingsplichtige inrichting, die zich ontdoet van afvalstoffen of producten, die daaruit zijn ontstaan. Als de afgifte van afvalstoffen plaatsvindt aan een meldingsplichtige inrichting, die de betreffende ontvangst meldt, hoeft er geen afgiftemelding te worden gedaan.

166 Met uitzondering van het materiaal dat als grond, bedoeld in artikel 1 van het Besluit bodemkwaliteit, die bij de stortplaats wordt aangeboden onder overlegging van een verklaring als bedoeld in de ministeriële regeling op grond van artikel 28a Wet bodembescherming, waaruit blijkt dat de grond niet reinigbaar en niet koud-immobiliseerbaar is.

167 Het besluit hanteert hiervoor nog de oude term, AVI-bodemas.

168 Geraadpleegd 22 april 2021, van <https://www.bodemrichtlijn.nl/Bibliotheek/beleid/beleid-van-centrale-overheid/landelijk-beleid/beleidsblad-wet-milieubeheer/beleidsblad-storten>

afwijkingen van de door de sectoren zelf opgestelde eisen in Beoordelingsrichtlijnen (BRL-en) en bijbehorende protocollen.¹⁶⁹

Ook het rapport van Winkelhuijzen et al. (2020) vermeldt overtredingen als het gaat om naleven van de noodzakelijke kwaliteitsborging en de grote risico's voor het milieu. Daarbij gaat het onder meer om de vervuiling van bodem en grondwater en in het verlengde daarvan op lange termijn de bedreiging van het drinkwater. Wanneer het grondwater namelijk verontreinigd raakt, zullen grotere inspanningen moeten worden gedaan door drinkwaterbedrijven om dit water te zuiveren. Daarnaast speelt het risico van ondermijning van een gelijk speelveld, wat leidt tot druk om werkzaamheden in strijd met de regels uit te voeren. Tenslotte komt ook Kuijken (2020) op basis van voornoemde rapportages tot de conclusie dat de naleving vandaag de dag nog steeds te wensen over laat.

5.4 Relevante wet- en regelgeving

De belangrijkste wet en regelgeving in Nederland die regels stelt aan de bescherming van het milieu en het verantwoord (her)gebruik van de bodem zijn de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet Bodembescherming (Wbb). Het doel van deze wetten is het beschermen van de leefomgeving en daarmee onze gezondheid. Onderdeel van deze wetten zijn het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en bijbehorende Regeling bodemkwaliteit (Rbk). Deze wetten zullen uiteindelijk overgaan in de Omgevingswet (Ow) en het daarbij behorende Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal). Op 18 december 2018 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Aanvullingswet bodem Omgevingswet aangenomen. Met het voorstel worden de regels over het beschermen en benutten van de bodem opgenomen in de Omgevingswet. De op dit moment nog van kracht zijnde hoofdstukken 3 en 4 van het Bbk en de Rbk¹⁷⁰ stellen regels aan de voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij toepassing van bouwstoffen en grond. De kwaliteit van bouwstoffen en grond worden

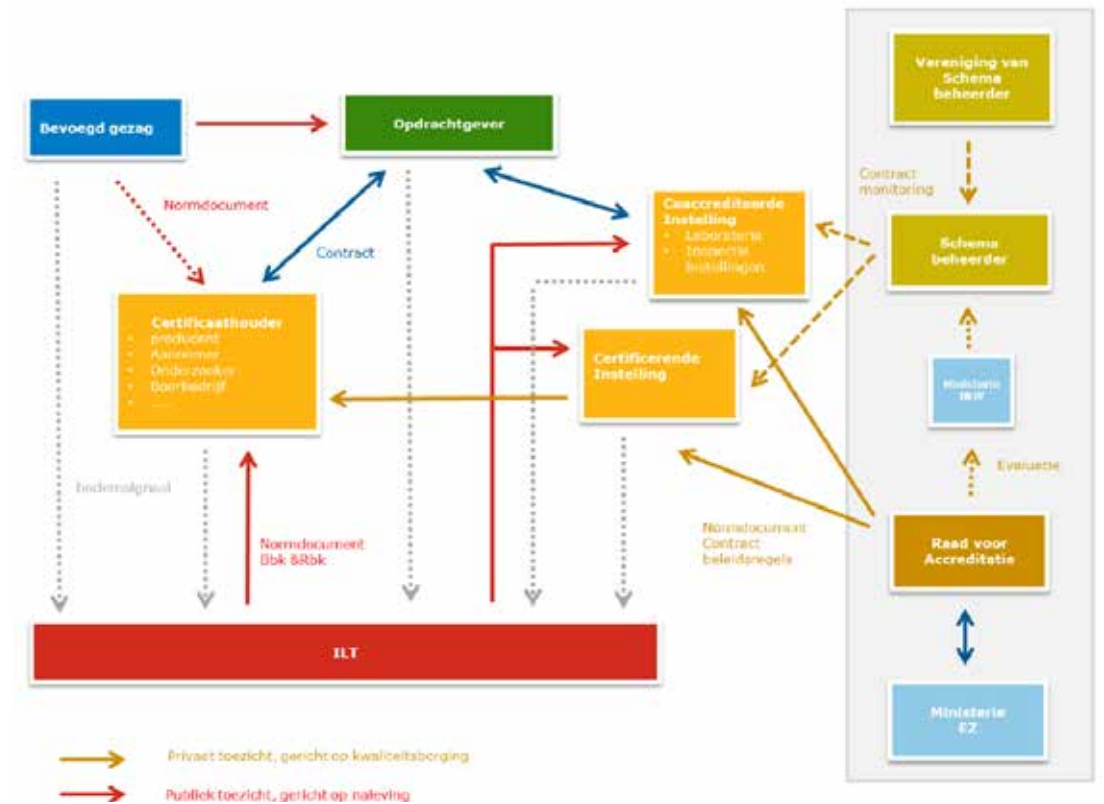
vastgesteld aan de hand van normdocumenten en certificeringsschema's.¹⁷¹ Er zijn verschillende bewijsmiddelen (milieuhygiënische verklaringen) om te bewijzen dat de kwaliteit van een bouwstof of grond voldoet aan de kwaliteitseisen uit het Bbk en daardoor mag worden toegepast. Afhankelijk van de kwaliteit van de grond en bouwstof zijn voorwaarden gesteld aan de mogelijkheden tot hergebruik. Schoon materiaal mag vrij toegepast worden. (Licht) verontreinigd materiaal kent gebruiksbeperkingen, zoals het niet gebruiken in (moes)tuinen of speeltuinen.

Aan de kwaliteit en integriteit van personen en bedrijven die handelingen verrichten in relatie tot de bodem, de zogenoemde bodemintermediairs, worden eveneens eisen gesteld. Conform het Bbk dienen deze bodemintermediairs geaccrediteerd en gecertificeerd¹⁷² te zijn voordat deze werkzaamheden, die effect hebben op de bodem, mogen worden uitgevoerd. Dit is de zogenoemde Kwalibo¹⁷³ regelgeving (Kwaliteitsborging bij bodemintermediairs, hoofdstuk 2 van het Bbk) en betreft een publiek-private vorm van kwaliteitsborging van producten en werkzaamheden in de (water-)bodensector via een stelsel van certificering en accreditatie en de afgifte van erkenningen. Het stelsel heeft betrekking op een groot aantal werkzaamheden, waaronder bodemsanering, het reinigen en toepassen van grond en baggerspecie, het produceren en toepassen van bouwstoffen, het opstellen milieuhygiënische verklaringen voor grond en bouwstoffen, mechanisch boren, inclusief het aanleggen van energiesystemen en het aanbrengen van bodembeschermende voorzieningen.

5.5 Betrokken instanties

Binnen de grondstromen- en bouwstoffenketen zijn veel instanties betrokken als het gaat om de uitvoering van toezicht en handhaving. In figuur 5.2 zijn de interacties tussen de verschillende

Figuur 5.2 Verhouding betrokken partijen Kwalibo ten behoeve van toezicht en handhaving (Winkelhuijzen et al., 2020).



toezicht- en handhavingpartijen in beeld gebracht. Onderscheid kan worden gemaakt tussen privaat en publiek toezicht.

5.5.1 Publiek toezicht

Publiek toezicht toetst of een bedrijf daadwerkelijk de regels naleeft. Dit is verspreid over het (lokaal) bevoegd gezag en de ILT. Onder het (lokaal) bevoegd gezag vallen gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat en waterschappen. De gemeenten en provincies houden toezicht op de daadwerkelijke handelingen in de keten (zoals een sanering, toepassing van grond, baggerspecie of bouwstoffen) zoals beschreven in hoofdstukken 3 en 4 van het Bbk. Ook geven ze vergunningen af voor activiteiten en bedrijven die met bodem of grondstromen werken. Die zijn op grond daarvan verantwoordelijk voor de handhaving van vergunningsvoorwaarden. Door veel van de bevoegde gezagen zijn deze taken belegd bij de Omgevingsdiensten. Daarnaast

vervult Rijkswaterstaat namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verschillende taken binnen het VTH-stelsel¹⁷⁴ bodem. Waterschappen vervullen een gelijke rol als die van Rijkswaterstaat, hun focus ligt echter op de regionale wateren. Tot slot richt het toezicht van ILT zich op de certificaat houdende bedrijven en de CI's zoals beschreven in hoofdstuk 2 van het Bbk (kwalibo) (Winkelhuijzen et al., 2020).

5.5.2 Privaat toezicht

Privaat toezicht is gericht op kwaliteitsborging, zoals het uitvoeren van audits bij certificaat houdende bedrijven. Deze controle wordt uitgevoerd door de Raad voor Accreditatie (RVA) en de Certificerende Instelling (CI). De RVA houdt toezicht op de CI en de CI houdt toezicht op de certificaat houdende bedrijven.

¹⁶⁹ Een beoordelingsrichtlijn is een document dat alle informatie bevat voor de beoordeling van een (certificatie)systeem voor een bepaald product/realisatieproces/persoon/dienst (<https://www.komo.nl/begrippenlijst/beoordelingsrichtlijn/>, geraadpleegd 4 mei 2021).

¹⁷⁰ met ingang van de Ow worden de bepalingen uit deze hoofdstukken onderdeel van het Bal

¹⁷¹ Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/wet-regelgeving/bbk/vragen/kwalibo/>

¹⁷² Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.bodemplus.nl/aanvragen/erkenningen/>

¹⁷³ Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.sikb.nl/bodembeheer/kennisdelen-en-innovatie/dossiers/kwalibo>

¹⁷⁴ VTH is Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

5.5.3 Knelpunten

Kuijken (2020) doet in een recent rapport de aanbeveling dat er een handhavingskader nodig is dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden verduidelijkt, en daarmee ook de grenzen voor beoordelen en handhaven. Toezicht en handhaving binnen het Bbk stelsel (incl. Kwalibo) vergen ook een kwaliteitsverbetering, zowel binnen het private stelsel zelf als in de publieke borging van en controle op het stelsel.

De versnippering van toezicht komt ook duidelijk naar voren bij toezicht en handhaving op Kwalibo. Het Kwalibo stelsel is complex, waardoor toezicht en handhaving op veel verschillende punten moet plaatsvinden. Uit de beleidsevaluatie kwaliteitsborging bodem van Winkelhuijzen et al. (2020) blijkt juist dat toezicht en handhaving vaak maar op één onderdeel in de keten plaatsvindt. Ook samenwerking en uitwisseling van informatie tussen toezichthoudende instanties vindt niet of in beperkte mate plaats. Hierdoor is het mogelijk dat een afgekeurde partij grond op een andere locatie gewoon weer kan worden aangeboden. Door de versnippering van toezicht pakt elke instantie de bedrijven op zijn eigen manier aan. Hierdoor worden overtredingen steeds weer als incident beoordeeld. Goed toezicht wordt ook bemoeilijkt door een beperkte capaciteit en onvoldoende expertise. In 2015 werd door Ter Dorsthorst et al. al beschreven dat de omgevingsdiensten niet altijd genoeg gespecialiseerde toezichthouders hebben. Tot slot is er een spanningsveld te zien tussen privaat- en publiek toezicht. Private controles op de CI's kunnen niet als vervanging dienen voor publiek toezicht. Ook is de kwaliteit van toezicht en handhaving per regio verschillend (Winkelhuijzen et al., 2020).

Al met al kan gesteld worden dat het toezicht op de grondstromen en bouwstoffen keten op dit moment versnipperd is. Deze beperkingen binnen toezicht kunnen gelegenheden bieden voor regelovertrekend gedrag in de keten.

5.5.4 Oplossingen

Gebleken is dat bij een aanzienlijk aantal actoren (zowel aan publieke als private zijde) het vertrouwen in de uitvoering van het Kwalibo-stelsel in de loop der jaren sterk is afgenomen. De geïnventariseerde knelpunten dienen daarom daadkrachtig en op korte termijn te worden opgepakt om ervoor te zorgen dat het stelsel weer voldoende draagvlak en vertrouwen terugwint en toekomstbestendig wordt. Herstel

van vertrouwen is echter alleen mogelijk indien bij alle partijen de ernst en urgentie van de knelpunten worden onderkend en de noodzaak wordt ingezien om een gezamenlijk verbetertraject in te gaan (Winkelhuijzen et al., 2020).

Ook wordt binnen het VTH-stelsel gewerkt aan professionalisering. Zo zijn per 1 juli 2019 de vernieuwde kwaliteitscriteria 2.2 in werking getreden. Deze maken de uitvoering van de VTH-taken inzichtelijker en proberen ze meer voorspelbaar te maken. Verder wordt ook nagestreefd om een meer gelijkmatige aanpak over het land te bereiken (Rijkswaterstaat, z.d.b). Vooral omdat de toezichtstaken versnipperd zijn en vaak los van elkaar opereren. De samenwerking moet juist gezocht worden. In de kwaliteitscriteria 2.2 is onder andere aandacht voor ketentoezicht. Hiermee wordt het belang van samenwerking met ketenpartners benadrukt. Verschillende omgevingsdiensten zetten zich daar voor in en zijn op deze wijze het toezicht aan het uitbreiden en intensiveren. Ook de organisatie ervan veranderd soms en hierdoor vindt een verdiepingsslag van het reguliere toezicht plaats. Er wordt verder gekeken dan de individuele inrichtingen en de ketenbenadering krijgt een steeds belangrijkere rol. Daarbij staat data- en informatie gestuurd werken steeds meer centraal. Met data- en informatieanalyse wordt aan de voorkant in beeld gebracht in welke schakels van de keten risicobedrijven actief zijn. Deze ontwikkeling sluit aan bij de aanbevelingen uit Kuijken (2020), het rapport van Swartjes et al. (2020) en de Adviescommissie VTH (Van Aartsen, 2021): een betere samenwerking tussen (keten)partners is hard nodig.

5.6 Nieuwe ontwikkelingen

Ten opzichte van het vorige dreigingsbeeld milieucriminaliteit (2017) is geen sprake van grote nieuwe ontwikkelingen. Er is blijvend sprake van een complex publiek-privaat systeem waardoor sprake is van versnippering van onder andere het toezicht. Hierdoor is de pakkans voor bedrijven die de regels overtreden laag. Ook bij de activiteiten waar toezicht op wordt gehouden laat de naleving van de regels in deze sector te wensen over.

Naar aanleiding van de beleidsevaluatie Kwalibo, rapportages van de commissies Kuijken en Van Aartsen is door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een taskforce herinrichting

bodemstelsel opgericht.¹⁷⁵ Deze taskforce zal eind 2021 met een plan van aanpak komen voor het doorvoeren van de benodigde verbeteringen in het Kwalibo-stelsel. Gezien de toezeggingen van de regering aan de Tweede Kamer zullen de resultaten van deze taskforce naar alle waarschijnlijkheid leiden tot aanpassingen in het stelsel dat invloed heeft op grond- en bouwstoffenstromen.

De belangrijkste ontwikkeling betreft de steeds groter wordende circulaire economie (zie ook hoofdstuk 2) en daarmee het hergebruik van eerder toegepaste (mogelijk verontreinigde) materialen. Ook het gebruik van nieuwe stoffen (zoals PFAS) in producten is een blijvende ontwikkeling. Daarnaast veroorzaakt ook de energietransitie een nieuwe ontwikkeling voor de bodem, aangezien veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de diepe bodemlagen (en daarmee het doorboren van deze lagen) voor de opslag en winning van warmte en koude.

5.7 Gelegenheden en verschijningsvormen

Binnen de ketens grondstromen en bouwstoffen doen zich verschillende gelegenheden voor criminaliteit voor. Ook bij de bodembeschermende voorzieningen die binnen deze ketens dienen te worden gerealiseerd zijn gelegenheden voor criminaliteit te herkennen. Deze worden hier onder uiteengezet op basis van literatuur en de resultaten uit de expertsessies.

De grootste uitdaging binnen deze ketens is het toezien op de naleving van wet- en regelgeving en de opsporing van milieucriminaliteit. Dit is arbeidsintensief en criminaliteit is moeilijk boven water te halen. Eenmaal gepleegd is er vaak geen direct slachtoffer die klaagt of aangifte doet. De belangrijkste reden is dat bij grond of een bouwstof vaak visueel niet te bepalen valt wat de kwaliteit van de betreffende partij is. Een partij schone grond of bouwstof ziet er in veel gevallen hetzelfde uit als een verontreinigende partij. Het financiële voordeel dat bedrijven behalen bij bewuste regelovertrekking is soms groot. Denk aan het omkatten van een stof

met een negatieve waarde naar een waardevolle grondstof of product, het niet investeren in verplichte bodembeschermende voorzieningen, of het nalaten van het uitvoeren van een reinigings- of wasstap van verontreinigde stromen (Poelarends et al., 2017). De opbrengsten die daarmee gepaard gaan maken het erg aantrekkelijk om de regels niet na te leven.

In eerdere bodemanalyses en -onderzoeken (Te Dorsthorst et al., 2015; Van Hal, Lievaart & Poelarends, 2017) met betrekking tot de bodem zijn meerdere risico verhogende factoren naar voren gekomen:

- Kleine pakkans;
- Groot financieel gewin;
- Veel handelingen in de bodem door een veelheid aan grote en kleine bedrijven;
- Veelheid aan regelgeving binnen het bodemdomein (Kwalibo, Wbb, Bus, Rus, etc.);
- Invloed sector op regelgeving;
- Dubbele pet certificerende instellingen;
- Gering zelfreinigend vermogen sector;
- Versnipperd toezicht;
- Versnipperde informatiepositie.

5.7.1 Concrete gelegenheden

Aansluitend op de bestaande literatuur, is uit de expertsessies een aantal concrete gelegenheden voor regel overtrekend gedrag in kaart gebracht. Deze zullen achtereenvolgens worden beschreven en toegelicht.

Toepassen afhankelijk van aanbod bouwstof, in plaats van vraaggestuurd

Als gevolg van het streven naar een circulaire economie, wordt bij de productie van bouwstoffen steeds vaker gebruik gemaakt van grondstoffen die vrijkomen uit een eerdere toepassing. Of van afvalstoffen die vrijkomen als reststof uit een productieproces. Voorbeelden hiervan zijn AEC-bodemassen, staalslakken en granuliet.¹⁷⁶ Ditzelfde geldt ook voor bepaalde grondstromen die vrijkomen en waarvoor een nieuwe toepassing nodig is. Denk aan thermisch gereinigde grond (restproduct grondreiniging) of grond met kwaliteitsklasse

¹⁷⁵ Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.bodemplus.nl/actueel/nieuwsberichten/2020/beleidsevaluatie-kwalibo-procevaluatie-granuliet/>

¹⁷⁶ Restproduct granietbewerking.

industrie afkomstig van een fabriekslocatie of saneringslocatie waar woningen worden gerealiseerd.

Deze reststoffen en grondstromen worden vervolgens gebruikt voor de productie van nieuwe bouwstoffen of worden als toepasbare grond op de markt gezet. Hierbij is de hoeveelheid van deze grond en bouwstoffen afhankelijk van het aanbod uit de productieprocessen en niet afhankelijk van de vraag naar deze betreffende bouwstof. Hierdoor bestaat de kans dat er meer van deze grond of bouwstoffen beschikbaar zijn, dan dat er toepassingen zijn waar deze grond of bouwstoffen kunnen worden toegepast. Gebleken is ook dat het aantal grootschalige infrastructurele projecten, waar een groot aantal van dit soort stromen naar toe gaat, afneemt. Het risico is dat deze grond of bouwstoffen zich gaan ophopen door de stagnatie van afval in een slechte afzetmarkt (Poelarends et al., 2017).

Niet functioneel toepassen van grond en bouwstoffen

Wanneer er meer aanbod van grond of bouwstoffen is dan dat er toepassingslocaties zijn, ontstaat het risico dat bedrijven te maken krijgen met een ophoping van grond of bouwstoffen. Dit heeft als gevolg dat er opslagruimte te kort komt en hoge kosten ontstaan voor opslag van dit materiaal. Zoals in de hiervoor beschreven paragraaf betreffen dit vaak partijen grond of bouwstoffen uit een productieproces, waarbij soms al sprake is van een restproduct met negatieve waarde. Deze negatieve waarde kan komen door vervuiling, maar kan ook optreden vanwege een tekort op of ontbreken van geschikte toepassingsmogelijkheden. Op het moment van opslag krijgt de betreffende grond of bouwstof een (nog grotere) negatieve waarde. Afnemers van deze grond of bouwstof krijgen geld toe voor de be- en verwerking van de stroom. In plaats van te moeten betalen bij het afnemen van deze grond of bouwstof. Hierdoor lijkt het lucratief om dergelijke grond of bouwstof in te nemen en vervolgens toe te passen op een locatie, terwijl deze toepassing in werkelijkheid niet noodzakelijk is. Voorbeelden hiervan zijn zicht- of recreatieheuvels of geluidswallen zonder achterliggend geluidsgevoelig

object/terrein of de toepassing van een bouwstof waarbij men geld toe krijgt (maar met risico op vervuiling), terwijl een andere bouwstof op die locatie beter passend zou zijn. In plaats van een functionele toepassing is dan sprake van het ontdoen (verkapt storten) van afvalstoffen, met bijbehorend verdienmodel. Conform de regels van het Bbk mogen bouwstoffen alleen functioneel en nuttig worden toegepast in werken, zoals gebouwen, (spoor)wegen, bruggen, geluidswallen en dijken. Bovendien mag niet een grotere (of kleinere) hoeveelheid bouwstoffen worden toegepast dan voor de functie noodzakelijk is. Anders is sprake van het ontdoen van afvalstoffen. Bij de toepassing van AEC-bodemas is bijvoorbeeld al gebleken dat er creatief wordt omgegaan met laagdiktes (Poelarends et al., 2017).

(Reinigbare) afvalstoffen verwerken in betonproduct, waardoor het product gevaarlijke stoffen bevat

Veel verontreinigde grond of bouwstoffen kunnen worden gereinigd, waarbij de milieubedreigende stoffen, zoals verontreiniging boven interventiewaarden¹⁷⁷ of Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS, zie ook hoofdstuk 9)¹⁷⁸ uit de betreffende partij worden gehaald (door middel van verbranding, zeven of wassen). In veel gevallen is het goedkoper om de verontreinigde grond of afvalstof legaal, maar ook illegaal te verwerken in een betonproduct middels immobiliseren (Poelarends et al., 2017). Hierbij wordt de milieugevaarlijke stof niet uit het materiaal gehaald, maar worden de risico's van blootstelling aan de betreffende stof tijdelijk weggehaald of geïsoleerd. Bewerkte bodemassen kunnen bijvoorbeeld door beton- en asfaltcentrales als een 'minerale reststof' worden toegepast in hun producten. Dit immobiliseren is onder bepaalde voorwaarden toegestaan conform het Bbk, maar er zitten wel beperkingen aan. Niet alle milieugevaarlijke stoffen mogen worden geïmmobiliseerd. Risico's van immobiliseren van milieugevaarlijke stoffen zijn vaak lange termijn risico's. Wanneer de betreffende bouwstof bij sloop vrijkomt, bijvoorbeeld als puingranulaat bij breken of wanneer het

immobiliseert verweert, bestaat het risico dat de milieugevaarlijke stoffen alsnog in het milieu terecht komen. Ook bestaat het risico dat bij immobiliseren meer verontreiniging wordt mee gemengd dan is toegestaan.

Niet vermelden van opkomende (niet genormeerde) stoffen en ZZS bij vrijkomen, productie, bewerking en toepassen van grond en bouwstoffen

In het Bbk zijn veel voorkomende verontreinigende stoffen in grond en bouwstoffen genormeerd. Echter zijn er ook nog veel chemische stoffen waarvoor geen normen zijn vastgesteld. In veel gevallen betreft het hier niet genormeerde stoffen die al wel op de Europese markt worden toegelaten of ZZS waar nog onvoldoende onderzoek naar is gedaan en waarvan de lange termijn effecten voor mens en leefomgeving onvoldoende bekend zijn. In artikel 1.1 lid 2 van de Wm is daarvoor een algemeen zorgplicht artikel opgenomen. Deze zorgplicht houdt in dat:

“Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden geveerd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.”

Deze zorgplicht is in artikel 7 van het Bbk verder uitgewerkt voor niet genormeerde stoffen in grond en bouwstoffen. Deze uitwerking houdt in dat het toepassen van de grond of bouwstof de kwaliteit van de bodem niet slechter mag worden dan hij op het moment van toepassen is. Hierdoor kunnen grond en bouwstoffen met verhoogde gehalten aan niet genormeerde stoffen vaak niet worden toegepast. Het risico bestaat hierdoor dat bedrijven er voor kiezen om niet te vermelden, of bewust te verzwijgen, dat dergelijke stoffen in het materiaal aanwezig zijn. Hierdoor is sprake van het ontdoen van afvalstoffen en deze verspreiden in het milieu. Dit bespaart een bedrijf op dat moment hoge kosten voor reiniging, immobiliseren of storten van deze betreffende afvalstof.

Wegmengen van sterk verontreinigde grond naar grond met klasse Industrie of schoner

Illegale handelingen met verontreinigde grond zijn lucratief. Geld kan worden verdiend door het (naar een betere kwaliteit) omkatten van de grond, waardoor een gunstigere bestemming kan worden bereikt. Het omkatten is lastig te beoordelen omdat dit zowel fysiek als administratief kan plaatsvinden. Het fysiek omkatten is onomkeerbaar. Door bijvoorbeeld het mengen van twee partijen, wordt de verontreiniging in de grond uitgemiddeld. Bij het administratief omkatten is het doel met name het verhullen van de oorspronkelijke identiteit (Poelarends et al., 2017). Met de steeds groter wordende circulaire economie (vrijkomen van verontreinigd afval waar een nieuwe secundaire bouwstof van wordt gemaakt) is het niet ondenkbaar dat ook bij bouwstoffen sprake is of gaat zijn van het wegmengen van verontreinigingen.

Het niet uitvoeren van een be- of verwerkingsstap

Naast het verdienen van geld kan ook geld worden bespaard door het niet ten uitvoer te brengen van de uiteindelijke beoogde bewerking of verwerking van grond of bouwstoffen. Een voorbeeld is het gratis 'toepassen' van grond, welke eigenlijk gestort moet worden, om het land op te hogen bij boeren. Of door het illegaal vermengen van deze risicostromen met een veel grotere partij schonere grond. Stort en reinigingskosten worden hierdoor bespaard, maar verontreinigingen komen in het milieu. Een risico hierbij zijn de bedrijven die stoffen accepteren alvorens zij over de juiste vergunning en methoden en technieken beschikken om de afgenomen stoffen te kunnen be- en verwerken. Dit is gezien bij bedrijven die financieel 'onder water' staan, maar die wel grote hoeveelheden ruwe of deels bewerkte bouwstoffen accepteren die nog een bewerkingsstap moeten ondergaan om het materiaal vrij toepasbaar te krijgen. Zij moeten eerst investeren in deze technieken, maar vanwege hun financiële positie is dit niet mogelijk. De kans op het niet reinigen van de stoffen of faillissement zijn daarbij aanwezig, met als gevolg dat de samenleving opdraait voor de (verwijderings)kosten (Poelarends et al., 2017). Omdat de be- en verwerkende bedrijven veel schakels in het proces zelf en op eigen terrein uitvoeren, worden toezicht, handhaving en opsporing bemoeilijkt.

177 Bij overschrijding van de interventiewaarden geldt dat de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant of dier ernstig zijn verminderd of dreigen te worden verminderd.

178 Dit zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, de voortplanting belemmeren of zich in de voedselketen ophopen.

Niet terugneembaar of volgens toepassingsvoorwaarden toepassen van bouwstoffen

Conform de regels van het Bbk (artikel 33) dient degene die een bouwstof toepast er zorg voor te dragen dat de bouwstof:

4. Niet met de bodem wordt vermengd;
5. Kan worden verwijderd, en;
6. Wordt verwijderd in het geval dat het werk of het deel van het werk waarvan de bouwstof deel uitmaakt niet meer als functionele toepassing kan worden beschouwd (tenzij het verwijderen leidt tot een grotere aantasting van de bodem of een oppervlaktewaterlichaam dan het niet verwijderen).

Dit betekent dat bij het toepassen al maatregelen moeten worden genomen zodat de bouwstof niet met de bodem kan worden vermengd. Dit levert extra kosten op bij de toepassing van bouwstoffen. Het komt met regelmaat voor dat bouwstoffen niet op deze wijze zijn toegepast. Bij toepassing van bouwstoffen wordt conform het Bbk voor de milieuhygiënische kwaliteit vooral gekeken naar het uitlooggedrag van veel chemische parameters (dit in tegenstelling tot de toepassing van grond waar naar de samenstelling wordt gekeken). Dat betekent dat deze stoffen wel in de bouwstof aanwezig mogen zijn, zolang ze maar niet uitloggen. Echter, wanneer de bouwstof wordt vermengd met de bodem, worden deze stoffen onderdeel van de bodem en blijven dus achter in het milieu.

Verder dient volgens deze wettelijke bepaling de bouwstof te worden verwijderd als het werk zijn functie verliest. Zeker in het geval van bouwstoffen met verhoogde gehalten verontreinigende stoffen,¹⁷⁹ zal het verwijderen van deze bouwstoffen met grote kosten gemoeid zijn. Hierdoor bestaat het risico dat deze bouwstoffen niet worden verwijderd en uiteindelijk onderdeel zullen worden van de bodem. De in de bouwstoffen aanwezige verontreinigende stoffen zullen zich op termijn ook in de bodem verspreiden.

Ook bij de toepassing van IBC-bouwstoffen of andere bouwstoffen met toepassingsvoorwaarden (zoals staalslakken) kan ook het één en ander fout gaan. Voorbeelden hiervan zijn (Poelarends et al., 2017):

- Aanvoer van bodemmassen bij regenachtig weer (waterverzadiging);
- Morsen en verwaaiing (tijdelijke isolatie);
- Slechte afdekgrond (vochtproblemen);
- Kwaliteitsborging bij het ontwerp;
- Isolatievoorziening (enkelvoudige afdichting);
- Ontbreken van adequate monitoring;
- Snelheid van aanbrengen van de definitieve afdichting.

Niet melden en registreren van toegepaste bouwstoffen

Bij AEC-bodemas is gebleken dat er geen volledig overzicht was waar wat is toegepast (Poelarends et al., 2017). Dit geldt ook voor veel andere bouwstoffen. Voor de meeste bouwstoffen is geen sprake van een meldingsplicht voorafgaand aan het toepassen, er zijn echter ook bouwstoffen waar wel een meldingsplicht voor bestaat. Wanneer er geen melding wordt gedaan hebben de gemeenten meestal geen inzicht in het soort bouwstof dat wordt toegepast. Wanneer deze bouwstof vrijkomt bestaat het risico dat bewust of onbewust geen rekening wordt gehouden met eventueel aanwezige verontreinigende stoffen die in de betreffende bouwstof aanwezig zijn.

Vervalsen of meerdere keren gebruiken van een milieuhygiënische verklaring

Visueel zijn partijen grond of bouwstoffen in veel gevallen niet te onderscheiden. Hierdoor bestaat het risico dat bij een vervuilde partij grond of bouwstoffen een milieuhygiënische verklaring van een andere (schone) partij wordt gebruikt. Ook bestaat het risico van het gebruik van een vervalste milieuhygiënische verklaring (Poelarends et al., 2017). Door het ontbreken van een sluitende grondstoffen of bouwstoffen registratie zijn dergelijke overtredingen soms alleen te achterhalen door het uitvoeren van verregaand administratief onderzoek of het doen van aanvullend onderzoek op specifieke parameters in de betreffende partij grond of bouwstoffen.

Buitenlandse stromen

Uit onderzoek van Poelarends et al. (2017) dat zich richtte op de AEC-bodemsketen bleken ook risico's te bestaan bij buitenlandse stromen.

Deze bestonden uit: het invoeren met onjuiste beschrijving van het materiaal (de gebruikte codes verwezen naar metaal in plaats van AEC-bodemas), het moeilijk te achterhalen hoeveel materiaal er daadwerkelijk werd getransporteerd en complexe regelgeving omtrent de invoer waardoor onduidelijk is welke kwaliteit de geïmporteerde bodemas had. Ook is in 2012 een Green Deal met de overheid gesloten waarbij is afgesproken dat AEC-bodemas niet meer mag worden toegepast als IBC-bouwstof. Daardoor bestaat het risico dat in de toekomst steeds meer bodemas in plaats van een kostbare reinigungsstap, zal worden geïmmobiliseerd. Daardoor blijft het mogelijke risico in de immobilisatiestroom bestaan, in plaats van het verder verwerken van de bodemas tot schoner materiaal. Daarnaast is geconstateerd dat stromen die in het buitenland gestort moeten worden, naar Nederland worden getransporteerd omdat de export naar en de verwerking in Nederland goedkoper is. De kwaliteit van deze stromen zijn sterk afhankelijk van de producent. Omdat productie in het buitenland plaatsvindt, wordt het risico op mogelijk sterker verontreinigde assen verhoogd. Immers er is niet direct toezicht op de kwaliteit van het gebruikte (huishoudelijke) afval. Projecten waar buitenlandse assen worden toegepast, verhogen dan ook het risico op eventuele negatieve effecten. Ook uit informatie van de ILT¹⁸⁰ blijkt dat de Nederlandse overheid moeilijk kan bepalen of grond uit het buitenland aan de Nederlandse wet- en regelgeving voldoet. Hierdoor kan de grond van onvoldoende kwaliteit zijn. Grond uit België lijkt voor een belangrijk deel uit industriegebieden of uit de grond- en waterbouw te komen. Zo is er al maatschappelijke onrust ontstaan door het opvullen van zandwinplassen met grond uit het buitenland. Bijvoorbeeld als mensen die wonen in de omgeving van een diepe plas plastic, hout en andersoortig afval zien opdrijven.

Nazorg en monitoring

Na afloop van een uitgevoerde bodemsanering is in enkele gevallen sprake van een restverontreiniging. Hier geldt vanuit de Wbb een nazorgverplichting voor. Dit betekent dat een isolatievoorziening (zoals een bestrating of betonvloer) in stand moet

worden gehouden. Of dat de nog aanwezige bodemverontreiniging moet worden gemonitord door bijvoorbeeld bemonstering van het grondwater. Ook bij het toepassen van IBC-bouwstoffen is sprake van een verplichting voor nazorg en monitoring. De nazorg bij dergelijke verontreinigingen en bouwstoffen bleek in 2017 vaak gebrekkig geregeld (Poelarends et al., 2017). Ook was regelmatig sprake van het niet uitvoeren van monitoring, na juiste toepassing van bijvoorbeeld AEC-bodemmassen. Het bleek toen dat het veel moeite kostte om de juiste en bruikbare informatie te achterhalen.

Bodembeschermende voorzieningen

Ter bescherming van de bodem moet in veel gevallen een bodembeschermende voorziening worden aangebracht. Bijvoorbeeld een depot waar (mogelijk verontreinigd) materiaal in opslag ligt. Deze voorziening moet zowel aanwezig zijn bij de ontdoeners, bij tijdelijke op- en overslaglocaties en bij de toepassing. Dit geldt ook voor bedrijven die stoffen als secundaire grondstof toepassen, zoals de beton- en cementindustrie en mogelijk asfaltcentrales. Ook bij bijvoorbeeld tankstations en garagebedrijven zijn bodembeschermende voorzieningen aanwezig om lekkages van benzine en olie op te vangen. Deze bodembeschermende voorzieningen moeten geregeld gecontroleerd worden op gebreken (scheurvorming, morsverlies en hemelwaterafvoer) en het grondwater moet gemonitord worden. Het aanbrengen en in stand houden van deze bodembeschermende voorzieningen brengen aanzienlijke kosten met zich mee. Wanneer dergelijke voorzieningen achterwege worden gelaten, of wanneer sprake is van een defecte bodembeschermende voorziening, bestaat een risico dat verontreinigende stoffen die uitloggen uit de opgeslagen bouwstof in de bodem terecht komen. Ze hadden in plaats daarvan moeten worden opgevangen in het afvalwater en mogen pas na reiniging worden geloosd in het oppervlaktewater. Op basis van de geraadpleegde literatuur is onduidelijk hoe vaak zich dergelijke problemen voordoen. Een andere activiteit waarbij sprake is van maatregelen om de bodem te beschermen is bij het aanleggen van bodemenergiesystemen. Bij het

179 Zoals immobilisatie van stoffen met toepassingsvoorwaarden zoals IBC-bouwstoffen of staalslakken.

180 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.ilent.nl/onderwerpen/bodemtoezicht/geimporteerde-grond>

aanleggen van gesloten bodemenergiesystemen worden de slecht doorlatende lagen in de bodem doorboord. De scheidende werking van deze lagen moet na de doorboring weer worden hersteld om risico's voor de grondwaterkwaliteit te voorkomen. Omdat het bij aanleg van gesloten bodemenergiesystemen om diepe (>100m) boorgaten met een relatief kleine diameter (<20 cm) gaat, is het aanvullen hiervan foutgevoelig. Bovendien kan achteraf niet gemeten worden of het boorgat goed is aangevuld. Uit toezicht door de ILT in 2018 en 2019 is gebleken dat bij het aanvullen regelmatig wordt afgeweken van de voorschriften (Kooiman et al., 2021). Hierdoor ontstaan op langere termijn risico's voor de kwaliteit van het diepe grondwater dat onder andere wordt gebruikt voor de productie van drinkwater (ILT, 2021).

Lozingen als gevolg van drugsriminaliteit

In de productie van harddrugs schuilt gevaar voor schade aan het milieu, veroorzaakt door illegale dumping van vrijkomende chemische afvalstoffen. Recentelijke voorbeelden van de overweldigende schade naar aanleiding van drugsafvaldumpingen en verontreinigingen geconstateerd bij drugs productielabs zijn de dumping in een put op de Brabantse Wal¹⁸¹ en het productielab in het Achterhoekse Achter-Dremp¹⁸². In de Brabantse Wal zijn tot op zes meter diepte chemische stoffen gedumpt in de grond, zoals onder meer kwik, fenol, benzeen en toluen. Allen kenmerkende stoffen gebruikt bij de productie van synthetische drugs. De opruim- en saneringskosten die moeten worden gemaakt, worden op het moment van schrijven in kaart gebracht.¹⁸³

In Achter-Dremp werd in mei 2020 een groot crystal meth-lab opgerold, dat in een oude varkensschuur was ingericht. Op het perceel is een verhoogde aanwezigheid van zuren gemeten. Door het lab is bodemverontreiniging ontstaan en er was sprake

van ontploffingsgevaar.¹⁸⁴ Ook is sprake van een gevaar voor de (natuurlijke) omgeving gelet op onder meer de hoge concentratie kwik die vrijkomt bij de productie van crystal meth.

Beide cases zijn een duidelijk voorbeeld van hoe schadelijk en ondermijnend drugsriminaliteit is voor onze samenleving.

5.8 Gevolgen

De te verwachten gevolgen van de in dit hoofdstuk beschreven potentiële criminele handelingen wijken niet af van de gevolgen zoals beschreven in het Dreigingsbeeld milieucriminaliteit van 2017.

5.8.1 Aantasting van fysieke of psychische gezondheid

Bij het onbeschermd werken met grond of bouwstoffen die vervuild zijn met verontreinigende stoffen kan gezondheidsschade ontstaan voor degene die werkzaamheden uitvoert met dit materiaal. In het Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2017 zijn mogelijke effecten van enkele stoffen die in vervuilde grond kunnen voorkomen beschreven. Aanvullend op deze eerder genoemde stoffen moet rekening worden gehouden met de effecten van opkomende (vaak) ZZS (zie ook hoofdstuk 9). Deze kunnen ernstige gevolgen hebben als ze in het lichaam belanden. Een recent voorbeeld van een bouwstof met risico's voor de gezondheid zijn de hoge concentraties kankerverwekkend kwartsstof die vrij kunnen komen tijdens werkzaamheden met spoorballast (de stenen die tussen het spoor liggen) en zo klein is dat het diep in de longen terecht kan komen.¹⁸⁵ Uiteraard blijft het de vraag in welke mate verontreinigingen het gevolg zijn van criminele handelingen, dit zal per casus verschillen.

5.8.2 Aantasting of bedreiging van milieu of leefomgeving

Zoals ook in 2017 in het Dreigingsbeeld beschreven is het beleid er op gericht om een samenhangend beleid voor het gebruik van de ondergrond te ontwikkelen. Er gebeurt daarbij steeds meer in de bodem, bijvoorbeeld: het winnen van drinkwater en aardgas uit de bodem, het graven van tunnels en aanleggen van kabels en buisleidingen, en het opslaan van warmte en koude in de ondergrond. Provincies en gemeenten moeten daarom soms kiezen hoe en waar de bodem gebruikt kan worden, hoe het grondwater daarbij wordt beschermd en hoe ze moeten omgaan met bodemvervuiling als er op een nieuwe plek gegraven wordt.¹⁸⁶ Door het niet naleven van de regels neemt de kwaliteit van de bodem en alle functies die daarvan afhankelijk zijn af. In het geval van moedwillige en stelselmatige overtreding, met het oog op het te behalen economisch voordeel, zijn de gevolgen naar alle waarschijnlijkheid groter. Zoals beschreven in dit hoofdstuk gaat het hierbij in veel (niet alle, zoals het voorbeeld van de staalslakken) gevallen niet om acute risico's, maar regelmatig over risico's op de langere termijn waarbij verontreinigende stoffen in het milieu (grond, grondwater, oppervlaktewater) terecht komen en zich verspreiden.

5.8.3 Gedrag dat leidt tot hinder, angst of onbehagen bij anderen

Zaken met (vermoedelijke) milieucriminaliteit komen vaak onder de aandacht doordat omwonenden (steeds vaker verenigd middels een bewoners-initiatief)¹⁸⁷ aandacht vragen voor activiteiten van grondverzet of het toepassen van bouwstoffen in hun omgeving. Zij hebben in veel gevallen dan hinder, angst of een gevoel van onbehagen bij de toepassing van het betreffende materiaal in hun omgeving. Hierbij wordt mede dankzij aandacht op sociale media sneller aandacht gegenereerd voor activiteiten met grond of bouwstoffen. Denk aan het programma Zembla (2018 en 2020) wat uitzendingen maakte over vervuilde grond in een woonwijk in

Barneveld¹⁸⁸ en over granuliet wat werd 'gedumpt' in een natuurgebied in Gelderland.¹⁸⁹ Dit deed veel stof opwaaien.

5.8.4 Financiële schade

In veel casussen gaat het over grote hoeveelheden grond of bouwstoffen, waarbij sprake is van een grote negatieve waarde (zoals stortkosten voor het betreffende materiaal). Hierdoor bestaat de kans dat de overtreder de kosten voor het ongedaan maken van de overtreding niet meer kan dragen en failliet zou gaan. Het verdiende geld is dan vaak al weggesluisd. Gevolg hiervan is dat de kosten voor het ongedaan maken van de negatieve gevolgen voor de volksgezondheid of het milieu door de samenleving moeten worden gedragen en dus door middel van belastingen worden betaald. Het kan hierbij oplopen tot kosten van miljoenen euro's. De Inspectiebrede Risico-analyse (IBRA) van de ILT geeft een inschatting van de schade die ontstaat doordat bodemregelgeving niet wordt nageleefd (ILT, 2020). Zo bepaalt zij waar de maatschappelijke risico's het grootst zijn. Deze ILT-brede risicoanalyse geeft in euro's de schade weer van de maatschappelijke risico's waarbij de ILT een taak heeft. In de IBRA is de schade berekend aan de hand van de zogenaamde "vermijdingskosten". Dit zijn de kosten die zijn vermeden door grondstromen niet volgens de regels te verwerken. Uit de IBRA 2020 blijkt dat de jaarlijks circa 8 miljoen ton grond en slib op onjuiste wijze wordt verwerkt. Uitgaande van vermijdingskosten van ca. € 196 per ton bedraagt de milieuschade door onjuiste verwerking van afval naar schatting € 1,6 miljard per jaar (8 miljoen ton x € 196).

5.8.5 Ondermijning

Het ontduiken van de regelgeving heeft gevolgen voor de prijsvorming: wie zich aan de regels houdt kan niet concurreren met de free riders en zal op de markt het onderspit delven (deze free riders besparen de kosten voor certificering). In die zin zal er sprake zijn van aantasting van het normbesef.

181 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/3376758/drugspuit-brabantse-wal-duurste-afvaldumping-ooit-en-kan-in-miljoenen-lopen>

182 <https://www.gelderlander.nl/bronckhorst/boerderij-dremp-vol-gif-na-vondst-chrysal-meth-lab-mogelijk-miljoenen-opruimkosten-dit-kan-gierend-uit-de-klauwen-lopen-adc664do/>, geraadpleegd 4 mei 2021.

183 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/3376758/drugspuit-brabantse-wal-duurste-afvaldumping-ooit-en-kan-in-miljoenen-lopen>

184 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.gelderlander.nl/bronckhorst/zwijgende-drugskoks-crystal-methlab-dremp-gaan-jaren-de-cel-in-abeaeba/>

185 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/spoorwerkers-jarenlang-blootgesteld-aan-kankerverwekkend-kwartsstof>

186 Geraadpleegd op 7-04-2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bodem-en-ondergrond/ruimtelijke-ordening-ondergrond/geraadpleegd-op-7-04-2021>

187 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://petities.nl/petitions/stop-de-milieuvervuiling-door-het-golfterrein-in-spijk?locale=nl>.

188 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/vervuilde-grond-illegaal-onder-barneveldse-nieuwbouwwijken>

189 Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/de-afvaldump-door-rijkswaterstaat>

In dit geval voor de managers van bedrijven in de bodemsector, omdat de druk ontstaat om net als anderen de regels niet na te leven.

Daarnaast vervullen veel bedrijven een belangrijke rol in de regio rondom de vestigingsplaats van het bedrijf. Ze zorgen voor werkgelegenheid en zijn soms ook sponsor van lokale verenigingen. Dit principe is op zichzelf geen probleem. Er ontstaat echter wel een probleem wanneer een bedrijf (eigenaar) via die sponsoring of werkgelegenheidsaspect invloed 'koopt' in bijvoorbeeld een verenigingsbestuur en zo aan tafel komt bij de lokale overheid. Dan ontstaan er gelegenheden waar de onderwereld gebruik kan gaan maken van de bovenwereld (Spapens, 2019).

5.9 Verwachtingen voor de komende jaren

Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, vindt er momenteel een aantal grootschalige veranderingen plaats in Nederland en in de wereld, waaronder het streven naar een circulaire economie en de komst van de Omgevingswet. Deze zullen in deze paragraaf worden toegespitst op het bodemdomein.

5.9.1 Circulaire economie

Zoals in dit hoofdstuk duidelijk naar voren komt, heeft de overgang naar een circulaire economie een grote invloed op grondstromen en bouwstoffen. De verwachting is dat het hergebruik van grond, maar vooral bouwstoffen (of verwerken van afvalstoffen in een bouwstof) steeds vaker voor zal komen. Hierdoor zullen minder schone bouwstoffen uit het milieu hoeven worden gewonnen, maar bestaat wel het risico dat verontreinigende en gevaarlijke stoffen in het milieu terecht zullen komen. Aangezien het vaak afvalstoffen betreffen waarbij de kosten voor reiniging of storten erg hoog zijn, bestaat het risico dat deze afvalstoffen op een veel goedkopere manier worden verwerkt en niet nuttig en functioneel worden toegepast in het milieu of verwerkt in bouwstoffen. In dat geval slaat de weegschaal snel de verkeerde kant uit, namelijk dat er meer gehecht wordt aan het economisch belang dan de zorg voor de leefomgeving.

Mede als gevolg van de circulaire economie gaan (technologische) ontwikkelingen binnen de sector vaak sneller dan waarop kan worden geanticipeerd door o.a. de overheid. Dit betreft daarom een aandachtspunt om in te spelen op deze ontwikkelingen.

5.9.2 Omgevingswet

De komende periode (huidige verwachting 1 januari 2022, als de Eerste Kamer akkoord gaat) zal de Omgevingswet naar alle waarschijnlijkheid daadwerkelijk in werking treden. Zoals ook beschreven door Neve et al. (2016) zullen door de Omgevingswet allerlei activiteiten in de bodemketen waarschijnlijk niet langer vergunnings- of meldingsplichtig zijn, tenzij dit bijvoorbeeld wordt voorgeschreven door Europese regelgeving. Het toezicht op de grondstromen zal hierdoor onder druk komen te staan.

Daarnaast zullen bevoegde gezagen en alle andere betrokkenen moeten leren omgaan met de nieuwe regels van de Omgevingswet, waardoor mogelijk in eerste instantie onduidelijkheid zal bestaan over de taken en verantwoordelijkheden.

Verder is er als gevolg van de beleidsevaluatie Kwalibo, rapportages van de commissies Kuijken en Van Aartsen vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een taskforce herinrichting bodemstelsel opgericht.¹⁹⁰ Gezien de toezeggingen van de regering aan de Tweede Kamer zullen de resultaten van deze taskforce naar alle waarschijnlijkheid leiden tot aanpassingen in het stelsel dat invloed heeft op grond- en bouwstoffenstromen. De verwachting is dat deze aanpassingen zullen leiden tot een betere informatiepositie (inzicht in tijd en plaats van uitvoering van werkzaamheden door bedrijven) voor zowel private als publieke toezichthouders. Hierdoor zal toezicht efficiënter worden en daarmee de pakkans voor bedrijven die illegale handelingen uitvoeren met grond, bouwstoffen of in de bodem naar verwachting groter worden.

5.10 Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

Ten opzichte van het hoofdstuk bodem in het eerdere dreigingsbeeld milieucriminaliteit (2017) is in dit hoofdstuk meer de nadruk gelegd op de bouwstoffenketen en de gelegenheden voor criminaliteit hierbinnen. Dit mede als gevolg van de groeiende circulaire economie en de veranderingen die dit teweeg brengt in het bodemdomein. De concrete risico's en gelegenheden binnen de bodem- en bouwstoffenketen die in dit Dreigingsbeeld naar voren zijn gekomen zijn (zoals besproken in paragraaf 5.6):

- Bij veel productieprocessen is sprake van een reststroom die kan worden hergebruikt. Het risico hierbij bestaat dat er meer restproducten zijn (aanbod) dan dat er nuttige toepassingen beschikbaar zijn waar deze reststoffen in kunnen worden verwerkt (vraag);
- Wanneer sprake is een groter aanbod dan vraag naar reststoffen die kunnen worden gebruikt als herbruikbare bouwstoffen, bestaat het risico dat deze zich ophopen in tijdelijke opslagdepots en vervolgens niet nuttig en functioneel worden toegepast (illegaal gestort). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de aanleg van geluidswallen zonder de aanwezigheid van een geluidsgevoelig object dat beschermt moet worden;
- Het verwerken van afvalstoffen in een betonproduct, waardoor op korte termijn de verontreiniging is geïmmobiliseerd (vastgelegd) in het cement, maar op lange termijn vrij kan komen door verwerking of bij het (op)breken van het betonproduct;
- Het (bewust) niet vermelden van niet genormeerde stoffen bij het toepassen van een secundaire (na bewerking hergebruikte) bouwstof;
- Het (weg)mengen van (sterk) verontreinigde grond met schonere grond, waardoor een toepasbare licht verontreinigde grond ontstaat, in plaats van dat de verontreiniging door middel van reiniging volledig uit de grond wordt gehaald;
- Het (bewust) niet uitvoeren van een bewerkings- of verwerkingsstap waardoor gevaarlijke stoffen in een partij grond of bouwstoffen aanwezig blijven, die vervolgens in het milieu terecht kunnen komen zonder dat daar kennis van is;

- Het niet terugneembaar toepassen van bouwstoffen, waardoor de bouwstof met de bodem vermengd raakt. Hierdoor komen mogelijk in de bouwstof aanwezige verontreinigde stoffen in de bodem terecht;
- Het niet melden van de toepassing van grond of risicovolle bouwstoffen waar een meldingsplicht voor geldt. Hierdoor is onbekend waar deze bouwstoffen zijn toegepast en kan een gemeente daar geen registratie van bijhouden;
- Het vervalsen of meerdere keren gebruiken van een milieuhygiënische verklaring van een partij grond of bouwstof. Hierdoor kunnen verontreinigde (niet toepasbare) grond of bouwstoffen op papier als schone grond of bouwstof worden toegepast;
- Het niet uitvoeren van nazorg en monitoring van een isolatievoorziening die is aangelegd om verontreinigde grond of een bouwstof af te dekken en uitloging van verontreinigingen naar de bodem tegen te houden;
- Het niet aanbrengen of adequaat controleren van bodembeschermende voorzieningen op bedrijfslocaties. Hierdoor kan de bodembeschermende voorziening defect raken met als gevolg dat afvalstoffen in de bodem terecht komen;
- Verontreiniging van de bodem door lozingen als gevolg van drugscriminaliteit.

Gezien de uitgebreide gelegenheden voor criminaliteit in de bodem en bouwstoffenketen valt niet te verwachten dat de criminaliteit in de sector op korte termijn gaat afnemen. Over de totale omvang van de criminaliteit in de bodem- en bouwstoffensector zijn geen harde gegevens voorhanden. Deze criminaliteitsvorm kenmerkt zich door een hoge mate van verwevenheid van legale en illegale activiteiten en maakt het daarmee moeilijker deze misstanden te constateren. Desondanks is er veel informatie over de omvang van de stromen, waarin zich ruime gelegenheden voor blijken te doen. Ook kan worden geconcludeerd dat het publiek-private stelsel in de wetgeving ten aanzien van grond en bouwstoffen complex is en het toezicht op de grondstromen- en bouwstoffenketen versnipperd is. Daarbij is duidelijk geworden dat niet altijd gedegen controle plaatsvindt op de verschillende schakels in de keten. Echter, wel worden bij controles vaak onregelmatigheden geconstateerd bij verschillende

¹⁹⁰ Geraadpleegd 4 mei 2021, van <https://www.bodemplus.nl/actueel/nieuwsberichten/2020/beleidsevaluatie-kwalibo-procesevaluatie-granuliet/>

activiteiten in verschillende schakels van de keten. Geconcludeerd kan worden dat de criminaliteit zich in verschillende schakels in de keten voordoet en dat lang niet alle overtredingen aan het licht komen. De gevolgen kunnen daarbij ernstig zijn: de functies van de bodem, de volksgezondheid, ecologie (flora en fauna) en de drinkwatervoorziening zijn in het gedrang. Daarnaast wordt door illegale praktijken het functioneren van de markt belemmerd en wordt de integriteit van de overheid ondermijnd. Het is daarom van blijvend belang als overheid te zorgen voor een goede informatiepositie van de verschillende toezichthouders. Het gaat hierbij om zowel goed inzicht in de grond en bouwstoffen stromen, als om een goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende vergunningverlenende en toezichthoudende partijen. Zo moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat landelijk opererende bedrijven voor verschillende vestigingen uiteenlopende vergunningen verkrijgen, waardoor ze in staat zijn om bepaalde stromen weg te mengen. Aanbevolen wordt om de verbinding tussen de verschillende betrokken toezichtspartijen te intensiveren en structureel te maken. Het verdient ook de aanbeveling om de ketenbenadering een steeds belangrijker rol te geven. Daarbij moet data- en informatie gestuurd werken steeds meer centraal komen te staan. Met data- en informatieanalyse wordt aan de voorkant in beeld gebracht in welke schakels van de keten risicobedrijven actief zijn en welke criminele gelegenheden zich voordoen binnen de betreffende keten. Ook zullen vergunningverlenende en toezichthoudende partijen aandacht moeten blijven houden voor nieuwe ontwikkelingen in de bodem en bouwstoffen branche of ontwikkelingen met gevolgen voor de bodem. Wat zijn bijvoorbeeld de gevolgen van de windmolens die overal worden neergezet? De bladen zijn gemaakt van glasvezel en composiet en verweren en bladeren mogelijk af onder invloed van (fijn)stof, zonlicht, etc. Welke dreiging gaat er uit van alle stukken plastic die afbreken tot microplastics? Wat gebeurt er bijvoorbeeld met mondkapjes en ander (zwerf)vuil dat in het milieu terecht komt? Waar komen deze materialen allemaal terecht en waar hoopt het zich op? Wat zijn de risico's daarvan voor mens en milieu?

Literatuur

- Aa, H. van der (Regie). (2021). De Vuilnisman [TV serie]. KRO-NCRV
- Dietz, L., Visser, M., & Schipperheijn, K. (2020, september). *Onderzoek kwantificering ILT-bevindingen naleefgedrag Kwalibo-stelsel*. P2. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/18/rapport-p2-onderzoek-ilt-bevindingen-naleefgedrag-kwalibo-eindrapport-03-09-20>
- Dorsthorst, A. te, Hal, P. van, Lievaart, L., Poelarends, C. & Soest, van K. (2015). *Tactische analyse Ketenaanpak Verontreinigde Grondstromen* (geanonimiseerde versie). Tiel: Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten en Politie.
- Hal, P., van, Lievaart, J. & Poelarends, C. (2017). *Tussenevaluatie Ketenaanpak Verontreinigde Grondstromen*. Tiel: Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten en Politie.
- ILT (2019). Signaalrapportage. Analyse risico's in de keten van bodemas. September 2019, <https://www.ilent.nl/documenten/signaalrapportages/2019/09/04/signaalrapportage-analyse-risicos-in-de-keten-van-bodemas>
- ILT (2021). Signaalrapportage. Risico's bij de aanleg van gesloten bodemenergiesystemen. Maart 2021, <https://www.ilent.nl/documenten/signaalrapportages/2021/05/10/risico%20%80%99s-bij-de-aanleg-van-gesloten-bodemenergiesystemen>
- Kooiman, J.W., de Graaf, A, Bloemendal, J.M., van der Schans, M.L. (2021), *Rapport aanvullen van boorgaten voor gesloten bodemenergiesystemen: Verkenning van en voorstellen tot verbetering van de kwaliteitsborging* (Nr. 402045-108), KWR, Buro38.
- Inspectie Leefomgeving en Transport (2020). *Inspectiebrede Risico-analyse (IBRA)*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat.

- Kuijken, W. (2020, september). *Kleine korrels, grote discussie: Rapportage over granuliet en het Besluit bodemkwaliteit*. Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/18/20200901-procevaluatie-granuliet>
- Poelarends, C., Hal, P., van & Lievaart, J. (2017). *Tactische analyse Ketenaanpak AEC-bodemassen* (geanonimiseerde versie). Tiel: Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten en Politie.
- Rijkswaterstaat (z.d.a). *Algemene voorschriften voor afvalstoffen in het Activiteitenbesluit*. Infomil. Geraadpleegd van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/activiteitenbesluit/thema/afvalbeheer/algemene/#Verbodopmengenvanafvalstoffen>
- Rijkswaterstaat. (z.d.b). *VTH en kwaliteitscriteria*. Infomil. Geraadpleegd van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/vth-0/#:~:text=Een%20professionele%20kwaliteit%20van%20de,hel%20Wabo%2Ddomein%20is%20ingewikkeld>
- Spapens, A.C.M. (2019). Bestuurlijke aanpak van ondermijning: ervaringen in Nederland en het buitenland, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2019, p. 85-92.
- Swartjes, F. A., Kok, L., Vercruyjsse, W., & Dekker, E. (2019). *Risicogestuurd toezicht en handhaving: Ranking ongewenste gebeurtenissen in de bodemketen* (Nr. 2019-0105). RIVM <https://www.rivm.nl/publicaties/risicogestuurd-toezicht-en-handhaving-ranking-ongewenste-gebeurtenissen-in-bodemketen>
- Winkelhuijzen, H.J.M., Kuil, J.W., Cieraad, F.D., Hendriks, W., Van Houten, M. & Weerman, E. (2020, september). *Beleidsvaluatie Kwaliteitsborging bodem* (Nr. 114822). Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V. Deventer. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/18/eindrapport-deel-1-beleidsvaluatie-kwaliteitsborging-bodem-04-09-20>

Deel 2

Dreigingen gerelateerd aan de circulaire economie

6

6 Afval bestaat toch wél: oude en nieuwe dreigingen

Leo Buckers, Renske van Ginkel, Priscilla van Hal, Sipke Havinga, Walter Klomp, Edwin Lipholt, Mariëtte de Louw¹⁹¹

De media hebben de afgelopen jaren diverse afvalthema's aan de kaak gesteld waarbij schade voor de leefomgeving, de volksgezondheid, de bestuurlijke integriteit en financieel gewin een grote rol speelden. Zoals de documentaire 'Beerput Nederland' waarin milieurechercheurs hun verhaal doen over frauduleuze afvalbedrijven (Bosma, 2017), de opstapeling van kunstgrasmatten in Dongen, die niet verwerkt konden worden en waar een grote brand heeft gewoed (Bosma, 2018), de problemen met de toepassing van verontreinigde grond in een Barneveldse woonwijk (Koomen, 2019) en de opstapeling van 'gifvaten' met blusschuim in Doetinchem (Haggeman, 2021). Recentelijk werd ook in de uitzendingen van 'De Vuilnisman' (Van der Aa, 2021) aandacht besteed aan risico's rondom co-vergisting¹⁹², kunststofafval en de uiteindelijke (on)mogelijkheden van de toepassing van AEC-bodemassen.¹⁹³ Ook thema's als brandbaar afval, de complexiteit van certificering en versnipperd toezicht en afvalbranden zijn in deze serie aan de orde geweest. In het recent gepubliceerde rapport van Van Aartsen (2021) wordt ook benadrukt dat dit soort situaties terecht veel aandacht krijgen, omdat hier gevolgen voor de gezondheid van omwonenden of schade aan het milieu kunnen ontstaan. Volgens Van Aartsen roepen de situaties eveneens vragen op over de effectiviteit van het overheidsoptreden.

Bovenstaand beeld wordt bevestigd door de inventarisatie die is uitgevoerd en interviews die zijn gehouden met diverse experts voorafgaand aan het onderhavige Dreigingsbeeld.¹⁹⁴¹⁹⁵ Daaruit

bleek dat het overgrote deel van de genoemde dreigingen gezien werd in activiteiten waarbij afval is betrokken. Op basis daarvan is door verschillende overheidsdiensten het gezamenlijke belang onderkend om een hoofdstuk te wijden aan criminaliteit met afval.

In dit hoofdstuk zal afvalcriminaliteit in de breedste zin van het woord worden benaderd. Daarvoor zal eerst worden stilgestaan bij een algemene beschrijving van de afvalbranche. De focus ligt op de fysieke en administratieve activiteiten c.q. handelingen met afvalstoffen, die worden uitgevoerd door diverse actoren. Vervolgens wordt ingegaan op de relevante wet- en regelgeving en betrokken instanties. (Eventuele) knelpunten om doelmatig op te kunnen treden tegen afvalcriminaliteit worden hierbij weergegeven. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt waar en op welke wijze criminaliteit met betrekking tot afvalstoffen plaatsvindt en welke gelegenheden faciliterend zijn aan de illegale gedragingen.

Anders dan bij eerdere dreigingsbeelden (Neve et al., 2012; 2016) is de keuze gemaakt voor het niet specifiek uitwerken van één afvalthema. Dit omdat er een rode draad door de illegale handelwijzen heen loopt, die bijna altijd gericht is op het behalen van financieel voordeel en beperken van de administratieve last. Daarom poogt dit hoofdstuk een integrale beschrijving te geven van afvalcriminaliteit. Hiervoor is naast de literatuur gebruik gemaakt van resultaten uit interviews

191 Leo Buckers, Sipke Havinga en Mariëtte de Louw werken bij de ILT. De auteurs bedanken Shanna Mehlbaum en alle collega's vanuit de ILT, Omgevingsdiensten en Politie voor hun waardevolle feedback en het meewerken aan de totstandkoming van dit hoofdstuk.

192 Term wordt nader toegelicht in het kader in paragraaf 6.5.4.

193 Het materiaal wat overblijft na verbranding van afval, o.a. huisvuil in een afvalenergiecentrale (AEC), de voormalige afvalverbrandingsinstallatie.

194 Wetenschappers, journalisten en inspecteurs werkzaam bij NVWA, ILT, FP, Politie en de 29 OD's.

195 Reeds beschreven in hoofdstuk 1.

met diverse onderzoekers werkzaam voor de ILT-IOD¹⁹⁶ en is een enquête uitgezet onder diverse experts¹⁹⁷. Afsluitend wordt ingegaan op toekomstige dreigingen die binnen het afvaldomein worden gezien. Tot slot wordt inzicht gegeven in de beletselen om afvalcriminaliteit op een juiste manier aan te kunnen pakken en worden aanbevelingen gedaan voor een mogelijke effectievere aanpak van deze vorm van criminaliteit.

6.1 Beschrijving van de branche

Het woord afval is een brede aanduiding waar een veelheid aan stoffen, mengsels of voorwerpen onder vallen. Zodra de eigenaar of houder er vanaf wil (zich ontdoen), wordt gesproken van een afvalstof (art. 1.1 Wet milieubeheer (Wm)). Afvalstoffen komen voor in vaste, vloeibare en gasvorm en zijn in te delen in een drietal hoofdgroepen: huishoudelijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Huishoudelijk afval betreft afval afkomstig van particulieren en/of afval dat wordt vervoerd door particulieren. Nadat huishoudelijk afval in ontvangst is genomen door bedrijven die deze afvalstoffen op- of overslaan, be- en/of verwerken is er sprake van bedrijfsafval. Ook afvalstoffen afkomstig van bedrijven worden als (gemengd) bedrijfsafval beschouwd. Gevaarlijk afval bevat stoffen die vanwege hun samenstelling gevaarlijk kunnen zijn voor de veiligheid, gezondheid en/of het milieu. Bij de categorisering van het afval dient de indeling van de Euralcode te worden gehanteerd. Hier gaat paragraaf 6.2 nader op in. Naast bovenstaande indeling zijn er bijzondere stromen zoals grond, baggerspecie, zuiveringsslib en radioactieve (afval)stoffen. Veelal met een eigen wettelijk kader. In een enkel geval is een stof van rechtswege als afval geclassificeerd, zoals bijvoorbeeld metallisch kwik afkomstig uit de gasreinigingsindustrie (EU 2017/825).

Het afvalverwerkingssysteem, zoals we dat nu kennen, is het resultaat van een transitieproces dat zich de afgelopen 50 á 60 jaar heeft afgespeeld. In de jaren zestig van de vorige eeuw was afvalverwerking voornamelijk een lokale aangelegenheid.

De dominante manier van verwerking van afval was het storten en iedere gemeente kende zijn eigen stortplaats. De economische vooruitgang leidde tot een toename van de hoeveelheid afval en verandering van de samenstelling van dat afval (o.a. plastic verpakkingsmateriaal, wegwerpproducten en toxische en chemische materialen kregen een groter aandeel) (Raak, Spork & De Graaf, 2019). De ruimte die het in beslag nam, de toenemende publieke weerstand en de bodemverontreiniging maakte het (kleinschalig) storten nagenoeg onhoudbaar.

De druk op het afvalstelsel leidde tot een aantal institutionele en beleidsmatige hervormingen en veranderingen in het afvalstelsel kwamen in een stroomversnelling. Zo werd in de jaren '90 de afval(verwerking) steeds meer gezien als een markt. Dit leidde tot de ontwikkeling van een afvalmarkt met zijn eigen economische regulering en geprivatiseerde afvalbedrijven (Raak et al., 2019). Dit transitieproces heeft gezorgd voor een sterk beleidskader gebaseerd op de zogenoemde Ladder van Lansink uit 1979 (Figuur 6.1). Preventie, hergebruik en recyclen (A, B en C) zijn het uitgangspunt om de afvalberg te verkleinen (Raak et al., 2019). Deze drie treden passen goed bij de uitgangspunten van de circulaire economie. De treden D, E en F zijn een weerspiegeling van de lineaire economie: afgedankte producten worden simpelweg weggegooid.¹⁹⁸

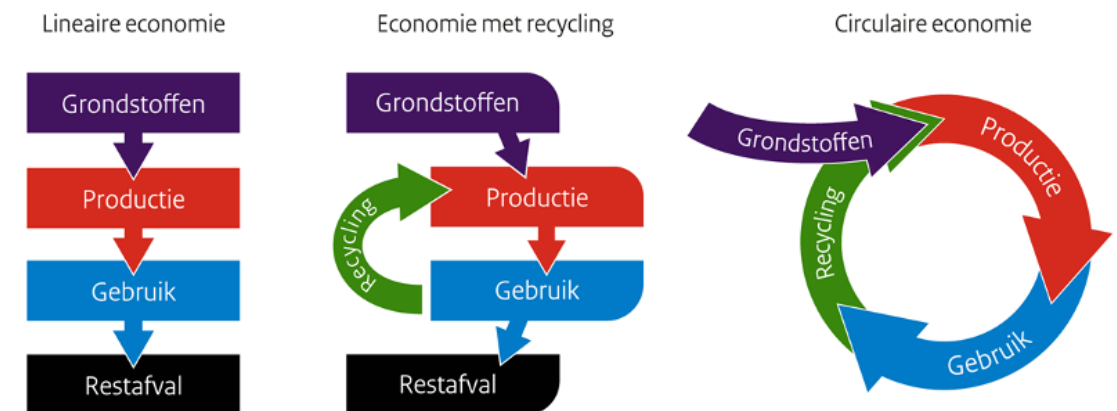
LADDER VAN LANSINK - DE AFVALHIËRARCHIE



Powered by Recycling.nl

Figuur 6.1 Ladder van Lansink – De Afvalhiërarchie (recycling.nl¹⁹⁹)

Aan deze afvalhiërarchie, als gevestigde beleidskader, is het concept van de circulaire economie toegevoegd. Een circulaire economie gaat uit van het anders inrichten van productie en consumptie om het ontstaan van afval te voorkomen of te beperken (Raak et al., 2019) (zie ook hoofdstuk 2). Onder druk van de opkomst van de circulaire economie begint het huidige beleid wederom te wringen. Daarmee lijkt de afvalsector aan de vooravond te staan van een nieuw transitieproces. Het huidige afvalstelsel is er steeds meer op gericht om het afvalverwerkingsstelsel te optimaliseren en zoveel mogelijk stromen weg te houden van de laagste vormen van verwerking (het verbranden en/of storten van afval). Figuur 6.2 maakt inzichtelijk welk pad idealiter bewandeld moet worden van een lineaire economie naar een circulaire economie. De meest rechtse afbeelding suggereert dat er geen afval meer zal zijn. Daar zijn we echter nog lang niet beland, aangezien we nog steeds massaal afval produceren.



Figuur 6.2 Van een lineaire economie naar een circulaire economie (rijksoverheid.nl²⁰⁰)

6.1.1 De afvalketen en betrokken partijen

Een globale beschrijving van de processtappen van een afvalstoffenketen zal worden weergegeven. Binnen de afvalstoffenketen zijn verschillende partijen actief, zoals ontdoeners, inzamelaars, handelaars, transporteurs en be- en verwerkers. Veel spelers kunnen meerdere rollen tegelijkertijd vervullen.

De eerste stap in de keten betreft de producent van het afval of de (primaire) ontdoener van de afvalstoffen. Zij zijn degenen bij wie het afval ontstaat en moeten er voor zorgen dat de verwerking op verantwoorde wijze plaatsvindt. De (afval-)stoffen kunnen daarna direct worden geleverd aan een erkende eindverwerker. In veel gevallen kunnen de afvalstoffen indirect worden verwerkt, onder andere door tussenkomst van een inzamelaar, (tussen-)handelaar (zonder inrichting), bemiddelaar of tussenopslag. Transport speelt een belangrijke rol tussen de diverse stappen. De transporteur vormt tijdens de directe en indirecte afvoer van de afvalstoffen ook een ketenstap.

Meegaand met de huidige ontwikkelingen in de afvalsector zorgt het overgrote deel van deze betrokken partijen (zoals afvalinzamelaars, be- en verwerkers) voor het zo goed mogelijk verwerken van al het dagelijks geproduceerde afval. Desondanks dragen de verschuiving van de afvalsector naar een

196 Inspectie Leefomgeving en Transport- Inlichtingen – en Opsporingsdienst.

197 De enquête is breed uitgezet onder medewerkers van 29 OD's, ILT, Politie en OM/FP.

198 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/werking-circulaire-economie> Geraadpleegd 30 april 2021.

199 <http://www.recycling.nl/ladder-van-lansink.html> Geraadpleegd 30 april 2021.

200 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/werking-circulaire-economie> Geraadpleegd 30 april 2021.

commerciële markt en de steeds grotere roep om hergebruik van afvalstoffen bij aan prikkels voor regelovertrekend gedrag binnen deze sector.

6.1.2 Afvalcriminaliteit

Uit diverse onderzoeken is gebleken dat bij de fysieke en administratieve handelingen bij de afgifte, transport en be- verwerking van afvalstoffen grote risico's op (milieu)criminaliteit bestaan: ook wel afvalcriminaliteit genoemd (Van den Anker, 1997, 1999; Lievaart, Lipholt & Van Hal, 2014; Mehlbaum, 2018; De Vries, Koonstra, Lievaart, Lipholt & Van Hal, 2015; Spapens, Mehlbaum & Neve, 2019). Afvalcriminaliteit kan worden uitgelegd als het bewust overtreden van afvalwetgeving, denk daarbij met name aan overtreding van hoofdstuk 10 van de Wet Milieubeheer (Wm) (Mehlbaum, 2018). De Wet op de economische delicten (Wed) maakt strafrechtelijke opsporing en vervolging van overtredingen van o.a. de Wm mogelijk.²⁰¹ Daarnaast wordt (zoals ook in hoofdstuk 1 benoemd) bij allerlei vormen van milieucriminaliteit een nauwe samenhang gezien met commune delicten waarbij het strafrecht een rol speelt, zoals het plegen van fraude (art. 326 Sr.) en valsheid in geschrifte (art. 225 Sr.) (Neve et al., 2016)

Niet alle overtredingen vallen onder de noemer bewuste overtreding, maar kunnen veroorzaakt worden door onduidelijkheid bij bedrijven over voorgeschreven en gewenst gedrag vanwege de complexiteit van de regelgeving, gebrek aan kennis van de administratieve verplichtingen of milieuwetgeving (De Vries et al., 2015; Spapens, 2016; Mehlbaum, 2018). De (afvalstoffen)wetgeving verandert regelmatig en is vrij uitgebreid en complex. Hoewel het voor bedrijven ingewikkeld kan zijn om op de hoogte te blijven, blijft dit toch de verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf (De Vries et al., 2015). Bedrijven moeten investeren in kennis en dit gebeurt niet altijd. Daarnaast heeft het bedrijf de wettelijke verplichting, in het geval van een vergunning (maar ook bij algemene regels), om hiervan op de hoogte te zijn en volgens de algemene regels en/of vergunning te werken (De Vries et al., 2015). Bedrijven kunnen de (veranderingen in)

complexe wet- en regelgeving soms als excuus gebruiken, om hun malafide werkwijze goed te praten (De Vries et al., 2015; Mehlbaum, 2018). Grenzen van en mazen in de wet worden opgezocht en gebruikt, omdat definities niet altijd eenduidig en logisch zijn (De Vries et al., 2015). Het aantonen van opzet (bewust handelen) blijkt hierdoor lastig te zijn bij afvalcriminaliteit.

6.1.3 Aard

Afvalcriminaliteit is een veelkoppig monster en kent vele verschijningsvormen. Denk aan illegale export van afval van Nederland naar China (Spapens, Mehlbaum & Neve, 2019), het illegaal wegmengen van afvalstoffen door middel van co-vergisting²⁰² waarbij structureel onjuiste benamingen van afvalstoffen worden gehanteerd (Mehlbaum, 2018)²⁰³ of grensoverschrijdende smokkel van elektronisch afval naar West-Afrika (Bisschop, 2015).

Wanneer het gaat om afvalstromenketens zijn daar veel verschillende spelers, locaties, ketens, branches en kennisthema's te benoemen (Mehlbaum, 2018; CDM, 2015). Dat maakt dat er binnen deze afvalstromenketens veel wordt gevraagd van de overheden die betrokken zijn bij de vergunningverlening, toezicht en bestuurs- en strafrechtelijke handhaving (Mehlbaum, 2018; CDM, 2015). Complicerende factoren hierbij zijn de in hoofdstuk 1 beschreven samenwerking en informatievoorziening tussen deze overheden. Verder zijn toezichthoudende instanties, individueel, slechts voor een gedeelte van het toezicht binnen de keten verantwoordelijk. Hierdoor is onvoldoende focus op de gehele keten en wordt de slagkracht van de gezamenlijke overheden niet georganiseerd. Daarnaast heeft de aard van de overtreding vrijwel altijd te maken met complexe wet- en regelgeving met de daarbij behorende (steeds) veranderende bevoegde gezagen, complexe stromen en een veelheid aan (administratieve) verplichtingen. Fysiek- en administratief onderzoek en opsporing is lastig en heterdaad is vaak niet aan de orde. De criminaliteit is namelijk vaak verborgen: het wordt ook wel "haalcriminaliteit" genoemd (CCV, 2019). Veel van de strafrechtelijke opsporing gaat

over het zoeken van een dader bij een gekend misdrijf. Bij milieucriminaliteit is dat juist andersom: opsporingsinstanties moeten actief onderzoeken om te achterhalen of er criminele activiteiten zijn gepleegd en of er misdrijven zijn begaan (CCV, 2019).

Verder bewegen afval en afvalketens zicht grensoverschrijdend, zij zijn niet gebonden aan een bepaalde locatie en bewegen zich dus lokaal, regionaal en (inter)nationaal. Naast de binnenlandse afvalketen, heeft afvalcriminaliteit dus ook een sterk internationaal karakter. Afvalcriminaliteit kan vanuit Nederland gefaciliteerd worden door de gunstige geografische ligging in relatie tot omliggende landen, de hoog ontwikkelde (ICT-) infrastructuur en haar sterke transportmogelijkheden binnen de verschillende vervoersmodaliteiten. Veel afval wordt internationaal met containers vervoerd en andere landen maken gebruik van de faciliteiten die de Nederlandse havens (vaak als enige) bieden. Daardoor vindt een aanzuigende werking plaats van het vervoer van afval van omliggende landen naar Nederland om deze vervolgens in grote volumes naar diverse mondiale bestemmingen te transporteren. Ook importeert Nederland veel afval om hier in de afvalenergiecentrales (AEC) te laten verwerken, daarnaast worden afvalstoffen onder andere als bouwstof (AEC-bodemassen) geïmporteerd. De restanten hiervan moeten ook hier worden gestort of als verkapte bouwstof worden ingezet.

6.1.4 Omvang

De totale omvang van criminaliteit met afval is op dit moment niet bekend. Bij de registratie in de politiestructuren worden milieuzaken soms ook onder een andere noemer geregistreerd (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte). Het is dus goed mogelijk dat bepaalde incidenten niet als milieucriminaliteit worden geregistreerd, maar bijvoorbeeld als fraudezaak. Het aantal geregistreerde zaken betreft zo'n 7000 gevallen per jaar, waarbij 'afvalbranden' en 'afval op/in de bodem brengen' samen verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft hiervan (BVH Milieu incidenten, 2016-2020). Bij afvalcriminaliteit kan echter sprake zijn van een *dark number*.²⁰⁴ Delicten die worden gepleegd, worden niet altijd zichtbaar en daarom niet geregistreerd.

Ook het zicht op het aantal afvalgerelateerde overtredingen die door andere toezichthoudende instanties worden opgepakt en worden afgedaan ontbreekt. Bekend is wel dat het enkele duizenden zaken betreft die veelal bestuurlijk worden afgehandeld, waarbij de vooraankondiging van handhavend optreden vaak al tot gewenst gedrag leidt. Bij de Omgevingsdiensten en andere toezichthoudende instanties zoals de ILT, Waterschappen en de NVWA worden overtredingen en handelend optreden vaak niet gelabeld als afvalrelevant. Daar komt bij dat het veelal om meerdere gecombineerde overtredingen gaat, waarvan onjuist handelen met afval slechts een onderdeel is. Denk daarbij onder andere aan onjuiste afgifte in combinatie met onjuiste opslag, EVOA-overtredingen die ook als administratieve overtreding te boek staat, het lozen van afvalstoffen op het riool, het oppervlaktewater en/of de bodem.

Sinds een aantal jaren is Inspectieview in gebruik. In dit informatiesysteem, dat de ILT heeft opgezet, kunnen Omgevingsdiensten, Rijksinspecties en andere toezichthouders eigen informatie uploaden en daarmee informatie over elkaars inspecties inzien. Echter, uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2019) blijkt dat de kwaliteit van de data in Inspectieview tot op heden nog van onvoldoende kwaliteit is. Daarnaast is de omvang van overtredingen van de afvalregelgeving er niet goed uit af te leiden, omdat de bronnen (de aangesloten diensten) deze niet consequent als zodanig registreren.

Het ontbreken van betrouwbare informatie over het aantal afval gerelateerde overtredingen en de aard daarvan beperkt de effectiviteit van de betrokken diensten. De kans dat een overtreding wordt gesignaleerd hangt samen met de kans op controle. Het is dan van belang de controles te richten op de onderdelen waar de kans op overtredingen het grootst is. Door het ontbreken van gevalideerde informatie is dat nu niet aan de orde, hoewel elke dienst keuzen maakt op basis van kennis en ervaring.

Het zogenoemde *dark number* is niet te berekenen, maar het is wel duidelijk dat de afvalcriminaliteit aanzienlijk groter is dan blijkt uit het aantal door

201 De Wet op de economische delicten (Wed) bepaalt in artikel 1a, onder 1° en 2°, welke overtredingen economische delicten zijn. Als de economische delicten opzettelijk zijn begaan zijn het misdrijven, zo niet dan zijn het overtredingen (artikel 2 lid 1 WED).

202 Deze term en problematiek wordt nader uitgewerkt in paragraaf 6.5.4.

203 Zie ook Rechtbank Gelderland 4 december 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:6196

204 Met het *dark number* wordt vooral in de criminologie de niet-geregistreerde criminaliteit aangeduid.

de Milieukamer behandelde strafzaken: zo'n 15 in 2019 en 20 in 2020.²⁰⁵ Het aantal door de politie geregistreerde zaken (ca. 7000/jaar)²⁰⁶ geeft een nadrukkelijker indicatie van de omvang. Het aantal bestuurlijk afgedane zaken is naar inschatting immers ook enkele duizenden casussen groot. Helaas worden deze niet eenduidig gelabeld, waardoor het niet mogelijk is gevalideerde cijfers te presenteren.

6.2 Relevante wet- en regelgeving

Via internationale en nationale wet- en regelgeving en uitoefening van toezicht wordt getracht de risico's die deze afvalactiviteiten voor mens en milieu met zich mee brengen te beheersen.

6.2.1 Definitie

Het begrip afvalstoffen is vastgelegd in nationale wetgeving. In hoofdstuk 10 (het afvalhoofdstuk) van de Wet milieubeheer (Wm) vindt de afbakening van afvalstoffen plaats. Afvalstoffen zijn volgens artikel 1.1 van de Wm, "alle stoffen, mengsels of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen". Bij deze definitie is met name de afbakening naar bijproducten en einde afvalstatus (niet langer afvalstof) van belang. Een bijproduct ontstaat bij het vervaardigen van het primair bedoelde product als een productieresidu welke niet altijd een afvalstof hoeft te zijn. Artikel 1.1, lid 6 Wm bevat de voorwaarden om te bepalen of een materiaal een bijproduct (niet-afvalstof) is. Materialen die vrijkomen uit een afvalverwerkingshandeling gericht op 'nuttige toepassing' van afvalstoffen kunnen de status van einde-afvalstof verkrijgen. Indien er geen internationale of nationale regeling met einde-afvalcriteria voor de betreffende afvalstroom geldt dan kan op basis van de in artikel 1.1, lid 8 Wm gestelde voorwaarden aan de bepaling worden voldaan. Een van de (onduidelijke) voorwaarden die geldt voor zowel een bijproduct als einde afvalstatus is dat gebruik ervan niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstig effect op het milieu of de menselijke gezondheid.

Veel afvalonderwerpen worden echter niet in de Wet milieubeheer geregeld, maar zijn in andere wetgeving uitgewerkt, zoals in de Europese Verordening, Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's), provinciale milieuverordeningen of gemeentelijke afvalstoffenverordeningen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar regelgeving gericht op de behandeling van afvalstoffen binnen een bedrijf en de voorschriften die gelden tijdens inzameling en transport van het afval.

6.2.2 Voorschriften binnen de inrichting

Voor de omgang met afvalstoffen door het bedrijf (de Wet milieubeheer spreekt over inrichting) is een belangrijk reguleringsinstrument de vergunning als bedoeld in de Omgevingswetgeving. Niet alle activiteiten met afvalstoffen worden overigens geregeld via een vergunning, maar vallen onder algemene regels (zie cat. 28.10 Besluit Omgevingsrecht). Inrichtingen zijn vergunningplichtig wanneer ze op grond van een AMvB, in dit geval het Besluit omgevingsrecht (Bor) bijlage I, als inrichting zijn aangewezen die een omgevingsvergunning nodig heeft.

Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) art. 2.1 lid 1 onder e is het verboden om zonder omgevingsvergunning een inrichting op te richten, in werking te hebben, te veranderen of de werking van de inrichting te wijzigen. De Wm omschrijft een inrichting als 'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.' Het Activiteitenbesluit Milieubeheer kent drie soorten inrichtingen: type A, B en C inrichtingen.²⁰⁷ Type A inrichtingen voeren lichte milieubelastende activiteiten uit (zoals kantoren). Zij hoeven bij de oprichting of wijziging van de inrichting geen melding te doen aan het bevoegd gezag. Ook geldt er geen vergunningplicht. Wel moet er sprake zijn van een Wm-inrichting en moet worden voldaan aan de eisen van het Activiteitenbesluit. In tegenstelling tot Type A inrichtingen, moeten Type B inrichtingen bij de oprichting of wijziging van de inrichting wel een melding doen aan het bevoegd gezag. Type B inrichtingen hebben geen

omgevingsvergunning milieu nodig, maar soms wel een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM).²⁰⁸ Garagebedrijven vallen onder meer in deze categorie. Inrichtingen type C hebben een omgevingsvergunning milieu nodig. Ze moeten een melding Activiteitenbesluit doen voor activiteiten waarop hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit van toepassing is. Voor die activiteiten hoeven dan geen voorschriften in de vergunning te staan. Soms hebben inrichtingen type C ook een OBM nodig. Naast het van toepassing zijnde gedeelte van het Activiteitenbesluit, worden in de omgevingsvergunning van het bedrijf de overige voorgescreven milieuregels opgenomen. Los van het Activiteitenbesluit en de omgevingsvergunning kunnen ook andere milieuregels gelden.

De vergunningverlenende instanties voeren een doelmatigheidsbeoordeling uit op de afval gerelateerde vergunningvoorschriften die op het Landelijk Afvalbeheerplan is gebaseerd (LAP).²⁰⁹ Naast dat aan algemeen beleid moet worden voldaan, staat per afvalstroom beschreven hoe met de afvalstroom moet worden omgegaan als het gaat om het gescheiden houden en recycling, storten of verbranding.

6.2.3 Voorschriften buiten de inrichting

In het Besluit Melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen staan regels met betrekking tot afgifte, de ontvangst en vervoer van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Volgens art. 10.40 Wm lid 1 dient 'een persoon, die bevoegd is de afvalstoffen in te zamelen of die bevoegd is de afvalstoffen nuttig toe te passen of te verwijderen, aan wie bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen worden gegeven', een melding te doen aan het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA). Tijdens het transport dient de vervoerder een begeleidingsbrief bij zich te hebben waarop belangrijke gegevens staan over de ontdoener, de transporteur en de ontvanger (art. 10.44 Wm).²¹⁰

Het onderscheid tussen gevaarlijk en niet-gevaarlijk en de omschrijving van veel soorten afvalstoffen is vastgelegd in de Europese afvalstoffenlijst (Eural). De Europese afvalstoffenlijst (Eural) deelt het afval in naar 840 verschillende afvalstromen. Daarnaast bevat het een systematiek om afvalstromen afhankelijk van de hoeveelheid aanwezige gevaarlijke stoffen in te delen naar gevaarlijk of niet-gevaarlijk. De doorgaans pluriforme samenstelling van afval compliceert het juist categoriseren voor de markt, maar ook voor handhavers. Denk daarbij aan de kosten voor het nemen van een representatief monster en het laten verrichten van een analyse op de samenstelling van de genomen monsters.

Bedrijven die afval ophalen bij de ontdoener en dat niet naar de eigen inrichting brengen worden aangemerkt als inzamelaar. Om bedrijfsafval en gevaarlijk afval in Nederland te mogen vervoeren, in te zamelen, te verhandelen en/of te bemiddelen dient de inzamelaar vermeld te staan op een lijst van Vervoerders, Inzamelaars, Handelaren en Bemiddelaars, de zogenoemde VIHB-lijst. De Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) beheert de toelating tot deze registratie. Voor plaatsing op de VIHB-lijst volstaat het overleggen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG).

Inzamelaars van klein gevaarlijk/chemisch afval (KGA/KCA), afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen dienen te beschikken over een inzamelvergunning verstrekt door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In deze door de ILT namens de minister afgegeven, vergunning worden o.a. voorschriften opgenomen over de te gebruiken inzamelmiddelen, het gescheiden houden van afvalstoffen en voorschriften over de administratie en interne controle.

Op mondiaal niveau ziet het Verdrag van Bazel toe op de internationale handel in afvalstoffen. Uitgangspunt is een verbod op de export van

205 Zaakoverzicht afhandeling Milieukamer opgesteld t.b.v. het Dreigingsbeeld.

206 BVH Milieu incidenten, 2016-2020.

207 <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit/typen-inrichting/> Geraadpleegd 6 mei 2021.

208 De omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) is een simpele vergunning. OBM's zijn verplicht voor bepaalde activiteiten die niet zomaar onder de regels van het Activiteitenbesluit kunnen vallen zonder voorafgaande toets. Die toets kan gaan over bijvoorbeeld lokale hinder (geluid, geur, luchtkwaliteit) en doelmatig beheer van afvalstoffen. <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit/eerste-kennismaking/uitleg-o/#hdo7c5332-bda2-48de-ad71-a0c8b46c3809> Geraadpleegd 6 mei 2021.

209 Maar er zijn ook milieu hygiënische afval gerelateerde voorschriften.

210 Met informatie over de ontdoener, de ontvangstinrichting, de hoeveelheid afval en het soort afval.

gevaarlijke afvalstoffen van OESO²¹¹-landen naar niet-OESO-landen. De EU heeft dit uitgangspunt overgenomen in de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)²¹² voor de regulering van zowel de afvalhandel tussen de lidstaten onderling als naar landen buiten de EU. Dit komt grofweg op het volgende neer:

- Voor import en export van gevaarlijke afvalstoffen is een vergunning noodzakelijk;
- Er geldt een verbod op de export van gevaarlijke stoffen naar niet-OESO-landen;
- Een vergunning is nodig voor de export van niet gevaarlijke afvalstoffen naar niet-OESO-landen als dat land een bepaalde afvalstof als vergunningplichtig bestempeld;
- Voor het transport van niet gevaarlijke afvalstoffen tussen OESO-landen (waaronder Europa) zijn documenten voorgeschreven waarmee toezichthouders de transporten kunnen controleren. De verzender van het afval verplicht zich hiermee tevens het afval terug te nemen als het door de ontvanger niet kan worden verwerkt.

De EU heeft daarnaast via de Kaderrichtlijn afvalstoffen (richtlijn 2018/851/EG) regels vastgesteld voor de behandeling en verwerking van het afval binnen Europa. Zij bevat definities voor afvalstoffen en voor de begrippen nuttige toepassing en definitieve verwijdering. De Kaderrichtlijn afvalstoffen stelt een vergunningsplicht in voor het verwerken van afval en verplicht tot registratie voor vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen.

6.2.4 Relatie met niet-afval regelgeving

Afvalregelgeving moet vaak in samenhang worden gezien met andere terreinen waar sprake is van stromen met milieurisico's. Voorbeelden daarvan zijn de meststoffenregelgeving, Verordening Dierlijke Bijproducten (toezichthouder NVWA), inzet van afvalstromen als biobrandstof (toezichthouder Nederlandse Emissie Autoriteit (NEA)) en Bodem (toezichthouder ILT en Omgevingsdiensten), Reach/Zeer Zorgwekkende stoffen (ILT en Omgevingsdiensten) en waterbeheer (Waterschappen, Rijkswaterstaat).

Deze samenhang en de soms lastige afbakening tussen de wetgevingsregimes maakt de afvalstoffenregelgeving, inclusief het toezicht, complex.

6.3 Betrokken bevoegde gezagen en toezichthouders

Over het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn de afgelopen periode meerdere evaluatierapporten verschenen zoals het rapport 'De markt de baas' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Hierin zijn in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit verkend. Daarnaast heeft de Commissie Van Aartsen onlangs een advies uitgebracht over hoe milieutoezicht en -handhaving versterkt kan worden. Deze rapporten zijn in hoofdstuk 2 uitvoerig belicht.

Bij het toezicht op afvalstromen en -activiteiten zijn meerdere organisaties betrokken. Het toezicht op de naleving van de afvalwetgeving is voor een deel neergelegd bij de lokale overheden (provincies en gemeenten) die deze taak gemeenschappelijk hebben uitbesteed aan de Omgevingsdiensten. In Nederland bestaat een landelijk dekkend stelsel van 29 Omgevingsdiensten. Deze diensten zijn verantwoordelijk voor het vergunningverleningsproces (incl. meldingen Activiteitenbesluit), het toezicht op en de bestuurlijke handhaving van inrichting gebonden afvalhandelingen. Omgevingsdiensten beschikken in principe ook over Bijzonder Opsporingsambtenaren (BOA's), die procesverbaal (strafrecht) kunnen opmaken in geval van overtreding van de regels. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving in de openbare ruimte en dus verantwoordelijk bij de handhaving bij afvaldumpingen.

Op landelijk niveau zijn onder meer de ILT, NVWA, ISZW en Douane betrokken bij het toezicht op afvalstromen. De ILT houdt in samenwerking met de Douane en de politie toezicht op de EVOA. Daarnaast is de ILT onder meer toezichthouder

voor het Besluit en Regeling inzameling Afvalstoffen (BIA/RIA), en voor vijf productbesluiten die producenten verantwoordelijk maken voor de inzameling en recycling van verpakkingen, afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, accu's en batterijen, autowrakken en autobanden. Ook houdt ze (mede-)toezicht op diverse andere wetten en EU-verordeningen met een raakvlak met de afvalstoffenmaterie, zoals REACH, POP, kwik, asbest, bodem.

De NVWA houdt onder meer toezicht op dierlijke rest- en bijproducten en de meststoffenwetgeving, waarbij een samenhang met afvalstoffenwetgeving een rol kan spelen. Hetzelfde geldt voor biobrandstoffen, waarin afvalstromen worden verwerkt, daar is de Nederlandse Emissie Autoriteit (NEA) toezichthouder. Ook voert de NVWA toezicht uit op de veiligheid van voedingsmiddelen en (consumenten-)producten

Daarnaast is de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) soms van belang, waar naleving van milieuregels raakt aan de arbeidsomstandigheden op bedrijven. Ook deze samenhang maakt de afvalstoffenregelgeving, inclusief het toezicht, complex.

Voor de directe lozing van afvalstoffen op de oppervlaktewateren zijn de Waterschappen en Rijkswaterstaat de toezichthoudende instanties. Voor indirecte lozingen, via een riolering, is veelal de Omgevingsdienst, via gemeente dan wel provincie, het bevoegd gezag. In bepaalde gevallen zijn het Rijk, minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voor militaire inrichtingen en de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Economische Zaken (EZ) voor mijnbouwinstallaties bevoegd. De Bijzondere opsporingsdiensten (BOD) en de politie hebben daarnaast een opsporingstaak. Hoe die opsporingstaak is georganiseerd is omschreven in hoofdstuk 1.

Naast inrichting gebonden afvalactiviteiten, is bij afval ook sprake van een zogenaamde mobiele milieubelasting voortvloeiend uit de handel in afval, bouwstoffen en grond. Een voorbeeld is een mobiele puinbreker waar bouwpuin -na asbest

verwijderen en sloop van bouwwerk- wordt gebroken tot granulaten die hun weg vinden in de regionale wegenbouw. Regulering van deze, niet aan een inrichting gebonden milieubelasting vergt ook toezicht op een keten van handelingen van verschillende bedrijven (ketentoezicht). Temeer omdat de handel in toenemende mate volledig gedigitaliseerd is en de verkopende/kopende partij zich overal op de wereld kan bevinden. Hoewel ketentoezicht en/of internettoezicht in sommige gevallen of door sommige diensten is opgepakt en wordt uitgevoerd, bevat het huidige stelsel daarvoor nog steeds geen structurele voorzieningen. 'Ketentoezicht zit niet in het stelsel ingebakken', zo noteert Berenschot in zijn rapport (Berenschot, 2019, p. 34). Door een aantal Omgevingsdiensten wordt, in tegenstelling tot wat Berenschot zegt, sinds 2013 structureel uitvoering gegeven aan Ketentoezicht. Allereerst is er bij de Omgevingsdiensten die Ketentoezicht uitvoeren meer zicht op dit soort afvalstromenketens verkregen binnen de bestuurlijke omgeving middels ketenbrede risicoanalyses. Daarvoor is het bijvoorbeeld nodig om allerlei detailinformatie over op zich niet criminele, maar wel (ongebruikelijke of risico) activiteiten uit verschillende bronnen bij elkaar te brengen en te analyseren. Daarnaast hebben (diepgaande) administratieve controles de problematiek beschreven in de analyses bekrachtigd. Gebleken is dat het incidentele 'reguliere' fysieke toezicht alleen niet de juiste manier is voor de afvalstoffenketens, maar een ommekeer vergt tot een integrale en gerichte administratieve benadering.

Zo'n 10% van het aantal containerbewegingen in de Nederlandse havens betreffen containers met het predicaat 'afval'. Deze containers hebben een mondiale bestemming, herkomst dan wel doorvoer. Om internationaal een goede handhaving en toezicht te borgen wordt gebruik gemaakt van een internationaal netwerk als bijvoorbeeld IMPEL²¹³. Omdat internationale afvalstromen ook Nederlandse bestemmingen en oorsprong (herkomst) hebben is, in het kader van het VTH-stelsel, een goede informatie-uitwisseling tussen landelijke diensten en de provinciale en gemeentelijke bevoegde gezagen cruciaal. Samenwerking tussen de verschillende toezichthouders en tussen de toezichthouders en de

211 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

212 Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad.

213 IMPEL is een Europese organisatie voor de uitvoering en handhaving van milieuwetgeving waarin alle Europese landen deelnemen.

opsporingsdiensten, is essentieel om niet-naleving en afvalcriminaliteit te bestrijden en de handhaving effectief te laten zijn. Juist door ‘versnippering’ van het toezicht en een gebrekkige samenwerking tussen de verschillende toezichthoudende instanties, neemt de kans op niet-naleving toe en worden gelegenheden tot criminele handelingen met afvalstoffen geboden. Deze ontwikkelingen vragen om meer integraal (afgestemd) toezicht. Er is echter nog steeds sprake van fragmentatie en vrijblijvendheid in het toezicht en gebrek aan uniformiteit in werkwijze en sanctiëring (Van Aartsen, 2021).

Een stringente aanpak van milieucriminaliteit wordt verder bemoeilijkt door het gebrek aan urgentie van milieucriminaliteit bij het Openbaar Ministerie (OM), Politie en bij het bevoegd gezag, zoals gemeenten en provincies (Commissie Mans, 2008). Recente onderzoeken laten zien dat de situatie sindsdien eerder verslechterd dan verbeterd is (Van Aartsen, 2021). Het CCV (2019) noemt in de verkenning naar knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit een aantal aspecten voor de geringe aandacht voor strafrechtelijke handhaving. Het materiële milieurecht is complex. Het is daardoor fraudegevoelig en lastig te handhaven. Strafrechtelijke handhaving vereist veel gespecialiseerde kennis, zowel bij de politie en het OM als bij de rechters. Die capaciteit is schaars. De strafoplegging staat vaak niet in verhouding tot de opbrengsten van illegale milieutransacties. De geloofwaardigheid van het overheidsbeleid en het maatschappelijke belang kan daarmee ernstig in het geding komen.

6.4 Nieuwe ontwikkelingen

6.4.1 Loslaten voorzorgprincipe

Tot voor kort leek in de afvalwereld het zogenaamde voorzorgsprincipe leidend; ook daar waar het niet per sé nodig lijkt worden afvalvoorschriften strikt geïnterpreteerd om risico's op schade aan het milieu en precedentwerking te voorkomen. Dit principe komt ook door het streven naar circulariteit steeds meer onder druk te staan. Indien in een productieproces een zogenoemde productie-restant ontstaat dat onder de definitie van afval

valt, dan brengt dat voor de ontdoener de nodige voorschriften met zich mee bij de omgang met die stroom en beperkt het de afzet ervan.

Restant van de productie van plastic bloempotten

Overgebleven snijdsels bij de productie van luxe plastic bloempotten; indien deze als bijproduct²¹⁴ aan het naastgelegen bedrijf worden geleverd die deze direct kan inzetten bij de productie van minder luxe bloempotten, dan lijkt het ‘overdreven’ om die snijdsels als afval te bestempelen. Ontdaan van het predicaat afval, door deze stroom als bijproduct te bestempelen, kunnen deze snijdsels zonder veel belemmeringen als product worden verkocht aan het bloempottenbedrijf om de hoek. Dat lijkt circulaire winst, want minder afval. Maar dat zelfde ‘product’ kan zonder beletselen (want geen afval) ook worden verkocht aan een handelaar die ze verscheept naar bijvoorbeeld Pakistan, waar geen enkel toezicht is op de toepassing van dit ‘product’.

Zie daar het dilemma en een voorbeeld van het risico dat optreedt bij het verruimen van de interpretatie van het begrip bijproducten. Hetzelfde doet zich voor bij de zogenaamde ‘End of waste-verklaring’. Na een bepaalde bewerking is iets wat afval was, weer product. De producent en ontvanger van dit product is nauwelijks aan handelsbeperkingen gebonden. De plastic korrels die uit de recyclingfaciliteit van een kunststofverwerker komen worden door het afvalbedrijf bij voorkeur als product (end of waste/einde afvalstof) op de markt gezet en verkocht aan een bedrijf die er kunststofproducten van maakt. Bij verkoop aan een handelaar, worden de zelfde korrels mogelijk verscheept naar het buitenland waar ze zonder voorzorgsmaatregelen als brandstofkorrels worden verkocht.

214 Zie paragraaf wetgeving voor een toelichting op het begrip bijproduct en einde afvalstatus

6.4.2 Afbakening definitie

Bij de grote diversiteit aan productie-residuen en te recyclen afvalstoffen is het erg ingewikkeld om de grenzen rondom de definitie van afvalstoffen af te bakenen. Door het Ministerie van IenW is een ‘Leidraad afvalstof of product’ opgesteld dat betrokkenen bij die afweging behulpzaam kan zijn. Ook is een webtoets ‘Afvalstof of grondstof’ ontwikkeld die op basis van de ingevulde gegevens een geautomatiseerd oordeel geeft. De mogelijkheid tot het vragen van een rechtsoordeel aan Rijkswaterstaat is door de grote toeloop inmiddels op pauze gezet.

Het al zo ingewikkelde afvalrecht wordt met het inkrimpen van het voorzorgsbeginsel en het streven naar circulariteit voor bedrijven nog ingewikkelder en voor handhavende instanties nog lastiger. De kans op milieucriminaliteit in de afvalwereld neemt toe als vervuilende stromen, onder de noemer van bijproduct of als einde-afvalstof, zonder de bij afval passende handelsbeperkingen en toezichtinstrumentarium op de vrije markt komen. De stappen die worden gezet naar meer circulariteit in de afvalwereld zou gelijk op moeten lopen met duidelijke uitspraken over de afbakening tussen afval enerzijds en bijproduct en einde-afvalstatus anderzijds.

6.4.3 Administratieve lastenverlichting

Versoberingen van de wetgeving als gevolg van administratieve lastenverlichting hebben er onder andere toe geleid dat afvalvergunningen voor onbepaalde tijd worden verleend waardoor het aan het bevoegd gezag is om het initiatief te nemen²¹⁵ tot actualisatie van de vergunning. Bij de vergunde afvalinrichting ontbreekt het echter vaak aan een prikkel om mee te werken aan een nieuwe vergunning indien de milieueisen sinds de laatst verstrekte vergunning zijn aangescherpt.

6.5 Gelegenheden binnen de afvalstoffenketen

Wanneer over afvalcriminaliteit wordt gesproken heeft een ieder daar beelden bij. Vaak gekleurd op basis van eigen ervaringen, nieuwsberichten en

215 Naar aanleiding van wijzigingen van het Landelijk Afvalbeheerplan is dit wettelijk vastgelegd.

andersoortige bronnen. Ook zijn het vaak dezelfde beelden gebaseerd op nieuwsberichten met dezelfde type betrokkenen (afvalverwerkers), gedragingen (maar wat aanknoeien) en motieven (geld).

Uit de resultaten van een enquête die is uitgezet bij toezichthouders en opsporingsambtenaren van Omgevingsdiensten en landelijke organisaties, blijkt dat deze beelden wellicht niet onterecht zijn gekleurd, maar dat hierin ook enige nuancering op zijn plaats is. Daarnaast zijn enkele diepte-interviews afgenomen, met onderzoekers van de ILT-IOD, om de heersende beelden met betrekking tot ontwikkelingen in de afval gerelateerde milieucriminaliteit te inventariseren. De resultaten van de enquête en interviews zijn in de volgende paragrafen verwerkt. Waarmee tevens de contouren voor de gelegenheden voor afvalcriminaliteit worden geschetst.

6.5.1 Complexe wet- & regelgeving

Gelegenheden voor criminaliteit ontstaan doordat een waterdichte controle op de naleving van wet- en regelgeving ten aanzien van het milieu moeilijk te realiseren is (Neve et al., 2016). Deze gelegenheden blijken in ruime mate voorhanden binnen milieucriminaliteit, evenals de financiële prikkel om er gebruik van te maken. Deze kenmerken brengen de criminaliteit als het ware voort (Neve et al., 2016). Dit is ook aan de orde binnen de afvalcriminaliteit. De regelgeving rondom het thema afvalstoffen is complex. Daar ligt een aantal oorzaken aan ten grondslag.

Ten eerste is de term afval een verzamelbegrip van alle spullen/stoffen waar een particulier of bedrijf zich op enig moment van wil ontdoen, ook wel ontdoener genoemd. Alle producten die worden gemaakt kunnen na gebruik weer in een afvalstadium terecht komen; zo divers als de producten zijn, zo divers zijn de afvalstromen. Daarnaast worden aan activiteiten eisen en regels gesteld ten behoeve van de bescherming van het milieu, de fysieke veiligheid, de voedselveiligheid en de volksgezondheid, die kosten met zich meebrengen voor degenen die deze regels naleven (Neve et al., 2016). Afval is handel. Verwerking van

afval is vaak een kostenpost en afvalproducenten en afvalverwerkers proberen die kostenpost zo laag mogelijk te houden. Om die reden wordt door afvalbedrijven en handelaren gezocht naar methoden, locaties en landen waar(door) het verwerken, storten of verbranden van het afval zo goedkoop mogelijk is.

Als laatste oorzaak kan het specialistische en complexe karakter van vele afvalstoffen en van de regels worden opgevoerd. Dit manifesteert zich veelvuldig door het bewust en onbewust onjuist benoemen van de samenstelling en/of het onjuist duiden van de (afval-)activiteiten. Tegenover die complexiteit staat vaak het (niet toereikende) kennisniveau van veel kleine actoren binnen het speelveld. Ook geldt dat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hierdoor worden mogelijk schadelijke stoffen verdund en/of onbewust over de aardbodem verspreid en/of een oneerlijke marktpositie verkregen.²¹⁶

In onderstaand kader is een voorbeeld weergegeven van de kenmerken complexiteit van de markt en materie en financieel gewin bij Biomassa:

Biomassa

De roep om milieuvriendelijker brandstoffen en een verplichting om dit aan te jagen in de EU heeft er toe geleid dat diverse oliehoudende grondstoffen worden benut om deze biodiesels te produceren. Naast gewassen (raapzaad en palmolie) blijken ook enkele afvalstoffen te benutten, met name de Used Cooking Oils (UCO's) zijn zeer populair. Deze ontwikkeling heeft enkele schaduwzijden: zo worden oerbossen omgezet naar palmolieplantages waarvan de maagdelijke palmolie direct als UCO afgevoerd naar de EU, omdat die hiervoor meer betaalt dan palmolie waard is in land van productie. Ook worden kwetsbare gebieden bedreigd door de intensieve teelt van monoculturen en worden onder meer gevaarlijke UCO's omgekat naar duurzame UCO's.

Verdergaande regulering (limitatie van gebruik van zogenaamde UCO's) leidt vooralsnog alleen naar verschuiving van de criminele activiteiten: de productie van (palmoliehoudend) afvalwater uit de palmolie-industrie, waarvan de vraag (in de EU) ook al snel het aanbod (in Azië/Zuid-Amerika) overtrof.

Naast manipulaties van (de oorsprong van) de grondstoffen, is de afwezigheid van toezicht en controle een bron van fraude. Het is voor diverse overheden nieuwe materie, waar toegesneden regelgeving (nog) op zich laat wachten of nog niet (volledig) is uitgekristalliseerd. De oprechte intentie van de EU om meer biobrandstof te gaan benutten heeft direct en vooral geleid tot aanpassingen op de (wereld)markt, nieuwe illegale activiteiten en stevige aantasting van diverse leefmilieus.

6.5.2 Oneigenlijk gebruik legale middelen

Belangrijk uitgangspunt dat geldt voor milieu-criminaliteit en zeker ook voor afvalcriminaliteit, is dat een groot deel van de criminele (milieu-) delicten gepleegd worden door legale bedrijven en de daaraan verbonden leidinggevendenden, de zogenoemde organisatiecriminaliteit (Neve et al., 2016). Delicten vinden daarom meestal ook plaats binnen een legale context (Neve et al., 2016), omdat de bedrijven die delicten plegen veelal een legitieme bestaansreden hebben. De scheidslijn tussen illegale en legale activiteiten die uitgevoerd worden is hierbij vaak dun en veelal zelfs nauw aan elkaar verwant. Denk daarbij aan oneigenlijk gebruik van milieuvergunningen, de markttoegang, subsidies en andere financieringen voor de facilitering van illegale activiteiten (ondermijning). De legale context waarbinnen de afvalbedrijven functioneren is sterk gereguleerd door de overheid, met name waar het gaat om economische activiteiten die risico's voor het milieu en voor omwonenden met zich meebrengen (Neve et al., 2016). Afvalcriminaliteit bestaat dan ook vaak uit het ten onrechte (on)bewust nalaten van zaken die wel hadden moeten gebeuren, het bijvoorbeeld niet volgen van

de voorschriften van hoe bedrijfsprocessen zouden moeten plaatsvinden (Neve et al., 2016). Huisman en Van Erp (2013) noemen dit *crimes of omission*.

6.5.3 Kostenvermindering

Het is interessant in te gaan op mogelijke motieven om als bedrijf bewust een overtreding te begaan en bewust het risico te lopen om gepakt te worden. Voor de continuïteit van een bedrijf is het van belang dat deze omzet genereert en uiteindelijk winst maakt. De ontdoener betaalt in de meeste gevallen de inzamelaar om het afval te kunnen afgeven, terwijl de laatstgenoemde pas daarna kosten moet maken om dit afval op verantwoorde wijze te (laten) verwerken. Omdat afval geld kost, uitzonderingen daargelaten, wil een bedrijf vaak op een zo goedkoop mogelijke manier het afval laten be- verwerken of verwijderen, waarbij het economische belang vooropgesteld wordt aan de milieuvriendelijkheid van de oplossing (De Vries et al. 2015; Spapens, 2016). Een bedrijf kan namelijk geld besparen door deze kosten te vermijden. Een methode die hiervoor gebruikt wordt is het manipuleren van een administratief label of fysieke samenstelling, door vermenging waarmee doelmatig de identiteit van een (afval)stof kan worden verhuuld. Door deze manipulatie kan worden verdiend aan een (afval)stof, omdat deze nu nuttig kan worden ingezet of toegepast. Wanneer deze administratieve of fysieke manipulatie heeft plaatsgevonden is het vaak moeilijk, om de illegale activiteiten bloot te leggen (De Vries et al. 2015). Toenemende vervlechting van milieuregels met fiscale regels zal naar alle waarschijnlijkheid het aspect kostenvermindering als prikkel laten toenemen.

In onderstaand kader is een voorbeeld weergegeven van een berekening van dit soort vermijdingskosten:

Vermijdingskosten

De Inspectiebrede Risicoanalyse (IBRA) van de ILT geeft een inschatting van de schade die ontstaat doordat afvalregelgeving niet wordt nageleefd (ILT, 2020). Zo bepaalt zij waar de maatschappelijke risico's het grootst zijn. Deze ILT-brede risicoanalyse geeft in euro's de schade weer van de maatschappelijke risico's waarbij de ILT een taak heeft. Het risico 'Afval' staat al vier jaar op rij bovenaan.

Door de grote hoeveelheid verschillende afvalstromen en door de vele verschillende gevaarlijke stoffen in diverse gehalten in die afvalstoffen, kan de milieuschade niet berekend worden. In de IBRA is de schade daarom berekend aan de hand van de zogenaamde 'vermijdingskosten'. Dit zijn de kosten die zijn vermeden door afvalstromen niet volgens de regels te verwerken. Uit de IBRA 2020 blijkt dat de jaarlijks circa 9,5 miljoen ton afval op onjuiste wijze of niet volgens de Nederlandse recyclingdoelstelling wordt verwerkt. Uitgaande van vermijdingskosten van ca. € 196/ton bedraagt de milieuschade door onjuiste verwerking van afval bedraagt naar schatting €1,8 miljard per jaar (9,5 miljoen x €196).

De milieuschade bestaat uit bijdragen aan grote internationale milieuproblemen, zoals klimaatverandering, versneld smelten van poolkappen door afzet van roetdeeltjes, eindigheid schaarse grondstoffen, plasticsoep en diffuse verspreiding van microplastics. De internationale politiek ervaart deze problemen als urgent.

6.5.4 Papieren werkelijkheid

Doordat afvalstromen, die gemeld zouden moeten worden bij het LMA, (on)bewust administratief worden omgekat of verhuuld door deze niet, onvolledig of onder een onjuiste Euralcode –of afvalstofomschrijving te melden (De Vries et al. 2015; Mehlbaum, 2018) kunnen ontdoeners, tussenhandelaren, transporteurs en ontvangers onzichtbaar worden gemaakt voor toezicht. Ook kan wettelijk verkregen voordeel hierdoor worden verzwegen. Door onder een onjuiste Euralcode te melden is ook de afvalstroom administratief onzichtbaar geworden: deze is namelijk niet meer goed te volgen in de systemen (De Vries et al. 2015). Verder kan het op papier lijken alsof de afvalstoffen naar een erkend verwerker of naar een tussenopslag gaan, terwijl de stoffen in werkelijkheid naar een niet-vergunde locatie gaan (De Vries et al. 2015). Diepgaand administratief en/of financieel onderzoek is hierbij van belang om de afvalstromenadministratie, financiële administratie en procesadministratie van een bedrijf naast elkaar neer te leggen, om de discrepanties op het spoor te komen.

216 Resultaten van interviews en experts.

In onderstaand kader is een voorbeeld weergegeven van de kenmerken papieren werkelijkheid, financieel gewin en complexe regelgeving bij co-vergisting:

Co-vergisting

Co-vergisting, waarbij dierlijke mest wordt vermengd met plantaardige en/of dierlijke co-vergistingmaterialen, levert duurzame energie (biogas, elektriciteit) en moest bijdragen aan het oplossen van het mestoverschot. Het natte restproduct, het digestaat, wordt als meststof in de landbouw gebruikt. Co-vergisting past in het streven naar een duurzame en circulaire economie en in het Klimaatakkoord en heeft maatschappelijk gezien de wind mee. Gebleken is echter dat co-vergisting niet rendabel is zonder de door de Nederlandse overheid verstrekte subsidie (zogenoemde SDE+) (Lievaart et al., 2014; CDM, 2015; Toezine.nl, 2015; LIEC, 2016; Mehlbaum, 2018).

Afgelopen twee decennia is gebleken dat co-vergisters ook gebruikt worden om (niet-toegestane) afvalstoffen illegaal weg te werken. (Lievaart et al, 2014; CDM, 2015; Toezine.nl, 2015; Mehlbaum, 2018). Het gaat onder andere om slachtafval, slib van verf en karton producerende industrie, PCB's, dioxine en PAK houdend filtermateriaal (actief kool), bleekarde met hoge gehalten aan zware metalen, destillatieresiduen uit organisch chemische industrie, afvalwater en slibben uit industriële reinigingsprocessen, chemische productrestanten, proceswater met reinigingsmiddelen (ook fluorhoudend), diverse vetten en oliën, putvetten en slibben (Lievaart et al, 2014; CDM, 2015; Toezine.nl, 2015; LIEC, 2016). De grootste risico's op overtredingen met betrekking tot het milieu- en/of de volksgezondheid, maar ook op omkatten van stromen en (subsidie) fraude zitten in het naleefgedrag met betrekking tot de mee te vergisten (afval)stromen (Lievaart et al, 2014; Toezine.nl, 2015; Mehlbaum, 2018).

In de sector is een duidelijk financieel motief om te frauderen zichtbaar en daar is bovendien voldoende gelegenheid voor (Lievaart et al., 2014; Mehlbaum, 2018). De papieren werkelijkheid rondom de (te) complexe wet- en regelgeving, het gegeven dat fraude lucratief en gemakkelijk is en het gebrek aan naleving van regelgeving met allerlei risico's voor de volksgezondheid en milieu, zijn kort samengevat de belangrijkste knelpunten in de sector van covergisting. In combinatie met versnipperd toezicht en een gebrek aan fysieke controles, wordt door de overheid gelegenheid gecreëerd voor het omkatten, wegmengen, of anderszins frauduleus handelen met afvalstoffen (Lievaart et al., 2014; Toezine.nl, 2015; LIEC, 2016). Daarbij spelen ook de beperkte mogelijkheden tot fysieke bemonstering van de gebruikte stoffen (duur en arbeidsintensief) een rol.

Het ontbreken van een direct slachtoffer maakt vervolgens dat de foutieve gedraging gemakkelijk kan worden gebagatelliseerd. Het milieuprobleem is immers pas op termijn aan de orde, zelden direct toe te schrijven aan een bepaalde foutieve activiteit en/of onjuiste benaming of codering. Ook manifesteert het probleem zich veelal elders.²¹⁷

6.5.5 Spelers in de keten

Uit de enquête blijkt dat een breed pallet aan bedrijven voorbij komt bij de casus inventarisatie. Van grote verwerkers tot eenmansbedrijven, van handelaren tot chemische complexen. Het lijkt daarbij wel dat het aandeel bedrijven waarvan de business-case bestaat uit bewust de grenzen van regelgeving opzoeken/overschrijden minder is dan in het verleden.²¹⁸ Grote afvalbedrijven lijken een steeds groter deel van de afvalmarkt te verwerven.²¹⁹ Door deze schaalvergroting verdwijnt ook een deel van de kleine bedrijven die gemiddeld genomen over minder deskundigheid beschikken en waar ook minder aandacht is voor intern controle en functiescheiding. Aan de andere kant zijn er voldoende voorbeelden waarbij een lokaal bedrijf wordt overgenomen door een (inter)nationale speler en de dagelijkse gang van zaken onder een andere vlag door blijft gaan.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat handelaren in de afvalstoffenbranche een specifiek probleem vormen. Over deze handelaren wordt in de literatuur (Van den Anker, 1997; Spapens, 2016) gezegd dat ze het zicht ontnemen op de markt, oncontroleerbaar zijn en vermoedelijk verwijtbaar handelen. De reden dat handelaren oncontroleerbaar kunnen zijn is met name dat zij niet zoals een inrichting vergunningplichtig zijn en vaak ook geen fysieke bedrijfslocatie hebben. En daardoor dus lastig controleerbaar. De handel in afvalstoffen vindt ook in toenemende mate plaats op het internet.²²⁰ Controle richt zich echter vooral op fysieke activiteiten. Een vergunning of een melding Activiteitenbesluit is immers de basis voor het bestuur om toezicht te kunnen houden en te kunnen handhaven. Zij moeten wel in het bezit zijn van een VIHB-registratie. Een probleem doet zich voor indien ze niet de vereiste beschikkingen, certificaten, erkenningen of registraties hebben. Inzicht in de handelaren is lastig te verkrijgen aangezien deze bedrijven ook, veelal uit concurrentieoverwegingen, vaak niet willen prijsgeven met wie ze zaken doen. Dit om te voorkomen dat de be- of verwerker direct zaken gaat doen met de ontdoener.

Bovenstaande problemen kunnen ook aan de orde zijn bij een be- of verwerker van stoffen, verschil met bovenstaande is dat deze over een eigen inrichting beschikt. Bedrijven kunnen gebruik maken van een op een inrichting uitgegeven omgevingsvergunning om strafbare feiten te plegen. Indirect en onbewust worden de gedragingen dan gefaciliteerd door de vergunning. Soms zijn diverse schakels van de keten in handen van dezelfde natuurlijke personen. Soms is er een inrichting vergund, die door meerdere bedrijven wordt gebruikt. In de praktijk is te zien dat er vaak meerdere ondernemingen op één adres zijn gevestigd, waardoor het inzicht op de inrichting wordt bemoeilijkt en er weinig zicht is op de handelingen van de ondernemingen. De diverse ondernemingen kunnen allemaal een functie in de specifiek afvalketen en kunnen op die manier afvalstromen/afvalstoffen onderling uitwisselen om zo het inzicht te verhullen en afvalstromen om te katten. Op papier gaat de stof naar een ander bedrijf, terwijl de stof binnen dezelfde inrichting bewaard en/of gemengd wordt. Uit de praktijk blijkt dat deze dezelfde handelswijze

kan hebben als bovenstaande beschreven handelaar. Echter heeft deze de mogelijkheid om al op eigen terrein afvalstoffen bij elkaar te mengen (De Vries et al. 2015). De (tussen)handelaar vangt soms twee keer geld, door van een afvalstof zonder waarde een waardevolle stof te 'maken'.

In onderstaand kader is een voorbeeld weergegeven van de kenmerken internationaal ongelijk speelveld en financieel gewin bij kunststofafval:

Kunststoffen

De in de westerse wereld afgedankte kunststoffen gingen de afgelopen decennia letterlijk met hele scheepsladingen tegelijk naar zuidoost Azië, China in het bijzonder. Uit onderzoek blijkt ook dat in NL en in de EU nauwelijks verwerkingscapaciteit is. Dit mede ingegeven door een marginale vraag naar recycelaat, terwijl deze in zuidoost Azië nadrukkelijk wel aanwezig is. In zuidoost Azië is daarnaast arbeid goedkoop en de regels voor het restafval 'beperkt'. Voor kunststofafval bestond ook nauwelijks een (administratieve) beperking voor export. Dit gegeven heeft, met het gebrek aan handhavingscapaciteit, geleid tot een wildgroei aan illegale recycling activiteiten en een toenemende stroom kunststofafval. Een groeiend aantal landen heeft importrestricties ingevoerd of overweegt deze. Het aangescherpte Verdrag van Bazel (2019) is daarvoor een belangrijke onderlegger.

De export van verontreinigd kunststof kan vanaf 2021 slechts met instemming van het verzendende en ontvangende land (EVOA-kennisgeving). In de verzendende landen ontstaan hierdoor problemen in de (continuïteit van de) afvalverwerking, waar diverse handelaren en bedrijven misbruik van maken door verontreinigd afval om te katten en alsnog te exporteren. Waarmee de behoefte en de noodzaak worden ondermijnd om recyclingfaciliteiten in NL en/of de EU te ontwikkelen en in stand te houden.

217 Resultaten interviews en experts.

218 Resultaten interviews en experts.

219 <https://www.nrc.nl/nieuws/2007/01/22/schaalvergroting-drijft-overnamegolf-in-afval-11263521-ag938811> Geraadpleegd 7 juni 2021.

220 <https://www.circulair.biz/> Geraadpleegd 7 juni 2021.

6.5.6 Financieel gewin

Een belangrijke drijfveer voor afvalcriminaliteit is nog altijd het financiële gewin (Mehlbaum, 2018). Dit wordt onderschreven door verschillende experts. De afvalproducent, de ontdoener, betaalt veelal voor het ontdoen van de afvalstof en gaat er daarbij, veelal contractueel vastgelegd, van uit dat zijn afval zorgvuldig wordt verwerkt. Vertrouwend op kennis en ervaring van de verwerker. Een andere, mindere zorgvuldige verwerking levert voor de verwerker al snel geld op, ongeacht de problemen verderop in de keten. Uit de inventarisatie blijkt evenwel dat er veelal sprake is van meerdere prikkels, waarbij onbekendheid met of een eigen interpretatie van niet eenvoudige regelgeving hoog scoort. Ook toezichthouders bevestigen dat de afvalstoffenmaterie, zowel in voorkomen als in regelgeving, geen gemakkelijke kost is (onder andere met betrekking tot biomassa en de Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)). Uiteraard kan en wordt dit ook regelmatig als excuus gebruikt, maar duidelijk is dat gemakzucht (lees: geringe pakkans en lage strafmaat) bovenstaande prikkels versterkt. Er wordt daarbij opgemerkt dat de doorlooptijd (enkele jaren zijn geen uitzondering) van het handhavende en bestraffende optreden (te) lang is en dat dit de effectiviteit van het overheidsoptreden ondermijnd en het tevens minder afschrikwekkend maakt.

In onderstaand kader is een voorbeeld weergegeven van de kenmerken financieel gewin en een internationaal ongelijk speelveld bij sloopschepen:

Sloopschepen

Veel schepen, maar ook booreilanden, worden op de stranden India, Pakistan en Bangladesh gesloopt onder omstandigheden die de gezondheid van de arbeiders en omwonenden en het (maritieme) milieu aantasten. Goedkope arbeid en het nagenoeg kunnen negeren van voorzieningen voor de bescherming van mens en milieu maken het voor de daar gevestigde sloperijen mogelijk de hoogste prijs te bieden voor een schip. Zolang (een deel van) de scheepvaartsector blijft kiezen voor de hoogste

(metaal)prijs gaan de beachings-activiteiten²²¹ in Azië de komende jaren onverminderd door.

Schepen, groter dan 500 GT²²² en varende onder een vlag van een EU land mogen ingevolge de Verordening Scheepsrecycling (SRR) uitsluitend gesloopt worden op bedrijven die daarvoor gecertificeerd zijn (veelal sloperijen in EU en Turkije). Sloopschepen waarop de SRR niet van toepassing is, moeten in principe met een EVOA vergunning worden geëxporteerd naar de eindbestemming. Doordat schepen, op het moment dat einde levensduur nadert, vaak omgevlagd worden naar een vlaggenstaat buiten de EU, kunnen eigenaren de Europese regels omzeilen. Ook worden schepen voor einde levensduur vaak verkocht aan zogenaamde cash buyers, waardoor de oorspronkelijke eigenaar zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van een verantwoorde sloop ontloopt. De bedoelingen van de oorspronkelijke eigenaar met de verkoop van zijn schip is echter veelal lastig te achterhalen. Voor de EVOA geldt dat bewezen moet worden dat de eigenaar de intentie heeft om het schip te slopen op het moment dat het schip de Europese haven verlaat. De intenties van de eigenaar zijn vaak alleen te achterhalen door inzet van opsporingsmiddelen.

De criminele praktijken rondom sloopschepen laten zich lastig aanpakken. Informatie-uitwisseling op internationaal niveau en verbeterde samenwerking tussen betrokken autoriteiten zijn voorwaarden voor een verbeterd toezicht. Zolang eigenaren en reders de mogelijkheid hebben hun schepen onder goedkope vlaggenstaten te laten varen, en grote Europese scheepsvaartbedrijven maken van die gelegenheid volop gebruik, blijven er gaten in het toezicht.

6.5.7 Marktwerking

De markt lijkt, mede door zijn complexiteit, steeds meer te kantelen. Steeds meer bedrijven, van groot tot klein, bieden een totaalpakket aan diensten aan om risicoloos van het afval af te komen. Daarmee hebben deze bedrijven steeds meer schakels in de

keten in handen waardoor afvalstromen mogelijk uit beeld verdwijnen. De verantwoordelijkheid voor de ontdoener lijkt met dergelijke constructies ook overgedragen te worden naar een partij die het wel weet en juist handelt. Wat in een aantal gevallen niet waar is. Een registratie op de zogenaamde VHIB-lijst biedt onvoldoende garantie. Het schrappen van de lijst wordt zelden als handhavingsmiddel ingezet. Een verdergaande vorm van certificering voor afvalverwerkende bedrijven is mogelijk te overwegen om hieraan tegemoet te komen. Hoewel certificering of andere vormen van drempels in markttoegang ook weer andere risico's met zich meebrengt en veelal geen oplossing biedt.²²³

6.6 Gevolgen

In voorgaande paragrafen is het fenomeen afvalcriminaliteit in de breedste zin van het woord aan bod gekomen. De gevolgen van afvalcriminaliteit blijken niet in bijzondere mate te zijn veranderd ten opzichte van het dreigingsbeeld 2017. Die verwachting werd daar overigens ook al uitgesproken, gezien het feit dat milieucriminaliteit zich zal blijven voordoen in de toekomst. De gevolgen die in 2017 werden genoemd zijn als volgt (Neve et al., 2016):

- Aantasten fysieke of psychische gezondheid
- Aantasting milieu
- Angst, hinder en onbehagen
- Financiële schade
- Ondermijning

6.6.1 Aantasten fysieke of psychische gezondheid

Nog steeds heeft afvalcriminaliteit ernstige gevolgen voor mens, dier en de leefomgeving. Het (on)bewust onzorgvuldig omgaan met afvalstoffen brengt ten eerste risico's met zich mee voor de gezondheid van de mens. Deze gevolgen zijn vaak ernstig en onomkeerbaar. Ook komen de schade en de gevolgen pas veel later aan het licht dan dat ze zijn aangericht. Het aantonen van een causaal verband tussen de oorzaak en de schade is vaak lastig aan te tonen. Denk aan het onjuist verwijderen van asbest. Het inademen van asbestdeeltjes kan leiden tot

longemfyseem, longkanker en buikvlieskanker. Ook bij het onjuist be- en verwerken van afgedankte elektronica kunnen schadelijke stoffen vrijkomen die gezondheidsrisico's met zich meebrengen (Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten, Inspectie Leefomgeving en Transport, DCMR, Politie & Rijkswaterstaat, 2020). Bij de sloop van schepen kunnen grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen als stookolie, zware metalen (kwik) en asbest vrijkomen.

Ook bij het wegmengen van verontreinigde stoffen in co-vergisting bestaat het risico dat er stoffen in de voedselketen belanden. Dat zou kunnen lopen via de meststof die wordt gebruikt in de landbouw, waarbij de voedselveiligheid in gedrang komt. Naast deze voorbeelden zijn er helaas nog veel meer voorbeelden te noemen.

6.6.2 Aantasting milieu

Afvalcriminaliteit kan leiden tot schade aan het milieu. Bijvoorbeeld vervuiling van het grondwater die optreedt door lekkende of uitlogende stoffen in de bodem. Of het vrijkomen van schadelijke stoffen in de lucht bij onjuiste opslag of be- en verwerking. De milieuschade van een individuele overtreding is mogelijk beperkt. Toch dient het benadrukt te worden dat de massaliteit van alle losse overtredingen wel degelijk samen kunnen leiden tot ernstige en vaak onomkeerbare milieuschade.

Er zijn in toenemende mate vermoedens van verbanden tussen (sluimerende) milieuverontreiniging met de uitbraak van dierziekten (Toezine.nl, 2015) en allergieën en ziekten bij mensen (RIVM). Ook de afname van de biodiversiteit wordt veelal gelinkt met een toenemende milieubelasting.

6.6.3 Angst, hinder en onbehagen

Wat betreft de angst, hinder of onbehagen van burgers kan de link gelegd worden met bijvoorbeeld het toenemend aantal afvalbranden in Nederland. Deze incidenten bij afvalverwerkingsbedrijven worden steeds meer als zorgelijk gezien. Ook in het programma De Vuilnisman werd een aflevering gewijd aan afvalbranden.²²⁴ Ironisch genoeg stond de dag na deze aflevering (wederom) een

221 Schepen worden een strand opgevaaren ('beaching') en daar gesloopt.

222 Gross-tonnage.

223 Resultaten interviews en experts.

224 https://www.npostart.nl/de-vuilnisman/07-03-2021/KN_1725838. Geraadpleegd 22 april 2021.

afvalbedrijf in de brand.²²⁵ Bij afvalbranden kunnen giftige stoffen in de lucht komen. 'Of afvalbranden veroorzaakt worden door opzettelijke brandstichting kan tot op heden niet aangetoond worden', licht Officier van Justitie Koopmans toe in een uitzending van De Vuilnismen. Desondanks valt het op, baart het zorgen en liggen afvalbedrijven onder een vergrootglas. Afvalbranden kunnen relatief gemakkelijk ontstaan door het onjuist opslaan van afvalstoffen of doordat veel meer afvalstoffen worden opgeslagen dan is vergund. De brand wordt in deze gevallen dus niet altijd opzettelijk veroorzaakt, maar kan het gevolg zijn van onzorgvuldige opslag en/of slechte regelgeving. Dit was ook het geval bij een afvalenergiecentrale in Den Bosch, waar in maart 2021 een grote brand woedde.²²⁶ Dit trekt echter wel de aandacht, omdat bij milieucriminaliteit vaak sprake is van het nalaten van bepaalde zaken die wel hadden moeten gebeuren (Huisman & Van Erp, 2013). Een van de mogelijke oorzaken voor de toename van afvalbranden is de vervuiling van afval met ongewenste, brandgevaarlijke materialen zoals lithium-batterijen, die steeds vaker worden gebruikt.

Naast bovenstaande is er ook de onrust die ontstaat, nadat via de media bekend wordt gemaakt dat er bijvoorbeeld vervuilde grond onder nieuwbouwwijken is toegepast (Zembla, 2019). Enerzijds omdat onduidelijk was welke invloed de verontreinigde grond op de gezondheid heeft. Anderzijds werd door de bewoners gevreesd voor waardevermindering van hun woning.

6.6.4 Financiële schade

Verder leidt afvalcriminaliteit ook nog steeds tot grote financiële schade. Bedrijven die zich niet aan de regels houden, verdienen meer geld met het onjuist be- en verwerken van afvalstoffen. Bedrijven die wél de regels naleven kunnen op den duur niet meer concurreren met deze *free-riders*. Er ontstaat dus een ongelijk speelveld. Daarnaast leiden incidenten (zoals afvalbranden of bodemvervuiling) tot enorme schade, zowel uitgedrukt in gezondheidsrisico's als in geld. Gebleken is dat het oude beginsel 'de vervuiler betaalt' lang niet altijd opgaat. De bedrijven draaien

niet meer vanzelfsprekend op voor de kosten. In tegendeel: de vervuiler betaalt juist vaak niet. Uit onderzoek van De Groene Amsterdammer (Staal, Van Raaij & Muntz, 2021) blijkt dat overheden vaak geen zicht hebben op de kosten die zij maken voor het opruimen van vervuiling (zoals bodemsanering) en/of illegale afvalstort. Naast deze opruimkosten worden overheden ook geconfronteerd met kosten die voortkomen uit faillissementen. Tot 2009 bestond er een Besluit financiële zekerheid milieubeheer. Dit besluit verplichtte afvalbedrijven een financiële zekerheid te stellen voor eventuele toekomstige milieuschade. Als gevolg van het afschaffen daarvan zit de 'maatschappij' steeds meer met de kosten van deze ernstige incidenten.

6.6.5 Ondernijning

Tot slot komt ook ondernijning criminaliteit nog steeds voor bij afvalbedrijven. Echter, zoals bij ondernijning criminaliteit sprake is van verweving van onder- en bovenwereld, is dat bij afvalcriminaliteit niet zo makkelijk vast te stellen. Zoals in het dreigingsbeeld 2016 al genoemd werd, is eerder sprake van 'een grijs gebied waarbij op zich legale bedrijven delicten plegen die nadelige gevolgen hebben voor het milieu en de volksgezondheid' (Neve et al., 2016). Door een ongelijk speelveld kunnen ook nalevende bedrijven worden getriggert, om de regels aan hun laars te lappen, om te kunnen overleven. De afvalbranche is immers sterk gecommercialiseerd de afgelopen jaren. Winst maken is voor de bedrijven, om welke reden dan ook, een belangrijke drijfveer. Het zijn private ondernemingen die een maatschappelijke functie vervullen, maar wel een winstoogmerk hebben. De juiste be- en verwerking van afvalstoffen en goede zorg voor het milieu staat niet meer vanzelfsprekend voorop. Dit geldt soms ook voor overheden, bijv. wanneer een grote werkgever failliet dreigt te gaan of wanneer gehandhaafd moet worden bij een belangrijke afvalspeler die voor een groot aantal gemeenten het huisvuil ophaalt.

6.7 Verwachtingen voor de komende jaren

Uiteraard blijft aandacht voor het (weg-)mengen van afvalstoffen, het onzorgvuldig handelen en het onvoldoende helder duiden van de samenstelling van de stromen en het potentiële gevaar daarvan ook de komende jaren relevant.

6.7.1 Toekomstige risicovolle afvalstoffen zonder verwerking

Toekomstige risicovolle afvalstoffen, waarvoor nu nog geen verwerking beschikbaar is en de beheersstructuur nog niet sluitend is op de incidenten, kunnen factoren zijn die van invloed kunnen zijn op de criminaliteit. Dit wil niet zeggen dat het afval direct in het criminele circuit terecht komt. Het biedt echter wel kansen en gelegenheid, waar vroegtijdig op kan worden geanticipeerd vanuit de overheid. Het is daarbij belangrijk dat de wetgever attent is op nieuwe stromen, producten of ontwikkelingen waarvan nog niet duidelijk is wat deze in het afvalstadium betekenen. Tel daar bij op de maatschappelijke druk die wereldwijd ontstaat om het milieu vergaand te ontzien, omdat het besef doordringt dat de economische groei en de daarmee gepaard gaande afvalproductie onhoudbaar is.

Uit de enquête bleek dat de toezichthouders een aantal afvalstoffen (niet limitatief) zien ontstaan waar men van veronderstelt dat het alle prikkels herbergt om regels te overtreden:

- Zonnepanelen en windmolens;
- Energiedragers;
- Elektrische vervoersmiddelen;
- Grondstoffen voor bio-energie;
- Koudemiddelen;
- Secundaire bouwstoffen die in afvalstadium komen;
- Composieten.

Belangrijk is om bij dit soort producten in de ontwerpfase na te denken over de milieubelasting en verwerking wanneer deze in het afvalstadium komen. Denk daarbij ook aan de in het verleden op grote schaal toegepaste stof asbest, dat in de toepassingsfase werd toegestaan en achteraf is

geclassificeerd als gevaarlijk. Iedereen wil nu een duurzame uitstraling, maar tot welke dreigingen leidt dit op de lange termijn.

6.7.2 Investering in toezichthoudende instanties

De ondervraagden achten het van belang dat de overheid niet alleen inzet op het aanjagen van de circulaire economie, maar ook op het daarbij passende instrumentarium van de toezichthoudende instanties. Gezien de toenemende complexiteit van de materie is een heroverweging van de afvalverwijderings- en toezichtstructuur wenselijk. De verdergaande digitalisering van de maatschappij biedt waarschijnlijk ook kansen voor het toezicht en de toezichthoudende instanties.

6.7.3 Wet- en regelgeving

In de komende jaren gaat er het nodige veranderen in het wettelijke kader met betrekking tot afvalstoffen. Ten eerste zal onder de omgevingswet het begrip 'inrichting' verdwijnen. Deze zal plaatsmaken voor het begrip 'milieubelastende activiteit (mba)'.²²⁷ Een mba is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. De grootste verandering die dat teweeg brengt is dat een mba ook kan gaan over activiteiten die buiten de inrichting plaatsvinden. Denk aan lozingen van afvalwater in rioolstelsels en in de bodem. Dit heeft tot gevolg dat het vergunningstelsel een transitie zal ondergaan naar kaders voor activiteiten. Hierdoor ontstaat ruimte en een noodzaak dat het toezicht zich meer gaat richten op de keten (van activiteiten).

Daarnaast wordt de EVOA momenteel herzien en zullen andere kaders ontwikkeld worden om minder afval te exporteren naar kwetsbare landen. Dit mede ingegeven door een sterke wens om de westerse economie meer circulair te maken, en daarmee grondstoffen niet te laten weglekken. Daarnaast zijn er ontwikkelingen met betrekking tot specifieke afvalstoffen die in de komende jaren tot veranderingen in de afvalverwijderingsstructuur zullen leiden, denk daarbij aan kunststoffen en afgedankte apparatuur.

225 <https://www.bd.nl/den-bosch-vught/brand-bij-a-v-i-in-den-bosch-is-na-meer-dan-een-dag-onder-controle-maar-werkzaamheden-kunnen-nog-heel-lang-duren~a115b23f/> Geraadpleegd 22 april 2021.

226 <https://www.bd.nl/den-bosch-vught/bosche-bedrijf-avi-werd-eerder-op-de-vingers-getikt-voor-branden~a47cd192/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> Geraadpleegd 13 april 2021.

227 <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/verandert/#:~:text=Van%20inrichting%20naar%20milieubelastende%20activiteit,kunnen%20ook%20andere%20regels%20ogelden> Geraadpleegd 6 mei 2021.

Een andere ontwikkeling met invloed in deze structuur is het toenemende besef dat de verontreinigingsgraad van afvalstoffen in de hergebruiksfase en de fase daarna de nodige gezondheids- en milieurisico's met zich meebrengt. Met name de risico's door de aanwezigheid van (potentieel) Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) wordt manifest. De aanwezigheid van dergelijke stoffen is geregeld in stoffenregelgeving (m.n. REACH) en/of bouwstoffenregels. De verwachting is dan ook dat afvalstoffen, voor zover daar nog over gesproken wordt, in toenemende mate mede worden gereguleerd door andersoortige regelgeving. Deze regelgeving is op zijn minst net zo complex als de afvalstoffenregelgeving en vergt dus nieuwe competenties van toezichthouders en wellicht nieuwe overlegstructuren. De discussies over bijvoorbeeld de einde-afvalstatus is illustratief voor deze ontwikkelingen. Een belangrijke vraag blijft daarbij telkens op welke wijze we als maatschappij zicht willen houden op de aanwezigheid en de locaties van met ZZS-gecontamineerde secundaire stoffen.

Naast deze inhoudelijke ontwikkelingen zijn er parallelle ontwikkelingen gaande met betrekking tot de structuur van de vergunningverlening en het milieutoezicht. Het onderzoek van Van Aartsen (2020) zal naar verwachting in de komende jaren worden omgezet in een aantal concrete acties, die waarschijnlijk ook het milieutoezicht raakt.

6.7.4 Financiële zekerheid

Op dit moment is er een discussie gaande over de herinvoering van een besluit met betrekking tot de financiële zekerheid. Een financiële zekerheidsstelling in relatie tot de vergunde opslagcapaciteit lijkt het uitgangspunt. Voor inrichtingen die vallen onder het regime van het Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO)²²⁸ is een financiële zekerheid verplicht.

6.8 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Afval is er nog steeds en onvermijdelijk, ongeacht hoe het wordt genoemd of in wat voor economie (lineair of circulair) het ontstaat. En, hoewel de verwerking ervan steeds geavanceerder wordt en er

veel goed gaat, zijn de prikkels voor crimineel gedrag met schade voor mens en milieu ook nog steeds aanwezig. Anno 2021 is afvalcriminaliteit dus nog steeds een dreiging waar (overheids-) organisaties -en daarmee dus ook de fysieke leefomgeving- mee te maken hebben. Afvalcriminaliteit is tevens een veelkoppig monster en kent vele verschijningsvormen. Binnen de afvalketens zijn diverse schakels betrokken die ieder een eigen rol (soms meerdere) in de keten vervullen. Er is sprake van veel verschillende spelers, locaties, ketens, branches, kennisthema's en regelgeving wanneer het gaat om afval en de verwerking daarvan. Maar ook van een speelveld met veel ontwikkelingen en innovatie en waar veel geld in omgaat.

Het bewust overtreden van afvalregels en/of het bewust nalaten van gewenst gedrag is onveranderd snel 'verdienstelijk' en de gevolgen nog steeds in veel gevallen niet of nauwelijks direct zichtbaar. Bewuste overtredingen worden ingegeven door het relatief gemakkelijk te behalen financiële voordeel, de kleine pakkans en de complexe wet- en regelgeving die zowel voor de markt als de handhavers vaak lastig te vatten is. Het voornaamste motief dat in alle verschijningsvormen van afvalcriminaliteit te herkennen is, is financieel gewin. Dit uit zich binnen de afvalsector vaak door bepaalde vereiste handelingen na te laten, om kosten te besparen (crimes of omission) of door afvalstoffen administratief om te katten of te verhullen door deze niet, onvolledig of onder een onjuiste Euralcode te melden. Een speciale en ongrijpbare rol nemen de handelaren zonder eigen inrichting hierin, deze vallen nu immers buiten toezicht. Verder blijkt dat afvalbedrijven die overtredingen hebben begaan, zich geregeld beroepen op de onduidelijkheid van of onbekendheid met de complexe wet- en regelgeving. Een andere reden is gebrek aan kennis bij de bedrijven. Naast afvalbedrijven lopen ook toezichthouders aan tegen de complexe wet- en regelgeving. De verschillende toezichts-, handhavings- en opsporingspartners moeten op naleving hiervan toezien. Vanuit verschillende hoeken wordt de roep om heldere en scherper afgebakende, regelgeving steeds luider. Misbruik

maken van de complexe wet- en regelgeving kan worden teruggebracht door overheid(breed) meer informatie uit te wisselen.

Afvalstromenketens kennen veel verschillende verschijningsvormen, daardoor moet kennis en kunde bij de toezichts-, handhavings- en opsporingspartners gebundeld worden voor een effectieve aanpak. Ook kan voor de afhandeling van strafzaken betere samenwerking tussen toezicht en opsporing leiden tot het sneller en efficiënter aanpakken van de zaken. Daarbij is een goede informatiepositie, maar ook -uitwisseling uiterst belangrijk. De informatiepositie met betrekking tot afval gerelateerde milieuovertredingen blijkt onvoldoende inzichtelijk. De informatie vanuit de strafrechtzijde is daarbij landelijk beter opvraagbaar dan die vanuit bestuurlijke zijde. Cijfers die beschikbaar zijn over afvalcriminaliteit geven op dit moment geen representatief beeld en doen geen recht aan alle inspanningen die op dit moment wel worden geleverd door diverse (bestuurlijke) instanties.

De gelegenheden voor afvalcriminaliteit lijken in de afgelopen decennia niet wezenlijk veranderd. Afgelopen decennia zijn meerdere onderzoeken gedaan en zijn meerdere bedrijven binnen deze sector aangepakt, die zoals het lijkt beide nog niet hebben geleid tot structurele drastische veranderingen. Wel zijn er verschuivingen gesignaleerd. Zo lijkt de internationale, wereldwijde keten nadrukkelijker een belemmering te zijn voor het zekerstellen van zorgvuldige behandeling van afval. De noodzaak tot toezicht bij bedrijven die actief zijn met afvalstoffen verschuift steeds meer van fysiek toezicht naar administratief toezicht, zoals toezicht op registratie- en meldverplichtingen. Gebleken is dat het incidentele 'reguliere' fysieke toezicht alleen niet de juiste manier is voor de afvalketens, maar een ommekeer vergt tot een integrale en gerichte administratieve aanpak. Het zicht op overtredingen en daarmee de pakkans kan worden vergroot door meer en betere informatie-uitwisseling tussen overheden en door vooraf te analyseren waar de grootste risico's op overtredingen bestaan.

Afvalcriminaliteit lijkt een ongewenst neveneffect van de circulaire economie, waarbij het streven naar het niet bestaan van afval voorop staat. Het is daarom belangrijk dat de wetgever attent is op

nieuwe stromen, producten of ontwikkelingen waarvan nog niet duidelijk is wat deze in het afvalstadium betekenen. Deze zijn niet per definitie crimineel, maar bieden wel toekomstige kansen en gelegenheid voor criminaliteit, waar vroegtijdig op kan worden geanticipeerd vanuit de overheid. Ook zijn er neveneffecten gebleken die mogelijk kunnen samenhangen met afvalcriminaliteit, zoals afvalbranden. Dit fenomeen wordt de moeite waard geacht voor nader onderzoek.

Vastgesteld wordt dat de informatiepositie van het milieutoezicht in het algemeen en het afvaltoezicht in het bijzonder, verbeterd moet worden om hier nu en in de toekomst het hoofd te bieden. Intensivering van de samenwerking en het verder benutten van de digitale mogelijkheden verdienen daarbij nadrukkelijk de aandacht. Ook de verdere ontwikkeling van het ketentoezicht wordt cruciaal geacht. Diverse instrumenten (o.a. barrièremodel, risicomodellen) kunnen daarbij behulpzaam zijn. Van belang is te onderkennen dat het afvalvraagstuk een mondiaal vraagstuk is. Samenwerking op internationaal niveau mag niet onderschat worden.

Ook wordt vastgesteld dat het toezicht verschuift van controle op fysieke handelingen met afval naar de samenstelling en de administratieve verplichtingen. Dit heeft consequenties voor het kennisniveau van toezichthouders en het benodigde instrumentarium. De afvalwetgeving neemt in complexiteit toe en krijgt steeds meer raakvlakken met andere disciplines (bodem, bouwstoffen). Ook dit vergt in toenemende mate specifieke kennis bij de afvalbedrijven én de toezichthoudende instanties.

Op basis van de conclusie komen de opstellers tot een reeks aanbevelingen. Onderstaande aanbevelingen zijn gericht op de instanties die betrokken zijn bij en/of toezicht houden en handhaven binnen deze sector.

- Versterk de samenwerking tussen de verschillende partners. Ook meer samenwerking tussen de toezichthoudende instanties en de opsporingsdiensten is essentieel om niet naleving en afvalcriminaliteit te bestrijden en de handhaving effectief te laten zijn. De internationale samenwerking verdient tevens een impuls.

228 Besluit Risico Zware Ongevallen. Bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn bóven een bepaalde drempelwaarde.

- Stel per afvalstoffenketen in gezamenlijkheid met partners een barrièremodel op, zodat onder meer de verschillende interventiemogelijkheden van alle partners overzichtelijk gebundeld zijn per afvalstoffenketen.
- Intensiveer het risico-gestuurd toezicht. Beoordeel vooraf, op basis van bij alle partners beschikbare informatie, waar binnen een branche of bij een keten de risico's op risicovol naleefgedrag bestaan en richt je focus daarop.
- Focus met het toezicht op bepaalde afvalsectoren waar uit rapporten (zoals deze) blijkt dat daar veel dreigingen voor criminaliteit te zien zijn. Toezichthoudende partijen moeten hun toezicht prioriteren naar aanleiding van de gelegenheden die nu te zien zijn. Het opstellen van een landelijk Toezichtplan Afval, waaraan alle diensten zich conformeren, kan dit aanjagen.
- Richt de wijze van toezicht bij bedrijven die handelen met afvalstoffen anders in. Zet meer in op toezicht op registratie- en meldverplichtingen. Toezicht hierop dient een vast onderdeel van de controle worden. Investeer bij toezichthoudende partijen in kennis en kunde over diepgaand administratief en/of financieel onderzoek.
- Investeer in ketentoezicht, ook met het oog op de toekomstige Omgevingswet, waarbij de samenstelling van de secundaire grondstoffen nadrukkelijk een plaats verdient. Prioriteer daarbij een keten van handelingen van verschillende bedrijven; van het ontdoen tot aan de verwerking/toepassing en het opnieuw in afvalstadium geraken.
- Prioriteer en faciliteer een betere informatie-uitwisseling tussen de toezichthoudende partijen.
- Investeer in transportcontroles. Handelaren zonder inrichting, met een vervoersmiddel, kunnen hiermee beter aangepakt worden (deze vallen nu immers buiten toezicht).
- Onderzoek het fenomeen afvalbranden. Stel vast wat de oorzaken zijn en in hoeverre sprake is van opzettelijk handelen. Sinds 2015 telde ILT 585 branden bij afvalverwerkers. In bijna alle gevallen was sprake van het meer opslaan van afval dan is toegestaan.
- Zorg dat de naleevingscijfers die vanuit de bestuurlijke handhaving worden gegenereerd, eenduidig worden geregistreerd en beschikbaar zijn om zo naleefgedrag te kunnen monitoren.

Literatuur

- Aa, H. van der (Regie). (2021). *De Vuilnisman* [TV serie]. KRO-NCRV.
- Anker, M.J.J. van den (1999). *Wie betaalt, bepaalt. Over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Anker, M.J.J. van den & Hoogenboom, A.B. (1999). *Schijn bedriegt. Overheid, bedrijfsleven en gelegenheidsstructuren voor milieucriminaliteit op de hergebruikmarkt*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- AR (2019). Een onzichtbaar probleem, Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en – overtredingen. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Berenschot (2019). Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken.
- Bisschop, L.C.J. (2015). Governance of the illegal trade in e-waste and tropical timber: case studies on transnational environmental crime (Green Criminology Series). London: Routledge.
- Boerman, F., M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis & E. Stoffers (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Bosma, R. (Regie). (2018). *Zembla: De kunstgrasberg* [TV serie]. BNNVARA.
- Bosma, R. (Regie). (2019). *Zembla: Nieuwbouwwijk als stortplaats* [TV serie]. BNNVARA.
- Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). *Nut en risico's van co-vergisting*. WOttechnical report 32.

Haggeman, H. (2021). *Gronings bureau doet onderzoek naar gifvaten*. De Gelderlander. Geraadpleegd op 16 april 2021 van <https://www.gelderlander.nl/doe-tinchem/gronings-bureau-doet-onderzoek-naar-gifvaten~a7d83505/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2Furl%3Fsa%3Dt%26rct%3D-j%26q%3D%26esrc%3Ds%26source%3Dweb%26cd%3D%26ved%3D2ahUKEwjmsLTjoP-wAhX6gfoHHfHpA4MQFjAAegQIBRAD%26url%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.gelderlander.nl%252Fdoetinchem%252Fgronings-bureau-doet-onderzoek-naar-gifvaten%7Ea7d83505%252F%26usg%3DAOvVawzGvwKuqIGLsLcKlO-Ff5R>

Huisman, W. & Van Erp, J. (2013). Opportunities for environmental crime: A test of situational crime prevention theory. *British Journal of Criminology*, 53(6), 1178-1200.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2020). *Inspectiebrede Risico-analyse (IBRA)*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat.

Koomen, W. (Regie). (2017). *2Doc: Beerput Nederland* [TV serie]. VPRO.

LIEC (2016) Bestuurlijk Signaal. Co-vergisting duurzame energie of afvallozing? Knelpunten en maatschappelijk risico's rondom wet- en regelgeving bij co-vergisting. Geraadpleegd op 2 april 2021 van <https://megamestvergistergroenlonee.nl/wp-content/uploads/2019/05/Rapport-Co-vergisting-of-Afvallozing-1.pdf>

Lievaart, J., Lipholt, E.A.J. & Van Hal, P. (2014). Bestuursrechtelijke tactische analyse co-vergisting 2013. Uitgevoerd ten behoeven van de Gelderse Omgevingsdiensten en de Overijsselse RUD's.

Mehlbaum, S. (2018). Hier zit een luchtje aan. Over het wegwerken van afvalstoffen door co-vergisting. *Tijdschrift voor Criminologie* 2018 (60) 2.

Neve, R., Van Doorn, M., Fortuin, B. In 't Veld, M., Mac Gillavry, D., Stokman, A. & Van Zanden, N. (2016). *Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2016*.

Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten, Inspectie Leefomgeving en Transport, DCMR, Politie, Rijkswaterstaat (2020). *Tactische analyse e-waste 2020*. Omgevingsdienst Regio Arnhem en Politie.

Raak, R., van, Spork, C. & de Graaf, S., de (2019). *Onderzoek 'Afvalprikkel'. Een onderzoek naar huidige prikkels voor het storten, verbranden en nuttig toepassen van afval in Nederland*. Erasmus Universiteit Rotterdam. In opdracht van het Ministerie van IenW.

Spapens, T. (2016). *Handboek milieucriminaliteit*. Reed Business Information, Amsterdam

Spapens, T., Mehlbaum, S. & Neve, R. (2019). Preventing illicit waste-exports from the Netherlands to China. In: Mitsilegas, V, S. Hufnagel, A. Moiseienko, S. Yanan & L. Mingxiang (2019). *Transnational crime, European and Chinese perspectives*. London/New York: Routledge. Pp. 215-234.

Staal, T., Van Raaij, L. & Muntz, T. (2021, 18 februari). Een riviertje van een miljoen; Onderzoek De vervuiler wordt betaald. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd op 2 april van <https://www.lexisnexis.com/>

Toezine.nl. (2015, 29 september). Barrièremodel met een luchtje. www.toezine.nl/artikel/116/barrièremodel-met-eeen-luchtje/ Geraadpleegd 17 april 2021.

Vries, de, C., Koonstra, L., Lievaart, J., Lipholt, E.A.J., & Hal, P. van (2015). *Risicoanalyse activiteiten met afvalstoffen. Een onderzoek naar de risico's en de beïnvloeding en aanpak van illegale handelingen met afvalstoffen in Oost Nederland*. Opdrachtgever Tactisch Overleg Overijssel Gelderland (TOOG).



7 Blenden van scheepsbrandstof “Afval gaat de lucht in”

Yora Tolman

Stookolie, oftewel bunkerolie, is de brandstof voor de internationale scheepvaart. Stookolie wordt op grote schaal verhandeld in de Rotterdamse haven. Al jaren worden er door verschillende partijen overtredingen van wet- en regelgeving geconstateerd in de oliebranche. Vooral op het gebied van stookolie zijn er diverse signalen en onderzoeken geweest. De complexe wetgeving maakt het in veel gevallen moeilijk om daadwerkelijk tot een effectieve vervolging te komen. In het dreigingsbeeld van 2016 was er al een hoofdstuk over dit onderwerp (Neve, et al., 2016). Daarom zal nu vooral de focus liggen op de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en de fenomenen in de branche die nu zichtbaar zijn. Doordat in 2015 een belangrijke Nederlandse verwerker van olieafval failliet is gegaan, verandert de aard van de Nederlandse overtredingen en vindt de verwerking van oliehoudende afvalstromen vooral in het buitenland plaats. Deze wordt later weer geblend met stookolie.

7.1 Beschrijving van de branche/ keten / context

De haven van Rotterdam is de grootste bunkerhaven van Europa en behoort tot de top drie bunkerhavens ter wereld. In 2019 waren er ongeveer 20.000 leveranties met in totaal 9 miljoen m³ geleverd aan de scheepvaart in Rotterdam. (Port of Rotterdam - Scheepvaart, 2021). Niet alleen de haven van Rotterdam, maar het hele ARA (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen) gebied vindt veel transport plaats van deze zogenaamde Zwarte Stroom.

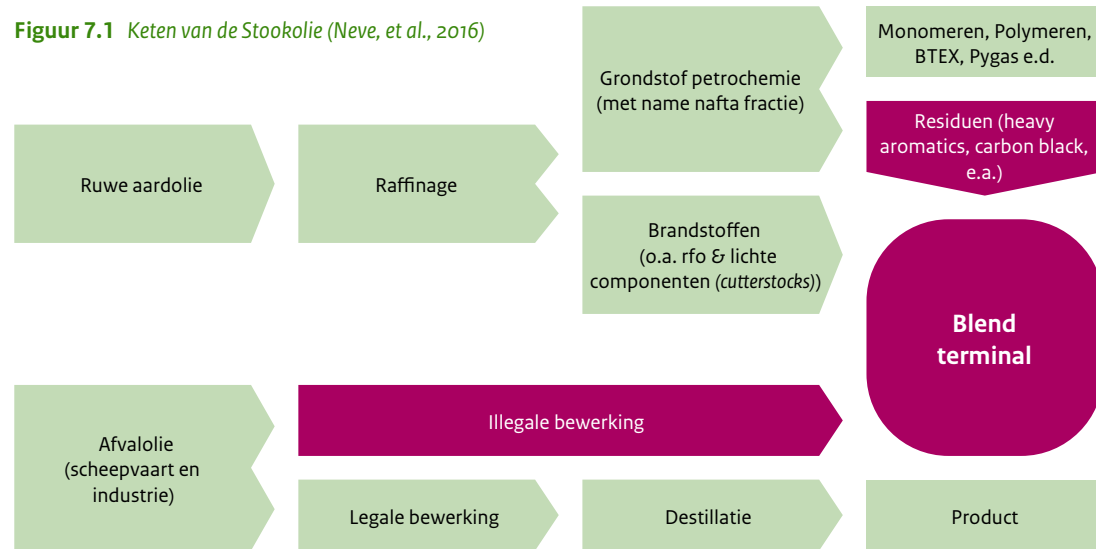
Ruwe aardolie wordt in een raffinaderij verhit en afgekoeld om verschillende soorten aardolieproducten (bijvoorbeeld benzine of diesel) te maken. De restantolie die na dit proces overblijft, is een dikke drab onder in de destillatietoren. De eigenschappen van deze restantolie zijn niet goed genoeg (*off spec*) om te worden gebruikt als stookolie in (zee)schepen. Daarom worden organische vloeistoffen (blendmiddelen) toegevoegd om het op de juiste specificaties (*on spec*) te krijgen. De eigenschappen waar de specificaties op gericht zijn, zijn het zwavelgehalte, de viscositeit, het vlampunt en de dichtheid²²⁹. Hoewel dit bijmengen met blend nodig is, is het vaak niet duidelijk welke stoffen hiervoor worden gebruikt en of ze daarvoor zijn toegestaan. Idealiter worden lichtere brandstofsoorten gebruikt (zoals diesel) als blendproduct. Maar omdat diesel te ‘duur’ is, worden er alternatieve blendmiddelen gebruikt zoals reststromen uit petrochemische industrie en oliehoudende afvalstoffen. In Figuur 7.1 is de keten grafisch weergegeven.

De restantolie van de raffinaderijen alsook de blendmiddelen wordt doorgaans opgekocht op de internationale markt door een handelaar (kantoor), die zorgt ervoor dat het opgeslagen wordt bij een tankopslagbedrijf waar de handelaar ruimte huurt. De handelaar geeft aan in welke tanks de opgekochte partijen moeten worden gepompt en zo vindt de eerste blending plaats. Als laatste komt de olie dan vaak nog bij een bunkersupplier die de stookolie *on spec* brengt voordat het verkocht wordt aan een scheepseigenaar.

De belangrijkste spelers in de markt worden hieronder kort besproken:

²²⁹ Het zwavelgehalte is de hoeveelheid zwavel in de olie, de viscositeit is de stroperigheid van de olie, het vlampunt geeft aan bij welke temperatuur er nog genoeg damp is om te ontbranden als het in contact komt met een ontstekingsbron en de dichtheid geeft aan hoeveel massa (kg) per volume (m³) de olie is.

Figuur 7.1 Keten van de Stookolie (Neve, et al., 2016)



De Olieraffinaderijen

Er zijn in Nederland zes olieraffinaderijen: Shell Nederland, BP, ExxonMobil, Koch HC Partnership, Gunvor Petroleum Rotterdam (Port of Rotterdam, 2021). Hier worden van ruwe olie (crude oil) diverse producten gemaakt. Het restproduct verkopen ze aan de handelaren, inzamelaars en bewerkers.

Ontdoeners van afvalolie:

De ondoeners van chemische- en oliehoudende afvalstromen zijn bedrijven onder andere binnen de petrochemische industrie en de zee- en binnenscheepvaart. Bedrijven staan onder grote druk om hun opslagtanks met afval zo snel mogelijk te legen zodat het productieproces kan worden gecontinueerd. Dit kunnen bijvoorbeeld metaalbedrijven zijn, petrochemische bedrijven of bedrijven binnen de plastic- en verfindustrie. Zee- en binnenvaartschepen zijn ook ondoeners van oliehoudend afval of chemisch afval. Het gaat hier om ladingresiduen en restanten van gebruikte scheepsbrandstoffen (ook wel slops, bilge en sludge genoemd). Schepen hebben de plicht hun afval af te geven bij een havenontvangstvoorziening wanneer zij niet beschikken over eigen opslagcapaciteit (Havenaar, 2011)

Inzamelaars en bewerkers

Inzamelaars en bewerkers vormen een relatief grote groep (of categorie..) actoren binnen de keten en worden onderverdeeld in inzamelaars en bewerkers van land of zee-afvalstromen. Bij de landstromen

gaat het om bedrijven die zich specifiek richten op alleen inzameling- en verwerking van oliehoudende afvalstoffen of alleen chemische afvalstoffen (Havenaar, 2011). Idealiter pogen deze verwerkers de afvalstoffen weer te verwerken tot product, bijvoorbeeld door afgewerkte olie van water en sediment te scheiden zodat weer een blendproduct ontstaat voor stookolie. Bij de zeestromen gaat het hoofdzakelijk om de havenontvangstvoorzieningen- en installaties (HOI's), zij zamelen het afval in van de eerder genoemde zee- en binnenscheepvaart. Een kleiner aantal van deze HOI's zijn ook bevoegd om afvalstoffen te bewerken.

Oliehandelaren & tank op –en overslag bedrijven

Dit deel van de keten gaat over de handelaren (ook wel paper traders of brokers genoemd), zij kopen grote partijen rest fuel oil (rfo) en andere oliehoudende restproducten op bij de inzamelaars en bewerkers, olieraffinaderijen of rechtstreeks bij bedrijven in de petrochemie. Vervolgens huren zij op- en overslag tanks bij tankopslagbedrijven (blendterminals). Deze bedrijven mengen in opdracht van de handelaren de restantolie en blends op specificatie ('on specs'). De op–en overslagbedrijven zijn in de regel geen eigenaar van het product dat zij in opslag hebben.

Bunkersuppliers

De bunkersuppliers vormen de laatste halte voordat de stookolie in de brandstoftanks van de schepen verdwijnt. Zij kopen de stookolie op en blenden die in opslagtanks indien nodig verder op specificatie. Vervolgens verkopen zij de stookolie als brandstof aan rederijen en scheepseigenaren.

Rederijen en scheepseigenaren

Laatste schakel in de stookolieketen vormen de rederijen en scheepseigenaren, zij nemen stookolie af bij de bunkersuppliers. Bij debunkering wordt ongebruikte stookolie brandstof uit het schip

gehaald, in sommige gevallen wordt de stookolie dan aangemerkt als afvalstof. De rederijen krijgen een monsternamen van de stookolie mee zodat zij, doorgaans achteraf, de kwaliteit kunnen controleren (Havenaar, 2011).

7.2 Relevante wet- en regelgeving

De volgende wet- en regelgeving is in de hele keten van belang:

Naam	Inhoud
MARPOL verdrag (MARine POLLution)	Verdrag omtrent verwerking van scheepsafvalstoffen en kwaliteitseisen aan scheepsbrandstoffen. Geldig 117 landen. Eisen in annex VI: dat de stookolie een homogene blend moet zijn van koolwaterstoffen afkomstig van aardolieraffinage (uitzondering zijn additieven bestemd om de karakteristieken van de brandstof te verbeteren), de olie geen anorganische zuren mag bevatten, geen biomaterialen mag bevatten (uitzonderingsbepaling) en dat de olie geen toevoegingen of chemische afvalstoffen mag bevatten die schade kunnen toebrengen aan de veiligheid van het schip of de bemanning.
Wet ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Wvvs)	Nederlandse uitwerking van het MARPOL verdrag. Hierin staat het verbod schadelijke stoffen te lozen in zee. Wvvs verplicht aantal beheerders aan te wijzen om scheepsafval te ontvangen (HOI's).
Wet milieubeheer (Wm)	De Wm geeft aan wanneer een stof een afvalstof is of een (bij)product, en welke handelingen met afvalstoffen zijn toegestaan, bijvoorbeeld ook ontvangst of ook bewerking.
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO)	Het is verboden om zonder vergunning een 'inrichting' zoals beschreven in de WM, op te richten, in werking te hebben of de werking van een inrichting te veranderen
Besluit omgevingsrecht (BOR)	Inrichtingen in de stookoliebranche kunnen aangewezen worden als milieubelastend. Vergunningseisen zijn vastgelegd in BIA –besluit inzameling afvalstoffen. Hieruit volgt bijvoorbeeld dat afvalstoffen van zeeschepen, ook wel sludges genoemd, in Nederland alleen mogen worden ingezameld door bedrijven (in termen van de Wm 'inrichtingen'), die beschikken over een namens de minister van IenM afgegeven inzamelvergunning scheepsafvalstoffen
Kaderrichtlijn Afvalstoffen (KRA)	Beschrijft wanneer iets een afvalstof is of niet. De KRA bepaalt dat afvalstoffen niet ingezet mogen worden als grondstof. Het verkrijgen van de status 'einde afval' is binnen de olie-afvalverwerkingsbranche van belang. Door bijvoorbeeld oliehoudende of chemische afvalstoffen op een bepaalde wijze te raffineren, ontstaat een 'product' en kan het mogelijk op de markt worden gebracht als blendproduct voor stookolie
Europese verordening voor het overbrengen van afvalstoffen (EVOA)	Bij import- en export van afval moet worden voldaan aan de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA). Zodra afval de grens overgaat, moet dit vergezeld gaan met een kennisgeving. Hiermee toetsen de overheden van de beide landen of het afvaltransport toegestaan is.
Havenverordening	Hierin staan de 'huisregels' van de havens. In art 9.1 staat dat o.a. stookolie alleen met een vergunning van het college gebunkerd of gedebunkerd mag worden. (zie ook 1.4)
REACH	REACH vormt de norm voor productie van en handel in chemische stoffen. Producenten en importeurs hebben een registratieplicht. Hierin geven ze samenstelling en de schadelijkheid aan voor mens en milieu. Verkopers van chemische stoffen (ook mengsels van) zijn verplicht het Veiligheidsinformatieblad (VIB) mee te geven aan de gebruiker.

7.3 Betrokken instanties

Binnen de keten van Zwarte Stroom zijn diverse diensten betrokken. Voordat er bestuur- dan wel strafrechtelijk kan worden opgetreden, is eerst toezicht aan zet. Toezicht is verdeeld tussen de Omgevingsdiensten, de ILT en de politie. De Omgevingsdiensten houden toezicht op de inrichtingsgebonden elementen, zoals de aardolie- en (petro)chemiebedrijven. In de vergunning van een inrichting staat welke (afval)stoffen op een terrein aanwezig mogen zijn en wat er mee gebeurt. De inspecteurs van de ILT en de politie controleren op basis van de wegenverkeerswet transporten op land en water. De ILT is ook het bevoegd gezag als het gaat om internationale afvaltransporten (EVOA). De douane speelt hier ook een rol als het gaat om de import en export van goederen.

Experts van de ILT en de politie geven in interviews aan dat het kennisniveau een belangrijk knelpunt van het effectief toezicht houden in deze keten is. Binnen de diverse diensten zijn er slechts enkele personen met voldoende chemische en juridische kennis om in te kunnen schatten of de gecontroleerde stroom inderdaad is wat er op papier aangegeven is, en of de ontvanger deze stroom inderdaad mag ontvangen en kan bewerken zoals aangegeven. Het aantal van deze personen is dusdanig laag dat effectief toezicht houden op deze omvangrijke keten nog te wensen overlaat.

Sinds februari 2021 is het voor de bunkersector verplicht om een bunkervergunning transporteur te hebben, wat nog in de volgende paragraaf aan de orde komt. De havenmeester is aan zet om dit te controleren. Effecten van deze nieuwe vergunningen en toezichtsinformatie zijn nog niet beschikbaar.

7.4 Nieuwe ontwikkelingen

Op het gebied van de handel in oliestroom zijn er ontwikkelingen die mogelijk invloed hebben op de modus operandi of gelegenheid tot criminaliteit in deze sector. Op grote schaal is dat de energietransitie en bijvoorbeeld het klimaatakkoord waarin doelen worden gesteld over de reductie van emissies naar de lucht. Op kleinere schaal bespreken we drie ontwikkelingen die mogelijk direct van invloed zijn op de criminaliteit in deze sector.

Als gevolg van strafrechtelijke onderzoeken, bedrijfscontroles en dalende olieprijzen is (eind) verwerking van de oliehoudende afvalstromen tot product (brandstof) in Nederland voor een groot deel verdwenen de afgelopen jaren. Deze oliehoudende afvalstromen worden in Nederland vaak alleen nog op eenvoudige wijze voorbewerkt (water- en sedimentverwijdering), waarna ze als afvalstoffen worden overgebracht naar het buitenland voor verdere verwerking. Een deel van deze oliehoudende afvalstoffen worden nu in het buitenland als afvalstoffen “nuttig” toegepast als brandstof voor energieopwekking. Een ander (groot) deel van deze oliehoudende afvalstoffen komt terecht bij buitenlandse verwerkers, die aangeven deze afvalstoffen op te kunnen werken tot brandstofproducten. Bij de meeste van deze buitenlandse verwerkers wordt afgewerkte olie vanuit Europa, waaronder Nederland, ingezameld en gerecycled tot het beoogde product, namelijk basis(smeer)olie, (vacuümdestillatie-proces). Tijdens dit proces komen naast het beoogde product meerdere zijfracties vrij, die in tegenstelling tot het beoogde product, niet gezuiverd worden van verontreinigingen (gevaarlijke stoffen zoals organische halogenen en oplosmiddelen). Deze (niet gezuiverde) zijfracties hebben nog steeds de afvalstatus, maar worden door deze buitenlandse bedrijven als producten aangeboden en verkocht aan internationale oliehandelaren, die ze toepassen als blendmiddelen in scheepsbrandstoffen (stookolie en gasolie). De politie (Dienst Infra) heeft samen met de ILT in strafrechtelijke onderzoeken aangetoond dat deze zijfracties op terminals in Nederland worden geblend en als scheepsbrandstoffen (bunkers) worden geleverd aan zeeschepen. In samenwerking met de ILT is tijdens deze onderzoeken vastgesteld dat deze afvalstoffen (zijfracties) onterecht als producten worden omschreven op de Veiligheidsinformatiebladen. Hiermee wordt de REACH regelgeving (zie hoofdstuk 9) overtreden en bovendien wordt valsheid in geschrifte gepleegd. Raffinaderijen en chemiebedrijven zien de bijproducten uit hun processen niet als afval. Als producten geen afval zijn, is de stoffenregelgeving (REACH) van toepassing. Uit toezicht in 2015-2017 blijkt dat de naleving van de REACH-regels door deze brandstofproducten onvoldoende is: het merendeel van de onderzochte bedrijven voldoet niet aan de REACH regelgeving. Hierdoor kunnen mengsels ontstaan die bij op- en

overslag en verbranding in motoren een onbekend risico vormen voor mens en milieu. Hoewel deze regelgeving sinds 2007 van kracht is, realiseren de partijen in de brandstofmarkt zich nog onvoldoende dat alle grondstoffen voor brandstoffen hieraan moeten voldoen (Inspectie Leefomgeving en Transport, 2018).

Dagblad van het Noorden (3-3-2021)

W. werd, tegelijk met mede-directeur H., in november 2011 opgepakt op de verdenking dat het bedrijf in strijd met de vergunning gevaarlijke chemische stoffen ontving en die illegaal vermengde met olie en brandstoffen.

Illegaal transport.

Volgens het OM hadden de mannen uit het Belgische Essen en Putten in de periode van januari 2005 tot juli 2011 gerommeld met documenten en die vervalst om illegaal transport van afvalolie mogelijk te maken. Volgeladen vrachtwagens en schepen kwamen naar het bedrijf. Volgens de papieren moest de lading bij het bedrijf voor bewerking worden gelost. In werkelijkheid werden de documenten omgeruild en ging het transport onbewerkt verder naar Duitsland.

Rechtbank: werkstraffen

W. en H. werden in 2017 door de Groningse rechtbank veroordeeld tot werkstraffen van respectievelijk 180 en 240 uur en boetes van 75.000 en 100.000 euro.

Gerechtshof: lagere boete

Maar in hoger beroep bleef er weinig van de zaak over. Het gerechtshof veroordeelde W. wel voor valsheid in geschrifte en het overtreden van milieuvoorschriften, maar verlaagde de boete voor W. tot vijfduizend euro, mede omdat de zaak zo lang had geduurd en er kennelijk geen sprake was van recidive.

Lekkende olietanks

Het bedrijf ging in februari 2015 failliet. De sanering van het terrein dat door een lekkende

olietank vervuild is, kost de provincie miljoenen euro's. Die heeft ze, tot nu toe vergeefs, deels geprobeerd te verhalen op de curator.

Vanaf 1 januari 2020 moet de scheepvaart wereldwijd voldoen aan strengere regels voor de uitstoot van zwavel. Schepen mogen alleen nog varen op brandstof die maximaal 0,5% zwavel bevat, waar dat voorheen in de meeste gebieden op 3,5% lag. De kosten voor deze Very Low Sulphur Oil (VLSFO) zijn significant hoger dan de eerder gebruikte brandstoffen. Dit komt onder andere doordat er meer blendmiddelen moeten worden toegepast om de stookolie op deze lage zwavelspecificatie te krijgen. In de prijzen voor bunkerolie (Figuur 7.2) is goed zichtbaar dat de prijzen in december 2019 nog even pieken. Er was op dat moment hoge vraag naar in verband met het van kracht gaan van de nieuwe regelgeving. Wat de effecten op het gebied van criminaliteit omtrent dit fenomeen zijn, is nog niet duidelijk. Maar er wordt wel gespeculeerd over de herkomst van grotere hoeveelheden blends die gebruikt moeten worden om de olie op spec te krijgen. Een ander gevolg dat waargenomen wordt is dat er vaker debunkeringen plaatsvinden. Een schip kan verschillende redenen hebben om zijn olie te debunkeren, meestal gebeurt dit op het moment dat een schip problemen ondervindt met de brandstof, bijvoorbeeld dat de motoren niet lekker lopen. Het achteraf constateren van een te hoog zwavelgehalte in de brandstof kan ook een reden zijn voor een debunkering. Een schip wil het risico van een boete vermijden en zal daarom eerder debunkeren als blijkt dat het zwavelgehalte te hoog is.

In Figuur 7.2 is ook duidelijk het effect van de coronapandemie te zien. Begin 2020 dalen de prijzen van VLSFO (als ook andere brandstoffen) enorm.

Vanaf 1 februari 2021 is het leveren van bunkers aan zeeschepen vergunningplichtig in de “RA”-range: alle zeehavens van Dordrecht tot en met Zaanstad. Dit betekent dat bunkers, gedefinieerd als stookolie, diesel en biodiesel, niet meer van de wal naar scheepsboord of tussen scheepsboorden vervoerd en afgeleverd mogen worden zonder dat het vervoerende bedrijf daarvoor een vergunning heeft. Hierdoor hoopt men een transparante bunkermarkt te realiseren. Zoals ook in het vorige dreigingsbeeld al genoemd werd is er al jaren onbehagen over de bunkermarkt in de media en in de politiek, op het gebied van de kwantiteit en kwaliteit van de geleverde bunkers. Ook wordt een toenemend aantal geschillen gezien en worden steeds vaker klachten van rederijen ontvangen over de geleverde bunkers. (Port of Rotterdam, 2021). Een vergunning wordt verleend door het havenbedrijf van Rotterdam (voor de “Rijn”-havens) en/of dat van Amsterdam (voor de Noordzeekanaalhavens) indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Het gaat hier om het vereiste en toetsing van procedures en documenten, niet om een inhoudelijke toets van kwaliteit of kwantiteit van afgeleverde bunkers.

7.5 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

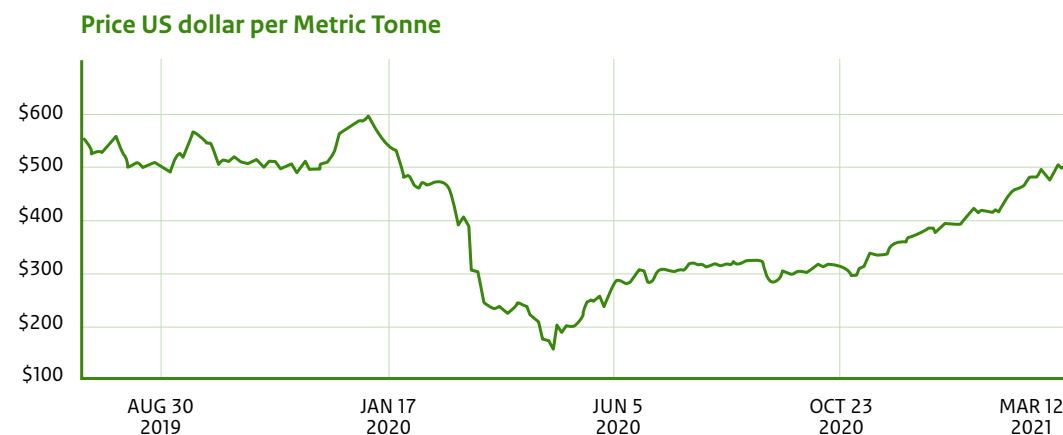
Net zoals bij de meeste vormen van criminaliteit, is ook bij deze vorm geld de grootste drijfveer.

Onderzoek RIVM

In 2018 verscheen er een rapport van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in opdracht van de Inspectie Leefomgeving en Transport. Er zijn 50 monsters van stookolie genomen en de samenstelling hiervan is bepaald. Bij deze analyses zijn lood(verbindingen), trichlooretheen en cyclododecatrieen aangetroffen. Deze Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZSS, zie hoofdstuk 9) horen niet thuis in stookolie en met de aanwezigheid van deze stoffen wordt duidelijk dat er waarschijnlijk afval in weggemengd is. Ook waren enkele van de wel te verwachten Poly Aromatische Koolwaterstoffen PAK's in ongewoon hoge concentratie aanwezig, wat dezelfde conclusie zou kunnen onderschrijven. (Broekman, 2018).

De markt is gericht op het optimaliseren van brandstofblends op economische factoren; scherp geblend binnen de normering van het beoogde land van bestemming. Daarbij wordt de ruimte die internationaal verschillende standaarden bieden

Figuur 7.2 Prijsontwikkeling Very Low Sulfur Fuel Oil (VLSFO). Effecten zijn zichtbaar van nieuwe IMO wetgeving (piek December 2020) en de coronacrisis maart/april 2020. (Ship and Bunker, 2021)



maximaal benut. Dit is een internationaal binnen de sector algemeen gangbare werkwijze. Hierbij moet bedacht worden dat een groot zeeschip honderden tonnen stookolie per dag verbruikt. Een volle tank kost een containerschip al gauw enkele miljoenen.²³⁰

Dat er zulke grote bedragen gemoeid zijn met stookolie, maakt dat handel hierin levendig is en dat er dus ook heel veel winst gemaakt kan worden door goedkopere partijen te gebruiken als blend in de stookolie. Dit gecombineerd met de nog lage handhaving en toezichtsdruk zorgt ervoor dat criminele activiteiten nog plaatsvinden. Gelegenheden en criminele activiteiten zijn:

- Bij de afvalverwerking, en dus ook afvalolie, werkt het zo dat er eerste betaald wordt om het afval aan te nemen en daarna pas de verwerking moet plaatsvinden. Dit maakt het aantrekkelijk om de verwerking op een andere manier of niet te doen, zoals bij afvalverwerking in het algemeen het geval is (zie hoofdstuk 4).
- Cruciaal binnen de keten is dat de bedrijven de restproducten niet als afval beschouwen, maar als product. In dat geval, moet het via de REACH regelgeving geregistreerd zijn om brandstof mee te produceren, moet er informatie zijn over de samenstelling en informatie zijn over de gevarenssetting van de stoffen. De complexiteit van de regelgeving, zorgt ervoor dat hier nog weinig duidelijkheid over is.
- Doordat er nu vaker gebruik wordt gemaakt van buitenlandse verwerkers (zie paragraaf 7.4) van olie afval, zijn er extra stappen in de keten die het mogelijk maken om fraude te plegen. In het buitenland gelden andere richtlijnen omtrent afval (bijvoorbeeld het toegestane chloorgehalte) dan in Nederland. Door slim gebruik te maken van deze verschillen, kan door handige handelaren veel geld verdiend worden. Dit komt overeen met wat al in het vorige dreigingsbeeld (Neve, et al., 2016) genoemd werd, namelijk dat “handige jongens” als criminogeen risico gezien worden in de hele oliebranche.

Wanneer is olie een afvalstof? Uitspraak de Hoge Raad

In het arrest van 07-04-2020 van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2020:433) zijn nadere criteria gesteld ter bepaling of er bij stookolie sprake is van een afvalstof. Dit zal een direct verband houden op zowel de ontwikkelingen van de modus operandi van de verdachte als ook voor de mogelijkheden van handhaving, toezicht en vooral opsporing. De casus was samengevat als volgt:

In 2011 is er in Polen 140 ton stookolie met een goedkeuringscertificaat (waarop stond dat deze een sediment van 0,010 had) geleverd aan een zeeschip. Nadat deze stookolie in de motor van het zeeschip voor het eerst werd verbrand, liep de motor vast waardoor het schip niet kon varen. Ook toen deze voor 10% gemengd werd met andere stookolie, liep de motor vast. De kapitein van het schip gaf aan dat de stookolie niet voldeed en problemen gaf met de motor. Na analyse van de stookolie bleek dat het sediment niet 0,010 was maar 0,91 terwijl die hooguit 0,1 mocht zijn. De stookolie werd juridisch teruggenomen (inhoudende dat de stookolie in het zeeschip bleef en dit gecompenseerd werd). De stookolie werd door de eigenaar van het zeeschip verkocht aan de verdachte die een leverancier van brandstoffen aan zeeschepen is. De verdachte was bij deze koop op de hoogte van de omstandigheid dat de stookolie een te hoog sedimentgehalte had en dus niet aan de specificaties voldeed. Gezien deze wetenschap moest de verdachte weten dat het niet meer ging om stookolie maar om gevaarlijk afval. Voor het innemen van gevaarlijk afval is een vergunning nodig die de verdachte op dat moment niet bezat. Bij het debunkeren werd door de verdachte deze brandstof overgepompt naar het schip van de verdachte. Bij deze debunkering is zowel het zeeschip als het schip van de verdachte door de politie gecontroleerd waarbij de lading stookolie in beslag was genomen.

De vraag die in deze zaak centraal stond, was of hier wel spraken was van een afvalstof? Als dit niet zo was, was de verdachte namelijk rechtmatig bezig omdat hij dan geen vergunning

230 Geraadpleegd 12 mei 2021, van <https://www.portofrotterdam.com/nl/havenkrant/havenkrant-22/een-volle-tank-van-zes-miljoen>

nodig had en deze stookolie ook door mocht verkopen. Indien het wel om een afvalstof ging, was de verdachte uiteraard strafbaar. De Hoge raad oordeelde dat er sprake was van een afvalstof met als belangrijkste motivatie dat;

- de stookolie niet voldeed aan de specificaties,
- de stookolie 9 x meer sediment bevatte dan de norm,
- de motor van het zeeschip door de stookolie herhaaldelijk vast liep,
- de stookolie in deze staat niet kon dienen als scheepsbrandstof terwijl deze wel als zodanig op de markt was gebracht,
- er na het monster onderzoek geen onderzoek was gedaan naar de oorzaken van dit te hoge sediment,
- de stookolie na deze wetenschap niet was bewerkt zodat deze alsnog als stookolie gebruikt kon worden,
- de stookolie juridisch is teruggenomen.

Effectief toezicht en/of handhaving blijkt in deze sector erg lastig te zijn. Dit heeft meerdere oorzaken, die ook al beschreven in het vorige Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit:

- Baten gaan voor de kosten uit
Olie-afvalinzamelaars krijgen doorgaans eerst betaald om afval in te nemen alvorens zij het afval verwerken. Dit werkt in de hand dat zij de verantwoorde wijze van verwerking achterwege laten en afval direct wegmengen waardoor kosten voor verantwoorde verwerking bespaard worden;
- De vele schakels binnen de keten
De verschillende actoren, zoals ontdoeners, inzamelaars en transportbedrijven, houden zich niet aan de Nederlandse landsgrenzen, mede gestimuleerd door de vrije handel binnen de Europese Unie. Door het internationale karakter is controle op specifieke afvalstromen complex en tijdrovend.
- Schaalvergroting
De machtspositie van bedrijven binnen de olie- en afvalverwerkingsbranche wordt meer en meer versterkt door internationalisering, mede door het feit dat afvalverwijdering mondiaal steeds belangrijker wordt. Daarnaast faciliteren en wenden overheidspartijen zich bij het ontdoen

van afval ook tot de afvalverwerkingsindustrie, waardoor handhavend optreden bij overtreding van wet- en regelgeving lastig kan zijn.

- Handige jongens
Binnen de branche leeft niet het idee dat men 'zwaar crimineel gedrag' vertoont maar eerder slim inspeelt op de wens van ontdoeners; de snelle afgifte van afvalstoffen, en de vraag van bunkersuppliers; stookolie dat (bijna) voldoet aan de 'specs'. De branche is daarnaast onderling sterk verweven.

7.6 Gevolgen

Volgens een rapport van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) vallen er jaarlijks 7 miljoen doden door fijnstof. De WHO ziet luchtverontreiniging wereldwijd als een van de grootste bedreigingen van de volksgezondheid en spreekt van 'de stille moordenaar': onzichtbaar maar zeer dodelijk. Scheepvaart en de verbranding van stookolie dragen hier in belangrijke mate aan bij.

Een recent wereldwijd onderzoek wees uit dat chronisch blootstelling elk orgaan in het lichaam kan aantasten, compliceert en verergert de bestaande gezondheid voorwaarden. Daarnaast zijn wordt er gesuggereerd dat chronische blootstelling aan luchtvervuiling een rol kan spelen bij het vergroten van de vatbaarheid voor COVID-19, waarvoor verder onderzoek nodig is. Luchtverontreiniging heeft ook aanzienlijke economische gevolgen, levens verkorten, medische kosten verhogen en naar schatting waren er in 2018 ongeveer 379.000 vroegtijdige sterfgevallen in de 28 lidstaten Staten van de EU (EU-28) toe te schrijven aan fijnstof. Bovendien waren er te wijten aan blootstelling aan ozon en 54.000 doden aan de blootstelling aan NO₂. (European Environment Agency, 2020)

Enige nuance is hier nog wel gepast, want hoe heftig de cijfers hierboven er ook uitzien, ze zijn niet het directe gevolg van criminaliteit in deze sector. De criminele gedragingen zorgen er in dit geval voor dat er nóg meer fijnstof dan nodig is wordt geëmitteerd, maar ook dat er giftige (vaak kankerverwekkende) stoffen de op zee verbrand worden. Deze stoffen komen zo weer in ons milieu terecht. De omvang van de effecten van deze emissies van giftige stoffen is nog niet in kaart gebracht.

Doordat dit onderwerp in 2016 ook al in het dreigingsbeeld genoemd is, is op zich ook een indicatie dat het onderwerp ingewikkeld is om aan te pakken. De grote winstmarges van met de betrokken bedrijven, zorgen er ook voor dat deze niet snel onder de indruk zijn van een boete of strafrechtelijke vervolging. Kosten die hiermee gemoeid zijn, zijn zelfs vaak ingecalculiseerd en snel terugverdiend.

7.7 Verwachtingen voor de komende jaren

Zoals in Hoofdstuk 2 van dit Dreigingsbeeld genoemd is, zijn er diverse ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving in Nederland. Dit zal ook effect hebben op de oliemarkt in Nederland en omliggende landen. De in 2021 ingevoerde bunkervergunning transporteur beoogt bij te dragen aan een transparanter en eerlijkere markt voor stookolie. Door de grote winstmarges blijft het voor de handelaren waarschijnlijk nog wel aantrekkelijk om regels te overtreden.

De eerste stappen naar een duurzamer bunkersector zijn gezet door dat de maximale hoeveelheid zwavel in de stookolie verlaagd is, en er zijn steeds meer signalen dat de scheepvaart op zoek is naar duurzamer alternatieven. Zo krijgt de Technische Universiteit Eindhoven vijf miljoen euro subsidie van de Europese Unie om een alternatief te ontwikkelen voor de zware stookolie. Hierbij gaat de universiteit proberen om uit materialen als zaagsel en houtsnippers een stof te winnen waar een ander soort stookolie van kan worden gemaakt.²³¹ En in de haven van Rotterdam wordt getest met duurzame bio-stookolie voor zeeschepen.²³²

Zolang deze ontwikkelingen richting duurzaamheid financieel nog niet kunnen concurreren met de huidige stookolieprijzen en er nog geen wetgeving is die dwingt om daarvoor een keus te maken, zal deze financieel gedreven sector echter niet snel hiervoor kiezen.

231 <https://studio040.nl/nieuws/artikel/tue-krijgt-5-miljoen-voor-zware-stookolie-op-houtbasis> (bezoekt op 24-04-2021)

232 <https://www.ad.nl/rotterdam/test-met-duurzame-bio-stookolie-voor-zeeschepen-in-rotterdamse-haven-a3c190b1/> (bezoekt op 24-04-2021)

7.8 Conclusies en aanbevelingen

Door heel slim tussen regelgeving door te manoeuvreren en door wetten en regels te overtreden, is er in de keten van stookolie heel veel geld te verdienen. Dit gecombineerd met het feit dat toezicht versnipperd is en er vaak heel specialistische kennis nodig is om dit goed uit te voeren, zorgt er voor dat het aantrekkelijk blijft voor de betrokkenen in keten om hier mee te sjoemelen. Rechtsvervolging in deze keten blijft moeilijk door de complexiteit van de regelgeving en daar waar het wel lukt, is de sector vaak niet onder de indruk van de boetebedragen die geëist worden.

Binnen de branche is te zien dat veel van de afval(olie) die eerst in Nederland bewerkt werd, nu eerst naar het buitenland gaat om bewerkt te worden en dan weer terug naar Nederland komt om als blend in de stookolie te gaan. Hierdoor is er vanuit Nederland minder zicht en invloed op dit stuk van de keten. Doordat er vanuit milieuperspectief nieuwe eisen zijn gesteld aan de samenstelling van de stookolie (verlaging van het maximale zwavelgehalte), zal er meer blendmiddel nodig zijn om de stookolie op de gewenste kwaliteit te krijgen. Vanuit de havens van Nederland is ten slotte nog de bunkervergunning transporteur ingesteld. Zonder deze vergunning mag er niet gebunkerd worden. De bunkervergunning is een soort van verklaring van goed gedrag omtrent de papieren in de keten. Hiermee is de verwachting dat de keten eerlijke en transparanter wordt.

De komende jaren zal de branche nog wel wat ontwikkelingen ondergaan. Scheepvaart is van cruciaal belang voor de wereldeconomie, maar ook een belangrijke bron van vervuiling. Vandaar ook dat er allerlei initiatieven zijn die gericht zijn op het duurzamer maken van de scheepvaart. Als deze initiatieven succesvol zijn, zal er uiteindelijk nog wel een hoop moeten gebeuren om deze financieel gedreven branche te bewegen naar duurzamere alternatieven. Vanuit het perspectief van de olie producenten is het gebruik van hun restproduct als stookolie natuurlijk een goede afzetmarkt, maar of dat ook zo blijft.....

Literatuur

- BNNVARA/ZEMBLA. (2017, 03 15). *Forse boetes geëist in zaak North Refinery*. Opgehaald van BNNVARA/ZEMBLA: <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/forse-boetes-geest-in-zaak-rond-north-refinery>
- Broekman, M. (2018). *Chemische samenstelling van vijftig stookoliemonsters 2017-2018*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- European Environment Agency. (2020). *Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe*.
- Havenaar, A. (2011). *Een Viscose Onderneming: een onderzoek naar de gelegenheden tot regelovertreding binnen de stookolieketen*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Inspectie Leefomgeving en Transport. (2018). *Stookolie voor zeeschepen- Autobrandstoffen voor West Afrika*. Inspectie Leefomgeving en Transport.
- Neve, R., Doorn, M. v., Fortuin, B., In 't Veld, M., Mac Gillavry, D., Stokman, A., & Zanden, N. v. (2016). *Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2016*.
- Port of Rotterdam - Scheepvaart. (2021, april 01). Opgehaald van Port of Rotterdam: <https://www.portofrotterdam.com/nl/scheepvaart/zeevaart/overig/rotterdam-bunker-port>
- Port of Rotterdam. (2021, 03 14). *Olieraffinage | Haven van Rotterdam*. Opgehaald van Port of Rotterdam: <https://www.portofrotterdam.com/nl/zakendoen/vestigen/gevestigde-industrie/raffinage-en-chemie/olieraffinage>
- Port of Rotterdam. (2021, februari 1). *Toelichting bij de bunkervergunning transporteur*. Opgehaald van Port of Rotterdam: <https://www.portofrotterdam.com/sites/default/files/toelichting-bunkervergunning-transporteur.pdf>
- Ship and Bunker. (2021, 04 01). *Rotterdsam Bunker Prices Ship and Bunker*. Opgehaald van Ship and bunker: <https://shipandbunker.com/prices/emea/nwe/nl-rtm-rotterdam#VLSFO>

Deel 3

Dreigingen voor de veiligheid

8



8 Klimaatverandering laat deze criminelen koud: de illegale handel in F-gassen

Eva Cornelissen, Frank Kaandorp, Max Kroes, Sijmen Roosma (ILT-IOD), René Henderson, Mariska van Lier, Jacob Zeefat (ILT), Gert-Jan Strik (Douane)

Klimaatverandering is één van de belangrijkste thema's van deze tijd. Het staat aan de top van de mondiale politieke agenda's.

In de Europese klimaatwet van april 2021 is vastgelegd dat de Europese Unie in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Om dat doel te bereiken is het de bedoeling dat in 2030 de uitstoot van broeikasgassen zoals CO₂ met 55 procent is afgenomen ten opzichte van 1990. In Nederland is sinds 1 januari 2020 ook een Klimaatwet van kracht en in 2019 is het nationaal Klimaatakkoord gesloten²³³. Hierin staan meer dan 600 afspraken om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan.

Synthetische koudemiddelen, waaronder F-gassen (gefluoreerde gassen), zijn ook broeikasgassen. Ieder broeikasgas heeft een GWP-waarde. GWP staat voor Global Warming Potential en geeft het CO₂-equivalent aan. Meerdere F-gassen zijn zware broeikasgassen met een hoog GWP van rond de 4000 kg CO₂-equivalenten. Eén kilogram van zo'n F-gas heeft eenzelfde impact op klimaatverandering als 4000 kg CO₂. In 2013 bedroegen de F-gasemissies in de EU ongeveer 2,5% van de totale broeikasgasemissies. (European Environment Agency, 2015).

Europa heeft ambitieuze doelstellingen om de F-gasemissies in 2030 terug te brengen met tweederde ten opzichte van 2014. Europa loopt daarmee voorop op andere delen van de wereld.

De uitfasering loopt via de F-gassenverordening waarbij gebruik wordt gemaakt van een quotumsysteem bij productie en import en verplichte registratie van de quotumhouders (zie paragraaf 8.2). Dit brengt echter ook een illegale stroom van zware (vaak goedkopere) F-gassen naar Europa op gang (zie paragraaf 8.4). Door de reductiedoelstellingen wordt de legale handel namelijk gedwongen om F-gassen met lagere GWP's op de markt te zetten om zo binnen het toegestane quotum te blijven.

Voor gebruikers betekent de overstap naar F-gassen met een laag GWP of natuurlijke koudemiddelen vaak een forse investering. Deze kan worden uitgesteld door deze goedkope illegaal op de markt gebrachte F-gassen af te nemen vanuit het illegale circuit.

De illegale handel in F-gassen kenmerkt zich dus door omzeiling van de quotumregeling.

Handhavende instanties binnen de EU slagen er nog onvoldoende in om gezamenlijk deze illegale stroom een halt toe te roepen. De wet- en regelgeving en het sterk internationale karakter van de F-gassenhandel bemoeilijken dit. Er zijn schattingen dat minimaal 16% maar waarschijnlijk een hoger percentage van de markt nu door de illegale handel wordt ingenomen (zie par 8.4). Hierdoor worden de reductiedoelstellingen niet gehaald.

Er vindt ook illegale handel in ozonafbrekende stoffen (OAS) plaats. De F-gassenproblematiek is op dit moment waarschijnlijk groter dan de illegale

²³³ Geraadpleegd op 3 mei 2021 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>

handel in OAS. De uitfasering van OAS werd namelijk grotendeels opgevangen door de opkomst van F-gassen. Daarnaast is het regulatiesysteem voor OAS al langer werkzaam en lijkt het beter te werken dan het huidige regulatiesysteem voor F-gassen.

In dit hoofdstuk worden verschillende aspecten rondom de illegale handel in F-gassen, de handhavingsproblematiek en de gevolgen verder toegelicht.

8.1 F-gassen: context, branche en keten

8.1.1 Synthetische koudemiddelen

Synthetische koudemiddelen zijn door de mens gemaakt en worden veel gebruikt in het dagelijks leven waaronder in koelinstallaties en warmtepompen.

Hier werden eerst CFK- en HCFK-gassen gebruikt, die goed kunnen koelen. Op een gegeven moment werd duidelijk dat dit ozonafbrekende stoffen (OAS) waren, waarvan het veelvuldige gebruik leidde tot afbraak van de ozonlaag. Dit inzicht leidde tot de ondertekening van het Montreal Protocol (1987). Hiermee werd een aantal verboden ingevoerd op de productie van en handel in OAS.

Door deze verboden voor OAS is de productie van de gefluoreerde gassen, de zogenaamde F-gassen, toegenomen. F-gassen zijn een familie van door de mens gemaakte gefluoreerde gassen die worden gebruikt in een reeks industriële toepassingen. F-gassen breken de ozonlaag niet af maar het zijn wel krachtige broeikasgassen, met een opwarmingseffect tot 23.000 keer groter dan kooldioxide (CO₂).

De belangrijkste F-gassen zijn de fluorkoolwaterstoffen (HFK's), de perfluorkoolwaterstoffen (PFK's) en zwavelhexafluoride (SF₆). HFK's worden gebruikt als koudemiddelen, ontvettingsmiddelen en schuimblaasmiddelen (zoals brandblussers). PFK's worden gebruikt voor de productie van halfgeleiders, als ontvettingsmiddelen en als

schuimblaasmiddelen. Zwavelhexafluoride wordt gebruikt in hoogspannings-schakelaars en in magnesiumproductie²³⁴.

Met name de productie van HFK's is de afgelopen decennia toegenomen. Dit is veruit de meest relevante F-gasgroep vanuit klimaatperspectief, hoewel het relatief kort in de atmosfeer aanwezig is. De andere twee F-gasgroepen, PFK's en SF₆, kunnen duizenden jaren in de atmosfeer blijven.²³⁵

Wereldwijd loopt volgens het RIVM (2016) de bijdrage van HFK's aan de broeikaswerking op tot 10 procent van die van het belangrijkste broeikasgas CO₂ in 2050, wanneer het gebruik van HFK's wereldwijd in het huidige tempo zou groeien. De HFK-uitstoot stijgt dan naar verwachting vooral in landen met opkomende economieën, zoals China, India en andere landen in Azië.²³⁶

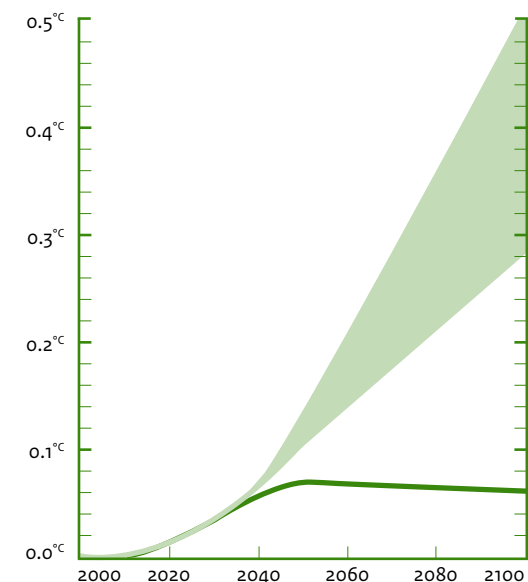
Europa wil de F-gas emissies in 2030 terugbrengen met tweederde ten opzichte van 2014. De uitfasering van de HFK's is hier een belangrijke onderdeel van. In 2030 moet in Europa de hoeveelheid op de markt gezette HFK's naar het niveau van 21% zijn gebracht ten opzichte van de situatie op 1 januari 2015 (zie paragraaf 8.2).

Dit moet een grootschalige omschakeling naar klimaatvriendelijke technologieën in nieuwe apparatuur en producten afdwingen. Noodzakelijk hiervoor is enerzijds de toepassing van F-gassen met veel lagere GWP-waarden en anderzijds de toepassing van natuurlijke koudemiddelen zoals bijvoorbeeld ammoniak, CO₂ en propaan, die ook een lagere GWP hebben. De Environmental Investigation Agency (2016, 2019) is echter kritisch op de wijze en snelheid van de implementatie van deze omschakeling.

De verwachte cumulatieve emissiebesparingen zijn 1,5 Gigaton CO₂-equivalent in 2030 en 5 Gigaton in 2050. Dit laatste aantal is meer dan de CO₂ die wordt geproduceerd door een miljard retourvluchten van Parijs naar New York en meer dan de som van alle broeikasgassen die in de EU gedurende een jaar worden uitgestoten.²³⁷

Ook op mondiaal niveau zijn er afspraken gemaakt om het gebruik van HFK's terug te dringen. In 2016 werd door alle landen van de Verenigde Naties in het Kigali-amendement aangenomen. Hierin is afgesproken om HFK's onder te brengen in de lijst van gereguleerde stoffen in het Montreal Protocol en zo hun gebruik sterk terug te dringen. Het Kigali-amendement is op 1 januari 2019 in werking is getreden. De meeste ontwikkelingslanden beginnen in 2024 met afbouwen.

Men verwacht zo tot 2050 ongeveer 80 Gigaton CO₂-equivalenten te kunnen besparen (figuur 8.1).



Figuur 8.1 de bijdrage van HFK's aan de gemiddelde opwarming van de aarde met en zonder het amendement van Kigali (RIVM, 2016).

Door het Kigali amendement blijft de bijdrage van HFK's aan de opwarming van de aarde naar verwachting beperkt tot minder dan 0,1 graden Celsius aan het einde van de 21ste eeuw. Zonder het amendement zou de bijdrage van HFK's aan de opwarming hebben kunnen oplopen tot 0,3 tot 0,5 graden Celsius in 2100 (RIVM, 2016).²³⁸

8.1.2 Beschrijving branche en keten

De productie van F-gassen vindt met name plaats in China maar ook in de VS en Turkije.

Nederland

In Nederland hebben ongeveer 10 grote importeurs 80 % van de legale markt in handen. De aanvoer vindt plaats vanuit zee (China/VS) maar ook over land vanuit met name Turkije. Voor specifiek F-gassen zijn er in Nederland 3 grote importeurs. Voor import van voorgevulde apparatuur zoals koelkasten en airco's zijn er meerdere (kleinere) importeurs.

Hieronder wordt een op basis van voorlopige ILT- en douanegegevens een beeld geschetst van de import van F-gassen via inklaring in Nederland in 2019 en 2020. In beide jaren kwamen er rond de 1000 transportmeldingen voor F-gassen uit de VS en zo'n 800 uit China. Uit overige landen werd er relatief weinig geïmporteerd.

Douane gegevens laten zien dat er aan nettogewicht F-gassen in 2019 ongeveer 15.000 ton uit China (32%), 12.800 ton uit de VS (27%) en 13.000 ton uit Brazilië (28%) komt. De overige 12% komt in kleinere hoeveelheden uit verschillende landen. Gegevens t/m november 2020 laten eenzelfde trend zien in 2020: ongeveer 14.000 ton uit China (44%); 12.700 ton uit de VS (39%), maar een afname naar 2.500 ton uit Brazilië (8%) en daarnaast 9% uit overige landen.

Een groot deel van deze import betreft F-gassen met een GWP van 0. Als men kijkt naar de totale hoeveelheid GWP die geïmporteerd wordt, dan is in 2019 de bijdrage uit China bijna 93%, oftewel een equivalent aan 23.000 kton CO₂. Uit de VS komt 6% (1.500 kton CO₂) en uit overige landen samen 1% (180 kton CO₂).

In 2020 lijkt de hoeveelheid GWP uit de VS toe te nemen naar meer dan 4.5000 kton CO₂. De gegevens van december 2020 waren op het moment van het schrijven van dit hoofdstuk nog niet beschikbaar, maar het percentage lijkt te verschuiven naar 80% GWP uit China, 19% VS en 1% overig.

Voorgevulde apparatuur komt voornamelijk uit China (>10.000 import meldingen), daarnaast ongeveer 5.000 meldingen uit de VS en ongeveer 2.000 meldingen uit Turkije. Dit gaat echter alleen om het aantal meldingen en niet over het gewicht of GWP.

234 Geraadpleegd op 3 mei 2021 van: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=LEGISUM%3A2001_10

235 Geraadpleegd op 3 mei 2021 van: https://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas_en

236 Geraadpleegd op 3 mei 2021 van: <https://www.rivm.nl/fluorkoolwaterstoffen/bijdrage-hfk-s-aan-broeikaswerking>

237 Geraadpleegd op 3 mei 2021 van: https://ec.europa.eu/clima/policies/f-gas_en

238 Geraadpleegd op 3 mei 2021 van: <https://www.rivm.nl/fluorkoolwaterstoffen/montreal-protocol>

Europa

De handelsbeperkingen gelden voor het eerst op de Europese markt brengen. Eenmaal ingevoerd in Europa geldt er het vrije markt mechanisme. Uit een rapport van de Europese Commissie van eind 2020 blijkt dat de patronen van de HFK-markt in de EU de afgelopen vijf jaar veranderd. De HFK-bulkmarkt is gegroeid van iets meer dan 100 bedrijven, waaronder een paar dominante gasleveranciers, tot ongeveer 2500 bedrijven. Velen van hen hebben kleine hoeveelheden quota. Dit heeft grote gevolgen gehad voor de traditionele toeleveringsketen die mogelijk marktaandeel hebben verloren aan nieuwe concurrenten.

8.2 Relevante wet- en regelgeving

De F-gassen regelgeving is zeer complex omdat het gebaseerd is op meerdere Europese verordeningen. En het kent vele bijzonderheden en uitzonderingen. Dit betekent dat voor een inschatting van mogelijke strafbare handelingen door subjecten, steeds weer expliciet moet worden gekeken naar de specifieke situatie.

Deze paragraaf gaat met name over de **F-gassenverordening (EU 517/2014)**. Deze geldt vanaf 1 januari 2015 en vervangt de eerdere Verordening EG 842/2006. De verordening is een uitwerking en aanscherping van de verplichtingen in het protocol van Kyoto over stoffen die het broeikaseffect versterken.

Figuur 8.2 Schematische weergave F-gas uitfasering EU

F-gas uitfasering EU

Maximaal toegestane hoeveelheid op de EU-markt te brengen HFK's (in % t.o.v. het basisniveau van 2015)



8.2.1 Uitfasering HFK's

Een onderdeel van de verordening is de uitfasering van de hoeveelheid HFK's dat elk jaar op de Europese markt wordt gebracht. De maximale quota, de uitgangswaarden, zijn gebaseerd op de jaarlijks gemiddelde vraag naar HFK's in de periode van 2009-2012. Dit bedroeg ongeveer 182,5 miljoen ton CO₂-equivalent.

Na afnames naar 93% in 2016 en 63% in 2018 moest de hoeveelheid op de markt gebrachte HFK's in 2021 afnemen naar 45 % om vervolgens in 2024 naar 31% te gaan. Dit moet uiteindelijk in 2030 leiden tot 21 % tov de situatie in 2015 (figuur 8.2).

Het beschikbare quotum voor een jaar wordt verdeeld onder importeurs van bulkgasen die een aanvraag hebben ingediend. Ook voorgevulde apparatuur zoals bijvoorbeeld airco's vallen onder de quotumregeling. Een importeur van voorgevulde apparatuur moet quotum van een bulkhouder verkrijgen om te kunnen importeren. Verkregen en verhandelde quota worden bijgehouden in het Europese F-gassen portaal. Jaarlijks moet een quotumhouder verantwoording afleggen aan de Europese commissie, wat vaak door een accountant moet worden goedgekeurd. In de huidige handhavingspraktijk betekent dit dat alleen de eerste import waarbij HFK de producent of importeur geen quotum heeft of waarbij het quotum wordt overschreden, strafbaar is.

Naast het quotumsysteem zijn verschillende productgroepen die een koudemiddel bevatten met een GWP waarde boven een bepaalde grens geheel verboden om te importeren (zoals omschreven in bijlage 3 van de F-gassenverordening). Ook het gebruik van hogere GWP-gassen wordt in de F-gassenverordening aan banden gelegd. Zo mag een F-gas met een GWP waarde boven de 2500 bijvoorbeeld alleen nog worden gebruikt bij koelapparatuur met een koudemiddevulling van maximaal 40 ton CO₂-equivalent.

8.2.2 Beperkingen voor het op de markt brengen en regulering gebruik

Daarnaast bevat de F-gassen verordening beperkingen voor het op de markt brengen van bepaalde producten en apparatuur (art 11) en regulering van gebruik (art 13). Voor verschillende productgroepen die een koudemiddel bevatten met een GWP waarde boven een bepaalde grens is het geheel verboden om te importeren (bijlage 3 van de F-gassenverordening). Ook het gebruik van hogere GWP-gassen wordt in de F-gassenverordening aan banden gelegd. Zo mag een F-gas met een GWP waarde boven de 2500 bijvoorbeeld alleen nog worden gebruikt bij koelapparatuur met een koudemiddevulling van maximaal 40 ton CO₂-equivalent. En sinds 2007 is het verboden koudemiddelen op de markt te brengen in niet-navulbare cilinders. De gasen moeten zich bevinden in navulbare cilinders die technisch geschikt zijn voor navulling. Daarnaast moet er een retoursysteem zijn ingericht op de navulling van de flessen. Dus ook technisch hervulbare cilinders worden dus bestempeld als niet-hervulbaar als er niet is voorzien in een retoursysteem om de flessen te laten navullen.

De F-gassenverordening is verder uitgewerkt in vele Europese sub-verordeningen. Hierin worden nadere eisen worden gesteld aan bijvoorbeeld rapportageverplichting, verplichte etiketteringseisen, basisvoorschriften voor lekcontroles en verplichte certificering van bedrijven en personeel die handelingen verrichten.

8.2.3 Nederlandse wetgeving

De Europese voorschriften van de F-gassenverordening zijn op grond van artikel 9.2.2.1 eerste lid en 11a.2 eerste t/m derde lid van de Wet milieubeheer in de Nederlandse wetgeving opgenomen in:

- Het **Besluit gefluoreerde broeikasgasen en ozonlaagafbrekende stoffen**
- De **Regeling gefluoreerde broeikasgasen en ozonlaagafbrekende stoffen**
- De **Beoordelingsrichtlijn 100** (ondernemingen), ofwel BRL 100
- De **Beoordelingsrichtlijn 200** (personen), ofwel BRL 200

De belangrijkste overtredingen van de F-gassenverordening die m.b.t. de handel plaatsvinden en vrijwel direct verband houden met de illegale import van F-gassen zijn:

- Handel buiten het quotumsysteem om
- Overschrijding van toegewezen of overgedragen quota door importeur
- Import van niet-hervulbare cilinders/houders
- Niet voorzien in een retoursysteem voor navulling van hervulbare cilinders/houders
- Onjuiste en/of onvolledige etikettering van cilinders/houders
- Verkoop aan en gebruik door niet gecertificeerde ondernemingen of personen
- Gebruik van verboden F-gassen (uitgefaseerd) voor reparatie en/of navulling

Al deze handelingen zijn verboden op grond van artikel 4 van het Besluit en zijn op grond van artikel 9.2.2.1 van de Wm en artikel 1a sub 1 van de Wed een economisch delict (6-jaars-feiten).

Door het illegale karakter van de verboden import en/of het gebruik in de keten wordt ook vaak niet voldaan aan de navolgende aanpalende wetgevingsverplichtingen: de transport wetgeving voor gevaarlijke stoffen en drukhouders (EU-richtlijnen 2008/68/EU en 2010/35/EU) en de REACH verordening (EG nr. 1907/2006), het Europese systeem voor registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen die in de Europese Unie geproduceerd of geïmporteerd worden. Elk koudemiddel is een ingedeelde gevaarlijke stof van de gevaarlijke klasse 2 (gassen) en daarmee is ook altijd de gevaarlijke stoffen wetgeving van toepassing.

8.3 Betrokken instanties en private partijen

8.3.1 Nationaal

De belangrijkste instanties op nationaal niveau zijn de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Douane, de Omgevingsdiensten (totaal 29) en de ILT-IOD (de bijzondere opsporingsdienst van de ILT). Basis voor de samenwerking is de Verordening inzake gefluoreerde broeikasgassen (EU 517/2014).

De samenwerking tussen de ILT en de Douane richt zich op de illegale handel in deze stoffen en op het voldoen aan de gestelde handelsbeperkingen. Voor de samenwerking tussen de ILT en de Douane is een samenwerkingsconvenant afgesloten. Dit convenant regelt de samenwerking tussen ministeries²³⁹, de ILT en de Douane voor de uitvoeringstaken van de ILT en Douane op het gebied van gefluoreerde broeikasgassen. De ILT is het bevoegde gezag en zorgt voor een risicoprofiel dat door de Douane wordt gemonitord. De verkregen resultaten worden door de ILT bestudeerd en daar waar nodig wordt handhavend door de ILT opgetreden.

De samenwerking tussen de ILT en de Omgevingsdiensten richt zich in hoofdzaak op de lekverliezen. Omgevingsdiensten zijn bevoegd voor de stationaire koelinstallaties die zich binnen inrichtingen bevinden. Ook de ILT is bevoegd voor deze installaties en heeft daarnaast de bevoegdheid op mobiele koelinstallaties en de installatie en onderhoudsbedrijven (BRL 100 en 200). Privaat toezicht op de installatie en onderhoudsbedrijven is geregeld in een stelsel van Keuringsinstanties en Exameninstellingen waar de ILT het publieke toezicht op heeft.

Wanneer er sprake is van georganiseerde misdaad of er meer opsporingsmiddelen ingezet moeten worden, kan de ILT-IOD opsporingsonderzoeken uitvoeren. Dit gebeurt in overleg met de ILT.

8.3.2 Internationaal

De internationale samenwerking richt zich op Europa. Er zijn verschillende belangrijke partners:

- De Europese Douanekantoren. De Nederlandse Douane krijgt zogeheten RIF (EU risk information form)-meldingen door van andere Europese Douanekantoren die mogelijk wijzen op illegale handel. Deze informatie deelt de Douane met de ILT.
- OLAF, het Europees Bureau voor Fraudebestrijding. OLAF deelt informatie over illegale handel met het land waar de zending naar toe gaat zodat dat land de handhaving kan oppakken.
- NGO's zoals de Environmental Investigation Agency (EIA). EIA doet zelf onderzoek naar illegale stromen en ondersteunt de handhavende instanties met de verkregen informatie. In het rapport "Doors Wide Open" (2019) beschrijft EIA dat de illegale handel zonder al te veel hindernissen kan plaats vinden.
- Brancheorganisatie zoals de European Fluorocarbons Technical Committee (EFCTC). Illegale handel is natuurlijk ook nadelig voor de legale gevestigde handel in deze stoffen. Bedrijfsrecherchebureau Kroll wordt ingehuurd door de EFCTC om illegale handel op te sporen.
- Europol. Sinds 2020 is Europol actief op dit onderwerp en werkt hierbij onder meer samen met lidstaten en OLAF.

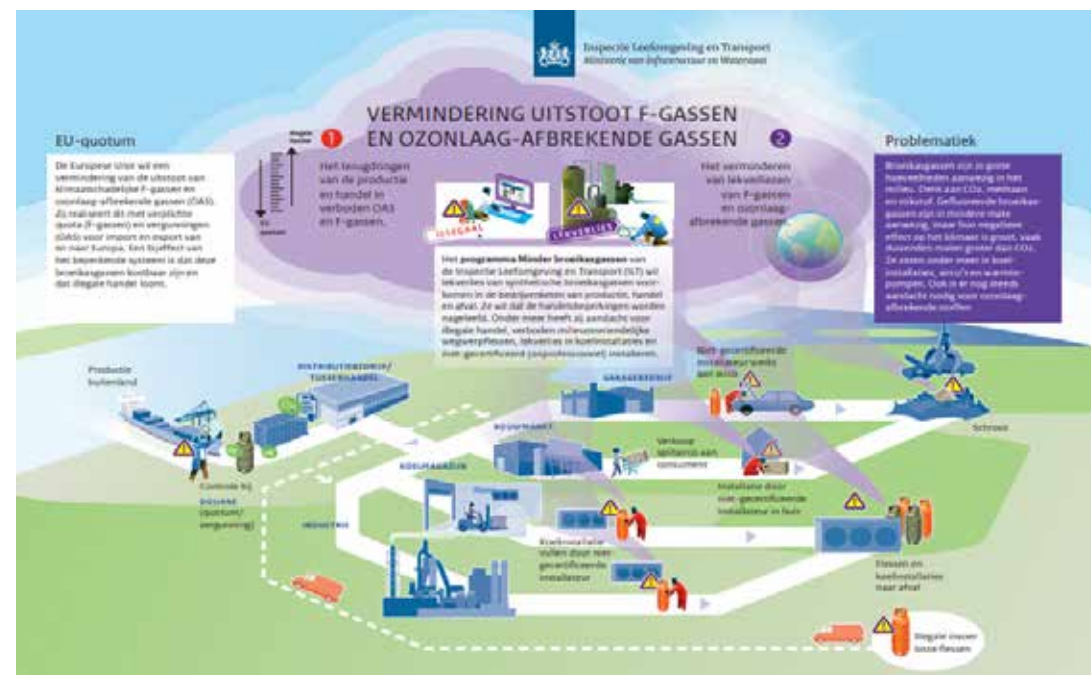
8.3.3 ILT programma 'minder broeikasgassen'

In de periode 2017-2020 stond het toezichtgebied 'uitstoot van ozonlaag-/lucht-/klimatschadelijke stoffen' in de ILT brede Risico Analyse (IBRA) steeds in de top 10. In 2019 is daarom het programma 'minder broeikasgassen' gestart. Dit loopt tot eind 2022. Doel van dit programma is om de uitstoot van ozonlaagafbrekende stoffen (OAS) en gefluoreerde gassen (F-gassen) te verminderen. Binnen het programma ligt de focus op:

- het terugdringen van de illegale handel in OAS en F-gassen
- het verbeteren van de informatiepositie (om zo risicogerichter te kunnen werken)
- het verminderen van lekverliezen van OAS en F-gassen bij oude koelinstallaties

De Infographic in figuur 8.3 geeft het werkterrein weer.

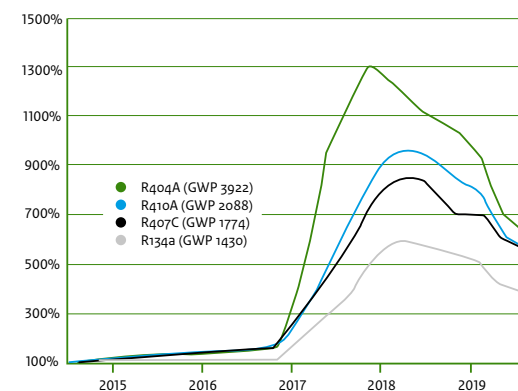
Figuur 8.3 Werkterrein ILT op het gebied van F-gassen en OAS, ILT



8.4 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

De geschetste werking van het illegale circuit is gebaseerd op het huidige intelligence beeld en informatie afkomstig uit verschillende Europese lidstaten. Door het uitblijven van afgeronde (strafrechtelijke-) onderzoeken ontbreekt een representatief beeld.

Figuur 8.4 Gemiddelde verkoopprijzen van de meest gebruikte F-gassen bij servicebedrijven, Öko-recherche.



8.4.1 Opkomst illegale handel

Al snel na het in werking treden van de F-gassenverordening, kwamen in 2016 de eerste signalen naar boven van de handel in op de markt gezette koudemiddelen waarbij de quotumregeling werd omzeild.

Vooruitlopend op de aanscherping van de quota in 2018 steeg de prijs van diverse koudemiddelen halverwege het jaar 2017. De prijzen van diverse koudemiddelen stegen met 600 tot 1300 procent in korte tijd, zie figuur 8.4 (Öko-recherche, 2020). Een prijsstijging werd verwacht door schaarste die ontstond door de reductie van de quota. Door de prijsstijging floreert ook de illegale markt (European Commission, 2020). In het illegale circuit kon in de piektijden voor soms minder dan de helft van de prijs koudemiddel worden aangeschaft.

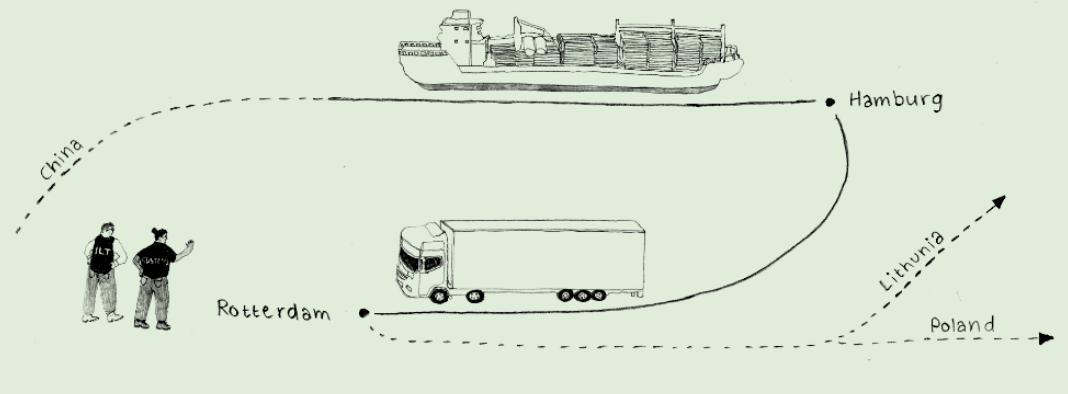
De handel in illegale koudemiddelen loont. Terwijl de reguliere markt te maken kreeg met stijgende prijzen kwamen diverse voorbeelden naar voren waarbij koudemiddelen werden geïmporteerd voor soms minder dan €50,- per cilinder en uiteindelijk verkocht werden aan de eindgebruiker voor €300 euro per cilinder. De prijzen voor koudemiddelen van reguliere partijen lagen soms één keer zo hoog.

239 het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Financiën

Casus illegale import

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) onderschepte in 2020 - in nauwe samenwerking met de douane, Rijkswaterstaat en de Europese Commissie (OLAF) - tijdens een inspectie in de Rotterdamse haven een transport met 1.150 illegale, niet-navulbare cilinders gevuld met koudemiddelen (F-gassen). De lading was verscheept vanuit China en in Hamburg per vrachtwagen verder op transport gezet met de aangegeven bestemming Litouwen. Douaneaangifte vond in Nederland plaats om vervolgens via een Pools transportbedrijf verder te worden vervoerd. De eindbestemming was intussen verlegd naar Polen. Tijdens de inklaring in Nederland heeft de ILT de lading opgehouden, waarna deze op kosten van de Litouwse importeur is afgegeven aan een erkend inzamelaar.

Figuur 8.5 Er worden onconventionele routes gevolgd om toezicht te mijden (schematische weergave van een illegale import en verdere distributie, ILT-IOD)



8.4.2 Illegaal op de markt brengen

Geïmporteerde F-gassen moeten worden aangegeven bij de Douane (inklaring). Om legaal gassen op de markt te mogen zetten moeten de importeurs geregistreerd zijn in het Europese F-gassenportaal en mogen ze hun jaarlijks toegewezen quotum niet overschrijden.

F-gassen bestemd voor de illegale circuit worden op verschillende wijzen op de Europese markt gebracht. Uit nationale informatiebronnen (ILT en Douane), alsmede internationale bronnen (OLAF, EIA en marktpartijen), komen de volgende manieren naar voren hoe koudemiddelen illegaal op de Europese markt worden gebracht:

- F-gassen die via inklaring op de Europese markt zijn gebracht, maar waarbij het toegewezen quotum wordt overschreden. De hoeveelheid op de markt gebrachte stoffen gedurende een jaar moeten voor 31 maart van het daaropvolgende jaar aan de Europese Commissie gerapporteerd worden. Daarnaast is het mogelijk dat partijen

gedurende het jaar quotum van elkaar overnemen. Hierdoor is het niet altijd mogelijk om bij inklaring vast te stellen of er sprake is van overschrijding van het quotum.

- Import via inklaring bij de Douane, waarbij F-gassen onder een andere benaming/codering worden ingevoerd of worden meegevoerd als deklading.
- Via doorvoer status (T1) waarbij de F-gassen nog niet op de Europese markt zijn gebracht. Een dergelijke partij raakt hierna snel uit zicht en wordt dan illegaal op de markt gezet. Tot op heden heeft deze illegale wijze van invoer nog weinig prioriteit bij de toezichthouders.
- Smokkel, waarbij de Douane wordt omzeild.

8.4.3 De keten

Eenmaal binnen de EU worden de illegale F-gassen via verschillende schakels verder verspreid naar de eindgebruiker. Uit casuïstiek blijkt dat in de keten van de illegale handel de volgende rollen te onderscheiden zijn²⁴⁰:

- Producenten: De koudemiddelen worden voornamelijk geproduceerd in China
- Transporteurs: vervoeren de flessen over zee of land in opdracht van de importeur
- Expediteurs: zorgen voor de invoer bij de Douane in opdracht van de importeur
- Importeurs: zijn verantwoordelijk voor het kopen van de gassen in China en illegaal op de markt brengen in de Europese Unie. De import vond voorheen vooral plaats via de oostgrenzen van Oost-Europese landen en Turkije. Maar nu blijken de gassen ook via onder andere Nederland en Duitsland te worden geïmporteerd /op de Europese markt geplaatst. Dit kan via inklaring in Nederland (eerste import) maar ook via T1 (doorvoer).
- Distributeurs: zijn verantwoordelijk voor de verdere verspreiding van de illegaal geïmporteerde koudemiddelen. Het komt voor dat de primaire en secundaire distributeur onderdeel van dezelfde criminele organisatie zijn.
- Verkopers: kopen het product van de distributeurs en verkopen het aan de eindgebruiker of treden op als bemiddelaar. De verkopen gebeuren van deur tot deur of worden online aangeboden op platforms als Marktplaats, Facebook of per e-mail.

Aan de hand van diverse zowel nationale als Europese/internationale casuïstiek is bekend geworden dat de keten door geheel Europa opereert waardoor het mogelijk is dat het strafbare feit (de eerste import) wordt gepleegd in een willekeurig Europees land en de goederen bestemd zijn voor de Nederlandse markt. De criminele organisatie achter de import van F-gassen maakt hierbij gebruik van onconventionele routes om toezicht te mijden.

8.4.4 Een nieuw fenomeen

F-gassen die op de zwarte markt werden verhandeld, werden tot voor kort over het algemeen aangeboden in niet-navulbare cilinders. Dit type was gemakkelijk te onderscheiden. Hierdoor was het in één oogopslag duidelijk dat er sprake was van illegale import, aangezien het al sinds 2007 niet meer is toegestaan om koudemiddelen in niet-navulbare cilinders op de markt te brengen. In 2020 verschoof de illegale markt naar het aanbieden

van F-gassen in ogenschijnlijk navulbare cilinders (zie figuur 8.6). De onlangs aangetroffen cilinders bevatten gebrekkige etikettering waarbij informatie als producent, GWP en UN-nummers ontbreken.

In de afgelopen jaren zijn er door diverse instanties interventies gepleegd om de illegale handel een halt toe te roepen. Brancheorganisaties, zoals het EFCTC, ondersteunen overheden hierin, onder andere door de eindgebruiker te informeren over illegaal koudemiddel. Zij wijzen potentiële gebruikers op financiële-, gezondheids- en veiligheidsrisico's.

Figuur 8.6 Verschuiving van de illegale markt. Links de gemakkelijk herkenbare niet-navulbare cilinder. Rechts het type cilinder dat tegenwoordig wordt aangeboden, ILT-IOD



Eindgebruikers zijn zich mogelijk bewuster geworden van de risico's. Er zijn diverse meldingen gedaan bij ILT door bedrijven aan wie koudemiddel in niet-navulbare cilinders zijn aangeboden. Ook op de zwarte markt werden leveringen met niet-navulbare cilinders retour gezonden. Er zijn echter casussen bekend waarbij het aan de man brengen van het geweigerde koudemiddel in niet-navulbare cilinders werd opgelost door het over te tappen in navulbare cilinders, ofwel het om te katten. Eind 2020 is bijvoorbeeld in Spanje een "omkatfabriek" opgerold.²⁴¹

8.4.5 Omvang illegale handel

De exacte omvang van de illegale handel is niet bekend. Er zijn diverse (markt-)partijen die uiteenlopende schattingen van de illegale import hebben gemaakt. In 2018 en 2019 was het totale beschikbare quotum in de EU 101,2 Mt CO₂-equivalent.

240 Niet openbaar gepubliceerd

241 Geraadpleegd op 3 mei 2021 van: <https://www.koudeenluchtbehandeling.nl/nieuws/spaanse-overheid-rolt-omkat-fabriek-illegaal-koudemiddel-op-102407?vakmedianet-approve-cookies=1>

- Het Duitse Coolektiv stelt dat in 2018 ongeveer 22,5 Mton CO₂-equivalent illegaal in de EU werd geïmporteerd (voornamelijk producten met een hoog aardopwarmingsvermogen zoals R-134a, R-404A en R-410A) (Coolektiv, 2019).²⁴²
- De EFCTC stelt dat in 2019 maximaal 31 Mton CO₂-equivalent illegaal de EU is binngekomen. In 2018 zou dit zelfs 42 miljoen ton CO₂-equivalent geweest (EFCTC, februari 2021).²⁴³
- De EIA schat in dat het in 2018 aantal op de markt gebrachte HFK's 117,5 Mt CO₂-equivalent bedroeg. Dit is ongeveer 16,3 Mt CO₂-equivalent boven het beschikbaar quotum. Dit zou gaan via openlijke smokkel van HFK's, d.w.z. invoer die openlijk via de douane wordt ingeklaard zonder quota. Grensoverschrijdende smokkel, uit het zicht van de Douane, is hier niet in meegenomen (Environmental Investigation Agency, 2019).

Bovenstaande inschattingen komen neer op minimaal 16% tot maximaal 42% illegale handel bovenop de toegestane hoeveelheid HFK's.

Ook het in december 2020 verschenen rapport van de Europese Commissie over de beschikbaarheid van HFK's op de Europese markt vermeldt dat er duidelijk bewijs is voor de illegale import van HFK's. Nationale douaneautoriteiten hebben meerdere illegale importen onderschept en OLAF onderzoekt verschillende mogelijke illegale activiteiten. In de 'briefing paper' van het onderzoeksbureau Ökorecherche van maart 2020, dat mede ten grondslag ligt aan het EU rapport, wordt het bestaan van illegale handel onderkend. Kwantitatieve uitspraken over de omvang worden niet gedaan. Vanwege de lage prijzen in 2019 en toenemende inspanningen vanuit handhaving en strengere straffen, verwachtte men een afname van illegale activiteiten.

8.5 Knelpunten toezicht en handhaving

Er zijn verschillende aspecten die de toezicht en handhaving van de uitfasering van F-gassen bemoeilijken. Hieronder wordt een aantal van deze knelpunten benoemd.

8.5.1 Illegale import

Zoals eerder beschreven is alleen de illegale import zelf (het op de markt brengen binnen de EU) strafbaar gesteld. Als toezicht illegale koudemiddelen tijdens een inspectie tegenkomt of daarvan een melding krijgt, moet men dus altijd terug reageren naar de importeur die het voor het eerst op de EU-markt heeft gebracht. Dit kost veel capaciteit en resultaat is niet verzekerd. Vaak zullen meerdere lidstaten tijd en energie moeten steken in het achterhalen van alle stappen in de distributie tot aan de eerste import. En vaak vindt de illegale invoer in bijvoorbeeld Nederland plaats, maar is de eindbestemming van de koudemiddelen een ander Europees land. Omdat de overtreding in Nederland bij de invoer van illegale koudemiddelen wordt begaan, treedt Nederland handhavend op. Maar de overtreder bevindt zich in het buitenland. Handhaven met Nederlands recht in het buitenland levert een complexe situatie op waarbij het risico aanwezig is dat de Nederlandse Staat voor de kosten van verwerking van de koudemiddelen moet opdraaien en dat deze niet op de overtreder verhaald kunnen worden.

8.5.2 Niet-navulbare cilinders

Sinds 2007 is het verboden koudemiddelen op de markt te brengen in niet-navulbare cilinders. De gassen moeten zich bevinden in navulbare cilinders die technisch geschikt zijn voor navulling. Daarnaast moet er een retoursysteem zijn ingericht op de navulling van de flessen (zie ook paragraaf 8.3). Er wordt door partijen die snelle handel willen maken creatief met de definitie van navulbare cilinders omgegaan. Voor toezicht en handhaving is het in dit soort gevallen soms lastig te bepalen hoe de definitie in de praktijk moet worden toegepast. Dit maakt harmonisatie binnen de EU op dit punt extra lastig maar wel noodzakelijk.

8.5.3 Internationale en grensoverschrijdende thematiek

De F-gassen thematiek kenmerkt zich door zowel het internationale als grensoverschrijdende karakter. Het Kigali amendement en het Montreal protocol zijn internationale overeenkomsten. Er zijn echter wel verschillen in de mondiale 'planning' van de uitfasering.

Daarnaast is de keten internationaal en moeilijk te controleren. Eenmaal binnen de EU passeren illegale F-gassen nog vaak verschillende landsgrenzen. De illegale stromen volgen vaak de weg van de minste weerstand. Deze aspecten maken toezicht en handhaving (waaronder ook opsporing) complex. Daarnaast is de wet- en regelgeving op een aantal punten nog niet toereikend, onder andere doordat verantwoordelijkheden van een groot deel van deze schakels niet duidelijk is benoemd.

8.5.4 Prioriteit en sanctionering binnen de EU

Tussen de lidstaten zijn verschillen in prioritering van de F-gassen problematiek. Vaak is dit terug te zien in de capaciteit die wordt vrijgemaakt. Daarnaast zijn er ook verschillen in sanctionering tussen de EU-lidstaten. De EIA (2018) heeft alle lidstaten gevraagd naar hun inspanningen voor de implementatie en handhaving. Dertien lidstaten reageerden hierop en de antwoorden laten een verscheidenheid aan benaderingen en enkele duidelijke handhavingssuccessen zien. De EIA maakte zich echter zorgen over het ontbreken van strikte straffen en de mate waarin straffen werden opgelegd. Hierdoor zullen illegale handelaren boetes eenvoudigweg meenemen als 'zakelijke kosten'. En zonder oplegging van gelijke evenredige en afschrikkende sancties in alle lidstaten zullen landen met lagere straffen inspanningen van buurlanden ondermijnen.

8.6 Gevolgen

In vele rapporten is de invloed van menselijk handelen door de emissies van broeikasgassen, op het klimaat beschreven. In het recente rapport 'Balans van de samenleving 2020' van het Planbureau voor de Leefomgeving worden de gevolgen opgesomd: een stijging van de gemiddelde temperatuur, afsmeltende ijskappen, zeespiegelstijging en het vaker optreden van extreme weersomstandigheden (hittegolven, droogte, overvloedige regenval). Daarnaast kan verminderende leefbaarheid in

bepaalde gebieden ertoe leiden dat mensen wegtrekken en migratiestromen naar bijvoorbeeld Europa toenemen. Om de klimaatverandering (en de gevolgen hiervan) tegen te gaan, zijn internationale afspraken opgesteld om de uitstoot van broeikasgassen, waaronder F-gassen, te doen afnemen. Door illegale handel met F-gassen worden deze doelstellingen ondermijnd.

Daarnaast kan de illegale handel leiden tot veiligheids- en gezondheidsrisico's omdat de standaarden niet kunnen worden gegarandeerd. Hierdoor kan het risico op bijvoorbeeld branden of vergiftiging toenemen. Verschillende brancheorganisaties waarschuwen gezamenlijk den gebruikers en afnemers hiervoor. Zij wijzen erop dat koudemiddelen onder de gevaarlijke stoffen vallen en voorzichtig moeten worden behandeld, zeker met de toegenomen gebruik van brandbare gassen en gassen onder hoge druk. Koudemiddelen die niet voldoen aan de specificaties van de gasproducenten of niet overeenkomen met de inhoud die staat aangegeven op de cilinders, kunnen een ernstig risico vormen voor de gezondheid en veiligheid van installateurs en gebruikers²⁴⁴. Ook kunnen de prestaties van apparatuur afnemen als er gebruik wordt gemaakt van koudemiddelen die niet aan de specificaties voldoen.

Bovendien lopen de lidstaten door de illegale handel belastinginkomsten mis. En door de illegale handel is er geen sprake van een level playing field voor legale marktpartijen. Dit heeft weer mogelijke gevolgen voor budgetten voor research & development van de noodzakelijke alternatieve koudemiddelen. Ook het overschakelen naar duurzame systemen zou kunnen worden uitgesteld als er nog voldoende illegale F-gassen in de markt beschikbaar blijven.

8.7 Nieuwe ontwikkelingen

Er zijn meerdere partijen (NGO's, marktpartijen maar ook overheden) die verwachten dat de geplande en relatief snelle gefaseerde reductie van F-gassen in 2030 kan leiden tot stijgende prijzen en schaarste binnen de EU. Dit kan er weer toe leiden dat,

242 Geraadpleegd op 3 mei 2021, van <https://www.coolektiv.de/2019/01/18/aktion-politikausschuss-z/>

243 Geraadpleegd op 3 mei 2021, van https://stopillegalcooling.eu/wp-content/uploads/Press-release_Oxera_EN_FINAL-1.pdf

244 Geraadpleegd op 3 mei 2021 van: <https://www.epeeglobal.org/wp-content/uploads/Protect-your-business-Buy-refrigerants-from-safe-sources.pdf>

ondanks dat de legale handel hard bezig F-gassen op de markt te brengen met lagere GWP-waarden, de illegale handel zal groeien.

Een positieve ontwikkeling is dat er verschillende nationale en Europese initiatieven zijn gestart op samenwerking en verbetering van de handhaving om de illegale handel tegen te gaan. De ILT heeft het onderwerp geprioriteerd in het programma Minder Broeikasgassen. Eén van de doelstellingen is om in de toekomst nog meer informatie gestuurd- en risicogericht te gaan selecteren. Daarnaast is het voornemen van de ILT om een Advisory Committee op te richten. In deze committee kunnen EU toezichts- en handhavingsinstanties op uitvoeringsniveau met elkaar afstemmen en informatie en best practices met elkaar delen.

Ook OLAF en Europol zijn actief op dit onderwerp. En er zijn verschillende samenwerkingsinitiatieven ontstaan. Douanediensdiensten werken samen in een projectgroep en in 2021 loopt een Europol EMPACT project ('operational action') op F-gassen. Dit laatste project wordt geleid door de ILT-IOD. Bij verschillende van deze initiatieven wordt gezocht naar samenwerking met marktpartijen en NGO's, die zelf ook erg actief zijn op dit onderwerp.

Daarnaast vindt op dit moment het herzieningsproces van de F-gassenverordening plaats²⁴⁵ met als doel deze te verbeteren. In dit proces kunnen betrokken partijen (publiek en privaat) hun zienswijze geven of reageren op voorstellen van de Europese Commissie. Eind 2021 wordt een voorstel van de Commissie verwacht. Ook nationaal is een wijziging op komst van het Besluit gefluoreerde broeikasgassen en ozonlaagafbrekende stoffen. Men wil hiermee de handhaafbaarheid van het nakomen van verplichtingen uit de F-gassenverordening verbeteren.

En vanaf 16 juli 2021 is de nieuwe Verordening 2019/1020 van kracht.

De EU wil hiermee de werking van het beginsel van vrij verkeer van goederen te verbeteren door het markttoezicht van producten die

onder de EU-harmonisatiewetgeving vallen, te versterken. De F-gassenverordening valt ook onder de harmonisatiewetgeving.

De verordening biedt markttoezichtautoriteiten verschillende mogelijkheden om dit te bereiken. Eén ervan is de bevoegdheid om, ook onder valse identiteit, productmonsters te verkrijgen om de monsters te inspecteren en te ontleden met als doel non-conformiteit op te sporen en bewijsmateriaal te verkrijgen.

8.8 Conclusies en aanbevelingen

Europa heeft ambitieuze doelstellingen om de F-gas emissies in 2030 terug te brengen met tweederde ten opzichte van 2014. De uitfasering van de HFK's is hier een belangrijke onderdeel van. In 2030 moet de hoeveelheid HFK's dat op de EU markt wordt gebracht naar het niveau van 21% zijn gebracht ten opzichte van de situatie op 1 januari 2015. Europa loopt daarmee wat betreft wetgeving en doelen voorop op andere delen van de wereld.

De uitfasering loopt via de zogenaamde F-gassen verordening waarbij gebruik wordt gemaakt van een quotumsysteem voor producenten en importeurs en verplichte registratie van quotumhouders. De illegale handel in F-gassen kenmerkt zich door omzeiling van de quotumregeling. De F-gassen verordening richt zich in belangrijke mate op de productie en de import en kent weinig verboden (restricties) voor de verdere distributie en gebruik van bijvoorbeeld illegaal op de EU-markt (zonder quotum/registratie) gebrachte F-gassen. Dit bemoeilijkt effectieve handhaving en vereist goede nationale en internationale samenwerking tussen de verschillende betrokken autoriteiten (douane, F-gasautoriteiten, opsporingsautoriteiten, nationale en lokale inspectiediensten).

Op dit moment zijn er sterke aanwijzingen dat de illegale handel van F-gassen in de EU minimaal 16% van de totale F-gassenhandel beslaat. Het betreft met name handel in HFK's met een hoog GWP. Andere schattingen, oplopend tot 42%, geven een nog negatiever beeld.

In 2021 is het toegestane percentage op de EU markt af te zetten HFK's afgenomen van 63% naar 45% en in 2024 zal opnieuw een reductie naar 31% plaatsvinden. Het is nog de vraag of het aanbod van (betaalbare) alternatieven dit kan compenseren. Hierdoor kunnen de prijzen van de legale F-gassen stijgen en zal illegale handel nog meer kunnen toenemen. Hiermee wordt de bijdrage van de F-gassenreductie aan de vermindering van de opwarming van de aarde nog meer ondermijnd. Daarnaast zijn er veiligheidsaspecten verbonden aan de illegale handel en wordt de legale handel een level playing field ontnomen.

De problematiek kent verschillende internationale en grensoverschrijdende aspecten die de aanpak van de illegale import en handel bemoeilijken. Er zijn mondiale verdragen met verschillen in timing van uitfasering. De productie vindt plaats in met name China. Turkije is een veel gebruikt doorvoerland voor illegale importen in de EU. Ook via de oostgrens van de EU en de grote havens (bv Rotterdam/Hamburg) vindt de illegale import plaats. Binnen Europa passeren F-gassen veelal verschillende landsgrenzen voordat ze formeel op de Europese markt worden geïmporteerd en vervolgens op de plaats van bestemming komen. Zolang er geen formele import (Douane inkleding) heeft plaatsgevonden kan er niet worden ingegrepen bij enig vermoeden van illegale import. De netwerken achter de illegale import maken hier dankbaar gebruik van.

Op dit moment heeft de handhaving en opsporing, zowel in Nederland als in Europa, nog geen duidelijk en volledig beeld van de illegale markt. Er is een voorlopig beeld van de illegale keten, bepaalde MO's en routes. Dit is gefragmenteerd en onvolledig en zicht op de (belangrijkste) spelers ontbreekt. Bovendien wordt er nog onvoldoende samengewerkt binnen Europa. En ook binnen de lidstaten is er verbetering mogelijk in de samenwerking tussen de verschillende betrokken diensten. Recent is er wel veel meer aandacht gekomen voor het onderwerp. Zowel binnen Nederland als binnen de EU zijn er verschillende initiatieven om gezamenlijk toezicht en handhaving te verbeteren. De branche en NGO's fungeren hierbij geregeld als aanjagers.

8.8.1 Aanbevelingen

Op basis van wat er in de voorgaande paragrafen is besproken kunnen de volgende aanbevelingen worden gegeven:

- Prioriteren van het onderwerp binnen de verschillende handhavende instanties
- Voortzetten en verbeteren onderlinge samenwerking nationaal en Europees, met bijvoorbeeld OLAF in een coördinerende rol, waarbij opvolging van signalen een uitgangspunt moet zijn
- Afschrikwekkender en op gelijke wijze sanctioneren binnen de EU
- Beter vastleggen, verzamelen, analyseren en delen van gegevens over de illegale markt en spelers vanuit de handhaving, op Europees niveau (routes, MO's, High Value Targets etc)
- Uitlopen van voor de handhaving onzichtbare delen van de keten door de opsporing
- Kennisverbetering binnen handhavende instanties in Europa en uitwisseling van best practices en nieuwe ontwikkelingen

Literatuur

- Environmental Investigation Agency. (2016). *EU F-gassenverordening handboek: voorop lopen op Europa's HFK-phase-down*.
- Environmental Investigation Agency. (2019). *Doors wide open, Europe's flourishing illegal trade in hydrofluorocarbons (HFC's)*. London: EIA UK.
- European Commission. (2020). *REPORT FROM THE COMMISSION on the availability of hydrofluorocarbons on the Union Market*. Brussels: European Commission.
- European Environment Agency. (2015). *Fluorinated greenhouse gases 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Öko-recherche. (2020). *Briefing paper: HFC availability on the EU market*.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2020). *Balans van de Leefomgeving 2020. Burger in zicht, overheid aan zet*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag: Uitgeverij PBL.

245 Geraadpleegd op 3 mei 2021 van: [EU legislation to control F-gases | Climate Action \(europa.eu\)](https://climate.ec.europa.eu/en/eu-legislation-to-control-f-gases)

9

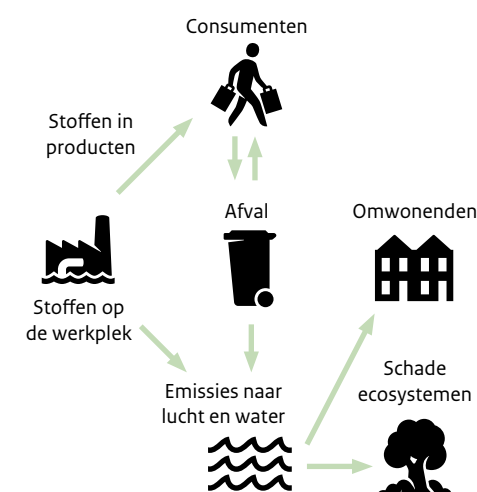
9 Zeer zorgwekkende stoffen; is het criminelen ook een zorg?

Drs. R.A.W. Poelman²⁴⁶

De samenleving wordt regelmatig opgeschrikt door berichten over chemische stoffen die wijd verspreid zijn in de leefomgeving. Incidenten met deze stoffen leiden tot onrust bij burgers en ze veroorzaken ook substantiële maatschappelijke schade. Mensen en ecosystemen worden langs verschillende routes aan chemische stoffen blootgesteld – zie figuur 9.1 – waarbij illegale praktijken in het spel kunnen zijn. Over een specifieke groep chemische stoffen maakt de Nederlandse overheid zich extra zorgen, bijvoorbeeld of ze kanker kunnen veroorzaken, de voorplanting beïnvloeden of dat ze in het milieu niet of nauwelijks worden afgebroken. In het Engels worden deze: substances of very high concern (SVHC) genoemd. Een decennium geleden was deze term relatief onbekend. Tegenwoordig wordt de inmiddels bekendere term Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) gehanteerd. Stoffen als asbest, lood, benzeen, sommige PFAS en GenX-stoffen zijn voorbeelden van zeer zorgwekkende stoffen. Het mogelijk grote effect hiervan voor de mens en de leefomgeving is vaak pas op de langere termijn waarneembaar.

Figuur 9.1 (Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, 2020)

Blootstelling aan stoffen via drie hoofdroutes: het milieu, via producten en op de werkplek



In dit hoofdstuk ligt de focus bij de ZZS. Deze vormen een specifieke aandachtsgroep binnen de vrijwel oneindig grote hoeveelheid chemische stoffen die gevaarlijk kunnen zijn. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de in dit hoofdstuk geschetste problematiek zich niet afbakt bij ZZS. Het is van toepassing bij gevaarlijke chemische stoffen in het algemeen en is vanuit het oogpunt van milieucriminaliteit nog relatief onbekend terrein.

246 Met dank aan de ILT-afdeling Keten Gevaarlijke Stoffen en Organismen

9.1 Beschrijving van de context en omvang

Meer dan 100.000 bedrijven in Nederland werken met gevaarlijke stoffen. Dit gaat doorgaans goed en de veiligheid van de chemische industrie in Nederland is van een hoog niveau. Echter, aan deze sector kleven ook gevaren. Deze lopen uiteen van acute ongelukken of emissies tot aantasting van de gezondheid en het ecosysteem. PFAS is een groep van ca. 4000 chemische stoffen die gebruikt worden om producten water-, vuil-, stof- of vetafstotend te maken. Denk aan een pan met een anti-aanbaklaag, waterafstotende regenjas of het schuim in een brandblusser. Voorbeelden van PFAS zijn PFOA: perfluoro octanoic acid (perfluorooctaanzuur), PFOS: perfluorooctaansulfonaten (perfluorooctaansulfonzuur) en zogeheten GenX-stoffen. Deze laatste worden toegepast bij een technologie voor het produceren van fluorhoudende kunststoffen. Die worden gebruikt voor het vervaardigen van anti-aanbaklagen in pannen en voor hittebestendige coatings in verpakkingen. De stoffen die bij GenX gebruikt worden zijn net als PFOA niet of nauwelijks afbreekbaar in het milieu (persistent) en de stoffen zijn schadelijk (toxisch). De Nederlandse overheid heeft de ambitie uitgesproken dat onze chemische industrie in 2030 de veiligste van de wereld moet zijn²⁴⁷. Om deze ambitie te realiseren is er nog een lange weg te gaan. Op 26 april 2021 startte de Onderzoeksraad voor Veiligheid een onderzoek naar de wijze waarop burgers in Nederland worden beschermd tegen de risico's van soms jarenlange schadelijke industriële uitstoot en lozingen²⁴⁸.

“De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) veegt de vloer aan met een rapport over het gif van Tata Steel. In het rapport geeft het staalbedrijf aan welke gifstoffen er op het terrein aanwezig zijn en de lucht in gaan. Dat is een wettelijke verplichting, maar ILT vindt het rapport volstrekt onvoldoende. Rijksinspectiedienst ILT heeft aan Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied een brief gestuurd waarin een groot aantal

tekortkomingen in de zogeheten ZZS-inventarisatie wordt opgesomd. ZZS staat voor ‘zeer zorgwekkende stoffen’, zoals gifstoffen die kanker kunnen veroorzaken of de voortplanting belemmeren. De Omgevingsdienst verstrekt de vergunningen voor het bedrijf en ziet toe op naleving.”

(Noordhollands Dagblad, 2021)

Er zijn signalen dat de verspreiding van chemische stoffen in de leefomgeving in de toekomst verder zal toenemen (Rli, 2020). Veel daarvan zijn alom vertegenwoordigd in de wereld om ons heen vanwege hun continue (soms illegale) gebruik. Gewasbeschermingsmiddelen en biociden, plastics, industriële chemicaliën en farmaceutica zijn terug te vinden in de natuur en onze voedselketen. En dat heeft nadelige gevolgen. Deze chemicaliën kunnen ongewenste bijeffecten hebben en ziektes veroorzaken.

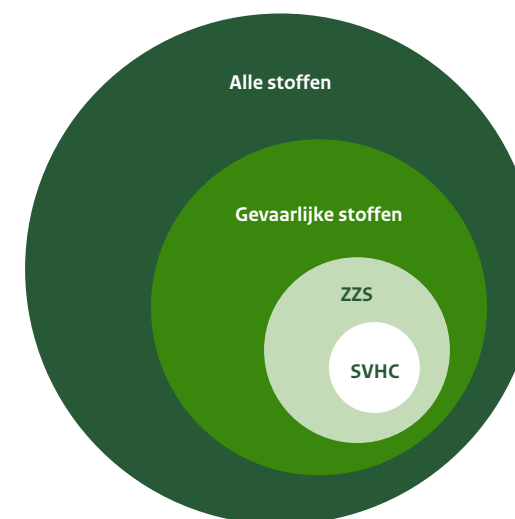
“Al 5 miljoen meldingen van ZZS in producten

In minder dan een week heeft ECHA al meer dan 5 miljoen meldingen ontvangen van zorgwekkende chemicaliën in producten. Sinds 5 januari 2021 zijn Europese bedrijven verplicht om data over zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in hun producten aan te leveren bij het Europees Chemicaliën Agentschap (ECHA). De gegevens worden gebruikt voor het aanleggen van de zogeheten SCIP-database met informatie over het gebruik van ZZS in producten. De plicht geldt voor producten die op de EU-markt worden gebracht. De grotere transparantie moet het voor afvalverwerkers eenvoudiger maken om te weten hoe ze een product kunnen recyclen. Ook kunnen consumenten zo een beter geïnformeerde keuze maken voor een product.”

(Afval Online, 2021)

Het begrip ‘zeer zorgwekkende stof’ is overgekomen vanuit de REACH (Registration, Evaluation, Authorization and restriction of Chemicals)-verordening; zie verder onder 9.6.2. In deze verordening wordt gesproken over SVHC (substances of very high concern). Dit zijn stoffen die door Europa of lidstaten als dermate risicovol worden beschouwd, dat deze niet op de Europese markt gebracht zouden mogen worden. Hoewel ‘zeer zorgwekkende stoffen’ (ZZS) een vertaling is van ‘substances of very high concern’ (SVHC) zijn beide categorieën niet gelijk. ZZS maken onderdeel uit van de groep gevaarlijke stoffen, die bijvoorbeeld ook brandbaar, explosief of giftig kunnen zijn. Alle SVHC vallen onder het ZZS-beleid. Alle stoffen die voldoen aan de criteria van REACH artikel 57 zijn aangemerkt als ZZS (maar hoeven niet SVHC te zijn). De groep van ZZS is dus groter dan de groep van SVHC.

Figuur 9.2 (RIVM, Identificatie Zeer Zorgwekkende Stoffen, 2021)



Per 29 maart 2021 staan er op de RIVM-lijst in totaal 1656 ZZS vermeld²⁴⁹. Het RIVM heeft als streven om de ZZS lijst minimaal twee keer per jaar te voorzien van een update. Op grond van specifieke criteria is te bepalen of een gevaarlijk stof wordt beschouwd als ZZS. Dit betreft stoffen met één of meer van de volgende eigenschappen, zoals vastgelegd in de criteria van REACH artikel 57:

- kankerverwekkend (C carcinogeen)
- mutageen (M mutageen)
- giftig voor de voortplanting (R reproductie toxisch)
- persistent, bioaccumulerend en giftig (PBT Persistent, Bioaccumulerend én Toxisch)
- zeer persistent en zeer bioaccumulerend (vPvB very Persistent and very Bioaccumulative)
- soortgelijke zorg (zoals hormoonverstorende stoffen)

Biociden

Biociden bevatten werkzame stoffen tegen schadelijke organismen. Daarom brengt het gebruik naast voordelen ook risico's met zich mee voor volksgezondheid en milieu. Biociden kunnen werkzame stoffen bevatten die in aanmerking komen voor vervanging (art. 10 Biocidenverordening (EU) 528/2012). Deze stoffen heten “Candidates for Substitution” (CfS) en kunnen ook ZZS zijn. Op de website van het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) kan worden opgezocht of een stof is aangemerkt als CfS (ECHA, 2021). De stoffen die voldoen aan de zogenoemde uitsluitingscriteria (art. 5 Biocidenverordening) vallen onder de CfS.

Samengevat zijn deze uitsluitingscriteria:

- stoffen in de CLP Verordening (EG) 1272/2008 geclassificeerd als C, M, of R categorie 1A of 1B;
- stoffen met hormoonverstorende eigenschappen;
- stoffen die aan de POP criteria voldoen;
- stoffen die potentieel voor transport over lange afstand hebben
- PBT of vPvB zijn;
- stoffen die na beoordeling onaanvaardbare risico's voor het milieu opleveren.

247 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/09/24/nederlandse-chemische-industrie-moet-de-veiligste-ter-wereld-worden>

248 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/18693/risico%E2%80%99s-ggs-omwonenden-door-uitstoot-industrie>

249 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://rvszoekstelsysteem.rivm.nl/ZZSlijst/TotaleLijst>

Potentiële ZZS

Potentiële ZZS zijn stoffen die (nog) niet als ZZS ingedeeld zijn, waardoor de bij ZZS behorende verplichtingen niet van toepassing zijn. Met behulp van de lijst potentiële ZZS (RIVM, 2021) kan het bevoegd gezag gericht kijken of een dergelijke eis voor de stof bij het bedrijf opportuun is en kan zij er haar voordeel mee doen bij het invulling geven aan de zorgplicht. Deze houdt - vrij vertaald - in dat een bedrijf alle negatieve gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk moet voorkomen of anders beperken. De zorgplicht geldt voor alle 'gebruikelijke' milieuaspecten.

Overige gevaarlijke chemische stoffen

Naast de (potentiele) ZZS zijn er nog veel meer gevaarlijke chemische stoffen, mengsels en producten zoals gewasbeschermingsmiddelen, biociden, plastics en industriële chemicaliën terug te vinden in de natuur en onze voedselketen. Deze stoffen zijn ook zorgwekkend en hebben ook grote nadelige gevolgen, waarbij de bijbehorende gevaren uiteenlopen van acute ongelukken of emissies tot aantasting van de gezondheid en het ecosysteem. Een voorbeeld hierbij is de Fipronil-affaire van juli 2017, waar bij een groot aantal pluimveebedrijven bloedluis bij kippen werd bestreden met een illegale biocide waardoor deze voor de mens schadelijke stof in eieren werd gevonden. Miljoenen eieren moesten worden vernietigd en ruim honderd bedrijven gingen op slot. De twee hoofdverdachten kregen een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar en een voorwaardelijke boete van elk € 25.000,-- (de Rechtspraak, 2021).

9.2 Beschrijving van de keten

De productie-, distributie-, eindgebruikers- en vervoerketen van (milieu)gevaarlijke stoffen vormt al sinds jaar en dag een belangrijk segment in onze economie, infrastructuur en leefomgeving. De chemische sector in Nederland is qua omzet de vierde van Europa en de tiende wereldwijd. Deze voor de Nederlandse economie essentiële sector is met 46.000 werknemers en €62 miljard omzet per jaar goed voor 13,3% van de productie en 18,5 % van de export²⁵⁰. Vrijwel alle bedrijven

hebben direct of indirect te maken met chemische stoffen. Uit de praktijk blijkt dat steeds weer nieuwe stoffen of combinaties van stoffen worden gevonden, in productie genomen, verhandeld en toegepast die minstens zo gevaarlijk kunnen zijn. In relatie tot chemische stoffen, mengsels en voorwerpen zijn meerdere toezichthouders op nationaal (rijks-) en decentraal (provinciaal- en gemeentelijk-) niveau betrokken. Het permanent delen van toezichtsinformatie per inrichting tussen alle betrokken instanties is een noodzakelijke voorwaarde voor het opbouwen van een adequate informatiepositie en daarmee voor een effectieve en efficiënte uitoefening van toezicht en handhaving en samenwerking tussen de bestuurs- en strafrechtketen. Dit betekent dat het niet combineren van informatie door de meerdere toezichthouders het vormen van een overall beeld in de weg staat; hetgeen een risico is; zie ook paragraaf 9.4.

9.3 Relevante wet- en regelgeving en beleid

Om mens en milieu te beschermen tegen de risico's van chemische stoffen, waar de groep van ZZS een onderdeel van is, is er uitgebreide en complexe wet- en regelgeving op dit gebied van toepassing. Het voert te ver om deze wet- en regelgeving hier nader inhoudelijk te behandelen. Een aantal hiervan komt met context terug in de hierna volgende paragrafen. Ter oriëntatie volgt hier een opsomming.

Wetgeving:

Door de Verenigde Naties

- zeevaart: IMCO (International Maritime Consultation Organisation)
- luchtvaart: ICAO (International Civil Aviation Organisation) en IATA (International Air Transport Organisation)

Door de Europese Unie

- registratie, autorisatie en restrictie en beoordeling voor chemische stoffen: REACH-verordening
- autorisatie en beoordeling van biociden: Biocidenverordening

- rechtskader aan persistente organische verontreinigende stoffen: POP-verordening
- rechtskader voor in- en uitvoer van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen: PIC- verordening
- kwikverordening
- voorkoming en beperking van de emissie van chemische stoffen in de lucht, het water en de bodem door industriële activiteiten: Richtlijn industriële Emissies (RIE-richtlijn)
- water beschermen tegen chemische stoffen: Kaderrichtlijn Water

Voor het wegvervoer:

- CMR (Contrat de Transport International de marchandise par la Route);
- ADR (Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route: Internationale; overeenkomst betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg)

Voor het spoor:

- RID (Internationaal Reglement betreffende het vervoer over het spoor van gevaarlijke stoffen)

Voor de binnenvaart:

- ADN (Europese Overeenkomst betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen per binnenvaartuig)
- ADN R (Reglement voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de Rijn)

NATIONALE WETGEVING

- Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)
- WVG (Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen)
- Wgb (Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden)
- WVMC (Wet voorkoming misbruik chemicaliën)
- Wet milieubeheer (Hierin zijn REACH/CLP/POP/PIC/kwik verordening strafbaar gesteld)

De WVG is uitgewerkt in:

- BVGS (Besluit Vervoer Gevaarlijke stoffen);
- VLG (Regeling Vervoer over Land van Gevaarlijke stoffen);
- VSG (Vervoer over Spoor van Gevaarlijke stoffen);

- VBG (Vervoer over Binnenwateren van Gevaarlijke stoffen)
- Wgb is uitgewerkt in het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden

EU-BELEID

EU-strategie voor chemische stoffen voor een duurzamer en gifvrij milieu

Met deze strategie²⁵¹ willen de EU en de lidstaten:

- innovatie steunen zodat veiligere producten ontstaan;
- giftige stoffen verbieden tenzij ze onmisbaar zijn en er geen alternatief bestaat, met aandacht voor de bescherming van de mens;
- de blootstelling verminderen aan stoffen die schadelijk zijn voor het hormonaal stelsel, en aan de toxische combinatie effecten;
- de wetgeving verbeteren en de risicobeoordeling vereenvoudigen;
- het voorbeeld geven voor een gifvrije planeet.

“De Europese Commissie zal het actieterrein van het Europees Bureau voor fraudebestrijding aangaande coördinatie en onderzoek verruimen om het verkeer van illegale chemische producten in de EU aan te pakken. Ook de lidstaten worden ondersteund bij het prioriteren van geïntegreerde handhaving door middel van controles die tegelijk betrekking hebben op verschillende wetgevingen.”

NATIONAAL BELEID

In 2011 heeft het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu het beleid voor prioritair stoffen herzien. Deze stoffen, sindsdien aangeduid als ZZS, worden door de overheid met voorrang aangepakt, omdat ze gevaarlijk kunnen zijn voor mens en milieu. Het Nederlandse ZZS-beleid is erop gericht om ZZS zoveel mogelijk te weren uit de leefomgeving. Daarbij zijn drie sporen te onderscheiden: substitutie (alternatief) van de ZZS in het productieproces, oftewel de bronpak, en, als substitutie niet mogelijk is, het zo veel mogelijk terugdringen van emissie. Het derde spoor is het verbieden van stoffen via de EU-regelgeving. Voor Nederland geldt dat het bevoegd gezag voor ZZS extra maatregelen kan opleggen om emissies te minimaliseren, de zogenaamde

250 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://www.vnci.nl/over-de-chemie>

251 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://europadecentraal.nl/strategie-voor-duurzame-chemische-stoffen-voor-een-gifvrij-milieu/>

BBT (Best Beschikbare Techniek)-maatregelen. In Nederland zijn de stoffen uit (onder andere) de hiervoor genoemde REACH-verordening, de POP-verordening, de RIE-Richtlijn, de Kader Richtlijn Water en de Richtlijn Prioritaire Stoffen gebundeld tot één Zeer Zorgwekkende Stoffenlijst. Deze is vastgelegd in de Wet Milieubeheer. Daarnaast heeft Nederland de stoffen uit Kaderrichtlijn Water aangevuld met stoffen die in Nederlandse wateren een potentieel risico vormen.

Doorwerking Europees beleid

Het Europese beleid en de regelgeving op het gebied van (zeer) zorgwekkende stoffen heeft invloed op het beleid van provincies, waterschappen, gemeenten en ook drinkwaterbedrijven. Voor waterschappen en de ILT zijn de regels bijvoorbeeld van belang aangezien zij zorg dragen voor de kwaliteit van het water in Nederland en de daarbij horende chemische toestand van het water. Waterschappen moeten voorkomen dat deze stoffen in het oppervlaktewater terecht komen en geven invulling aan grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn- en Maas-commissie zodat de kwaliteit van het rivierwater dat ons land bereikt verbetert. Maar ook provincies en gemeenten moeten rekening houden met dit beleid aangezien zij toezien op de naleving van milieuwetten op het gebied van onder andere lucht, bodem en water. De chemische Stoffen uit de ZZS-lijst hebben dan ook gevolgen voor het verstrekken van vergunningen. Dit geldt bijvoorbeeld voor bedrijven die chemische stoffen uitstoten of lozen, zoals industriële bedrijven en veehouderijen. Het bevoegd gezag moet bij een aanvraag voor een vergunning nagaan of de stoffen waar een bedrijf mee in aanraking komt voldoen aan de criteria en eisen die aan ZZS worden gesteld. Daarnaast moet bevoegd gezag ook toezicht houden op bedrijven die ZZS uitstoten. Het werkt ook door in de toekomststrategie van bedrijven. De aandacht voor een stof en de voorbereidingen opstarten om een stof te nomineren voor plaatsing op de SVHC lijst, zoals PFAS, grijpen fabrikanten en gebruikers (gevestigd zowel binnen als buiten de EU) aan om actief op zoek te gaan naar substitutie om de stof uit te faseren in het eigen proces of product.

ZZS in Circulaire economie

Nederland heeft de ambitie om in 2050 circulair te zijn, een maatschappelijke opgave die ook bij overheden de nodige nieuwe en/of andere kennis vergt; zie ook paragraaf 2.3. Bevoegd gezag en vergunningverleners beoordelen de initiatieven die in het kader van Circulaire Economie (CE) gedaan worden. Hiervoor hebben zij vaak specialistische kennis nodig, zoals over ZZS of om de bijdrage aan duurzaamheid te bepalen. Een onderdeel van de circulaire economie is de zogeheten maakindustrie. De maakindustrie verwerkt grondstoffen en materialen tot halffabricaten en producten. In een circulaire economie worden producten en materialen opnieuw in omloop gebracht, inclusief de daarin aanwezige ZZS. Hiervoor is het cruciaal om in de gehele keten toegang te hebben tot informatie over de (veiligheid van) aanwezige stoffen, inclusief ZZS.

Green Deal

De Europese Commissie wil burgers beter beschermen tegen gevaarlijke chemische stoffen; zie ook paragraaf 2.3. Een van de doelen van de Green Deal is het beëindigen van verontreiniging van de lucht, het water en de bodem door middel van het 'Zero Pollution' actieplan. Zo wil de commissie maatregelen voorstellen om vervuiling door microplastics en medicijnresten aan te pakken. In de eerdergenoemde strategie voor duurzame chemische stoffen heeft de Commissie aangekondigd dat ze hormoonverstorende stoffen; persistente, mobiele en toxische; en zeer persistente en zeer mobiele stoffen wil opnemen in de categorie zeer zorgwekkende stoffen.

Relatie met arbeidsomstandigheden

Tussen REACH, CLP, biociden en Arboretgeving binnen bedrijven is sprake van een sterke relatie. Een belangrijk onderdeel van REACH is immers de kennis over de gevaarseigenschappen van stoffen en de beheersing van de risico's, en de communicatie daarover in de keten. Zowel voor gevaarlijke stoffen en mengsels als voor biociden geldt de verplichting van het doorgeven van informatie in de keten door middel van een actueel Veiligheidsinformatieblad (VIB) en een juiste indeling en etikettering volgens de CLP. Zonder deze informatie is het vrijwel onmogelijk een goed arborebeleid op het gebied van gevaarlijke stoffen te voeren. Wanneer een chemische veiligheidsbeoordeling volgens REACH niet vereist is, is men op grond van de Arboretgeving toch verplicht

om maatregelen vast te stellen aan de hand van een eigen risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Op deze wijze grijpen REACH en de Arboretgeving op elkaar in. Er zijn echter ook belangrijke verschillen tussen REACH en de Arboretgeving. Eén van de meest in het oog springende verschillen is dat binnen REACH sommige stoffen zijn uitgezonderd van bepaalde verplichtingen. Het Arboretbesluit daarentegen bepaalt dat de blootstelling aan alle gevaarlijke stoffen afdoende beheerst dient te worden. Houtstof lijkt wellicht onschuldig doordat het een natuurlijk product is. Bij bepaalde bewerkingen van hout kan echter een dusdanige hoeveelheid houtstof vrijkomen dat werknemers kans lopen op gezondheidsschade. Bovendien kan houtstof kankerverwekkend zijn. De blootstelling aan houtstof moet daarom beoordeeld worden als onderdeel van de RI&E. Beroepsmatige blootstelling aan gevaarlijke stoffen draagt voor circa 5% bij aan de totale ziektelast in Nederland. Jaarlijks sterven alleen al aan de gevolgen van deze blootstelling tijdens hun werk, circa 4000 (oud-) werknemers en wordt een veelvoud ziek²⁵².

9.4 Vergunningverlening-, toezicht -en handhaving

Bij het beheersen van emissies van ZZS speelt het bevoegd gezag dat omgevingsvergunningen aan bedrijven verleent en hier toezicht op houdt (provincies, Omgevingsdiensten, gemeenten, waterschappen, Rijkswaterstaat) een sleutelrol. De Commissie Van Aartsen concludeert onder meer dat milieucriminaliteit onvoldoende wordt aangepakt in samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht; zie ook paragraaf 2.2.5. Dit leidt ertoe dat zich nog steeds vermijdbare milieuproblemen voordoen, die uitmonden in gezondheidsschade, economische schade en bestuurlijke schade. De beperkte capaciteit in relatie tot deze problematiek verdient aandacht om 'het net te sluiten' om bedrijven die zich niet aan de wet willen houden. Om goede vergunningen te kunnen maken, adequaat toezicht te kunnen uitoefenen en een evenwichtige relatie te kunnen onderhouden met het bestuurlijk bevoegd gezag is het nodig om te werken aan een organisatiecultuur waarbij deskundigen elkaar versterken en uitdagen,

ook over regiogrenzen heen. Gedeelde informatie is noodzakelijk om die samenwerking te faciliteren. Als meer wordt samengewerkt en ervaringen worden gedeeld, leidt dit tot meer deskundigheid en daarmee tot verbetering van de kwaliteit van en consistentie in de uitvoering van VTH-taken. Risico-, informatiegestuurde en meer op maatschappelijke impact gerichte opsporingsonderzoeken en inzet van een juiste mix van de verschillende instrumenten (bestuursrecht, strafrecht, communicatie etc.) leiden tot een maximaal effect en impact van het werk. Tot slot is voor een goede samenhang tussen de bestuurs- en strafrechtketen essentieel dat het strafrecht kan voortbouwen op bestuurlijke signalen. Ook hiervoor is het systematisch verwerken en analyseren van informatie dus cruciaal. In Nederland zijn de vergunningverlening-, toezicht -en handhavingstaken ten aanzien van chemische stoffen verdeeld over verschillende diensten. Ter oriëntatie volgt hier een opsomming:

- Bedrijven die (potentiële) ZZS uitstoten of lozen, hebben een vergunning nodig. Deze wordt verleend door Rijkswaterstaat, de provincie of het waterschap.
- Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu is de kern van het werk van de 29 Omgevingsdiensten, die deze taken uitvoeren in opdracht van hun gemeenten en provincies.
- De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet toe op de risico's van de productie, de handel en het omgaan met chemische stoffen, in goede samenwerking met andere rijksinspecties en andere uitvoeringsorganisaties. Het toezicht veld kenmerkt zich door een ketenbenadering waarbij de ILT met name een rol speelt in het begin van de keten, zijnde registratie, toelating, en juiste informatievoorziening (onder andere etikettering en reclame) voor professionele gebruikers. En daarnaast autorisatie en restrictie. Voor biociden geldt dat de ILT ook toezicht houdt op de professionele vakbekwame gebruikers (bijvoorbeeld bij gassing en de dierplaagbestrijding in het algemeen). Voor de ILT geldt ook dat het toezicht breder is dan alleen het toezicht op toegelaten stoffen. Ook de import, de handel en het gebruik van niet toegelaten stoffen zijn onderwerp van het toezicht door de ILT.

252 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2020/6/preventie-van-beroeps-ziekten-door-meer-zicht-op-blootstelling/>

Binnen het huidige stoffen toezicht richt de ILT zich vooral op mogelijkheden om verantwoord en veilig om te gaan met chemische stoffen, en tracht de ILT te bevorderen dat gevaarlijke (zeer zorgwekkende) stoffen worden vervangen door veilige stoffen. (binnen nationale kaders en een link met REACH).

- De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA): houdt toezicht op producenten, importeurs en handelaren van chemische stoffen, mengsels en voorwerpen voor consumenten.
- De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW): houdt toezicht op de professionele gebruikers van chemische stoffen en mengsels, zoals schildersbedrijven en metaalbedrijven.
- Staattoezicht op de Mijnen (SodM): houdt toezicht op de mijnbedrijven.
- De Douane: levert informatie aan over import en export van bepaalde stoffen, en verricht inspecties op EU-importen van chemische stoffen, mengsels en voorwerpen.
- De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt toezicht op de gehele geneesmiddelenketen.
- Het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie is belast met de aansturing van de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving.
- Bij die handhaving speelt ook de politie een rol, die dit uitvoert via milieurechercheurs, milieuagenten in de basisteams en inlichtingexperts.

Veel toezichthouders in Nederland werken risicogestuurd. Bij risicogestuurd toezicht bepalen toezichthouders expliciet welke risico's de meeste aandacht verdienen. Daarop zetten ze hun beperkte middelen in. In de praktijk kampt de aanpak van milieucriminaliteit met een groot capaciteitsgebrek; zie ook paragraaf 4.4.5. Operationele samenwerking tussen (de bijzondere opsporingsdiensten van) de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Politie is noodzakelijk om een meer omvattende aanpak van milieucriminaliteit mogelijk te maken. In de Beleidsbrief BOD-en t/m 2023²⁵³ zijn "Slimmer en beter opsporen" en inzet van technische

mogelijkheden benoemd. Binnen het thema Slimmer en Beter Opsporen is in 2020 verder geïnvesteerd in het creëren van een stevig netwerk, waaraan alle partners deelnemen. De samenwerking en verbinding tussen de diensten op dit thema is hierdoor in zijn geheel alsook op het niveau van specifieke initiatieven verbeterd.

9.5 Nieuwe Ontwikkelingen

9.5.1 Beleidsmatige ontwikkeling

De Nederlandse overheid voert beleid om de risico's van ZZS voor mens en milieu te minimaliseren. Dit kan door ze te laten vervangen door minder schadelijke stoffen, en/of door het laten aanpassen van processen waar dit haalbaar en betaalbaar is. Verder geldt voor de emissies een minimalisatieverplichting. Via een proces van een vijfjaarlijkse melding aan het bevoegde gezag van de maatregelen die de producenten nemen om gebruik en emissies van ZZS terug te dringen, wordt een continu proces van verbetering beoogd. De eerste vijfjaarlijkse melding van ZZS-emissies aan het bevoegde gezag eindigde op 1 januari 2021. Oogmerk is dat een beter beeld ontstaat van de omvang en verspreiding van ZZS in de leefomgeving en op de maatregelen die worden genomen om ZZS in de leefomgeving terug te dringen. Uit deze eerste melding kan nog geen compleet worden gedestilleerd. In 2018 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een signaalrapportage (Rijksoverheid, 2018) opgesteld over gebruikmaking van de (tijdelijke) uitzondering op de geldende emissie-eisen voor 76 ZZS. In deze rapportage geeft de ILT aan weliswaar geen volledig beeld te hebben, maar ziet in de praktijk dat bedrijven – met soms een expliciet beroep op de uitzonderingstermijn – voorlopig geen serieuze inzet plegen om tot uitfasering of minimalisatie van de uitstoot van deze 76 stoffen te komen. Hiermee voldoen zij niet aan de minimalisatieplicht, wat mogelijk leidt tot onbedoelde en onnodig grote uitstoot van ZZS tot 2025. Dat betekent dat voor deze groep stoffen tot 2025 veel grotere hoeveelheden emissies worden toegestaan dan voor de andere ZZS. Zo is de overgangstermijn

tot 2025 voor deze ZZS niet bedoeld. Het is geen stand still-periode, maar een periode waarin door middel van de minimalisatieplicht de emissies stap voor stap beperkt worden. Op die manier voldoen bedrijven bovendien gemakkelijker aan de in 2025 toepasselijke emissie-eisen. In 2021 rapporteert de ILT opnieuw over de voortgang met betrekking tot de minimalisatie van de emissie van deze stoffen.

9.5.2 Ontsluiting van informatie

Gestreefd wordt naar het op 1 januari 2022 inwerkingtreden van de nieuwe Omgevingswet. Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is dat overheden bij hun plannen zo vroeg mogelijk kijken naar veiligheid. Zo kunnen zij een ramp of crisis voorkomen of de gevolgen ervan beperken. Onder de Omgevingswet is het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) opgesteld. In het Bkl is onder andere vastgelegd dat er een Register voor externe veiligheidsrisico's (REV) moet komen, dat door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt beheerd en dat voor eenieder langs elektronische weg toegankelijk moet zijn (artikel 10.8 Bkl). Kort samengevat staat in de Omgevingswet dat vanaf 2022 in het REV de informatie van circa 40 activiteiten vanuit ruim 400 bronhouders langs elektronische weg toegankelijk gemaakt moet worden. Bronhouders zijn meestal Omgevingsdiensten, maar soms ook gemeenten, provincies en rijk. Deugdelijke informatie over de leefomgeving is cruciaal voor uitvoering van de zorgplicht in de Omgevingswet. Vanaf 5 januari 2021 dienen artikelen waarin stoffen van de Kandidaatslijst van REACH aanwezig zijn in een gehalte van meer dan 0,1% gemeld te worden aan het Europees Chemicaliën-agentschap ECHA. Het gaat daarbij om de SVHC's, stoffen die in de EU als ZZS zijn aangemerkt. Hiervoor is door ECHA de SCIP-database door ECHA ingericht. SCIP staat voor Substances of Concern In articles as such or in complex objects (Products). Deze nieuwe Europese regels moeten gaan zorgen voor betere ontsluiting van informatie over ZZS in producten, wat ook belangrijk is bij de verwerking van deze producten in het afvalstadium.

Het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen wordt aangepast. Het ontwerp-besluit behelst de wijziging van artikel 7a van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Hiermee wordt een uitzondering vastgelegd om informatie over SVHC's in voorwerpen aan het ministerie van Defensie aan te leveren en vast te leggen in de ECHA-database. Bij registratie van de stoffen in een openbare database zou deze informatie voor eenieder inzichtelijk zijn, wat niet wenselijk is. Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

9.5.3 POP's

Persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) zijn organische stoffen die lang in het milieu aanwezig blijven, zich ophopen in levende organismen en een risico vormen voor onze gezondheid en het milieu. POP's worden wereldwijd gereguleerd door het Verdrag van Stockholm²⁵⁴ en het Protocol van Aarhus²⁵⁵. Deze wetten worden in de Europese Unie uitgevoerd door middel van de POP-verordening. De POP-verordening is gericht op de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu door middel van specifieke controlemaatregelen die:

- het produceren, in de handel brengen en gebruiken van POP's verbieden of aan strenge beperkingen onderwerpen;
- de vrijkoming in het milieu van POP's die als industriële bijproducten worden gevormd, tot een minimum beperken;
- ervoor zorgen dat de voorraden van de beperkte POP's veilig worden beheerd; en
- zorgen voor een milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van afval dat bestaat uit POP's of ermee verontreinigd is.

Chemische stoffen die als POP zijn geïdentificeerd, zijn:

- bestrijdingsmiddelen (bv. DDT);
- industriële chemische stoffen (zoals polychloorbifenylen, die op grote schaal in elektrisch materiaal worden of werden gebruikt); of
- onbedoelde bijproducten die zijn ontstaan tijdens industriële processen, afbraak of verbranding (zoals dioxines en furanen).

253 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/08/29/tk-beleidsbrief-bijzondere-opsporingsdienst>

254 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001517/2020-12-03>

255 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/convention-on-long-r...c-pollutants-pops>

Een aantal SVHC-stoffen uit REACH die wereldwijd gereguleerd worden via voornoemde Stockholm Conventie en daarbij horende omzetting via de EU POP-verordening, zorgt voor wijziging van REACH. Een aantal REACH-restrictie en autorisaties zoals hexabroomcyclohexaan (HBCDD), short-chained chlorinated paraffins (SCCPs), decabromodiphenyl ether (DecaBDE) en binnenkort perfluoro octanoic acid (PFOA) zijn reeds om die reden overgeheveld naar de eerdergenoemde POP-verordening. De aanpassing aan de EU POP-verordening is een verbod op gebruik met in een aantal gevallen een lijst aan uitzonderingen waar gebruik onder voorwaarden nog kan.

9.6 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

Er zijn vele werkwijzen en verschijningsvormen. Milieucriminaliteit vindt plaats in vele branches. Wat deze branches met elkaar gemeen hebben is dat ze activiteiten ontplooiën die vanwege de potentiële milieuschade onder de milieuwetgeving vallen en waarbij de markttoegang is gereguleerd. Wat milieucriminele ondernemingen binnen al deze branches ondermeer met elkaar gemeen hebben, is dat er een aantal typische modus operandi is. Karakteristieke criminele werkwijzen in de milieusector zijn (Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, 2019):

- Manipulatie van monsters/meetgegevens/etc.
- Omkatten van partijen
- Verkeerde classificatie (omhoog/omlaag/einde afval/andere stof)
- Wegmengen/bijmengen van andere stoffen
- Niet (laten) verwerken/schade afwentelen/ faillissement ('de baat gaat voor de kost uit')
- Valsheid in geschrifte (voorwaardenscheppende misdaad)
- Witwassen (gevolgmisdaad)
- Ondernijning (verwevenheid van onder- en bovenwereld)
- Lozen en storten
- Lekkage uit goederen-/stofstromen
- Ongecertificeerd werken/freeriders/certificaat lenen

- Nalaten van meldingen
- Machtsmisbruik om onderzoeken te frustreren
- Omkoping om incidenten stil te houden

Al deze werkwijzen zijn ook van toepassing op criminele handelingen met ZZS. In de meeste gevallen zijn het legale ondernemingen die zich met deze praktijken bezighouden. Door milieuwet- en -regelgeving niet na te leven, willen ondernemingen kosten besparen om zo op illegale wijze extra geld te verdienen. De verschillende verschijningsvormen laten zich qua omvang lastig in kaart brengen. Dat heeft een aantal oorzaken. Wanneer legale en illegale activiteiten binnen de reguliere bedrijfsvoering van een onderneming verweven zijn, is het constateren van misdrijven vaak moeilijk. Als regel-overtreding al wordt vastgesteld, is het nog lastig om opzet daarbij aan te tonen. Of en hoe vaak er sprake is van misdrijven, blijft daardoor meestal onbekend. Een overall beeld ontbreekt. Dit hangt samen met de verspreide verantwoordelijkheid voor de veiligheid van gevaarlijke stoffen over een aantal overheden en het verspreide toezicht op de naleving van wet- en regelgeving voor chemische stoffen over verschillende overheidsinstanties. Er zijn verschillende databases en rapportages die voor verschillende actoren en op verschillende plaatsen in de productketen over verschillende type stoffen informatie geven. Er is in de huidige situatie geen sluitend beeld van ZZS in productketens in de economie en de risico's die ze mogelijk veroorzaken.

9.6.1 Risico's met Pesticiden

De term 'pesticiden' is de verzamelnaam voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden; zie ook hoofdstuk 4. De productie, handel en de toepassing van biociden worden gereguleerd door de rechtstreeks werkende Europese Biocidenverordening die in 2013 in werking is getreden (de Biocidal Products Regulation/BPR EU 528/2012)²⁵⁶. Zowel gewasbeschermingsmiddelen als biociden zijn stoffen, mengsels en preparaten die bedoeld zijn om schadelijke organismen onschadelijk te maken, te vernietigen of te verjagen. Gewasbeschermingsmiddelen zijn herbiciden of onkruidverdelgers, fungiciden die werkzaam zijn tegen schimmelziekten, of insecticiden tegen plaaginsecten. De snelle groei van de landbouwsector heeft geleid tot intensieve

productie en gebruik van pesticiden. Biociden zijn bestrijdingsmiddelen die onder meer in en om het huis worden gebruikt, zoals insecticiden tegen houtworm en ontsmettingsmiddelen (bijvoorbeeld voor het zwembad). Een groot deel van de biociden wordt ook gebruikt in allerlei industriële processen (papier-/ metaal/ leerlooierij-industrie etc.). Tevens vindt professioneel biocidengebruik plaats in allerlei professionele sectoren, zoals de verfindustrie, ziekenhuizen en zorginstellingen (o.a. handdesinfectiemiddelen, ontsmettingsmiddelen voor operatiekamers en medische instrumentarium). Daarnaast vinden professionele gassing met zeer giftige gassen (sulfurylfluoride, blauwzuurgas etc.) plaats in het kader van plaagdierbestrijding (van woonhuizen, meelfabrieken, cacaoloodsen en containers met boomstammen als exporthout naar China).

Voor een aantal zogeheten PT-groepen (er zijn 22 productsoorten) is voor toepassing van houtimpregneermiddelen, insecticiden en rodenticiden (ratten- en muizengif) een vakbekwaamheidsdiploma nodig waarop de ILT toezicht houdt. Voor buitengebruik van ratten rodenticiden is een wettelijk bedrijfscertificaat vereist. Biociden mogen alleen op de Nederlandse markt worden gebracht en gebruikt indien ze beoordeeld zijn op werkzaamheid en op veiligheid/risico's voor gebruik door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). Ook de werkzame stoffen die in biocideproducten zitten moeten vooraf op Europees niveau zijn goedgekeurd door ECHA en de Europese Commissie. Het Europese harmoniseringstraject waarbij alle biocidestoffen worden beoordeeld duurt zeker tot 2027 voort. Inmiddels zijn er door het Ctgb zo'n 1877 biocidemiddelen toegelaten op een aantal van 1057 toegelaten gewasbeschermingsmiddelen.²⁵⁷ Met het op de markt brengen van een niet toegelaten biocide worden toelatingskosten vermeden. De kosten voor een aanvraag tot toelating van een biocide zijn afhankelijk van het type aanvraag en van de status van werkzame stoffen in de EU. Voor alle aanvragen geldt het tarievenbesluit van het Ctgb (Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, 2020).

Bij toepassing van biociden o.a. in de industrie dient men altijd de wettelijke gebruiksvoorschriften (dosering, frequentie van gebruik etc.) van de betreffende toelating van de biocide op te volgen. Klimaatverandering (opwarming) en globalisering maakt dat er steeds meer biociden nodig zijn om plaagdieren/invasieve exoten te bestrijden. Met de komst van voornoemde BPR neemt ook de handel en verkoop van met biociden behandelde voorwerpen (treated articles) steeds een grotere vlucht. Handel in niet-geïdentificeerde, nep, verouderde en verboden chemicaliën vindt plaats op legale en illegale markten (UNEP, 2020). Pesticiden die ZZS bevatten, worden verhandeld onder verschillende merknamen met beperkte of geen specifieke informatie over hun chemische samenstelling. Beperkte productinformatie over de chemische inhoud en onvoldoende transparante handel vormen een belemmering voor effectieve controles. De handel in illegale pesticiden komt voort uit een combinatie van factoren, maar in alle gevallen zijn de aanhoudende vraag en het lucratieve belang bij illegale productie en handel de belangrijkste aanjagers van illegale pesticidenmarkten. Gemakkelijke toegang tot potentiële markten in combinatie met een ontwikkelde transportinfrastructuur en zwakke doorvoer- en grensregels trekken de aandacht van criminelen die landen met dergelijke condities gebruiken als knooppunten voor verdere illegale activiteiten²⁵⁸. Nederland beschikt over een moderne infrastructuur en de daarbij behorende faciliteiten op lucht- en zeehavens, die niet alleen een belangrijke rol spelen in de reguliere economie. Deze faciliteiten maken Nederland ook een populair land voor verschillende vormen van transitcriminaliteit; en dit geldt niet uitsluitend voor pesticiden. De Rotterdamse haven en Schiphol bieden tal van mogelijkheden voor illegale activiteiten waarbij Nederland soms fungeert als doorvoerland en dan weer als bestemmings- of productieland.

256 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://echa.europa.eu/nl/regulations/biocidal-products-regulation/understanding-bpr>

257 Geraadpleegd op 6 mei 2021, van <https://www.ctgb.nl/toelatingen/vraag-en-antwoord/waar-vind-ik-de-lijst-van-europese-middel-toelatingen-van-biociden>

258 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://www.unep.org/resources/assessment/illegal-trade-chemicals>

“Wie snel geld wil verdienen met smokkel: vergeet drugs, vergeet wapens, vergeet alcohol en sigaretten en ga in de handel in illegale pesticiden. Want, zegt Rob de Rijk, landelijk coördinerend officier van justitie voor milieuzaken en ook aanklager in de zaak met de zes containers illegale pesticiden: ‘Je kunt wel stellen dat als je in dit veld een delict begaat, je over een straf niet ontzettend zenuwachtig hoeft te zijn. Als je al wordt gepakt. Illegale pesticiden lijkt een totaal onderschat en onderbelicht probleem.

De misdaad is simpel en de risico's zijn klein: koop illegale pesticiden in China voor vijftien tot twintig euro per liter en verkoop het in Europa voor tachtig tot honderd euro. Trek de kosten voor verpakking en transport daarvan af en de nettowinst bedraagt bijna vijftig euro per liter. ‘Als je dan 160 ton verscheept in één lading, haal je acht miljoen euro binnen. Voor criminelen is dit een heel lucratieve business’, zegt Rien van Diesen van Europol, dé expert inzake handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen. Daar komt bij: ‘Het risico om gearresteerd en veroordeeld te worden is klein, terwijl de marges van het product enorm zijn.”

(De Groene Amsterdammer, 2020)

Tussen 13 januari en 25 april 2020 coördineerde Europol de vijfde editie van operatie Silver Axe, waarbij tweemaal zoveel illegale producten in beslag werden genomen in vergelijking met de operatie van vorig jaar. Dit vond plaats in het kader van de jaarlijkse wetshandhavingsoperatie, gericht op de namaak en illegale handel in pesticiden. Wetshandhavinginstanties voerden inspecties uit aan land- en zee grenzen, binnenlandse marktplaatsen en pakketbezorging, waarbij ze meer dan 3000 ton pesticiden controleerden. In totaal werden 260 onderzoeken geopend, werden twee personen gearresteerd en werd 1.346 ton illegale pesticiden in beslag genomen. Pesticiden ter waarde van € 94 miljoen aan criminele winsten zijn in beslag genomen; zie ook paragraaf 4.4.3.

Handdesinfectiemiddelen zijn biociden en moeten een toelating hebben. De grote vraag naar ontsmettingsmiddelen om COVID-19 te bestrijden en de verlening door de lidstaten van vergunningen voor noodsituaties hebben nieuwe producenten en leveranciers op de markt gebracht. Deze bedrijven hebben mogelijk geen of onvoldoende kennis van het toepasselijke wettelijke kader. Hoewel velen te goeder trouw handelen en alle beschikbare hulp van ECHA en nationale autoriteiten gebruiken, lijken sommigen van de situatie te profiteren. Veel van de lidstaten melden verkoop of gebruik van desinfectiemiddelen die niet over de vereiste toelating of vrijstelling beschikken, of die geen gevarenetikettering hebben²⁵⁹. Dankzij tijdelijke vrijstellingen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor de productie en het op de markt brengen van deze middelen op basis van alcoholen, kunnen bedrijven relatief makkelijk in dat gat in de markt springen. Zo begonnen onder meer een ijsfabriek en een aantal drankproducenten voorjaar 2020 met het maken van handdesinfectiemiddelen. Veel van de beschikbare handdesinfectie-middelen zijn op basis van ethanol, ook wel bekend als alcohol. Blootstelling aan ethanol kan leiden tot kanker. Hiernaast kan het ook zorgen voor verminderde vruchtbaarheid en effect hebben op de ontwikkeling van het nageslacht. Wanneer ethanol professioneel wordt gebruikt moeten er volgens de wet extra voorzorgsmaatregelen worden genomen. Er zijn grenzen van de hoeveelheid ethanol waaraan iemand blootgesteld mag worden. Een recente publicatie²⁶⁰ maakt bekend dat de US Food and Drug Administration, vergelijkbaar met de NVWA in Nederland, de gevaarlijke stoffen methanol en 1-propanol heeft aangetroffen in verscheidene desinfectiemiddelen. Eerder liet het Europese Chemisch Agentschap ook al een waarschuwing²⁶¹ uitgaan over het grote aantal illegale producten dat de markt overspoelt. Veel van deze producten zijn niet-werkzaam en bij verkeerd gebruik zelfs schadelijk voor de gezondheid door het creëren van een schijnveiligheid. In Nederland wordt ethanol vanuit Arbo beschouwd als CMR-stof (carcinogeen, mutageen en reprotoxisch). Deze stoffen zijn op de lange termijn schadelijk voor de gezondheid. Vanaf 5

maart 2021 mogen alleen toegelaten middelen en middelen die expliciet genoemd staan in de vrijstellingen verhandeld en gebruikt worden voor hand- en oppervlakte desinfectie tegen het coronavirus.

9.6.2 Reach

REACH staat voor registratie, evaluatie, autorisatie en beperking van chemische stoffen. Deze verordening van de Europese Unie werd vastgesteld om onder meer de gezondheid van mens en milieu beter te beschermen tegen gevaren die van chemische stoffen uitgaan. Om aan de verordening te voldoen, moeten bedrijven de risico's die verbonden zijn aan de stoffen die zij in de EU vervaardigen of in de handel brengen, identificeren en beheersen. Ze moeten laten zien hoe de stof veilig kan worden gebruikt en moeten gebruikers voorlichten over de te nemen risico- beperkende maatregelen. In de EU bestaat grote zorg over de gevaren en risico's van de SVHC-stoffen. Deze worden via de kandidaatslijst uiteindelijk met hun autorisatieplicht opgenomen in Bijlage XIV van de REACH-verordening. Soms kunnen bedrijven geen alternatieve stof of proces gebruiken ter vervanging van de SVHC-stof. Dan kunnen zij een aanvraag voor autorisatie indienen. Een autorisatie geldt voor limitatief genoemde gebruiken tijdens een afgebakende tijdsperiode en kent bijkomende verplichtingen. De autorisatieprocedure is bedoeld om er zeker van te zijn dat SVHC's geleidelijk worden vervangen door minder gevaarlijke stoffen of technologieën als er technisch en economisch haalbare alternatieven beschikbaar komen. Als risico bij autorisatieplichtige stoffen geldt het feit dat de autorisatiehouder weliswaar aan zijn afnemers de geautoriseerde gebruiken en bijkomende gevaren dient door te geven, maar daar verder dan niet meer voor verantwoordelijk is. Als de afnemer vervolgens doorverkoopt zonder aan diens afnemers de geautoriseerde gebruiken en bijkomende gevaren door te geven, ontstaat er in de leveringsketen en bij het eindgebruik onwetendheid over de gelimiteerde gebruiken en verplichtingen, waar dan niet meer aan wordt voldaan. Levering van stoffen, dus ook van autorisatieplichtige stoffen, dient in toepasselijke gevallen gepaard te gaan met het verstrekken van een veiligheidsinformatieblad, waarin tevens de

blootstellingsscenario's van de geïdentificeerde gebruiken dienen te zijn opgenomen, gebaseerd op een chemische veiligheidsbeoordeling. Het risico in de gevallen dat autorisatieplichtige stoffen worden verkocht zonder dat de afnemer van die autorisatie op de hoogte wordt gesteld, is dat in het bijgevoegde veiligheidsinformatieblad mogelijk risicobeheersmaatregelen zijn beschreven die alleen gebaseerd zijn op het geautoriseerde gebruik, terwijl de eindgebruiker het ergens anders voor gebruikt. Voornoemd geschetste handelswijze zal vrijwel altijd zijn ingegeven door financiële motieven. Er is vraag naar geautoriseerde stoffen voor een ander gebruik dan de geautoriseerde gebruiken, dus kan het lucratief zijn om aanbod te hebben voor die vraag. Maar onwetendheid of onbegrip over complexe regelgeving spelen eveneens een rol. Daarmee is er natuurlijk nog wel sprake van overtredingen van REACH.

In de REACH-verordening ziet invoer op: “het binnen het Douanegebied van de Unie brengen” en wordt dit beschouwd als het in de handel brengen. Uit een bericht van ECHA van 24 september 2020²⁶² blijkt dat nationale handhavinginstanties en douane-inspecteurs in 16 lidstaten bijna 1400 producten hebben gecontroleerd, waarvan meer dan 300 (23%) niet voldeden aan bepaalde verplichtingen onder REACH en de classificatie, etikettering en verpakking (CLP) regelgeving. Het merendeel van de controles betrof de naleving van de beperkingsverplichtingen van REACH, waarbij de nadruk lag op de aanwezigheid van de aan beperkingen onderworpen stoffen cadmium, lood en nikkel in voorwerpen, zoals sieraden. Van de 1225 controles op aan beperkingen onderworpen stoffen, bevatte 17% van de producten hoeveelheden boven de vereiste limiet. Dit betekent dat gebruik ervan de gezondheid van de burgers in gevaar zou kunnen brengen, indien ze op de markt zouden komen. 92% van de chemische stoffen in consumentenproducten die niet aan REACH voldoen, komen van buiten de EU/Europese Economische Ruimte (EER). Dit is de belangrijkste bevinding van de Cefic-analyse van de gegevens die via het systeem voor snelle waarschuwingen van de EU (RAPEX) ‘Safety Gate’ worden gerapporteerd. De

259 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://www.biociden.nl/coronavirus/illegale-en-niet-werkzame-desinfectiemiddelen>

260 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://arstechnica.com/science/2020/08/fda-finds-new-toxic-hand-sanitizer-ingredient-expands-warning-to-157-products/>

261 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://echa.europa.eu/nl/-/eu-member-states-report-illegal-and-ineffective-disinfectants>

262 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://echa.europa.eu/nl/-/1-in-4-imported-products-found-to-be-non-compliant-with-reach-and-clp>

bevinding bevestigt de dringende noodzaak voor de EU-lidstaten om de handhaving van REACH voor ingevoerde consumentenproducten te versterken²⁶³.

9.6.3 Risico's met POP's

POP bevat restricties en kent geen autorisatie. De verschuiving van SVHC vanuit REACH naar POP kan voor bepaalde gebruiken waarvoor geen alternatieven beschikbaar zijn stress veroorzaken als voorheen op basis van REACH binnen de EU het gebruik (tijdelijk) met een autorisatie werd toegestaan. Er is discussie over meldplicht.

9.6.4 Wegmengen en opbulken van gevaarlijke stoffen in (afval-)stromen

In Nederland worden staalslakken ingezet om infrastructurele werken te funderen, of deze worden opgeslagen in de open lucht. Dit kan omdat ze niet als 'gevaarlijke stof' maar als bruikbaar 'bijproduct' zijn aangemerkt en daardoor legaal over land kunnen worden uitgestort. Echter een bijproduct kan ook een gevaarlijke stof zijn. Als resultaat lekken giftige stoffen het oppervlakte-water en de bodem in²⁶⁴. Ook met bijproducten moet verantwoord worden omgaan en in de REACH- registratie van stoffen (inclusief bijproducten) worden opgenomen. Zicht op gevaarlijke stoffen in afvalstromen en bijproducten is van belang om te borgen dat in de hele keten, bij transport, opslag, verwerking en recycling, geen risico's over het hoofd worden gezien die extra beheersing vereisen ten opzichte van de maatregelen die de transporteurs en verwerkers reeds treffen. Vanaf het punt waar het afval ontstaat moet adequate informatie meegegeven worden om verderop in de keten de risico's afdoende te kunnen beheersen. Rapporten van het RIVM en de ILT over de verspreiding van GenX-stoffen naar het milieu via afvalstromen (Rijksoverheid, 2019) geven een voorbeeld waar informatie tekortschoot en waar bovendien de aanpak van het probleem werd bemoeilijkt doordat de route van de schadelijke stoffen langs de actoren in de afvalketen niet goed te achterhalen was. Betere informatie-(overdracht) voorkomt onnodige risico's voor mens en natuur en eventuele hoge saneringskosten.

9.6.5 Netwerken

De sector is omvangrijk en ondoorzichtig. In vrijwel de gehele milieusector is sprake van ketens met vergelijkbare activiteiten: verwijderen, inzamelen, vervoeren, opslaan, verwerken en hergebruiken/verbranden. Ketens lopen daarbij ook in elkaar over (bijvoorbeeld food, feed, non feed, afval). Bij criminele activiteiten zijn niet zelden meer partijen betrokken. Bij verschillende stappen in een keten zijn netwerken van logistiek agenten of makelaars, verzekeraars en financiers, maar ook overheidsdiensten betrokken. In sommige schakels gaat het om duizenden spelers met een veelvoud aan activiteiten en transacties. Er is in toenemende mate sprake van ketenintegratie, waarbij verschillende schakels in de keten in handen van één partij komen. Veelal zijn bedrijven actief in verschillende regio's/eenheden. Voor een aantal sectoren, waaronder bijvoorbeeld de afvalverwerking en stookolie geldt dat spelers ook internationaal opereren waardoor ze onder verschillende wetgevingsregiems kunnen opereren. Wanneer er sprake is van concernvorming en internationaal opererende bedrijven, wordt het makkelijker om overtredingen buiten het zicht van de toezichthouders te houden. Milieucriminaliteit vindt plaats in ketens en netwerken. De vestigingsplaats van een instelling, de overtreding en de gevolgen ervan, zijn veelal niet aan één regio gebonden. Dat stelt dat bijzondere eisen aan de informatiedeling tussen regio's en afspraken over eigenaarschap van een zaak (Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, 2019).

9.6.6 Risico's in het kader van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen

Alleen al in het wegtransport wordt jaarlijks ongeveer 13 miljoen ton gevaarlijke stoffen vervoerd. Bijna 10.000 van de 12.000 transportbedrijven in het wegvervoer in Nederland houden zich in mindere of meerdere mate bezig met het transport van (containers met) gevaarlijke stoffen; 300 transportbedrijven zijn gespecialiseerd in het vervoer van gevaarlijke stoffen. Transport en logistiek in Nederland zijn onveranderd kwetsbaar voor criminaliteit. Dat is de conclusie van 'Doorbraak Verzocht' (CIROC, 2021). Het betreft onderzoek in opdracht van brancheorganisatie Transport en

Logistiek Nederland (TLN) dat mogelijk is gemaakt door het ministerie van Justitie en Veiligheid. De studie wijst op arbeidsomstandigheden, flexibilisering van arbeid en concurrentiedruk als meest prominente kwetsbaarheden voor het crimineel misbruik. Dit tegen de achtergrond van een lage pakkans (waardoor er zich bijvoorbeeld makkelijker de gelegenheid voordoet om als crimineel mee te liften op legale goederenstromen) en goed georganiseerde, vermogende criminele samenwerkingsverbanden die gebruikmaken van de logistieke infrastructuur van Nederland als gateway to Europe. Niet nieuw is dat criminelen actief personen en bedrijven in een kwetsbare economische positie rekruteren. Deze werving is terug te zien in de interne betrokkenheid: private corruptie is een reëel probleem, waartegen de sector zich ook wapent. De enorme concurrentie en negatieve effecten van flexibilisering (o.a. onderbetaling) leiden tevens tot het toepassen van overlevingsstrategieën. Die strategieën openen in sommige gevallen de deur voor organisatiecriminaliteit. Al deze factoren vergroten de economische kwetsbaarheid. Een voor de buitenwereld moeilijk toegankelijke beroeps cultuur, een lage toetredingsdrempel en digitalisering zijn kwetsbaarheden die niet mogen worden genegeerd. Maar die zijn op grond van voornoemd onderzoek minder doorslaggevend als (veld)verklaring voor het crimineel misbruik, of zij hangen op hun beurt weer samen met de financieel-economische kwetsbaarheid. In het onderzoek wordt geenszins gesteld dat de sector vergeven is van malafide logistieke dienstverleners en 'platte' chauffeurs. Integendeel, ondanks de grote economische kwetsbaarheid zijn de meeste bedrijven, chauffeurs en koeriers niet van plan om zich in te laten met criminelen. Hiermee is niet gezegd dat op casusniveau voor betrokken chauffeurs, koeriers en bedrijven niet soms ook andere redenen doorslaggevend zijn geweest dan een financiële prikkel. Werknemers die wat meer verdienen zijn wellicht financieel minder kwetsbaar voor criminaliteit, maar kunnen op andere vlakken nog steeds vatbaar en zelfs chantabel zijn. Soms wordt immers ook dwang toegepast om mee te werken aan crimineel misbruik, of zijn er andere dan puur financiële motieven voor deelname aan georganiseerde criminaliteit (Kleemans en Van Koppen, 2020). Probleem is dat criminaliteit in de transportbranche vooral bestaat in het bewust

nalaten van vereiste veiligheidsmaatregelen, of het niet aangeven van gevaarlijke stoffen voor het vervoer (ongedeclareerd) waardoor aanzienlijke kosten kunnen worden bespaard. Kostenbesparing is aantrekkelijk vanwege onder andere de lage winstmarges in de transportbranche en de hoge concurrentiedruk vanuit Oost-Europa. Transporteurs kunnen zich in de praktijk niet erg verantwoordelijk voelen voor de lading die zij vervoeren, vaak omdat zij geen eigenaar zijn van de (afval)stoffen. Dat geeft malafide opdrachtgevers de ruimte om gevaarlijker (ZZS) stoffen te laten transporteren dan in de begeleidende vervoersdocumenten vermeld staat. Met een algemene of aangepaste stofaanduiding kunnen restricties op vervoer worden omzeild en kostbare analyses worden vermeden. Het foutief of niet labelen van stoffen is gemakkelijk, doordat veel gevaarlijke stoffen onzichtbaar in afgesloten tanks, containers en verpakkingen vervoerd worden. Voor handhavers is het lastig om vast te stellen wat er werkelijk in de tank zit en of de wet- en regelgeving wordt nageleefd. Indien gevaarlijke stoffen niet worden aangegeven voor vervoer (ongedeclareerd) zijn er totaal geen fysieke kenmerken die aangeven dat het hier gaat om het transport van gevaarlijke stoffen. Daarnaast is er een categorie transporteurs die hun kennis van regels voor gevaarclassificatie en afvalcodering gebruiken om opdrachtgevers te adviseren over wat ze in vervoersdocumenten kunnen opnemen om controles te ontwijken. Ook afnemers, zoals afvalverwerkers, hebben er soms belang bij dat de ware aard van partijen wordt verhuuld. Evenals in andere milieudomeinen is de capaciteit van het toezicht en bijgevolg het aantal controles gering in verhouding tot de omvang van stromen gevaarlijke stoffen en het aantal bedrijven dat zich bezighoudt met transport en verwerking ervan. Als een bedrijf toch betrapt wordt, is de sanctie dikwijls licht. Frauderen bij het vervoer van gevaarlijke (afval)stoffen is al met al lucratief en relatief eenvoudig.

9.6.7 Risico's bij BRZO-bedrijven

In Nederland vallen zo'n vierhonderd bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). Dit zijn voor een groot deel chemische bedrijven, maar ook energiebedrijven en afvalverwerkers vallen eronder. Er is ook een onbekend aantal bedrijven dat (net) niet Brzo-plichtig is, maar waar vanwege handelingen met bepaalde gevaarlijke stoffen ook

263 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://vnci.nl/nieuws/nieuwsbericht?newsitemid=4913037313>

264 Geraadpleegd op 30 april 2021, van https://www.npostart.nl/de-vuilnismen/KN_1718256

risico's bestaan. Het gaat bijvoorbeeld om grote chemiebedrijven (RIE-4-bedrijven), afvalbedrijven en transportbedrijven. Die bedrijven vallen onder een minder strikt handhavingregime dan Brzo-bedrijven. Door het hoge risico dat ze lopen, zijn Brzo-bedrijven gebonden aan een karrevracht aan regels. De overtredingen die zij begaan, lopen daardoor ook behoorlijk uiteen. (Kluin, 2020): "Ze variëren van de aanwezigheid van een kopje koffie in een ruimte waar dat niet mag tot het nemen van grote veiligheidsrisico's waardoor inspecteurs installaties moesten stilleggen. We ontdekten dat Brzo-bedrijven generalisten zijn. Ze begaan verschillende overtredingen, niet één specifieke. En het gaat om veel overtredende bedrijven. Liefst negen op de tien Brzo-bedrijven overtreden de regels. En bij 6,9 procent gaat het om notoire overtreders. Zij zijn verantwoordelijk voor bijna een kwart van de 7.700 overtredingen die we in totaal telden." Zowel binnen als buiten de Brzo-bedrijven bestaan verschillende gelegenheden voor het plegen van overtredingen. Bedrijven passen hun historische stofgegevens aan, waardoor bij inspecties niet bekend wordt hoeveel er van een bepaalde stof in het bedrijf aanwezig is geweest. Bedrijven melden zich niet bij de veiligheidsregio als ze onderhoud gaan uitvoeren, terwijl dat wel moet. Kleine tot middelgrote bedrijven wenden zich tot adviesbureaus voor het ontwikkelen van wettelijk verplichte veiligheidsbeheerssystemen (VBS'en) die vervolgens niet volledig worden geïmplementeerd. Sommige adviesbureaus kopiëren eerder ontwikkelde VBS'en, terwijl in alle gevallen maatwerk nodig is. Brzo-bedrijven voeren op eigen terrein laad- en losbewegingen met gevaarlijke stoffen uit, waar deze acties niet onder de vervoerswetgeving gevaarlijke stoffen vallen en ook niet zijn afgedekt in vergunningen die concrete veiligheidsvoorschriften vragen. Er vindt onvergunde (tijdelijke) opslag van gevaarlijke stoffen plaats buiten de inrichting van Brzo-bedrijven, al dan niet in transportmiddelen. Diverse indicatoren zijn bepalend voor de waarschijnlijkheid dat zich bij Brzo-bedrijven overtredingen voordoen of dat er strafbare feiten worden gepleegd. Gebrekkig onderhoud en beperkte investeringen is zo'n indicator. Er zijn 'calculerende' bedrijven die uitsluitend aanpassingen doen als de inspectiedienst dat verlangt. Of ze werken volgens het 'breakdownprincipe': pas als iets kapot gaat, wordt het vervangen. Dit soort bedrijven meldt ongewone voorvallen niet of bagatelliseert

ze. Het risico dat er strafbare feiten worden gepleegd, bestaat ook bij bedrijven die eigen werkprocedures veronachtzamen, een onduidelijke vergunning hebben of een slechte relatie met de overheid onderhouden. De meldingsplicht van alle ongebruikelijke voorvallen (onderdeel van het Brzo) wordt soms ontduken om imago schade te voorkomen. Uit een aantal onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid blijkt dat een minder goede 'veiligheidscultuur' bij bedrijven vaak een rol speelt in de totstandkoming van onveilige situaties en strafbare feiten. (OVV, 2017) Een deel van de incidenten ontstaat doordat bedrijven onvoldoende maatregelen neemt om deze te voorkomen; een overtreding van het hoofdartikel van het Brzo. Als dat met opzet gebeurt, is het motief hiervoor veelal kostenbesparing. Bij Omgevingsdiensten bestaat de indruk dat er bedrijven zijn die hun bedrijfsvoering zo inrichten dat zij niet Brzo-plichtig worden of zelfs bedrijfsactiviteiten splitsen om hieraan te ontkomen. Op die manier ontduiken ze de strenge Brzo-controles, terwijl ze wel activiteiten uitvoeren die feitelijk onder het Brzo-regime zouden moeten vallen. Een andere criminogene factor die ertoe leidt dat overtredingen bij Brzo-bedrijven onopgemerkt kunnen blijven, is de belangrijke inbreng die de branche heeft bij de totstandkoming van wet- en regelgeving. De lobby bedingt uitzonderingen en nuances, waardoor regelgeving ontstaat die moeilijk te handhaven is (Nationaal dreigingsbeeld, 2017).

9.6.8 Risico's met precursoren

Een precursor of 'voorloper' is een chemische stof die door zijn aard of eigenschappen kan worden gebruikt bij de vervaardiging van een chemisch eindproduct. Precursoren zijn dus grondstoffen voor de vervaardiging van chemische producten en de chemische industrie maakt op grote schaal gebruik van 'precursoren' voor, bij of tijdens de productie van talloze producten. Dit gebruik is volkomen legaal. Echter, bepaalde individuen en groepen slagen erin om grondstoffen voor zelfgemaakte explosieven, zogeheten precursoren voor explosieven, aan te kopen via de reguliere markt. Voorts is er een bepaalde groep precursoren, de zogenoemde 'drugsprecursoren', die niet alleen wordt gebruikt voor legale doeleinden maar wordt ook misbruikt voor de illegale productie van verdovende middelen. De benaming drugsprecursoren is een verzamelnaam. Hieronder vallen stoffen die een belangrijk bestanddeel zijn van het eindproduct

maar ook hulpstoffen die onmisbaar zijn voor de productie van drugs zoals reagentia (bijvoorbeeld kaliumpermanganaat), oplosmiddelen (bijvoorbeeld aceton) en katalysatoren. Veel van deze precursoren zijn relatief vrij verkrijgbaar. Bekend is de film 'Breaking bad' (Gilligan, 2019), waarin een scheikundeleraar het criminele pad inslaat en crystal meth gaat maken. Maar ook in het echte leven worden we regelmatig geconfronteerd met misbruik van chemicaliën: gedumpte vaten met drugsafval, een opgerold drugslab of iemand die aan keukentafel een explosief in elkaar heeft gezet. De stof safrol is een ZZS en wordt regelmatig aangetroffen in drugslaboratoria als precursor voor PMK, de grondstof voor MDMA (XTC). De met verdere verspreiding van die verdovende middelen gepaard gaande criminaliteit wordt daarmee bevorderd. De stoffen Formamide en benzylchloride (ZZS) vallen onder de zogeheten niet-geregistreerde stoffen, EU voluntary monitoring list, en worden ook gebruikt bij de productie van o.a. amfetamine. Kwik(II)chloride, een zeer giftige kwik-verbinding, is eveneens een ZZS en wordt veelvuldig aangetroffen in de methamfetaminelabs die een opkomende trend zijn in Nederland²⁶⁵. Vaak komt het RIVM hieraan te pas om te monitoren of het lab veilig ontmanteld kan worden. Bovenstaande stoffen zijn ZZS en worden gebruikt voor criminele doeleinden, ingekocht onder de radar en gebruikt zonder enige vorm van verantwoordelijkheid van de laboranten en de omgeving waar het lab zit. Labs worden veelvuldig ontdekt door ongewenste emissies, zijnde stankoverlast. De Nederlandse douane heeft lijsten gemaakt van chemische stoffen die gebruikt worden voor de productie van drugs en/of explosieven. Deze zogenaamde geregistreerde stoffen zijn opgedeeld in vier categorieën, op basis van gevoeligheid voor misbruik van de stof:

- categorie 1: de belangrijkste stoffen voor het productieproces van drugs en explosieven
- categorie 2: andere belangrijke stoffen voor het productieproces van drugs en van drugsprecursoren
- categorie 3: chemicaliën met verschillende toepassingen in het productieproces van drugs
- categorie 4: geneesmiddelen en diergeneesmiddelen die bepaalde geregistreerde stoffen bevatten.

Chemische stoffen in de categorieën 1 en 2 mogen alleen verhandeld worden met een vergunning. Dat betekent dat de leverancier om een vergunning zal vragen bij de inkoop, maar ook dat verdere klanten een vergunning nodig hebben, wil men het product aan hen verkopen.

9.7 Gevolgen

Zoals hiervoor beschreven worden wij met z'n allen op grote schaal blootgesteld aan ZZS. Waar de concentraties van veel stoffen in de leefomgeving dalen, neemt tegelijk het aantal stoffen toe en ontstaan nieuwe mogelijke gevaren door nieuwe toepassingen. De zorgen worden gevoed door incidenten, door veranderende eisen die we stellen bijvoorbeeld aan de waterkwaliteit of door onzekerheid over nadelige effecten van stapeling van stoffen in de leefomgeving. De transitie naar een circulaire economie zal deze zorgen eerder groter maken dan doen afnemen. Het totale risico als gevolg van de blootstelling aan een combinatie van ZZS is doorgaans groter dan het risico als gevolg van de blootstelling aan elk van de afzonderlijke ZZS op zich. Blootstelling aan een combinatie van ZZS kan daarom bovengenoemde negatieve gevolgen voor de gezondheid en het milieu hebben, zelfs bij blootstellingsniveaus die als "veilig" worden beschouwd voor de afzonderlijke ZZS op zich.

9.8 Verwachtingen voor de komende jaren

In het RIVM-rapport "Omgaan met Zeer Zorgwekkende Stoffen in een Circulaire Economie" (RIVM, 2020) zijn verschillende actielijnen geschetst om het toekomstbeeld 2050 te bereiken. Deze actielijnen zijn opgedeeld in drie tijdsblokken:

- Korte termijn (2020-2021);
- Middellange termijn (2021-2030); en
- Lange termijn (2030-2050).

Dit RIVM-rapport behandelt een belangrijk vraagstuk op het grensvlak van het stoffen en afvalbeleid: hoe kunnen we ervoor zorgdragen dat we in de toekomst slechts gebruik maken van stoffen die duurzaam

265 Geraadpleegd op 30 april 2021, van <https://magazines.rivm.nl/2020/07/altijd-alert/kwikdampmetingen-bij-drugslabs>

worden geproduceerd en toegepast en uiteindelijk volledig kunnen worden hergebruikt in materiaalcycli zonder ongewenste risico's te genereren voor mens en milieu. Dit is echter bepaald geen eenvoudige taak: een fundamentele wijziging in de keuzes die de industrie maakt in haar productieprocessen is daarvoor noodzakelijk. Het grensoverschrijdend karakter van veel product- en afvalstromen maakt een aanpak op EU en waarschijnlijk ook op mondiaal niveau, noodzakelijk, zoals ook nadrukkelijk is erkend in de recent gepubliceerde European Green Deal van de nieuwe Europese Commissie zie ook paragraaf 2.3. "Hoewel gestreefd wordt naar het vervangen van alle ZZS en daar belangrijke stappen in gezet kunnen worden, is het volledig uitfasen van deze stoffen niet reëel. ZZS zijn in bepaalde toepassingen – zeker op korte en middellange termijn – nodig vanwege hun specifieke functionaliteit en zijn daardoor niet volledig uit te faseren (RIVM, 2020)".

9.9 Conclusies en aanbevelingen

Zolang ZZS worden toegepast in producten en materialen, kunnen deze stoffen in een circulaire economie opnieuw in omloop komen. Hierdoor kunnen werknemers, consumenten en het milieu onbedoeld worden blootgesteld aan deze stoffen, vooral wanneer de nieuwe toepassing anders is dan de oorspronkelijke. Er is in de huidige situatie geen sluitend beeld van ZZS in productketens in de economie en de risico's die ze mogelijk veroorzaken. Dit hangt samen met de verspreide verantwoordelijkheid voor de veiligheid van gevaarlijke stoffen over een aantal overheden en het verspreide toezicht op de naleving van wet- en regelgeving voor chemische stoffen over verschillende overheidsinstanties. Er zijn verschillende databases en rapportages die voor verschillende actoren en op verschillende plaatsen in de productketen over verschillende type stoffen informatie geven. Blootstelling aan een combinatie van ZZS kan negatieve gevolgen voor de gezondheid en het milieu hebben, zelfs bij blootstellingsniveaus die als "veilig" worden beschouwd voor de afzonderlijke ZZS op zich. Het totale risico als gevolg van de blootstelling aan een combinatie van ZZS is doorgaans groter dan het risico als gevolg van de blootstelling aan elk van de afzonderlijke ZZS op zich. Wanneer legale en illegale activiteiten binnen

de reguliere bedrijfsvoering van een onderneming verweven zijn, is het constateren van misdrijven vaak moeilijk. Er zijn bedrijven die hun historische stofgegevens aanpassen, waardoor bij inspecties niet bekend wordt hoeveel er van een bepaalde stof in het bedrijf aanwezig is geweest. Gemakkelijke toegang tot potentiële markten in combinatie met een ontwikkelde transport-infrastructuur en zwakke doorvoer- en grensregels trekken de aandacht van criminelen die landen met dergelijke condities gebruiken als knooppunten voor verdere illegale activiteiten. Evenals in andere milieudomeinen is de capaciteit van het toezicht en bijgevolg het aantal controles gering in verhouding tot de omvang van stromen gevaarlijke stoffen en het aantal bedrijven dat zich bezighoudt met transport en verwerking ervan. Frauderen is al met al lucratief en relatief eenvoudig. Als een bedrijf toch betrapt wordt, is de sanctie dikwijls licht.

9.9.1 Aanbevelingen

Er is veel informatie verzameld over stoffen/ZZS, regelgeving en gefragmenteerde criminaliteitsgegevens, maar hoe kom je tot betere opsporing van ZZS-gerelateerde overtredingen/ criminaliteit? Daartoe kunnen onderwerpen uit dit hoofdstuk worden aangegrepen voor concrete acties, bijvoorbeeld gericht op de genoemde handel in stoffen voor drugslaboratoria. Die aanpak moet zich dan niet alleen richten op ZZS. Immers, verkeerd gebruik van aceton is ook schadelijk/ gevaarlijk, evenals dumpen van aceton houdend gevaarlijk afval. Van groot belang is dat slechts gebruik wordt gemaakt van stoffen die duurzaam worden geproduceerd en toegepast en uiteindelijk volledig kunnen worden hergebruikt in materiaalcycli zonder ongewenste risico's te genereren voor mens en milieu. Een fundamentele wijziging in de keuzes die de industrie maakt in haar productieprocessen is daarvoor noodzakelijk. Het bedrijfsleven heeft een belangrijke verantwoordelijkheid, zowel voor het verstrekken van informatie over stoffen die geproduceerd en gebruikt worden als ook voor het nemen van maatregelen gericht op het verkleinen van risico's. Van belang is hoe 'essentiële' toepassingen worden gedefinieerd en hoe het gebruik van ZZS afgewogen wordt ten opzichte van andere aspecten zoals klimaatverandering, energiegebruik en veiligheid. Het vaststellen van een visie of gezamenlijk doel is noodzakelijk om verantwoord om te kunnen gaan met ZZS. Cruciaal

is om in de gehele keten toegang te hebben tot informatie over de (veiligheid van) aanwezige stoffen, inclusief ZZS. Zicht op ZZS is van belang om te borgen dat in de hele keten, bij transport, opslag, verwerking en recycling, geen risico's over het hoofd worden gezien die extra beheersing vereisen ten opzichte van de maatregelen die de transporteurs en verwerkers reeds treffen. Voor een veilige circulaire economie is het noodzakelijk de vinger aan de pols te houden wat er met ZZS gebeurt zodra producten en materialen anders worden toegepast dan het geval was in de oorspronkelijke gebruiksfase. Maatwerk bij toezicht en opsporing is nodig. Daarop gerichte operationele samenwerking tussen (de bijzondere opsporingsdiensten van) de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Politie maakt een meer omvattende aanpak mogelijk. Risico-, informatiegestuurde en meer op maatschappelijke impact gerichte opsporingsonderzoeken en inzet van een juiste mix van de verschillende instrumenten (bestuursrecht, strafrecht, communicatie etc.) leiden tot een maximaal effect en impact van het werk. Daarmee is het mogelijk dat 'het net zich beter sluit' om bedrijven die zich niet aan de wet willen houden. Tot slot; vanwege het zeer grote aantal mogelijke combinaties van ZZS vormen de risico-beoordeling en het beheer van gecombineerde effecten van chemische stoffen een bijzondere uitdaging vanuit wetenschappelijk en regelgevingsoogpunt.

Literatuur

- Afval Online. (2021, Januari 11). Al 5 miljoen meldingen van ZZS in producten. Afval Online.
- Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid. (2019). DE MARKT DE BAAS Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit. 2019/198401: CCV.
- CIROC. (2021). Doorbraak Verzocht: onderzoek naar kwetsbaarheden voor crimineel. Nieuwsbrief 39, 2-3.
- De Groene Amsterdammer. (2020, Juni 3). Simpele misdaad, weinig risico, Rasis Elibol. pp. <https://www.groene.nl/artikel/simpele-misdaad-weinig-risico>.
- de Rechtspraak. (2021, April 12). Bloedluisbestrijders veroordeeld voor gebruik fipronil. Opgehaald van <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Overijssel/Nieuws/Paginas/Bloedluisbestrijders-veroordeeld-voor-gebruik-fipronil.aspx>
- ECHA. (2021, April 25). Identificatie van zeer zorgwekkende stoffen. Opgehaald van <https://echa.europa.eu/nl/substances-of-very-high-concern-identification-explained>
- ECHA. (2021, April 26). Information on biocides. Opgehaald van <https://echa.europa.eu/nl/information-on-chemicals/biocidal-active-substances>
- Europa Nu. (2020, Oktober 14). Strategie voor chemische stoffen, op weg naar een gifvrij milieu - vragen en antwoorden. Opgehaald van https://www.europa-nu.nl/id/vlcwhgm4n5va/nieuws/green_deal_strategie_voor_chemische?ctx=vgg9pjk198axu
- Gilligan, V. (Regisseur). (2019). Breaking Bad [Film].
- Kleemans en Van Koppen. (2020). Organized crime and criminal careers. The University of Chicago: Februari.

Kluin. (2020, Februari 25). Toezine. Opgehaald van www.toezine.nl/artikel/353/regelovertreding-in-de-chemische-industrie-onder-de-loep/

Nationaal dreigingsbeeld. (2017). Nationaal dreigingsbeeld 2017. Zoetermeer: Politie, Dienst Landelijke Informatieorganisatie.

Noordhollands Dagblad. (2021, Maart 19). Rijksinspectie ILT veegt vloer aan met gifrapportage van Tata Steel. Noordhollands Dagblad, Bart Vuijk.

OVV. (2017). Opgehaald van www.onderzoeksraad.nl: https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/4202/veiligheid-brzo-bedrijven-lessen-na-odfjell

Rijksoverheid. (2018, Oktober 19). www.rijksoverheid.nl. Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/19/aanbieding-signaalrapportage-ilt-inzake-uitzonderingen-emissie-eisen-voor-76-zeer-zorgwekkende-stoffen>

Rijksoverheid. (2019, september 25). Rijksoverheid. Opgehaald van Officiële publicaties: officielebekendmakingen.nl/kst-28089-148.html

RIVM. (2020, Mei 14). Omgaan met Zeer Zorgwekkende Stoffen in een Circulaire Economie. Bilthoven: RIVM. Opgehaald van <https://www.rivm.nl/documenten/rapport-in-nederlands-omgaan-met-zeer-zorgwekkende-stoffen-in-circulaire-economie>

RIVM. (2020). Omgaan met Zeer Zorgwekkende Stoffen in een Circulaire Economie. Bilthoven: RIVM.

RIVM. (2021, Februari 3). Identificatie Zeer Zorgwekkende Stoffen. Bilthoven. Opgehaald van Identificatie Zeer Zorgwekkende Stoffen: <https://rvs.rivm.nl/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen/Identificatie-Zeer-Zorgwekkende-Stoffen>

RIVM. (2021, April 21). Zeer zorgwekkende stoffen. Opgehaald van Potentiele ZZS: <https://rvs.rivm.nl/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen/Potentiele-ZZS>

Rli. (2020). Greep op Gevaarlijke Stoffen. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden. (2020, December 24). Tarievenbesluit Ctgb 2021. Opgehaald van Staatscourant 2020, 63801: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-63801.html#d17e1319>

Tweede Kamer der Staten generaal. (2020, November 10). www.tweedekamer.nl. Opgehaald van Antwoord schriftelijke vragen: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z15054&did=2020D45266>

UNEP. (2020). Illegal Trade in Chemicals. ISBN: 978-92-807-3783-7.

Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat. (2020). Zicht op Chemische Stoffen, Kenmerk 2020Z21260/2020D45433. Den Haag: Dienst Analyse en Onderzoek.

10

10 Vuurwerk: steeds zwaarder vuurwerk en zwaardere criminaliteit

Erik Kooijker en Sharon van der Vliet-Sandig

Vuurwerk kent zijn oorsprong in China, waar het werd afgestoken bij religieuze gebeurtenissen om boze geesten te verdrijven, en vond in de dertiende eeuw zijn weg naar Europa.²⁶⁶ In de 17e eeuw ontstaat onze oud- en nieuw traditie met veel 'vuur en lawaai', die zich sindsdien heeft ontwikkeld in de vorm van vuurwerk, vreugdevuren en carbid schieten. De traditie ging van het begin gepaard met overlast en vernieling.²⁶⁷ Het afsteken van vuurwerk door particulieren is in Nederland pas echt op gang gekomen aan het eind van de jaren zeventig. Het experimenteren met (zo zwaar mogelijk) vuurwerk is populair bij kinderen en pubers doordat het spannend is, wat nog in de hand gewerkt wordt door groepsdruk.²⁶⁸

De Nederlandse vuurwerktraditie is inmiddels een nieuwe fase ingegaan. Illegaal vuurwerk wordt door de grote explosieve kracht ook gebruikt bij aanslagen, rellen en plofkraken. Het steeds zwaardere illegale vuurwerk levert meer letsel en vele vormen van (milieu)schade op. Handelaren achten de pakkans klein en de verdiensten zijn groot.

In dit hoofdstuk wordt de illegale keten van verboden consumentenvuurwerk beschreven, ontwikkelingen van de afgelopen jaren en waar illegaal vuurwerk, behalve bij oud- en nieuw ook in andere situaties (op illegale wijze) zichtbaar is geworden in Nederland. Deze problematiek wordt afgezet tegen verschillende criminele gelegenheden en de gevolgen daarvan, zoals milieu- en maatschappelijke schade. Tot slot worden conclusies getrokken op basis van actuele en komende

dreigingen en trends besproken uit onder meer strafrechtelijke onderzoeken en gesprekken met deskundigen.

Voordat dieper wordt ingegaan op vuurwerkcriminaliteit is het goed om de belangrijkste vuurwerkgerelateerde definities te beschrijven.

Legaal en illegaal vuurwerk

Vuurwerk, voor zover voorzien van een categorie aanduiding en CE-kenmerk is in beginsel een legaal geproduceerd product. CE staat hierbij voor Conformité Européenne, wat zoveel betekent als in overeenstemming met de Europese regelgeving. Gekeurd vuurwerk dat aan de Europese eisen voldoet, krijgt een CE-markering met daarin een verwijzing naar de indeling in vuurwerk categorie. een aangewezen, op het etiket herkenbare, F-categorie. Daarmee is het vuurwerk in beginsel in alle Europese lidstaten vrij verhandelbaar, mits de handelaar voldoet aan een aantal voorwaarden. Vuurwerk is vanuit de Pyrorichtlijn (hierover in paragraaf 2 meer) ingedeeld in F-, T- en P-categorieën (artikel 6 lid 1 Richtlijn 2013/29/EU):

De volgende categorieën vuurwerk worden opgesomd in de Pyrorichtlijn:
Categorie F1: vuurwerk met zeer weinig gevaar, is ook binnenshuis te gebruiken (fop- en schertsvuurwerk);
Categorie F2: vuurwerk met weinig gevaar;
Categorie F3: vuurwerk met middelmatig gevaar;

²⁶⁶ Geraadpleegd op 10 april 2021, van <http://www.historischkader.nl/wordpress/vuurwerk/>

²⁶⁷ Geraadpleegd op 13 april 2021, van <https://www.nemokennislink.nl/publicaties/waarom-steken-we-vuurwerk-af-met-oud-en-nieuw/>

²⁶⁸ Geraadpleegd op 12 april 2021, van <https://decorrespondent.nl/58/de-cobra-6-een-handgranaat-van-vijf-euro/10577921332-818a6542>

Categorie F4: vuurwerk dat veel gevaar oplevert en uitsluitend bestemd is voor professioneel gebruik. Verder zijn er nog pyrotechnische artikelen²⁶⁹ voor theatergebruik (categorie T1 en T2) en andere pyrotechnische artikelen (P1 en P2).

Vuurwerk in de categorieën F1 en F2 zijn voor het grootste deel in Nederland verhandelbaar en te koop voor consumenten. Vuurwerk dat onder de categorieën F3 en F4 (professioneel siervuurwerk en professioneel knalvuurwerk zoals Cobra's en mortierbommen) valt, levert middelmatig of veel gevaar op. Gebruik en voorhanden hebben van F4 vuurwerk is in Nederland en de ons omringende landen daarom verboden voor particulieren. Dit vuurwerk mag alleen gedistribueerd en afgestoken worden door gecertificeerde bedrijven (artikel 7 lid 1 Richtlijn 2013/29/EU). Bepaald F2 en F3 vuurwerk is in Nederland ook aangemerkt als professioneel vuurwerk, dat niet in handen mag zijn van een particulier.

Onder illegaal vuurwerk wordt verstaan: 'al het vuurwerk dat niet binnen de legale handel en de daarvoor gestelde eisen wordt geproduceerd, verkocht en gebruikt'. Een vereiste voor legaliteit is onder andere dat alle gegevens en veiligheidswaarschuwingen op de producten leesbaar moeten zijn in de Nederlandse taal en voor iedereen gemakkelijk te begrijpen. Als dit niet het geval is, dan is het verboden om dit vuurwerk in Nederland voorhanden te hebben en af te steken en wordt het bestempeld als *illegaal vuurwerk*.²⁷⁰

Binnen deze definitie zijn nog sub-vormen van illegaal vuurwerk te beschrijven, zoals verboden professioneel vuurwerk voor consumenten of illegaal geproduceerd knalvuurwerk. Hoe dan ook, wanneer in dit hoofdstuk over verboden vuurwerk of de illegale handel in vuurwerk wordt gesproken moet dit altijd gezien worden in de context van illegaal vuurwerk.

10.1 Beschrijving van de keten

De vuurwerkhandel valt onder te verdelen in legale handel en illegale handel. Deze handel is nauw met elkaar verweven. Bij legale handel gaat het om handel door of aan geregistreerde vuurwerk winkels, officiële vuurwerkbezigers, enzovoorts. De illegale handel bestaat grotendeels uit legaal zwaar vuurwerk (categorie F4) dat verkocht wordt door en/of aan onbevoegde personen. Ergens in de verkooplijn verandert het vuurwerk dus van legaal naar illegaal. Een ander deel van de illegale handel bestaat uit illegaal (en/of foutief geïdentificeerd) geproduceerd vuurwerk (figuur 10.1).

Figuur 10.1 bron: niet extern gepubliceerde politieanalyse



269 Artikelen die explosieve stoffen bevatten die tot doel hebben warmte, licht, geluid, gas of rook dan wel een combinatie van dergelijke verschijnselen te produceren.

270 Geraadpleegd op 13 april 2021, van <https://www.ilent.nl/onderwerpen/vuurwerk>

10.1.1 Productie en importeurs

Een groot deel van de vuurwerkproductie vindt plaats in China. Een vuurwerkspecialist binnen de politie vertelt dat vuurwerk uit China hoofdzakelijk op bestelling wordt geproduceerd. Hiertoe hebben de importeurs en groothandelaren vaak persoonlijk contact met de producenten. Het vuurwerk uit China wordt, vanuit een beperkt aantal centrale warehouses, per schip getransporteerd naar Europese havens, vooral naar Antwerpen, Hamburg, Gdansk en Rotterdam.

Nederland is voor legaal vuurwerk een doorvoer land, daarom zal ook een deel van het vuurwerk dat hier aankomt, doorgevoerd worden naar officiële/vergunde opslagen van legale vuurwerkimporteurs en groothandelaren buiten Nederland. Ook in Europa zijn er vuurwerkproducenten, bijvoorbeeld in Polen, Duitsland, Spanje, Tsjechië en Italië. Het geproduceerde vuurwerk wordt door hen in eerste instantie opgeslagen op hun eigen terrein.

10.1.2 Opslag

Uit onder andere opsporingsonderzoeken blijkt dat het vuurwerk dat wordt gekocht van importeurs en/of Europese producenten meestal wordt getransporteerd naar grote opslaglocaties in België of Duitsland. Net over de Nederlandse grens liggen verschillende voormalige NAVO munitiebunkers, die momenteel onder andere dienen als opslaglocatie voor vuurwerk. Er is verschil in wetgeving tussen Nederland en haar buurlanden met betrekking tot onder andere bezit en opslag van vuurwerk, hierop wordt in paragraaf 2 verder ingegaan. Sommige van die bunkers zijn bij de autoriteiten bekend en voor deze locaties is een vergunning verleend om vuurwerk op te slaan. Anderen zijn (nog) onbekend. Ook vindt er onderverhuur van deze bunkers plaats aan personen die niet bevoegd zijn om deze soorten vuurwerk te bezitten en te verkopen aan Nederlandse consumenten. Daarnaast vind opslag tegenwoordig ook plaats in andere grote ruimtes, zoals bijvoorbeeld gehuurde boerenschuren. In dit stadium begint het verschil te ontstaan tussen de legale handel en de illegale handel.

De opslag na het verkrijgen via illegale handel van het vuurwerk gebeurt in gehuurde garageboxen, zeecontainers, boerenschuren en opslagboxen, maar soms ook in ruimtes behorende bij bedrijfsverzamelgebouwen. Vanuit opslaglocaties vindt hetzij verkoop plaats aan tussenhandelaren die het vuurwerk vervolgens aan consumenten verkopen, hetzij verkoop direct aan de consument. Opslag bij tussenhandelaren vindt meestal plaats in een gehuurde garagebox of schuur, maar ook in eigen garagebox, schuur, kelder, of woning. Bij de consument/gebruiker vindt opslag vaak plaats in of nabij de woning.

10.1.3 Handel en transport

Bij de illegale verkoop wordt vuurwerk vanaf buitenlandse grote opslaglocaties verkocht aan illegale vuurwerkhandelaren. Vervolgens wordt het vuurwerk vaak met gehuurde bestelbus of bakwagen vervoerd naar opslaglocaties in Nederland. Dit wordt ook wel gedaan met personenauto's. Rond 2016 werd duidelijk dat professioneel vuurwerk vanuit landen als Tsjechië en Polen regelmatig per post met een internationaal postpakkettenbedrijf verstuurd werd naar Nederland. Deze internationale illegale vuurwerkstroom lijkt nu onder controle te zijn bevestigd een medewerker van Transport en Logistiek Nederland, mede doordat verschillende webshops waar dit verboden vuurwerk besteld kon worden uit de lucht zijn gehaald door de politie en het Openbaar Ministerie.²⁷¹

Het beeld dat de postbedrijven schetsen over het binnenlands vervoer van postpakketten met professioneel vuurwerk (van illegale lokale handelaar naar consument) is dat die wel degelijk met enige regelmaat plaatsvindt, hoewel die niet of nauwelijks worden aangetroffen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) geeft aan een klein aantal incidenten te hebben geregistreerd waarbij verboden vuurwerk in postpakketten is aangetroffen. Verschillende postpakkettenbedrijven geven aan dit te herkennen. Dit beeld wordt bevestigd door een medewerker van een postbedrijf dat (vooral rond oud- en nieuw) via verschillende internetfora 'geadvertiseerd wordt met koeriersdiensten' door illegale handelaren. Een

271 Geraadpleegd op 5 april 2021, van <https://www.nu.nl/jaarwisseling/5614679/vier-webshops-met-illegaal-vuurwerk-offline-gehaald-2000-kopers-in-beeld.html>

duidelijk beeld over de omvang van (binnenlandse) postpakketten met professioneel vuurwerk is er vooralsnog niet.

Veel verboden consumentenvuurwerk wordt door handelaren (met ‘eigen transport’) Nederland binnengebracht in busjes of vrachtwagens. Dit vuurwerk is doorgaans onjuist verpakt en geclassificeerd volgens de Europese regelgeving voor vervoer gevaarlijke stoffen.²⁷² Deze vorm van vervoer kan levensgevaarlijk zijn, zeker als er sprake is van illegaal transport van de zwaarste soorten vuurwerk (massa-explosief) (Biezeveld & de Poorter, 2005).

10.1.4 Verkoop

Bij de legale handel van vuurwerk vindt verkoop en opslag plaats bij officiële verkooppunten in het land, zoals bijvoorbeeld fietswinkels en tuincentra die in het winterseizoen vuurwerkverkoop erbij doen, tot winkels die zich specifiek richten op de verkoop van vuurwerk en de rest van het jaar gesloten zijn voor publiek. De markt voor consumentenvuurwerk voor particulieren schommelt de laatste jaren tussen de 60 en 75 miljoen euro. Daarnaast wordt door consumenten sinds 2017 op grote schaal illegaal knalvuurwerk afgestoken (Onderzoeksraad voor veiligheid, 2017). Deze legale verkoop blijft verder buiten beschouwing.

Illegale handel in vuurwerk is een cyclisch model: in het begin van het jaar worden bestellingen gedaan door importeurs bij vuurwerkfabrieken. Daarna vindt transport en opslag plaats. Tot slot wordt het illegale vuurwerk verhandeld, deels online.

10.2 Relevante wet- en regelgeving

Juridische instrumenten zijn ontwikkeld om mensen te beschermen tegen nadelige effecten van vuurwerk door het opstellen van regels voor opslag, productie, handel en gebruik. Deze paragraaf geeft inzicht in de belangrijkste regelgeving.

10.2.1 Pyrorichtlijn

De Pyrorichtlijn (Richtlijn 2013/29/EU) is Europese wetgeving op het gebied van de productie, het vervoer, de verkoop, de consumptie en de algehele veiligheid van vuurwerk in de gehele Europese Unie (EU). De Pyrorichtlijn heeft als doel om zorg te dragen voor vrij verkeer van pyrotechnische artikelen in de EU-markt en optimale bescherming van de gezondheid en veiligheid van consumenten en professionele eindgebruikers van deze artikelen te garanderen.

Een instantie die werkzaam is op wetgevend gebied, is de Europese Commissie (EC). De EC is het uitvoerende orgaan van de EU en ontwikkelt, in samenspraak met de betrokken lidstaten, wetgeving op allerlei gebieden. Deze wetgeving is bindend voor de aangesloten lidstaten, maar regelmatig beslaat deze wetgeving alleen hoofdlijnen, waardoor nadere invulling van de wetgeving bij de lidstaten wordt neergelegd. Dit geeft ruimte voor (grote) verschillen tussen verschillende lidstaten.

De Europese lidstaten mogen het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen die voldoen aan de eisen van de richtlijn, niet verbieden, beperken of belemmeren. Een belangrijke doelstelling van deze richtlijn is het bevorderen van het vrije verkeer van pyrotechnische artikelen. Door dit vrije handelsprincipe binnen de EU kan Nederland de invoer, handel, transport en opslag van categorie F4-vuurwerk in Nederland niet eenzijdig inperken of verbieden. Dit heeft als neveneffect dat de richtlijn de illegale handel in dit vuurwerk binnen de EU vergemakkelijkt en daarmee de beschikbaarheid ervan voor consumenten vergroot (Biezeveld, 2010).

Vanuit de Pyrorichtlijn zijn bepaalde vuurwerkartikelen in Nederlandse wetgeving aangewezen als professioneel vuurwerk en daarmee zijn ze verboden voor Nederlandse particulieren. In Nederland is ervoor gekozen F3 vuurwerk te verbieden voor gebruik door consumenten. In enkele andere Europese lidstaten is F3 vuurwerk niet verboden voor consumenten (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2017). In deze landen zijn, ook voor Nederlandse consumenten, vrij eenvoudig vuurwerkartikelen te verkrijgen die niet aan de Nederlandse eisen van consumentenvuurwerk voldoen (van der Torre, van Valkenhoef, Esman & Greven, 2017).

De belangrijkste overeenkomst tussen alle Europese lidstaten betreft de illegaliteit van het F4 vuurwerk bestemd voor particulieren, op basis van de Pyrorichtlijn. Daarnaast is het op de EU-markt brengen, voorhanden hebben en/of aan anderen ter beschikking stellen van zwaar vuurwerk zonder CE-kenmerk en/of naam importeur/producent in geheel Europa verboden (Drenth, 2017).

10.2.2 Wet milieubeheer en Vuurwerkbesluit

Naast de Europese wetgeving is er ook landelijke wetgeving op het gebied van vuurwerk. Regels voor handel, opslag en bezit van vuurwerk zijn in Nederland via de Wet milieubeheer uitgewerkt in het Vuurwerkbesluit. Overtredingen van dit besluit (illegale handel, bezit en opslag) zijn strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Deze delicten leveren (mits opzettelijk begaan) een strafbedreiging op van zes jaar gevangenisstraf, waarnaar de politie opsporingshandelingen uitvoert.

Het Vuurwerkbesluit maakt onderscheid tussen consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk door F-categorieën (zie paragraaf 1). In het Vuurwerkbesluit worden ook eisen gesteld aan onder andere de opslag van vuurwerk, de samenstelling, de verpakking en de invoer, uitvoer en doorvoer van vuurwerk. De ILT is toezichthouder op de naleving van de wet- en regelgeving voor vuurwerk op grond van het Vuurwerkbesluit. Zij houdt vooral toezicht op productveiligheid, classificatie, meldingsplicht en transport. Naleving van de regels op vuurwerkverkooppunten wordt gecontroleerd door toezichthouders van de Omgevingsdiensten.

10.2.3 Regeling aanwijzing consumenten- en theaternuurwerk (RACT)

In de RACT staat beschreven welk vuurwerk voor consumenten is toegestaan en welk vuurwerk uitsluitend door professionals mag worden gebruikt. Deze aanwijzing is gemaakt op basis van de aard, samenstelling, constructie en eigenschappen van het vuurwerk en kent dezelfde vuurwerkcategorieën als het Vuurwerkbesluit.

10.2.4 Effecten verschillen in wetgeving

De internationale wetgeving biedt handvatten voor het beperken van de illegale handel in vuurwerk maar is zeker niet allesomvattend. Er bestaat bijvoorbeeld geen wettelijke bovengrens voor de hoeveelheid (legaal) geproduceerde vuurwerkartikelen, wat betekent dat er oneindig vuurwerk geproduceerd kan worden zolang er maar afnemers zijn om het vuurwerk aan te verkopen.

Ook is geen wettelijke begrenzing gesteld aan de explosieve kracht van het vuurwerk (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2017). Dit is ondertussen terug te zien de zwaarte van het nieuwe vuurwerk wat door de politie in beslag wordt genomen. Waar “vroeger” de cobra nog vuurwerk was dat alleen een flinke knal teweeg bracht, past de grote explosieve kracht die uitgaat van het huidige illegale “vuurwerk” (en de materiële schade en gevaar voor letsel) niet meer bij dat van consumentenvuurwerk.

Verschillen in wet- en regelgeving tussen verschillende Europese lidstaten op het gebied van vuurwerkcriminaliteit is ook bij vuurwerkcriminelen niet onopgemerkt gebleven. Zij maken hier dankbaar gebruik van. Efficiënte tactieken van de politie worden regelmatig bemoeilijkt, omdat criminelen weten dat bepaalde opsporingshandelingen in het buitenland niet tot stand komen, in verband met het soevereiniteitsbeginsel van het betreffende land. Dit houdt in dat een land de hoogste macht heeft op haar eigen grondgebied en een ander land dus niet zomaar strafvorderlijke handelingen kan uitvoeren op haar grondgebied, tenzij er toestemming is verkregen (van der Wilt, 2007).

272 Gevaarlijke stoffen moeten vervoerd worden volgens regels/eisen van het ADR Accord relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route. Het ADR is het pan-Europese verdrag voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg.

10.3 Betrokken instanties

Bij de handhaving van vuurwerk en de aanpak van vuurwerkcriminaliteit in Nederland werken verschillende ketenpartners actief en intensief samen.

10.3.1 Nationale samenwerking

Het thema vuurwerkcriminaliteit is één van de geprioriteerde milieuonderwerpen die benoemd is door de Strategische Milieukamer. Zowel vanuit de politie als de ILT worden handavings- en opsporingsactiviteiten uitgevoerd op het gebied van illegaal vuurwerk c.q. vuurwerkcriminaliteit. In een enkel geval wordt samengewerkt met de douane en marechaussee (i.v.m. import van vuurwerk). Nauwere samenwerking met de douane zou nader verkend kunnen worden, bijvoorbeeld op informatie-uitwisseling over illegaal vuurwerk dat via havens wordt getransporteerd.

De ILT is toezichthouder op de naleving van de wet- en regelgeving voor vuurwerk voor professioneel gebruik op grond van de Europese Pyrorichtlijn en het Vuurwerkbesluit. De ILT voert het hele jaar door controles uit, gericht op onder meer de productveiligheid van vuurwerk, classificatie van vuurwerk, naleving meldingsplicht invoer, uitvoer en ter beschikking stelling van vuurwerk, transport van vuurwerk en het voorhanden hebben van vuurwerk. Controles vinden plaats bij de importeurs, aan de grens, in de havens, langs de weg en bij opslag- en verkooppunten.²⁷³ De politie voert vooral in de laatste periode van het jaar (transport)controles uit op het bezit van illegaal vuurwerk (wijk en infrastructuur) en het afsteken van illegaal vuurwerk.

Parallel aan het ingestelde vuurwerkverbod in 2020 heeft een intensivering van de aanpak van vuurwerkcriminaliteit plaatsgevonden, waarbij een taskforce werd opgericht die een landelijke aanpak heeft aangejaagd. In deze taskforce werkt de politie nauw samen met het Functioneel Parket. Deze vernieuwde aanpak heeft geleid tot een betere spreiding van het informatie- en opsporingswerk,

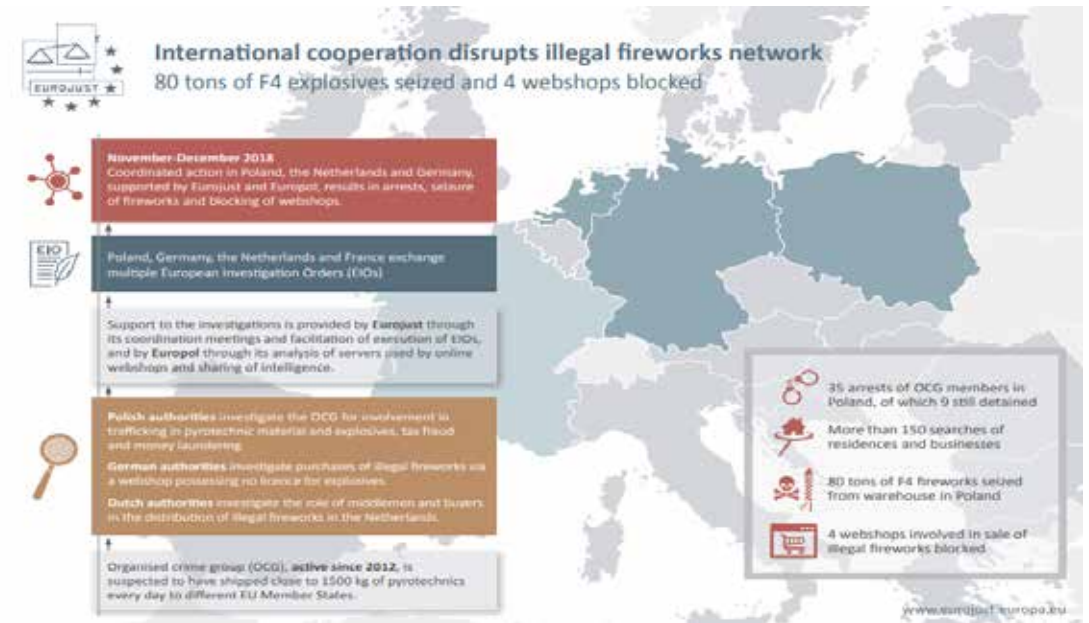
waarbij meer energie werd gestoken in de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden. De handhaving is beter gaan samenwerken met de opsporing waardoor lokale illegale vuurwerkhandel beter in beeld kon worden gebracht en aangepakt. Dit heeft geleid tot een flinke toename van vuurwerkzaken en meer dan een verdubbeling van het hoeveelheid in beslag genomen vuurwerk ten opzichte van eerdere jaren.²⁷⁴ Deze intensievere samenwerking zal de komende jaren noodzakelijk blijven om vuurwerkcriminaliteit en vooral de grote spelers aan te pakken. De samenwerking met het bevoegd gezag om de bestuurlijke aanpak als krachtiger middel in te zetten krijgt ook steeds meer vorm en is meer zichtbaar. Eind 2020 was geregeld in het nieuws te zien dat woningen en bedrijfspanden gesloten werden na aantreffen van illegaal vuurwerk.²⁷⁵

10.3.2 Internationale samenwerking

Internationale samenwerking op het gebied van de aanpak van vuurwerkcriminaliteit bestaat al enige jaren. De afgelopen jaren heeft deze samenwerking steeds meer vorm gekregen en zij heeft ondertussen ook tot verschillende kleine en grotere successen geleid. Zo zijn er wetswijzingen doorgevoerd en gezamenlijke richtlijnen opgesteld die grensoverschrijdende handhaving en opsporing van vuurwerk moet vergemakkelijken. Ook in de opsporing zijn de afgelopen jaren verschillende successen behaald, hieronder een voorbeeld daarvan.

In november en december 2018 zijn door samenwerking tussen de Nederlandse, Duitse en Poolse autoriteiten tezamen met Eurojust en Europol in een aantal actiedagen 35 personen uit criminele samenwerkingsverbanden aangehouden, 150 bedrijven en woningen doorzocht, tonnen (illegaal) vuurwerk in beslag genomen, vier grote webshops geblokkeerd en de data van deze webshops is daarbij in beslag genomen (figuur 10.2).²⁷⁶

Figuur 10.2 bron: Eurojust, zie voetnoot



Toch blijft het in de regel bij onregelmatige successen, een duurzame samenwerking is tot op heden toekomstmuziek. Om deze reden is het van belang om te blijven investeren in deze internationale samenwerking. De politie ontwikkelt op dit moment, in samenwerking met externe partners, een strategie om op internationaal terrein tot een effectieve en bestendige aanpak van vuurwerkcriminaliteit te komen waarin een drietal pijlers centraal staan, namelijk: het versnellen van operationele grensoverschrijdende acties, het verbeteren samenwerking met bronlanden van vuurwerk en de prioritering van vuurwerkcriminaliteit in Europa.

Twee belangrijke instanties op het gebied van internationale opsporing zijn Eurojust en Europol. Eurojust is een agentschap van de EU en is gevestigd in Den Haag. Zij helpt nationale overheden om samen te werken in de strijd tegen terrorisme en zware georganiseerde criminaliteit waarbij meer dan één EU-land betrokken is.²⁷⁷ Europol is een multinationale politieorganisatie en samenwerkingsverband van Europese politiediensten en is tevens gevestigd in Den Haag.

Zij organiseert informatie-uitwisseling tussen de politiediensten van de 27 lidstaten van de EU, met als doel het bestrijden van internationale criminaliteit.

10.3.3 Belemmerende factoren

Hoewel er allerlei mogelijkheden zijn om met behulp van een rechtshulpverzoek onderzoek te doen in het buitenland zijn er ook belemmerende factoren, zoals de bureaucratie die erbij komt kijken. Het duurt daardoor soms heel lang voordat er daadwerkelijk actie wordt ondernomen naar aanleiding van een rechtshulpverzoek. Doordat de handelsbewegingen in vuurwerkcriminaliteit vaak snel en kortstondig zijn, is de slagkracht vaak tegen de tijd dat een rechtshulpverzoek wordt opgepakt ook teniet gedaan. Daarnaast is er een grote mate van inzicht vereist in de wet- en regelgeving van het betreffende land om te kunnen bepalen welke verzoeken naar buitenlandse wetgeving gedaan kunnen worden en gevolg zullen krijgen.

Daarnaast is er de prioritering van het onderwerp vuurwerkcriminaliteit in andere Europese lidstaten lager, waardoor zij minder welwillend zijn om stante pede mee te werken aan Nederlands onderzoek.

273 Geraadpleegd op 13 april 2021, van <https://www.ilent.nl/onderwerpen/vuurwerk>

274 Geraadpleegd op 12 april 2021, van <https://www.om.nl/onderwerpen/jaarwisseling--vuurwerk/vuurwerkbarometer/2020>

275 Geraadpleegd op 18 april 2021, van <https://www.gelderlander.nl/arnhem/marcouch-sluit-woning-in-geitenkamp-vanwege-illegale-vuurwerkhandel-heeft-meer-weg-van-oorlogsmaterieel-af6857e7/>

276 Geraadpleegd op 13 april 2021, van <https://www.eurojust.europa.eu/international-cooperation-disrupts-illegal-fireworks-network>

277 Geraadpleegd op 19 april 2021, van https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eurojust_nl

In de meeste Europese lidstaten vallen vuurwerkzaken onder afdeling(en) met het thema Weapons & Explosives. Deze afdelingen zijn vaak niet gericht op verboden vuurwerk. Dit lijkt momenteel iets te veranderen, doordat het belangrijkste bestanddeel van vuurwerk (het flitspoeder) regelmatig gebruikt wordt in Improvised Explosive Devices (IED's) bij ram- en plofkraken, ook in andere Europese lidstaten.

Door Nederland is binnen de Europese overlegstructuren meerdere malen aandacht gevraagd voor het probleem dat bestaat met het professionele vuurwerk. Hoewel de Europese partners wel oog hebben voor de Nederlandse problemen, ontbreken vaak de wettelijke mogelijkheden en de politieke wil om op te treden tegen de importeurs. Ook zijn in de betreffende landen de wettelijke mogelijkheden om op te treden tegen de importeurs meestal beperkt.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat doet veel om deze problematiek op de internationale agenda te plaatsen en te houden. Er wordt momenteel een intensieve lobby gevoerd in Europees verband en er wordt geïnvesteerd in het beïnvloeden van andere lidstaten en het aanreiken van oplossingen. Daarnaast is er binnen de politie steeds meer aandacht voor gestructureerde internationale samenwerking.²⁷⁸

10.4 Ontwikkelingen

Illegaal vuurwerk wordt niet alleen afgestoken rond oud en nieuw. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen en verschijningsvormen van illegaal vuurwerk.

10.4.1 Toename inbeslagname illegaal vuurwerk

In de vuurwerkbarometer wordt illegaal vuurwerk dat in beslag is genomen, zoals beschreven in de Richtlijn voor Strafvordering Vuurwerkdelicten, bijgehouden. In deze barometer is het vuurwerk dat tijdelijk verboden was om het aantal vuurwerkslachtoffers te reduceren

om daarmee de ziekenhuizen te ontlasten in de coronacrisis niet meegenomen. Ook afgekeurd consumentenvuurwerk en illegaal/zelf geproduceerd vuurwerk wordt niet in deze barometer meegenomen (tabel 10.1).

Tabel 10.1 Bron: Vuurwerkbarometer²⁷⁹

Jaartal	Aantal kg's
2017	40.383
2018	56.522
2019	61.429
2020	122.815

Een wetenschappelijk onderbouwde verklaring voor de toename van de hoeveelheid aangetroffen illegaal vuurwerk is niet te geven. Aan de ene kant kan het zijn dat er daadwerkelijk meer illegaal vuurwerk in Nederland aanwezig is. Aan de andere kant wordt er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de aanpak van illegaal vuurwerk, onder andere door een taskforce die bredere aandacht binnen de organisatie beoogt voor de opsporing van illegale handel in vuurwerk, in vergelijking met voorgaande jaren. Verder was er in de afgelopen jaren een toenemende aandacht bij de politie voor de aanpak van illegale vuurwerkhandel via internet en sociale media kanalen.

Uit onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017) komt naar voren dat een – niet nader onderbouwde – schatting kan worden gemaakt dat vijf tot tien procent van het totaal in omloop zijnde illegale vuurwerk door de politie in beslag wordt genomen van het in totaal één tot twee miljoen kilo verhandelde illegaal vuurwerk. In dit onderzoek schatten vuurwerkspecialisten in dat er jaarlijks één tot twee miljoen kilo illegaal vuurwerk op de Nederlandse markt wordt verhandeld. Uit de vuurwerkbarometer van het Openbaar Ministerie van 2020 blijkt dat het aantal kilo's inbeslaggenomen illegaal vuurwerk de afgelopen jaren flink is gestegen.²⁸⁰

278 Geraadpleegd op 23 april 2021, van <https://www.websitevoordepolitie.nl/een-nieuwe-koers/>

279 Geraadpleegd op 13 april 2021, van <https://www.om.nl/onderwerpen/jaarwisseling--vuurwerk/vuurwerkbarometer/2020>

280 Geraadpleegd op 13 april 2021, van <https://www.om.nl/onderwerpen/jaarwisseling--vuurwerk/vuurwerkbarometer/2020>

10.4.2 Ram- en plofkraken

Illegaal vuurwerk heeft niet alleen zijn weg gevonden naar consumenten en het rond oud- en nieuw afsteken, maar ook naar criminelen. Steeds vaker worden plofkraken en aanslagen gepleegd met dit professionele vuurwerk of IED. Het flitskruit van bijvoorbeeld een Cobra, heeft de kracht van een lichte handgranaat en wordt daarom regelmatig gebruikt om geldautomaten op te blazen.²⁸¹ In 72 van de 95 van de in 2019 aangevallen geldautomaten is door het gebruik van flitskruit afkomstig van zwaar vuurwerk opgeblazen.²⁸²

10.4.3 Voetbalwedstrijden

De afgelopen jaren wordt steeds vaker gebruik gemaakt van vuurwerkproducten bij voetbalwedstrijden (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2020). Naast het afsteken van sier- en knalvuurwerk, is er in toenemende mate sprake van het gebruik van noodseinmiddelen. Het gebruik van noodseinmiddelen (zoals noodseinraketten, noodseinfakkels en rookseinen, die officieel dienst doen als signaal dat iemand in nood verkeerd) als vuurwerk, is in Nederland verboden voor particulieren (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2017). Dit gebruik beperkt zich niet alleen tot het afsteken van deze middelen ter vermaak tijdens voetbalwedstrijden, maar in sommige gevallen wordt er ook met deze middelen naar personen gegooid met mogelijke schade en onveiligheidsgevoelens.²⁸³

10.4.4 Aanslagen

Recente voorbeelden van zijn de aanslagen met vuurwerk-shells (mortieren) in 2020 en 2021 vanuit de media zijn die bij de woning van de burgemeester van Woensdrecht, verschillende aanslagen op woningen van agenten, **de explosie bij het huis van een raadslid uit Castricum**, de aangehouden man voor het voorbereiden van een aanslag met een vuurwerkbom op de GGD priklocatie in Den Helder²⁸⁴ en de aanslag op de woning van een gezin op Urk.

281 Geraadpleegd op 12 april 2021, van <https://fd.nl/futures/1326893/hoe-italiaans-vuurwerk-wordt-gebruikt-bij-plofkraken>

282 Geraadpleegd op 2 maart 2021, van <https://www.dvhn.nl/drenthe/Aantal-plofkraken-explosief-gestegen-maar-waarom-Daders-hebben-zelden-buit-25383301.html>

283 Geraadpleegd op 12 april 2021, van <https://www.ad.nl/utrecht/vier-maanden-cel-geest-tegen-utrecht-supporter-wegens-rellen-bekerfinale-2016-a6c6fba8/>

284 Geraadpleegd op 11 april 2021, van <https://www.nu.nl/coronavirus/6126537/man-opgepakt-voor-voorbereiden-aanslag-met-vuurwerkbom-op-priklocatie.html>

285 Geraadpleegd op 10 april 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vuurwerk>

286 Geraadpleegd op 17 februari 2021, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/onlinehandel-in-cobra-s-en-andere-hardeknallers-floreert-door-vuurwerkverbod-b7f850b6/>

Ook zijn er signalen dat flitspoeder gebruikt wordt in de voorbereiding van terroristische aanslagen, zoals bleek in een zaak die diende bij het Gerechtshof in Den Haag (2019) waarbij in de slaapkamer van het zontje van de veroordeelde 266 stuks super Cobra 6 werden aangetroffen. In een andere zaak werd een man veroordeeld door de Rechtbank Rotterdam (2019) die zich afficheerde als een aanhanger van een radicaal islamitische ideologie en zich schaarde achter de gewapende jihad. Bij de doorzoeking van zijn woning werd een Kalasnikov met twee volle patroonhouders en een grote hoeveelheid Cobra-6 vuurwerk aangetroffen.

In 2020 is bij een inval door de politie onder andere een 160-tal lege hulzen van Cobra's aangetroffen met het daarbij horende losse flitspoeder. Vermoedelijk zou dit flitspoeder gebruikt worden in metalen of plastic hulzen om daarmee een aanslag te plegen binnen het illegale circuit verteld een medewerker de politie, team ram- en plofkraken.

10.4.5 Vuurwerkverbod en Corona

In 2020 is door de overheid een gedeeltelijk vuurwerkverbod ingesteld. Voor consumenten werd het vuurwerk uit de categorie F3 en ook knalvuurwerk en vuurpijlen uit de categorie F2 verboden. Vuurwerk uit de categorie F1 (fop en schertsvuurwerk, hele jaar) en de categorie F2 (siervuurwerk zoals bepaalde fonteinen en sierpotten, in de dagen voor oud- en nieuw) werden wel toegestaan. Door de corona pandemie is dit gedeeltelijke verbod voor 2020 door de regering omgezet in een tijdelijk algeheel vuurwerkverbod.²⁸⁵

Het beeld is dat door het ingestelde (algehele) vuurwerkverbod illegale vuurwerkhandelaren in de kaart worden gespeeld.²⁸⁶ Volgens een vuurwerkliefhebber gaat een vuurwerkverbod niet voorkomen dat er rond oud- en nieuw een lading vuurwerk de lucht in gaat en wordt gesteld dat als je de juiste mensen kent, je zo aan een

lading cobra's of nitraten komt.²⁸⁷ Het is nog onduidelijk hoe het vuurwerkverbod er in 2021 voor consumentenvuurwerk uit komt te zien.

10.4.6 Strafrechtelijke onderzoeken

In de jaren 2017 tot en met 2020 zijn er ongeveer 40 grootschalige strafrechtelijke onderzoeken door de politie uitgevoerd in opdracht van het Openbaar Ministerie. Een grootschalig strafrechtelijke onderzoek betreft een onderzoek waar meerdere personen bij betrokken zijn, grote hoeveelheden (illegaal) vuurwerk zijn aangetroffen en waar verschillende handelsbewegingen lokaal, nationaal en/of internationaal hebben plaatsgevonden.

Grootschalige strafrechtelijke onderzoeken duren lang. Dit betekent dat een onderzoek naar aanleiding van het aantreffen van illegaal vuurwerk vanaf het moment van aantreffen tot het moment van veroordelen van de dader(s) soms jaren kan duren. Het aantal strafrechtelijke onderzoeken hierin blijft de afgelopen jaren redelijk gelijk. Naast de grootschalige onderzoeken zijn er ook kleinere of meer kortdurende onderzoeken uitgevoerd. In 2019 ging het om ongeveer 1000 van dit soort zaken, waarbij dan bijvoorbeeld kleinere hoeveelheden handel of verkoop van illegaal vuurwerk wordt onderzocht zonder dat men hiertoe bevoegd is. Deze zaken worden doorgaans afgedaan met werkstraffen, taakstraffen of boetes. De OM richtlijn is onlangs aangepast, waardoor het OM ook gevangenisstraffen eist.

Afgelopen jaren zijn er vanuit de strafrechtelijke onderzoeken criminele samenwerkingsverbanden in beeld gekomen bij de politie. Inmiddels kan worden gesproken van lokale- en landelijke illegale handel in vuurwerk. Dit betekent dat enerzijds op kleine schaal gehandeld wordt door lokale handelaren, die op korte afstand van hun woon- of verblijfplaats vuurwerk aanbieden aan particulieren. Deze handelaren werken samen met één of meerdere lokale partners/vrienden en leveren veelal aan iedereen die wenst vuurwerk aan te schaffen.

Anderzijds is er een relatief kleine, selecte groep van landelijke vuurwerkhandelaren die internationaal georganiseerd zijn. Zij maken slim gebruik van het vrije verkeer van mensen en goederen binnen Europa en handelen op grote schaal verboden vuurwerk aan voornamelijk de lokale handelaren. Door een verschil in wetgeving kan een handelaar uit het zicht van de Nederlandse politie verdwijnen door de grens over te steken en daar legaal vuurwerk opslaan, ondanks die uiteindelijk bestemd is voor de Nederlandse consument wat illegaal is.

In Duitsland verkoopt de handelaar professioneel vuurwerk (vanuit bijvoorbeeld een oud NAVO bunkercomplex of (agrarisches) bedrijfspand) aan de lokale handelaar die vervolgens met een vervoersmiddel snel over de grens inlaadt en terug naar Nederland rijdt.

10.4.7 Trends

De afgelopen jaren komt steeds meer verwevenheid met andere vormen van criminaliteit aan het licht. "Verdachten in de vuurwerkhandel houden zich ook vaak bezig met drugshandel of de handel in illegale sigaretten," zeggen de landelijke vuurwerkofficieren in het Parool.²⁸⁸ Handelaren maken hierbij gebruik van smokkelroutes en contacten uit de drugshandel. Dit blijkt ook uit een recente uitspraak waarin een verdachte werd veroordeeld voor de handel in harddrugs en vuurwerk (Rechtbank Amsterdam, 2020). Ook komt naar voren dat de verhandelde partijen steeds groter en waardevoller worden. Geweld en bedreiging komen daardoor vaker voor, stellen OM en politie in het Parool. Soms ziet de politie letterlijk hoe drugs- en vuurwerkhandel samengaan. "Dan zien we een busje waarin henneptoppen worden weggebracht op de heenweg, en illegaal vuurwerk op de terugweg wordt meegenomen," zegt de coördinator jaarwisseling van de landelijke politie.²⁸⁹

"Mensen worden ook in de vuurwerkwereld onder druk gezet om iets wel of juist niet te doen, bijvoorbeeld praten met de politie," vertellen de landelijke vuurwerkofficieren

*aan Het Parool. "En we zien ripdeals. Niet voor niets gaan mensen vaak met twee naar een vuurwerkafpraak voor een aankoop, om te voorkomen dat ze worden overvallen."*²⁹⁰

"Illegale handelaren lijken rekening te houden met de trage opsporing- en vervolgingstrajecten. Als na jarenlang procederen (inclusief beroep en hoger beroep) uiteindelijk een gevangenisstraf van hooguit een of enkele jaren wordt opgelegd en de veroordeelde financieel niet geplukt wordt, blijft de handel lucratief. Op deze manier wordt een eventuele veroordeling door criminelen ingecalculeerd. Er moet worden nagedacht over slimme (preventieve) alternatieve interventies die gericht zijn op het financiële vermogen van de crimineel. Om te beginnen bij veroordeelde illegale vuurwerkhandelaren", aldus een vuurwerkspecialist van de ILT – Inlichtingen- en Opsporingsdienst.

Tot slot is het beeld uit recentelijke strafrechtelijke onderzoeken dat veel artikelen die voor 2021 nog als F2 of F3 vuurwerk werden geclassificeerd, nu als P1 (andere pyrotechnische artikelen dan vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, die weinig gevaar opleveren) op de Europese markt komen. Deze artikelen hebben een foutieve classificatie en worden als relatief ongevaarlijk (illegaal) op de markt gebracht. Naast het onder een onjuiste classificatie op de markt brengen van vuurwerkartikelen, ontbreekt bij zware knalartikelen steeds vaker de naam van producent of importeur.

De artikelen zijn dan vaak ook niet voorzien van een geldig CE-kenmerk. Kennelijk vindt er verschuiving plaats naar illegale productie. Vuurwerkcriminelen maken gebruik van legale betalingssystemen, online-platforms en de infrastructuur van Nederland. Vuurwerkcriminelen beïnvloeden met de illegale handel de samenleving, daarom kan er gesproken worden van ondermijnende criminaliteit.

10.5 Gelegenheden voor vuurwerkcriminaliteit

De afgelopen jaren komt, meer dan jaren geleden, de criminele kansengestructuur voor illegale vuurwerkhandelaren naar voren. De Nederlandse consumentenvraag naar zwaar knalvuurwerk is groot, vanwege de sterke Nederlandse traditie van vuur en vuurwerk bij de jaarwisseling. Na de vuurwerkcramp in Enschede zijn veiligheidsafstanden ingevoerd voor de opslag van professioneel vuurwerk wat er onbedoeld voor gezorgd heeft dat het zicht op de (illegale) handel in professioneel vuurwerk is verslechterd. Dit vuurwerk wordt nu opgeslagen in onder meer Duitsland, waardoor het grotendeels buiten het zicht blijft van Nederlandse toezicht- en handhavingsinstanties (Van der Torre et.al., 2017). De opslag in Duitsland is, net als in Nederland, deels legaal en deels illegaal. Er zijn vergunde plaatsen voor de opslag van vuurwerk en er zijn onvergunde (en daarmee illegale) plaatsen waar het vuurwerk wordt opgeslagen.

Figuur 10.3 NAVO bunkers (Bron: Functioneel Parket Amsterdam)



287 Geraadpleegd op 12 april 2021, van <https://www.ad.nl/dordrecht/vuurwerkverbod-dan-maar-illegaal-als-je-de-juiste-mensen-kent-heb-je-zo-een-lading-cobra-s-in-je-bezit~a25976b5/>

288 Geraadpleegd op 12 april 2021, van <https://www.parool.nl/nederland/criminelen-zien-in-illegaal-vuurwerk-een-lucratief-verdienmodel~b7d3c520/>

289 Geraadpleegd op 12 april 2021, van <https://www.parool.nl/nederland/criminelen-zien-in-illegaal-vuurwerk-een-lucratief-verdienmodel~b7d3c520/>

290 Geraadpleegd op 12 april 2021, van <https://www.parool.nl/nederland/criminelen-zien-in-illegaal-vuurwerk-een-lucratief-verdienmodel~b7d3c520/>

Het is langs de Nederlandse grens gemakkelijk om vuurwerk te transporteren en op te slaan, zoals omschreven in paragraaf 10.1.2, in NAVO bunkers op Duits grondgebied. Daarvan staan er in de grensstreek zeker duizend. Een complex in Kevelaar, ter hoogte van Noord-Limburg, telt alleen al 325 van dit soort oude bunkers. De Duitse politie trof in twee bunkers in Kevelaar een paar jaar terug 35.000 kilo vuurwerk aan van het zwaarste soort. De huur is relatief laag, de Duitse politie geeft weinig prioriteit aan controles en de straffen liggen in Duitsland een stuk lager. Daarmee zijn de bunkers ideaal om illegaal vuurwerk op te slaan.²⁹¹

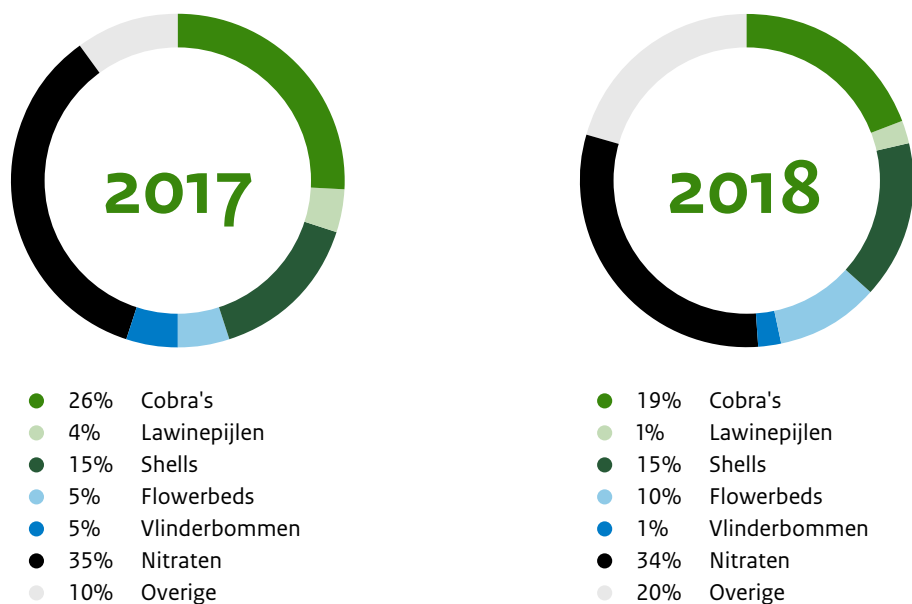
Op de illegale vuurwerkmarkt in Nederland opereren georganiseerde criminele vuurwerkhandelaren (grote partijen, vervoer en opslag) en profiteurs (op en neer rijden en losse verkoop via sociale media en in kleine sociale kring). Wanneer gekeken wordt naar de profiteurs, degenen die zelfstandig opereren in de aanschaf van illegaal vuurwerk in het buitenland, dan kan worden gezegd dat het illegale vuurwerk betrekkelijk eenvoudig zijn weg vindt naar

de Nederlandse consument. Er is weinig controle op het grensoverschrijdende vervoer van personen en goederen. Dit biedt kansen voor personen die verboden goederen vervoeren over landsgrenzen. Het is daardoor onder meer redelijk gemakkelijk om per auto of in postpakketjes illegaal vuurwerk Nederland binnen te brengen. Alhoewel dat laatste de afgelopen jaren steeds meer onder de aandacht van politie is gekomen en steeds vaker wordt onderschept (Van der Torre *et.al.*, 2017).

10.5.1 Aard en omvang van vuurwerkcriminaliteit

Als gekeken wordt naar welke soorten illegaal vuurwerk in Nederland worden aangetroffen, is het van belang om aan te geven dat de prioriteit van politie de afgelopen jaren voornamelijk gelegen bij zwaar sier- en knalvuurwerk. Dit zijn onder andere lawinepijlen, bangers (zwaar knalvuurwerk zoals Cobra's en nitraten), Shells (mortierbommen), batterijen (Flowerbeds) en Romeinse kaarsen. Deze soorten kregen prioriteit binnen de opsporing, omdat dit de meest gevaarlijke en meest

Figuur 10.4 Bron: niet extern gepubliceerde politieanalyse



291 Geraadpleegd op 13 april 2021, van <https://www.parool.nl/nederland/criminelen-zien-in-illegaal-vuurwerk-een-lucratief-verdienmodel-b7d3c520/>

Tabel 10.2 Bron: Onderzoeksraad voor veiligheid (2017)

	Aantal producenten	Aantal eenheden	Omzet in euro
Italië	10	<700.000	<4.000.000
Spanje	50	300.000-400.000	6-7.000.000
Slowakije	1	20.000	100.000
Duitsland	2	<10.000	<50.000
Zweden	1	500-2000	2500-10.000
Totaal	Circa 65	<1.150.000	9-10.000.000

voorkomende soorten illegaal vuurwerk zijn.²⁹² De huidige zwaardere soorten knalvuurwerk bevatten in sommige gevallen, zoals bij de Gigant Maroon, bijna 200 gram flitskruit blijkt uit een voor de politie uitgevoerd explosievenonderzoek door het Nederlands Forensisch Instituut in 2020.

Ter vergelijking, tot december 2020 was voor consumenten knalvuurwerk toegestaan met maximaal 2,5 gram zwart buskruit. Waar de Widowmaker (strijker) in de jaren '90 soms wel 5 gram kruit bevatte,²⁹³ bevat de huidige Cobra 8 ongeveer 100 gram kruit.²⁹⁴

In 2017 en 2018 is voor de eenheid Noord-Holland in beeld gebracht welke soorten illegaal vuurwerk zijn aangetroffen bij incidenten (zowel in het kader van handel, opslag en gebruik van illegaal vuurwerk). Landelijk is hier helaas nog geen inventarisatie van gemaakt. Uit de Noord-Hollandse informatie kwam het volgende beeld naar voren:

Hieruit kan worden opgemaakt dat zowel in 2017 als 2018 het overgrote deel van het aangetroffen illegale vuurwerk bestond uit nitraten en cobra's. Aangevuld met shells en flowerbeds bestrijkt dit ongeveer 80% van de totale hoeveelheid aangetroffen illegale vuurwerk producten.

De EC heeft de legale productie van flashbangers in kaart laten brengen om meer zicht te krijgen op de omvang daarvan en op het (legale) gebruik door professionals (Europese Commissie, 2019). Daaruit blijkt dat Italië en Spanje veruit de grootste producenten zijn (tabel 10.2).

Het rapport van de EC geeft weer dat er in veel landen geen afzetmarkt is voor professioneel knalvuurwerk. Alleen in Spanje en Italië is dit anders. Volgens het rapport worden circa 100.000 eenheden tussen de lidstaten verhandeld; dat is ongeveer tien procent van de geschatte (legale) productie. In 2015 was de legale import in Nederland 25 kilogram flash bangers. Naast het illegaal gebruik van legaal geproduceerd vuurwerk is er het probleem van goedkopere imitaties en illegale productie van flashbangers, vooral van de cobra. Die zien er bijna hetzelfde uit als echte cobra's, maar zijn veel minder betrouwbaar en hierdoor nog gevaarlijker (Bezemer, 2020).

292 Geraadpleegd op 14 april 2021, van <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/onderwerpen/vuurwerk/big-five-versie-2020.pdf>

293 Geraadpleegd op 20 maart 2021, van https://www.digibron.nl/viewer/collectie/Digibron/id/tag:RD.nl,19951128:newsml_679a5dd4b07a5f33e05d0e007dao4df12a2cfo27f97295899d889744

294 Geraadpleegd op 20 maart 2021, van <https://nos.nl/artikel/2150872-cobra-fabrikant-maffia-en-chinezen-maken-mijn-vuurwerk-na.html>

10.5.2 Digitale handel

Naast dat het vuurwerk gemakkelijk te verkrijgen is, is het vuurwerk ook makkelijker dan voorheen af te zetten. Via internet en sociale media is het de afgelopen jaren makkelijker geworden om in contact te komen met onbekende handelaren, zowel lokaal als vanuit plaatsen die wat verder van jouw woon- of verblijfplaats af staan. Daarnaast is het op sociale media vaak mogelijk om redelijk anoniem te opereren, wat zowel voor de verkopende als kopende partij een groot voordeel is. Door de snelheid en kortstondigheid van het contact (en door versleuteling van berichten) is het voor de politie lastig om hier goed zicht op te krijgen.

De afgelopen jaren is er door de politie en het Openbaar Ministerie veel geïnvesteerd in de aanpak van de illegale handel in vuurwerk. De pakkans is vergroot, door het inzetten van meer personeel en gespecialiseerde teams, die zich enkel en alleen bezighouden met het opsporen van illegaal vuurwerk.

Maar die 'goede oude tijd' is niet meer, zegt Willems. „Op het moment dat ik gepakt werd was het al minder. De marges waren een stuk lager door die Poolse websites. Mensen kunnen daar zien wat het kost en zelf bestellen als ze durven.” De illegale vuurwerkhandel is Willems 'te tricky' geworden, zegt hij. „De marges zijn omlaag gegaan en de straffen omhoog. Vroeger waren er hier in de buurt ook veel meer illegale handelaren, er zijn nu nog maar een paar grote jongens.”²⁹⁵

Daarnaast is meer samenwerking gezocht met andere handhavende instanties, zowel nationaal als internationaal. Deze samenwerking zorgt ervoor dat er beter zicht komt op de bewegingen die illegaal vuurwerk maken en de locatie waar het uiteindelijk kan worden aangetroffen. Zoals algemeen bekend gaat het nog steeds slechts om een klein deel dat door de politie in beslag wordt genomen, maar jaarlijks lijkt de hoeveelheid wel toe te nemen.

Een vuurwerkspecialist van de politie vertelt dat na het sluiten van diverse vuurwerkplatforms zoals Bombashop in 2018, langzamerhand open groepen (opgezet door illegale handelaren) op verschillende social-media kanalen ontstonden, zoals Instagram, Telegram en Snapchat. Deze handel is levendig en lijkt meer en meer toe te nemen.

Tevens is de afgelopen jaren de OM-richtlijn aangepast en daarmee de strafmaat verhoogd. In 2020 eisten de officieren van het Openbaar Ministerie meerdere keren jarenlange gevangenisstraffen, terwijl er enkele jaren geleden nog hooguit geldboetes en werkstraffen werden geëist, zo blijkt uit vonnissen. De forse eisen hebben alles te maken met de toegenomen zwaarte van het vuurwerk en de gevaren die ook opslag en transport met zich meebrengen. Een bestelbus die ongeschikt is voor het vervoer van gevaarlijke (explosieve) stoffen zoals professioneel vuurwerk is volgende een vuurwerkspecialist van de ILT feitelijk een rijdende bom. Wanneer een dergelijk voertuig vol met vuurwerk betrokken raakt in een verkeersongeval, zijn de risico's niet te overzien. Vuurwerkofficier Broere zegt in het Parool.²⁹⁶ “Je ziet in de vonnissen dat de rechtbank het vaak met onze hoge strafeisen eens is”. Of dit er ook daadwerkelijk voor zorgt dat mensen afgeschrikt worden om illegaal vuurwerk te verhandelen is nog maar de vraag.

10.6 Gevolgen

De gevolgen van vuurwerk en illegaal vuurwerk worden in dit hoofdstuk beschreven. Niet in alle gevallen kunnen de gevolgen gespecificeerd worden naar illegaal en/of legaal vuurwerk. Voor sommige gevolgen geldt dat beide soorten vuurwerk bijdragen aan de gevolgen.

10.6.1 Milieuschade, emissie lucht, bodem, riool

Ieder jaar worden er in Nederland miljoenen kilo's vuurwerk afgestoken (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2017). Siervuurwerk en knalvuurwerk dragen bij aan de emissie van bepaalde componenten, zoals zware metalen voor kleuring bij siervuurwerk en gasvormige stoffen bij knalvuurwerk (Van Apeldoorn & Smit, 2006). Vuurwerk leidt vooral op 1 januari tot zeer hoge concentraties fijnstof in de lucht. Ondanks dat de piekbelasting maar enkele uren duurt, levert het afsteken van vuurwerk een zekere bijdrage aan de jaargemiddelde fijnstofuitstoot. Naast fijnstof komen bij het afsteken van siervuurwerk ook metalen vrij (stofvormige stoffen), zoals barium, strontium, antimoon, koper en zink (Van den Elshout, Woudenberg en van Zanten, 2019). Deze metalen die via vuurwerk naar de lucht worden uitgestoten, hebben echter een minder groot effect op de luchtkwaliteit dan fijnstof. Van het fijnstof en de gasvormige stoffen van afgestoken vuurwerk komt 100% in de lucht terecht en van de stofvormige stoffen 30% in de lucht, 16% naar het riool en 54% in of op de bodem (Dröge & Roex, 2018).

De Gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) heeft in samenwerking met het Universitair Medisch Centrum Groningen en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een onderzoek uitgevoerd naar de schadelijkheid van kortstondige blootstelling aan fijnstof bij de mens. De conclusie van dit onderzoek (in Nederland) is dat geen relatie tussen kortstondige blootstelling aan fijnstof van vuurwerk en dagelijkse sterfte gevonden kon worden. Niet werd uitgesloten dat gezondheidseffecten kunnen voorkomen ten gevolge van blootstelling aan fijnstof van vuurwerk (Academische Werkplaats Milieu en Gezondheid & GGD Groningen, 2015). Onduidelijk is hoe groot het aandeel milieuschade is van illegaal vuurwerk ten opzichte van legaal vuurwerk. Op basis van schattingen van 1 a 2 miljoen kilo illegaal vuurwerk die zijn gedaan door specialisten (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2017) zou nader onderzoek gedaan kunnen worden naar de milieuschade van illegaal

vuurwerk naast of samen met dat van legaal vuurwerk waarvan bekend is dat in 2020 zo'n 18 miljoen kilo legaal vuurwerk is ingekocht.²⁹⁷

10.6.2 Financiële schade

Professioneel vuurwerk wordt in Nederland veelal verhandeld aan consumenten. Niet-professioneel afsteken van professioneel vuurwerk (en zelfgemaakt vuurwerk) brengt grote veiligheidsrisico's met zich mee, niet voor niets is deze categorie vuurwerk verboden voor 'consumentenhanden'. Het evenement oud en nieuw levert de maatschappij ieder jaar een kostenpost van tussen de 10 en 15 miljoen euro op, door vernielingen en branden.²⁹⁸ Andere kosten zoals voor het opruimen van het afval, voor de milieuschade, voor gezondheidszorg, voor het verlies van arbeidsproductiviteit door letsel en psychische schade, vernieling van bushokjes en de kosten voor de inzet van brandweer, politie en ambulances zijn daarin niet meegeteld. Ook is de financiële schade niet meegeteld die ontstaan is door de andere criminele activiteiten zoals besproken in paragraaf 10.4.

10.6.3 Maatschappelijke schade

Sinds de vuurwerkcramp in Enschede vindt de opslag van zowel professioneel als consumentenvuurwerk voornamelijk in Duitsland en België plaats, daarmee lijkt de kans op een nieuwe ramp te zijn afgenomen. Echter, illegale vuurwerkhandelaren slaan zeer gevaarlijk massa-explosief vuurwerk op in garageboxen, kelders en zolders van woningen, zonder zich schijnbaar te bekommeren om de risico's waardoor zich nu reëel potentieel gevaar voordoet voor opnieuw een (kleinere) vuurwerkcramp in woonwijken. Een dergelijke situatie zal het vertrouwen van de burger in de overheid, waaronder de politie, kunnen schaden.

Een tweede maatschappelijke schadevorm betreft de illegale handel in vuurwerkbommen. Deze bommen kunnen, wanneer ze in handen vallen van extremisten of terroristen, grote schade aanrichten aan zowel mensen als gebouwen. Handelaren op internet lijken zich niet te bekommeren om de gevolgen van het eventuele misbruik van hun illegale waar.

²⁹⁵ Geraadpleegd op 12 april 2021, van <https://www.ad.nl/binnenland/deze-handelaar-dealde-20-jaar-in-illegaal-vuurwerk-ik-verdiende-tot-wel-40-000-euro-per-jaar-netto-a9b6d65b/>

²⁹⁶ Geraadpleegd op 12 april 2021, van <https://www.parool.nl/nederland/criminelen-zien-in-illegaal-vuurwerk-een-lucratief-verdienmodel-b7d3c520/>

²⁹⁷ Geraadpleegd op 15 april 2021, van <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5205921/vuurwerk-vuurwerkverbod-opslag-kosten-hoog-vuurwerkbranche>

²⁹⁸ Geraadpleegd op 16 april 2021, van <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/schade-jaarwisseling-tussen-de-10-12-miljoen-euro>

10.6.4 Gezondheidsschade

Afsteken en gooien van vuurwerk kan tot (ernstige) lichamelijke verwondingen leiden. Dit blijkt onder andere uit berichtgeving rondom de jaarwisselingen. Het gaat dan onder andere om brandwonden, scheurwonden, amputaties en botbreuken.²⁹⁹ Afsteken van professioneel vuurwerk kost de burger in de regel vingers, handen of zelfs levens.

Jaarlijks registreert de politie tijdens de jaarwisseling in ons land meer dan 11.000 incidenten waaronder mishandelingen, branden, vernielingen en ook zo'n 4.000 vuurwerkincidenten. Deze incidenten zorgen voor letsel en schade. Sinds het jaar 2000 waren er in Nederland zestien vuurwerkdoden te betreuen, gemiddeld bijna één per jaar. De registraties van het aantal vuurwerkgewonden op de spoedeisende hulp zijn wisselend en variëren tussen de 473 en 1000 per jaar. Oog- en handletsel zijn, naast brandwonden, de meest voorkomende verwondingen.³⁰⁰

Het jaar 2020 was een jaar met relatief weinig vuurwerkslachtoffers. In 2019 werden er 1300 vuurwerkslachtoffers geteld, gedurende de jaarwisseling 2020/2021 bijna 400. Het totaal aantal slachtoffers is hiermee 70 procent gedaald ten opzichte van de vorige jaarwisseling. Deze daling heeft te maken met geheel geldende vuurwerkverbod vorig jaar en vanwege de Coronamaatregelen (Valkenberg & Nijman, 2021). Naar schatting waren er dit jaar ruim 50 spoedeisende hulp bezoeken naar aanleiding van ongevallen met zwaar illegaal vuurwerk, terwijl dat er tijdens de vorige jaarwisseling naar schatting 60 waren. Deze schatting is gemaakt op basis van de vuurwerkongevallen waarvan specifieke ongevalsinformatie voorhanden was (Valkenberg & Nijman, 2021).

De meeste vuurwerkletsels (brandwonden, scheurwonden, amputaties, oogletsel en botbreuken) in Nederland zijn te relateren met het afsteken van de lichtere soorten vuurwerk. Tijdens de jaarwisseling van 2020-2021 werd dit in absolute cijfers voor 39% veroorzaakt door

illegaal vuurwerk (Valkenberg & Nijman 2021). De directe kosten voor de medische zorg waarvoor de maatschappij uiteindelijk opdraait zijn ruim 2 miljoen euro, de indirecte kosten zijn vele malen hoger per jaar. Dit heeft te maken met kosten voor vervolgbehandelingen die in het geval van oogletsel regelmatig van levenslange duur kunnen zijn (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2017).

10.6.5 Geweld tegen hulpverleners en overlast

Een specifieke groep die fysieke schade lijdt zijn de hulpverleners die als taak hebben hulp te verlenen of de openbare orde te handhaven of te herstellen. Regelmatig worden hulpverleners tijdens de uitoefening van hun taak belaagd met professioneel vuurwerk. Vooral vanuit de politie wordt geweld tegen hulpverleners rond de jaarwisseling als een probleem gezien. Dit hangt samen met het feit dat in deze periode veel vuurwerk voorhanden is dat tegen de politie gebruikt kan worden en dat politiemensen vaak ter plaatse zijn als er ergens problemen zijn. Uit testen van TNO, uitgevoerd in opdracht van de politie, blijkt welke destructieve werking illegaal (knaal)vuurwerk kan hebben (TNO, 2017). Het belagen van hulpverleners vindt vooral plaats rond oud- en nieuw, maar door het jaar heen komt het ook steeds meer voor bij onder andere voetbalwedstrijden en demonstraties (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2017).

Ieder jaar wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de het aantal jaarwisseling gerelateerde incidenten met een geweldscomponent. Deze is afgelopen jaarwisseling met bijna 25 procent afgenomen ten opzichte van de voorgaande vier jaarwisselingen. Ook hier geldt dat het afgelopen jaar voor hulpverleners een bijzonder jaar was, omdat het vuurwerkverbod van kracht was en daarnaast door de Rijksoverheid Coronamaatregelen golden gedurende de gedeeltelijke lockdown in Nederland.

Tabel 10.3 bron: Landelijk beeld jaarwisseling 2020-2021 (Bureau Management Informatie Politie, 2021).

Thema	Jaarwisseling 2020-2021	Gemiddeld laatste vier jaarwisselingen	% t.a.v. laatste vier jaarwisselingen
(Zware) mishandeling/ Bedreiging	1.151	1.528	-24,7%
Aantasting openbare orde	45	52	-13,5%
Brand/ontploffing	2.161	1.522	+42%
Hulpverlening aan instanties	268	432	-38%
Vernieling / zaakbeschadiging	1.617	1.843	-13,3%
Vuurwerk	3.431	3.130	+9,6%

Grote excessen bleven nagenoeg uit. Afgelopen jaarwisseling zijn er volgens het rapport meer incidenten van geweld tegen politieagenten (een stijging van 29,3%), maar minder politiemensen (126) en andere hulpverleners (12) zijn geconfronteerd met fysiek geweld dan gemiddeld de voorgaande jaren (een daling van 4%). Verbaal geweld tegen agenten en andere hulpverleners steeg met circa 20%. In tabel 10.7 staan de jaarwisseling gerelateerde incidenten van 2020/2021 uitgesplitst naar thema (Bureau Management Informatie Politie, 2021).

10.7 Verwachtingen voor de komende jaren

In deze paragraaf worden de belangrijkste verwachtingen beschreven op basis van paragrafen 4, 5 en 6.

10.7.1 Toenemende vraag naar zwaar vuurwerk

In 2020 is er, ondanks het vuurwerkverbod, een hoeveelheid van ruim 122.000 kg. verboden vuurwerk door de politie in beslag genomen. De vraag blijft dus onverminderd hoog. De verwachting is dat deze vraag de komende jaren niet gaat dalen, maar mogelijk zelfs verder stijgt omdat enerzijds het (voorlopige) vuurwerkverbod de vraag naar vuurwerk niet wegneemt en anderzijds bepaalde zware soorten vuurwerk ook steeds vaker voor andere criminele doeleinden gebruikt wordt. Dit beeld wordt ondersteund door het toenemend aantal open groepen en berichtgeving op diverse sociale media- en communicatieplatforms.

Dit vraagt enerzijds om de criminaliteit te bestrijden om nauwere samenwerking tussen de handhavende en opsporende diensten en een meer brongerichte aanpak die voorziet in aanscherping van regelgeving en Europese samenwerking. Anderzijds is het voor de lokale overheid zaak om alternatieven te bedenken en daarin te faciliteren voor- of naast klassiek oud- en nieuw vuurwerk om daarmee de vraag naar illegaal vuurwerk af te laten nemen.

10.7.2 Toename hoeveelheid zwaar vuurwerk

De Pyrorichtlijn reguleert voor professioneel knalvuurwerk geen maximale explosieve waarde, maar laat dit aan de lidstaten over. Hierdoor hebben vuurwerkproducenten de vrije hand om knal- en siervuurwerk zo zwaar te maken als gevraagd wordt. De illegale markt heeft de afgelopen jaren vermoedelijk een flinke bijdrage geleverd aan de zichtbare trend van steeds hogere explosieve waarde van bepaalde (populaire) soorten knalvuurwerk.

Verder is de verwachting dat door wettelijke beperkingen die op stapel staan voor bepaalde soorten vuurwerk, de vraag naar ander knalvuurwerk zal verschuiven. Gedacht kan worden aan nitraten of strijkers en knalstrengen met als classificatie P1 of allerlei andere pyrotechnische artikelen. Dat zal uiteindelijk ook het gebruik van onjuiste classificering van zwaar vuurwerk in de hand werken.

299 Geraadpleegd op 20 april 2021, van <https://www.trauma.nl/traumachirurgen-constateren-veel-blijvende-schade-ten-gevolge-van-vuurwerk>

300 Geraadpleegd op 20 april 2021, van <https://www.nazb.nl/nieuws/terugblik-themabijeenkomst-vuurwerkletsels#:~:text=%E2%80%9CBrandwonden%20zijn%20het%20meest%20voorkomende,gevolgd%20door%20000%2D%20en%20handletsel.&text=Voor%20het%20merendeel%20blijft%20het,operaties%20en%20restverschijnselen%20tot%20gevolg>.

10.7.3 Toename misbruik ‘knalvuurwerk’

Verboden zwaar knalvuurwerk heeft zijn weg gevonden naar criminelen die zich bezig houden met andere vormen van criminaliteit, zoals aanslagen, ram- en plofkraken en belagen van hulpverleners tijdens oud- en nieuw en demonstraties. Vooral het professioneel knalvuurwerk is levensgevaarlijk van aard. Ondanks dat met het illegaal gebruik van dit vuurwerk het afgelopen jaar geen doden of zwaar gewonden zijn gevallen, is het maar de vraag hoelang dit nog gaat duren. De vraag naar deze gevaarlijke soorten vuurwerk is de afgelopen jaren toegenomen en zal naar verwachting verder toenemen. Naarmate het aantal ongereguleerde opslagen en transportbewegingen van dit vuurwerk zal toenemen, neemt de kans op (massa) explosies toe met alle gevolgen van dien.

10.7.4 Toename digitale handel

Op verschillende internetfora en sociale-mediakanalen worden tal van verboden vuurwerksoorten aangeboden, inclusief hoeveelheden en prijzen. De vindbaarheid van dit vuurwerk moet voor een goede handel enigszins eenvoudig zijn voor de consument, maar niet te opvallend voor opsporingsdiensten die zoeken naar deze illegale verkopers/handelaren. Verwacht wordt dat de internethandel in illegaal vuurwerk verder zal toeneemt en verschuift naar andere bestaande, dan wel nieuwe open- en gesloten communicatiemethoden.

10.8 Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies beschreven met daaropvolgend een of meer aanbevelingen.

10.8.1 Criminelen hebben vuurwerk gevonden

Voor consumenten verboden zwaar knalvuurwerk zoals de Cobra of Gigant Maroon hebben in Nederland en daarbuiten, niet alleen hun weg naar consumenten, maar ook naar criminelen gevonden en andersom.

Dit levensgevaarlijke illegale knalvuurwerk wordt jaar in, jaar uit zwaarder en gevaarlijker met vernielingen, branden, slachtoffers en belaagde hulpverleners tot gevolg. Niet alleen rond oud- en nieuw is illegaal vuurwerk een probleem. Daarnaast gebruiken criminelen dit (samengestelde) illegale

vuurwerk ook voor doeleinden zoals ram- en plofkraken, het plegen van voorbereiden van (terroristische) aanslagen. Aanbevolen wordt om de intensivering op de aanpak van vuurwerkcriminaliteit voort te zetten, waarbij samenwerking gezocht wordt op onder andere het gebied van informatie-uitwisseling met opsporingsteams die andere, bovengenoemde opsporing uitvoeren.

10.8.2 Illegaal vuurwerk jaar na jaar zwaarder

Waar tien jaar geleden werd gehandeld in destijds zwaar verboden vuurwerk, zoals strijkers en nitraten, ligt de zwaarte (explosieve massa) van het huidige knalvuurwerk nu soms wel twintigmaal zwaarder. Dit soort ‘vuurwerk’ past gezien de grote explosieve kracht en effect die ervan uitgaat niet meer bij dat van consumentenvuurwerk. Belangrijke producerende landen zijn Italië en Polen. Een belangrijk transit- en opslagland is Duitsland. Aanbevolen wordt om nauwer samen te werken met deze landen in de aanpak van vuurwerkcriminaliteit.

10.8.3 Vraag illegaal vuurwerk zal toenemen

De verwachte vraag en aanbod naar illegaal vuurwerk zal zonder verdere Europese regulering en verbeterde internationale aanpak, naar verwachting niet zomaar afnemen. Daarom zal in Nederland rekening gehouden worden met de effecten van vooral het verboden zware (illegaal geproduceerde) knalvuurwerk, gedurende het hele jaar. Aanbevolen wordt naast voortzetting van de intensivering van de aanpak van vuurwerk-criminaliteit door toezicht- en opsporingsdiensten extra te investeren in toezicht op- en analyse van communicatieplatforms waarop illegaal vuurwerk wordt aangeboden. Een andere aanbeveling ligt meer in de preventieve hoek. De lokale overheid kan een deel van de vraag naar illegaal vuurwerk wegnemen door alternatieven voor het afsteken van vuurwerk te bedenken (en daarin mogelijk te faciliteren) tijdens oud- en nieuw. Tot slot wordt aanbevolen om de krachten verder te bundelen in de verbetering van de bestuurlijke aanpak tussen de politie en het lokale bestuur.

10.8.4 Internationale samenwerking

Het probleem van verboden consumentenvuurwerk dat naar Nederland wordt verhandeld, ligt voor een groot deel dat vuurwerk wordt geproduceerd in het buitenland. Dit bemoeilijkt aanpak bij de bron. Samenwerking met andere landen en internationale

organisaties op het gebied van handhaving en opsporing van illegale handel in vuurwerk is daarom erg belangrijk. Het is van belang dat er verdere harmonisatie van wetgeving plaatsvindt binnen Europa en de ernst van de Nederlandse problematiek ook bij andere lidstaten meer bekend wordt. De eerste stappen hierin, zijn ondertussen gezet.

10.8.5 Geld afpakken

De illegale handel in vuurwerk is omvangrijk, internationaal en digitaal georganiseerd en het belangrijkste doel voor illegale handelaren is geld verdienen. Om deze criminelen effectiever aan te pakken moet in ieder geval de portemonnee geraakt worden. Dit leidt dan ook tot een aanbeveling om met financieel specialisten te zoeken naar mogelijkheden voor het afpakken van onverklaarbaar vermogen en wedderrechtelijk verkregen voordeel.

Literatuur

- Academische Werkplaats Milieu en Gezondheid en GGD Groningen (2015). *Onderzoek naar de relatie tussen kortstondige blootstelling aan fijn stof van vuurwerk en dagelijkse mortaliteit in Nederland*. Groningen: Academische Werkplaats Milieu en Gezondheid.
- Auditteam Voetbal en Veiligheid. (2017). *Vuurwerk tijdens en rond voetbalwedstrijden: no pyro, no party?* Utrecht: Auditteam Voetbal en Veiligheid.
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2020). *Benchmark Voetbalveiligheid. Een overzicht van de bevindingen over seizoen 2019-2020*. Utrecht: Auditteam Voetbal en Veiligheid.
- Bezemer, K. D. B. (2020). *Forensic explosives intelligence*. Amsterdam: UvA-DARE.
- Biezeveld, G.A.(2010). Illegaal vuurwerk: biedt Pyrorichtlijn uitzicht op oplossing? *Tijdschrift voor Omgevingsrecht, juni 2010, nr. 2*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Biezeveld, G.A., de Poorter, J.P. (2005) *Landelijk Handhavingsprogramma 2005. Prioriteit Verboden consumentenvuurwerk*. Den Haag: LOM Secretariaat.
- Bureau Management Informatie Politie (2021). *Jaarwisselingsrapportage 2020-2021*. Den Haag: Politie Nederland.
- Drenth, A. (2017). *Notitie Vuurwerkbeleid. Geraadpleegd op 21 april 2021 van: <https://maatschappijveiligheid.nl/het-woord-is-aan-anthonie-drenth/>*
- Dröge, R. & Roex, E. (2018). *Emissieschattingen Diffuse bronnen Emissieregistratie - Afsteken vuurwerk*. Utrecht: Rijkswaterstaat WVL.
- Europese Commissie. (2019). *Study on illegal sales of pyrotechnic articles destined for professional users (category F4) to the general public*. Oxford: Oxford Research A/S.

Gerechtshof Den Haag (2019, 15 april).

ECLI:NL:GHDHA:2019:801. Geraadpleegd op 19 april 2021 van: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2019:801>

Onderzoeksraad voor veiligheid (2017).

Veiligheidsrisico's jaarwisseling. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid

Rechtbank Amsterdam (2020).

ECLI:NL:RBAMS:2020:460. Geraadpleegd op 30 april 2021, van: <https://jure.nl/ECLI:NL:RBAMS:2020:460>

Rechtbank Rotterdam (2019).

ECLI:NL:RBROT:2019:7973. Geraadpleegd op 23 april 2021, van: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2019:7973>

Richtlijn 2013/29/EU. (2013, 12 juni). Geraadpleegd

van: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0029&from=NL>

TNO (2017). *Onderzoek naar de impact van illegaal vuurwerk*. Rijswijk: TNO.

Valkenberg, H. & Nijman, S. (2021). *Ongevallen met vuurwerk Jaarwisseling 2020-2021. Rapport 889*. Amsterdam: VeiligheidNL.

Van Apeldoorn, R.C. & Smit, C.J. (2006). *Effecten van evenementen-vuurwerk op beschermde natuurwaarden in Zeeland*. Wageningen: Alterra.

Van den Elshout, S., Woudenberg F., van Zanten, M. (2019). "Vuurwerk, relevante luchtvervuiling?". *Tijdschrift Lucht 2019, jaargang 15 (4)*. Utrecht: VVM netwerk van milieuprofessionals.

Van der Torre, T., van Valkenhoef, J., Esman, C., Greven, H (2017). *Veiligheid bij jaarwisselingen*. Apeldoorn: Politieacademie.

Van der Wilt, H.G. (2007). *Internationaal Strafrecht*. In N. Horbach, R. Lefeber, O. Ribbelink (reds.), *Handboek Internationaal Recht*. Den Haag: T.M.C. Asser Instituut.

Deel 4

Dreigingen voor de biodiversiteit

11

11 Wildlife crime

Jamie Bouhuys (NVWA), Cathelijne Schoonenberg (FP), Marijke van Kalkert, Johan de Vries

Dit hoofdstuk gaat over de belangrijkste bedreigingen en vormen van criminaliteit aangaande Wildlife. De *International Consortium on Combating Wildlife crime* (ICCWC) zegt over *Wildlife crime* (WLC) het volgende:

ICCWC beschouwt 'Wildlife' als alle flora en fauna in het wild³⁰¹. Naast de dieren en planten gaat het hier ook om (fout) hout. *Wildlife crime* verwijst naar het nemen, verhandelen, leveren, verkopen, importeren, exporteren, verwerken, bezitten, verkrijgen en consumeren van (wilde) fauna en flora, inclusief hout en andere bosproducten, in strijd met nationale of internationale wetgeving.³⁰²

In dit hoofdstuk wordt bovenstaande definitie voor *wildlife crime* gehanteerd. Vanwege de grote omvang en diversiteit van de dier- en plantensoorten die hieronder vallen, is bespreking in dit hoofdstuk van alle bedreigingen onmogelijk. Om deze reden is er voor gekozen om een aantal bestaande casussen te bespreken en hiermee de dreiging te duiden. Milieuovertredingen waar dieren slachtoffer van zijn of andere vormen van indirecte dierenmishandeling vallen buiten de scope van dit hoofdstuk. De focus van dit hoofdstuk ligt bij de rol van Nederland bij deze grensoverschrijdende vorm van criminaliteit. Hierbij fungeert Nederland als transitland of eindbestemming.

In de veelheid van lokale, regionale en nationale problemen blijft de dreiging van WLC, de rol van en gevolgen voor Nederland daarbij wat onopgemerkt. Door diverse (internationale) ontwikkelingen komt daar langzamerhand verandering in.

11.1 Beschrijving keten

Deze paragraaf schetst een beeld van de context van wildlife crime en de keten. Dit is door middel van voorbeelden geïllustreerd. Vervolgens komen de omvang en omzet van deze vorm van criminaliteit aan de orde.

11.1.1 Wildlife crime

Wereldwijd is er veel vraag naar dieren en planten, zowel dood als levend, en producten die hiervan gemaakt zijn (vanaf nu aangeduid als Wildlife-producten) (Thomas-Walters, et al., 2020). Zo wordt een kwart van alle soorten landdieren op één of andere wijze verhandeld (Scheffers, Oliveira, Lamb, & Edwards, 2019). De handel in deze wildlife-producten speelt voor veel soorten in meer of mindere mate een rol in hun achteruitgang (Diaz, et al., 2019) en is hiervoor de tweede grootste oorzaak, na habitatvernietiging. Zowel nationale als internationale wetgeving trachten niet-duurzame handel in kwetsbare soorten te voorkomen en daarmee te behoeden voor uitsterving. Wereldwijd vinden er veel overtredingen plaats op deze wetgeving. Oorzaak hiervan is de aanhoudende vraag naar dit soort producten en legale bronnen die vaak ontoereikend zijn. Deze handel is in grote mate internationaal geïntereerd, omdat de landen van oorsprong van de dieren en planten vaak totaal andere landen zijn dan waar er een markt is voor wildlife-producten. Wildlife-producten zijn extreem divers. Voor de beeldvorming volgen hieronder enkele voorbeelden van waar internationaal beschermde soorten waarvan in meer of mindere mate incidenten bekend zijn met illegale handel in Nederland, hier zoal voor gebruikt en verhandeld worden:

301 Het gaat hier eveneens om dieren die voorheen in het wild leefden maar nu in gevangenschap of als huisdier leven.

302 Geraadpleegd op 6 april 2021, van www.cites.org/eng/prog/iccwc/crime.php

- Voedsel: het eten van gerookte paling, het drinken van salep (een warme drank gemaakt van orchideeën wat populair is in het Midden-Oosten) en het eten van kaviaar.
- Luxe producten: het gebruik van teakhout uit Myanmar voor de bekleding van het dek van luxe-jachten, het dragen van slangenleren schoenen of een mantel van ocelotbont (een Zuid-Amerikaanse katachtige).
- Lifestyleproducten: het toevoegen van Afrikaanse kers aan voedingssupplementen, het gebruik van orchideeën in gezichtsmaskers en het verwerken van zeepaardjes in traditionele Chinese medicijnen.
- Decoratie: het tentoonstellen van een ivoren beeld als zijnde antiek, het tentoonstellen van een opgezette zeeschildpad, het bespelen van een piano gemaakt van de beschermde houtsoort Rio Palissander en het etaleren van een cactus.
- Gezelschap: het houden van een ara (een papegaaiachtige) in een voliëre, het houden van een penseelaapje in een kooi, een Arowana (een vis) in een aquarium en een varaan in een terrarium.

11.1.2 Achtergrond

Het is genoegzaam bekend dat de biodiversiteit (Brondizio, Settele, Diaz, & Ngo, 2019) wereldwijd en zeker ook in Nederland³⁰³ sterk achteruit gaat. Het totale bosoppervlak wereldwijd is ongeveer 4,06 miljard. De mate van ontbossing is ongeveer 10 miljoen hectare in de periode 2015-2020³⁰⁴. Ontbossing draagt bij aan verwoestijning en klimaatverandering. Maar kap in een bos ontsluit ook het gebied voor stropers op zoek naar wilde dieren en planten³⁰⁵. De illegale handel in wilde dieren en planten wordt geschat op 23 miljard USD in 2016³⁰⁶. Bij zowel houtkap als handel in beschermde soorten vindt vaak een verwevenheid plaats tussen legale en illegale stromen, wat effectieve handhaving bemoeilijkt in vergelijking met verboden producten zoals wapens of drugs. Tussen 2000 en 2021 is een derde van de bosconversie in de tropen illegaal uitgevoerd (Lawson, 2014). De handel in illegaal

gekapt hout en illegale wildlife producten heeft een directe impact op diverse *sustainable development* goals zoals de restauratie van ecosystemen, duurzame economische inclusieve groei, duurzame consumptie³⁰⁷.

Het gebruik van wildlife-producten en het verkrijgen en handelen wat hier aan vooraf gaat, heeft een enorme impact op de populaties van dieren en planten. Het evolueren en uitsterven van soorten is een natuurlijk proces, waarbij er, op de massa-extincties na, over het algemeen meer soorten bijkomen dan verdwijnen. Dit heeft geleid tot de enorme diversiteit aan leven op aarde. Alhoewel nauwkeurige berekeningen moeilijk zijn, omdat we niet van het bestaan van alle uitgestorven soorten afweten, duidt onderzoek van fossielen erop dat (op dit moment) soorten 10 tot 100 keer sneller uitsterven dan voor de mens op het toneel verscheen (Barnosky, et al., 2011). Antropogene invloeden³⁰⁸ zijn hierin de belangrijkste boosdoener (Almond, Grooten, & Petersen, 2020).

Bestemmingslanden dragen deels verantwoordelijkheid

De effecten van wildlife crime zijn vooral te merken in de herkomstlanden van de dieren, planten en bossen die doelwit zijn (Obasi & Vivian, 2016). Het geloof in de medicinale eigenschappen van neushoornhoorn in Vietnam en de vraag naar ivoren decoratieve snijwerken in China zorgen ervoor dat neushoorns en olifanten niet alleen in Azië maar ook in Afrika gedecimeerd worden. Dit heeft een enorm effect op de oerwouden en savannes daar. Bestrijding van stroperij in Afrika zonder de vraag in Vietnam en China terug te dringen lost het probleem echter niet op. Hetzelfde geldt voor Nederland. Bestrijding van wildlife crime in Nederland is essentieel om dieren en planten in andere delen van de wereld te beschermen en deze criminaliteitsvorm ook binnen de EU te frustreren. De meeste herkomstlanden van wildlife-producten zijn in vergelijking met Nederland relatief arm en hebben te

kampen met acutere problemen dan wildlife crime. Mede daardoor zijn de effecten van wildlife crime pas op langere termijn zichtbaar.

11.1.3 Keten

Al eeuwenlang 'consumeert' de mens het milieu en alles wat de natuur te bieden heeft. De handel in dieren en planten en daarvan gemaakte producten is tot op zekere hoogte toegestaan. Dit maakt dat wildlife crime vaak verweven is met de reguliere handelsketen. Die keten zou je in de volgende stappen kunnen weergeven:

- Bemachtigen: jagen/fokken/vangen/telen/plukken/kappen et cetera
- (tussen)Handel: ruil en verkoop
- Verplaatsen: gebruik van transportroutes en – mogelijkheden (containers/koffers/e.d.)
- Verkrijgen: kopen, ontvangen als cadeau, ruilen et cetera

Elk product kent een andere keten. Deze zijn vaak enorm uiteenlopend en complex, omdat het vaak meerdere landen en (tussen)producten betreft, afhankelijk van de soort. Voorbeelden zijn:

- de keten van de handel in een Tillandsia (een bromelia) die vanuit Zuid-Amerika naar Nederland gesmokkeld wordt om hier als kamerplant te houden;
- een zwaan, wiens ei in Nederland geroofd wordt en als volwassen vogel in China in een dierenpark terechtkomt;
- een schubdier dat vanuit Nigeria, via Nederland als medicijn in Vietnam eindigt.

Daarnaast kennen alle ketens hun eigen complexiteit in en tussen de diverse schakels. Hierbij valt te denken aan de vermenging van illegale producten met legale, het inzetten van smokkelaars, makelaars of andere tussenpersonen en het verzamelen, maken en komen tot het eindproduct. Overtredingen kunnen begaan worden in meerdere schakels van de keten en door verschillende actoren. Deze stappen vinden, in het meest gunstige geval, allemaal plaats binnen één land. Veelal vinden deze verschillende stappen plaats in verschillende landen. De handel in verschillende soorten of producten kan gereguleerd zijn in verschillende soorten wetgeving. Daardoor

hebben verschillende ketens dan ook verschillende controlemechanismen. De handel in bijvoorbeeld hout verloopt anders en moet aan andere voorwaarden voldoen dan die in zeevis, en die is weer anders dan die van sierplanten of inheemse zangvogels. Betrokkenen in de keten kunnen zowel individuen als bedrijven zijn, afhankelijk van hun rol in de handel. Deze enorme diversiteit van ketens, betrokkenen en doelgroepen is kenmerkend voor wildlife crime.

De EU is grootste afzetmarkt

Misschien onterecht is het idee ontstaan dat China de grootste afzetmarkt is voor illegale wildlife-producten. Dit door zijn rol in de ivoor-, neushoornhoorn-, en schubdierschubbenhandel. Wanneer de 27 lidstaten als één markt worden gezien is de EU daarentegen de grootste afzetmarkt op het terrein van de illegale wildlife handel (EUCPN, 2019). De EU kenmerkt zich als bestemming voor een enorm diverse reeks aan illegale wildlife-producten. Dat is een direct gevolg van de relatief hoge welvaarten opzichte van de rest van de wereld, open interne grenzen en goede infrastructuur. De EU is vooral een belangrijke bestemming voor levende dieren (Altherr & Lameter, 2020) en luxeproducten (EUCPN, 2019).

Voor wat betreft hout is China de grootste importeur van hout (Wellesley, 2014), met Vietnam als tweede speler³⁰⁹. In China wordt hout omgezet naar meubels, papier en houtwaren die deels weer naar de EU worden getransporteerd³¹⁰. Chinese bedrijven hebben ook veel concessies in voornamelijk Afrika, deze worden vaak niet uitgebaat volgens de duurzaamheidseisen van de nationale wetgeving. De rol en invloed van de EU en andere gereguleerde markten is de laatste jaren kleiner geworden doordat de vraag naar hout in Zuidoost Azië voor de interne markt daar is gestegen vanwege de stijgende levensstandaard (Hoare A. , 2015). De meeste houtsoorten zijn enigszins uitwisselbaar, je kan kozijnen maken van het beschermde Afrosia maar ook prima van meranti. Echter teak wat wordt gebruikt als deklaag in de dure jachtenbouw heeft een zeer exclusief karakter met als gevolg dat de markt enkel dit product wil. Echter wilde teak is

303 Geraadpleegd op 20 mei 2021, van www.pbl.nl/publicaties/lerende-evaluatie-van-het-natuurpact-2020

304 Geraadpleegd op 25 mei 2021, van www.fao.org/state-of-forests/en

305 Geraadpleegd op 29 mei 2021, van www.eia-international.org/wp-content/uploads/Double-Impact-2020-SINGLE-PAGES.pdf

306 Geraadpleegd op 25 mei 2021, van www.traffic.org/about-us/illegal-Wildlife-trade/

307 Geraadpleegd op 25 mei 2021, van www.forestgovernance.chathamhouse.org/publications/why-tackling-illegal-logging-is-important#footnote-2

308 De invloed van de menselijke activiteiten.

309 Geraadpleegd op 25 mei 2021, van www.chathamhouse.org/2015/07/tackling-illegal-logging-and-related-trade-what-progress-and-where-next

310 Geraadpleegd op 25 mei 2021, van www.ec.europa.eu/environment/forests/pdf/Country_overview_China__03_10_2018.pdf

eigenlijk enkel nog in Myanmar te verkrijgen waarbij de regels omtrent de houtverordening en de sancties lastig na te leven zijn voor bedrijven.

De rol van Nederlandse handelaren

Afhankelijk van het soort dier, plant of type product fungeert Nederland als herkomst-, doorvoer- of bestemmingsland. Vanwege de goede infrastructuur vormt Nederland binnen de EU een belangrijk handelsland: de haven in Rotterdam is de grootste haven (Haven van Rotterdam, 2021) en de luchthaven Schiphol de op één na grootste luchthaven, wat betreft het aantal passagiers, van de EU (Schiphol Group, 2021). Voor wat betreft wildlife-producten zijn er wereldwijde distributiecentra in Nederland gevestigd voor bijvoorbeeld, bloembollen, vis en merken die reptielenleer in hun producten verwerken. Daarnaast zijn er grote internationale handelaren in allerlei verschillende levende dieren en sierplanten actief in Nederland. De markt voor deze soorten in Nederland bestaat vooral uit verzamelaars en hobbyisten die graag bijzondere dieren en planten houden. Dit geeft ook aan hoe het illegaal stropen van dieren en planten in het buitenland verboden is met de handel in Nederland.

Een voorbeeld van Nederland als herkomstland is te vinden in de handel van de Europese paling. Deze wordt wereldwijd als een delicatessen beschouwd. Vanuit de EU smokkelen bedrijven de jonge glasaal naar vetmesterijen in China voor het opgroeien tot volwassen paling en verdere verwerking en distributie over de wereld. Ook worden vogels ook in Nederland uit het wild gestroopt voor zowel de lokale als internationale handel. Veelal ontdekken autoriteiten de illegale handel bij toeval op Schiphol of in de Rotterdamse haven.

Nederland dient ook als doorvoerland van allerlei soorten producten. Voorbeelden zijn de traditionele Chinese medicijnen met bestanddelen van beschermde soorten, olifantenivoor of haaienvinnen. Enkele jaren terug waren er meerdere inbeslagnames van schubdierschubben. Deze zijn in postpakketten vanuit Nigeria naar Hong Kong verstuurd en in Nederland onderschept. Dit geeft ook aan dat veel wildlife-producten per post verstuurd kunnen worden waardoor het moeilijk is om te controleren. Ook via het internet is het verhandelen van wildlife-producten tegenwoordig eenvoudig.

Daarnaast spelen Nederlandse handelaren ook een rol in het witwassen van soorten die in hun herkomstland beschermd zijn, maar niet internationaal. Dit valt (TRAFFIC, 2020) vooral op bij de handel in levende reptielen, maar beperkt zich daar niet tot. Volgens de wetgeving van sommige landen is elk wildlife product illegaal wanneer het niet volgens de wetten van het herkomstland bemachtigd is. De EU heeft niet zulke wetgeving. EU-landen, waaronder Nederland, worden dan als herkomstland aangemerkt voor geveinsde kweek in gevangenschap, om export naar dit soort landen mogelijk te maken. In werkelijkheid is Nederland dus slechts een tussenstop tussen het land waar het illegaal bemachtigd is en het daadwerkelijke bestemmingsland.

Een aantal Nederlandse handelaren houdt zich bezig met zowel de legale als illegale handel. Zij verzamelen, zowel daadwerkelijk als ook zogenaamd, soorten vanuit de rest van de EU voor export naar andere landen waardoor de traceerbaarheid lastig wordt. Door de verwevenheid van legale en illegale handel is het inzichtelijk maken van de keten en de handhaving hierop ingewikkeld. De Nederlandse handhaving signaleert zelden personen of bedrijven die enkel de focus hebben op de illegale handel. Inspectiegegevens laten zien dat de meeste overtredingen plaatsvinden bij bedrijven die grotendeels in de legale handel zitten en daarbovenop extra inkomsten krijgen vanuit een illegale component. Dit geldt vermoedelijk voor zowel de handel in planten, inclusief hout, en dieren. Nederland heeft in 2019 834 inbeslagnames gerapporteerd (TRAFFIC, 2020).

Nederland is een van grootste importeurs van hout en houtproducten in de EU. Het percentage illegaal geïmporteerd hout is niet te schatten. In de meeste gevallen zijn er wel documenten aanwezig bij het hout maar is de waarde van deze documenten onvoldoende gecontroleerd en is er geen koppeling te leggen tussen het geïmporteerde hout en de documenten. Nederlandse bedrijven hebben zelf ook concessies in Afrika en Zuid-Amerika. Daarnaast handelen bedrijven met exporteurs in veel bronlanden of productielanden. Dit betreffen zowel grote bedrijven als ondernemers die maar een paar containers per jaar importeren. Het percentage gecertificeerde concessies stijgt eigenlijk al jaren niet

waardoor er geen extra volume gecertificeerd hout op de markt beschikbaar komt. Wel stijgt het aantal *chain of custody* gecertificeerde Chinese bedrijven snel.

11.1.4 Omzet

De legale handel in wildlife-producten, inclusief houthandel en visserij, zorgt voor een omzet van 100 miljard euro per jaar in de Europese Unie (European Union, 2016). De Wereldbank geeft aan dat bronlanden per jaar zes tot negen miljard USD aan belasting mislopen vanwege illegale houtkap en rond 1 miljard voor *wildlife trade*.³¹¹ Geschat wordt dat de internationale waarde van de handel in illegaal gekapt hout tussen de 52 en 157 miljard USD ligt en van IWT tussen de 5-25 miljard.³¹²

11.2 Relevante wet- en regelgeving

Juridische instrumenten zijn nodig om bedreigde dier- en plantensoorten te beschermen. Deze paragraaf geeft inzicht in die soortbescherming door toepassing van straf- en bestuursrecht.

11.2.1 CITES

De *Convention on International Trade in Endangered Species of wild Fauna and Flora* (CITES) is het wereldwijde verdrag om de internationale handel in bedreigde dier (5.800 soorten) - en plantensoorten (30.000 soorten) te reguleren en (waar nodig) verbieden. Deze soorten worden in hun voortbestaan bedreigd. Het doel van dit verdrag is om er voor te zorgen dat zij niet uitsterven.

Het CITES-verdrag, dat door de EU en 183 landen ondertekend is, geeft voorschriften voor het internationaal verhandelen van dieren en planten. Soorten die mogelijk met uitsterven bedreigd worden, staan in één van drie Appendices. Voor Appendix I gelden de strengste regels en voor bijlage III de minst strenge.

In Europa heeft de EU het CITES-verdrag opgenomen in de Europese Verordening (EG) nr. 338/97. Deze basisverordening is op onderdelen strenger dan het CITES-verdrag. De soorten zijn ingedeeld in vier bijlagen waarbij op bijlage A grotendeels de soorten op CITES Appendix I zijn opgenomen, op B die op

II enzovoorts. Soorten die daarbij (volgens de EU lidstaten) nog eens extra bescherming nodig hebben zijn ook opgenomen of op een hoger beschermde bijlage geplaatst. Deze verordening geeft daarnaast uitleg over wat er binnen de EU nodig is om te mogen handelen in deze soorten (CITES, 2020).

Om de handel in invasieve uitheemse soorten tegen te gaan is er op EU-niveau de Verordening Invasieve uitheemse soorten. Deze verordening verbiedt de handel in een aantal soorten waarvan vestiging in de EU enorme schade zou kunnen berokkenen aan de inheemse natuur (EU, 2021).

11.2.2 EUTR

De *European Union Timber Regulation* (EUTR) en de *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT) verordening (EU, 2021) regelen in de EU de handel in hout. De EUTR verbiedt het op de markt brengen van illegaal gekapt hout en vereist dat bedrijven die hout op de Europese markt brengen voldoen aan een stelsel van zorgvuldigheidseisen. Deze verordening beschermt niet zo zeer de specifieke houtsoorten, maar ziet er wel op toe dat lidstaten geen illegaal gekapt hout op de markt brengen. Hiermee wil de EU kwetsbare biotopen beschermen in de herkomstlanden (NVWA, 2021). Daarnaast heeft de Europese Unie een vrijwillige partnerschapsovereenkomst met landen, de zogenoemde *Voluntary Partnership Agreement* (VPA). Volgens het FLEGT-vergunningensysteem moeten gespecificeerde houtproducten die uit een partnerland worden uitgevoerd en de Europese Gemeenschap binnenkomen bij een douanepost die is aangeduid voor toelating tot het vrije verkeer, gedekt zijn door een door het partnerland afgegeven FLEGT-vergunning (NVWA, 2021).

11.2.3 Nederlandse wetgeving

De Wet natuurbescherming en het Besluit natuurbescherming (Rijksoverheid, 2021) bevatten de strafbepalingen uit de EU-verordeningen en zijn van toepassing in Nederland. De strafbaarstelling is geregeld in artikel 1a van de Wet op de Economische Delicten (WED).

311 Geraadpleegd op 28 mei 2021, van www.pubdocs.worldbank.org/en/482771571323560234/WBGReport1017Digital.pdf

312 Geraadpleegd op 28 mei 2021, van www.pubdocs.worldbank.org/en/482771571323560234/WBGReport1017Digital.pdf

11.3 Betrokken instanties

Bij de handhaving van CITES, de aanpak van wildlife crime en de illegale houthandel in Nederland werken verschillende ketenpartners samen.

11.3.1 CITES

Voor CITES/Wildlife crime geldt dat elk land dat bij het CITES-verdrag is aangesloten, de verplichting heeft om een Management Autoriteit (MA) en een Wetenschappelijke Autoriteit (WA) in te stellen. De Management Autoriteit in Nederland is ondergebracht bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en is verantwoordelijk voor wetgeving en beleid. Het secretariaat van de wetenschappelijke autoriteit is ook bij LNV belegd. De WA bestaat verder uit een groep onafhankelijke wetenschappers met een adviserende rol. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voert de bestuurlijke aspecten van deze regelgeving uit. Zij zijn een onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De RVO verstrekt de CITES-vergunningen voor de export van dier- en plantensoorten.

Het Team Bestuursrechtelijke Handhaving (BHH) van de RVO zorgt voor de bestuursrechtelijke handhaving. Deze heeft een signaleringsfunctie bij overtredingen van de CITES-regelgeving. Hieronder valt het bezit en de handel in beschermde dieren en de controle van de aangevraagde exportvergunningen (RVO, 2021). Ook hebben zij de bevoegdheid om over te gaan tot bestuurlijk beslag, het opleggen van een dwangsom of het opleggen van een bestuurlijke boete, echter is het beleid dit laatste niet te doen. Deze varieert van 410 euro tot 4100 euro.

De Nederlandse Douane handhaaft bij in-, uit- en doorvoer aan de grenzen. De NVWA inspecteert in het binnenland, voert zelfstandig en in samenwerking met de politie strafrechtelijk onderzoek uit en ondersteunt de Douane. Strafrechtelijke onderzoeken door politie en de NVWA vinden plaats onder het gezag van het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie (OM). Het FP draagt zorg voor de vervolging van deze zaken bij de economische strafkamers van de rechtbanken en in toenemende mate in de tweede lijn. De NVWA-IOD speelt voornamelijk een rol bij het verzamelen en veredelen van intelligence voor de

opsporing en voert ook strafrechtelijke onderzoeken uit. Deze signalen worden besproken in het signalenoverleg tussen het FP en de opsporing.

De handhavingspartners hebben twee maandelijks overleg onder voorzitterschap van LNV in het Landelijk Overleg CITES (LOC). Het LOC stelt periodiek een handhavingsstrategie op en legt jaarlijks de speerpunten voor de handhaving vast. De sturing op de strafrechtelijke handhaving vindt plaats via het Selectieoverleg (SO) tussen NVWA en FP, de Strategische Milieu Kamer (SMK) en de Milieu Kamer (MK).

11.3.2 CITES-analyse en interventiestrategie

Een meerjarige strategie om CITES-overtredingen tegen te gaan wordt elke drie jaar opgesteld door de verschillende handhavingspartners: RVO, Douane, NVWA, OM en Politie.

11.3.3 Houtverordening en FLEGT-verordening

De NVWA houdt toezicht op de houtverordening. Bij grote strafrechtelijke onderzoeken wordt onder leiding van het FP samengewerkt met de politie en NVWA-IOD. De NVWA controleert de FLEGT-vergunning op juistheid, risico-gebaseerd controleert de Douane aan de grens of de vergunning overeenkomt met de zending. Bij niet akkoord neemt de NVWA de zaak over en moet de importeur de goederen op eigen kosten vernietigen. Bij eventuele inbewaring- of inbeslagnames worden deze door RVO-IBG gecoördineerd en opgeslagen.

11.3.4 Internationaal

In wisselende samenstelling met als vaste delegatieleider de NVWA nemen de politie, RVO, douane en het FP deel aan de halfjaarlijkse bijeenkomsten van de *Wildlife crime Enforcement Group* (WEG), onder voorzitterschap van de Europese Commissie (European Commission, 2021). De taak van de WEG is om toezicht te houden op het handhavingsbeleid en de praktijk in de EU-lidstaten. Daarnaast kan de WEG aanbevelingen doen om de handhaving van de wetgeving inzake handel in wilde dieren en planten te verbeteren. De WEG beoogt ook de uitwisseling van informatie, ervaring en deskundigheid over trends in illegale handel, omvangrijke inbeslagnames en onderzoeken met inbegrip van het delen van inlichtingen en het opzetten en onderhouden van databases.

Het FP, NVWA-IOD en Politie nemen bij toerbeurt deel aan de bijeenkomsten van de *Wildlife crime Working Group* (WCWG) van Interpol (Interpol, 2021). De WCWG valt net zoals de *Forestry Crime Working Group* (FCWG) onder het *Environmental Crime Program* van Interpol. Zij komt jaarlijks bijeen om informatie en kennis te delen en het internationale netwerk van handhavers en andere partijen zoals de Wereldbank, onlinemarktplaatsen, Egmont Group en wetenschappers te onderhouden en verbeteren. De WCWG organiseert in samenwerking met de Wereld Douane Organisatie (WCO) en deelnemende landen jaarlijks wereldwijde acties tegen wildlife crime. Er is geen vaste jaarlijkse deelname van FP, NVWA-IOD of politie aan de FCWG. Mogelijk dat de verbinding wel wordt gelegd door de expertise die nu in strafrechtelijke onderzoeken wordt opgedaan.

De politie werkt samen met de NVWA onder gezag van het FP aan de opsporing van strafbare feiten. De NVWA en LNV zijn lid van de Europese EUTR Expert Groep en het Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Comité.

Naast Interpol is Europol (Europol, 2021) een andere belangrijke partner bij de aanpak van internationale milieucriminaliteit. Europol werkt via *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* (EMPACT), een meerjarig beleidsprogramma van Europol op een groot aantal vormen van grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit waaronder milieucriminaliteit met een focus op wildlife crime en afvalcriminaliteit. Onder EMPACT wordt door lidstaten in onderlinge samenwerking een groot aantal *Operational Action Plans* (OAP's) uitgevoerd. NVWA, Politie, ILT en FP staan met elkaar in verbinding over de uitvoering van de OAP's.

Andere relevante internationale en nationale partners bij de bestrijding van WLC en fout hout zijn de UNODC, ICCWC, FATF, WCO, Wereldbank, *United for Wildlife*, groene boa's en Omgevingsdiensten, NGO's, Meld Misdaad Anoniem en de Regionale Uitvoeringsdiensten.

11.4 Nieuwe ontwikkelingen

Een aantal nieuwe internationale en nationale beleids- en opsporingsontwikkelingen is relevant om te vermelden in het kader van dit Dreigingsbeeld.

11.4.1 Internationaal

In juni 2020 bracht de *Financial Action Task Force* (FATF) een rapport uit over de witwasrisico's bij de illegale handel in wildlife (Force, 2020). De FATF van WLC (h)erkende dat de illegale handel in wildlife als een ernstige transnationale georganiseerde vorm van criminaliteit gezien kan worden. Die corruptie voedt, de biodiversiteit bedreigt en aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de volksgezondheid. In juni 2021 heeft de FATF de publicatie van een soortgelijk rapport gepland over de witwasrisico's bij milieucriminaliteit breed en meer specifiek op het gebied van fout hout, afval en illegale mijnbouw. Vanwege de aanzienlijke risico's op witwassen roept de FATF landen op om meer prioriteit te geven aan deze ernstige criminaliteitsvormen en de bestrijding van het witwassen daarbij, financiële en expertise op de diverse gebieden te combineren en de internationale samenwerking te verbeteren. Ook geeft de FATF de aanbeveling om publiek private samenwerking aan te gaan bij de bestrijding van witwassen op dit soort delicten. De *United Nations Convention Against Transnational Organised Crime* (UNTOC) nam op 16 oktober 2020 een resolutie aan waarin WLC als *serious crime* wordt erkend en waarin partijen worden opgeroepen WLC als zodanig te bestrijden (United Nations, 2020). In de resolutie worden de risico's voor corruptie en witwassen erkend en volgt een oproep aan lidstaten om wetgeving op dit vlak te implementeren. De resolutie heeft hierdoor wereldwijd gevolgen voor de prioritering van de aanpak van deze criminaliteitsvorm. Het *EU action plan against WL trafficking* is in 2016 aangenomen en geaccordeerd binnen de EU (European Commission, 2021). Het Action Plan heeft een looptijd tot 2020 en het ligt in de verwachting dat na de evaluatie een nieuw en aan de actualiteit aangepast actieplan wordt opgesteld. Binnen de EU wordt verder gewerkt aan een aanscherping van de regels rondom de handel in ivoor. Op dit moment vindt er een open consultatie plaats op de aangescherpte regels. Het voorstel benoemt onder andere dat de handel in ruw ivoor wordt verboden behalve als een lidstaat toestemming geeft voor

reparatie van muziekinstrumenten. De interne EU handel in bewerkte specimen wordt ingeperkt, zo ook de export en import van ivoor in en buiten de EU. De verwachting is dat de aangescherpte regels medio 2021 ingaan. Daarnaast is de Europese Commissie bezig met het ontwikkelen van een aanpak voor *deforestation free agro*, wat ervoor moet zorgen dat er geen verdere ontbossing plaatsvindt voor landbouw.

11.4.2 Nationaal

De handhavingpartners verkennen momenteel de mogelijkheden om professionele handelaren die structureel de CITES regelgeving onvoldoende naleven, niet alleen strafrechtelijk aan te pakken maar ook op andere wijze te belemmeren hun normontwijkende handelen voort te zetten. Daarbij wordt ook onderzocht of het mogelijk is BIBOB te gebruiken bij vergunningen en erkenningen. Een integrale aanpak moet zorgen voor effectieve handhaving en brede naleving. Eind 2020 zijn politie, NVWA en FP samen met een financiële instelling gestart om een publiek-private samenwerking op te zetten. Zij gaan onderzoek doen naar op welke wijze de risico's voor witwassen bij wildlife crime en fout hout eerder in het meldproces van ongebruikelijke transacties kunnen worden onderkend. Daarnaast wordt onderzoek gedaan naar in welke mate de opvolging van ongebruikelijke transacties op deze onderwerpen kan worden verbeterd.

11.5 Aard en omvang

De handel in wildlife-producten is wereldwijd. Het CITES-verdrag, dat bedreigde soorten beschermt is vooral een handelsverdrag dat beperkingen oplegt zodra soorten in hun voortbestaan worden bedreigd. Volgens het World Wide Fund for Nature (WWF) gaat er jaarlijks tien miljard dollar om in de illegale dierenhandel³¹³.

De biodiversiteit is groot en bestaat uit miljoenen soorten. Daarvan worden er ongeveer 35.000 beschermd onder het CITES-verdrag, maar nog veel meer soorten worden in bepaalde mate bedreigd. Bijna in elk land en in elke omgeving komen

zeldzame dier- en/of plantensoorten voor. Hierdoor zijn deze eenvoudig bereikbaar voor een ieder. Daarnaast overstijgt de vraag naar veel planten, dieren en wildlife-producten het legale aanbod.

11.5.1 Wereldwijde omvang

Wildlife crime is de vierde grootste criminele industrie gebaseerd op omzet.³¹⁴ De schatting was dat er jaarlijks 5 tot 23 miljard Amerikaanse dollar (4,2 – 19,5 miljard Euro) in omgaat (May, 2017). Dat lijkt tegenwoordig een onderschatting aangezien het in 2019 alleen al om 4,7 miljard Euro in de EU alleen ging. Als de illegale visserij en het illegaal kappen van bos meegerekend worden, gaat het om 48 tot 216 miljard Amerikaanse dollar (40,7-183,5 miljard Euro) per jaar (World Bank, 2019). Daarnaast neemt volgens Interpol Wildlife crime jaarlijks met 5-7% toe, een factor 2-3 ten opzichte van de werelddeconomie (INTERPOL, 2021). De handelsketens kenmerken zich door een enorme diversiteit en complexiteit. De grootte van de organisatie kan variëren van zeer kleinschalig, zoals een plukker van een beschermde plant, tot de zware georganiseerde criminaliteit, zoals de handel in ivoor. Het UNODC houdt een overzicht bij om inzichtelijk te maken hoeveel wildlife-producten er wereldwijd jaarlijks in beslag worden genomen. Het laatste volledige jaar waarvoor gegevens over inbeslagnames beschikbaar zijn is 2017. Dat jaar zijn er wereldwijd 20.762 inbeslagnames geweest van wildlife-producten (UNODC, 2020).

11.5.2 Omvang in Nederland

Er is een omvangrijke handel in (illegale) CITES-soorten en zogenoemd fout hout. In de periode van 2015 tot en met 2019 zijn er vanuit Nederland jaarlijks tussen de 15.000 en 30.000 vogels en tussen de 2500 en 10.000 terrariumdieren (die beiden op de een CITES-bijlage staan) uitgevoerd. De invoer van CITES vogels naar de EU is verboden om de kans op vogelgriep te voorkomen. Jaarlijks worden er wel tussen de 5000 en 7500 terrariumdieren die op de CITES-bijlage staan in Nederland ingevoerd en 500 wederom uitgevoerd. In Nederland werd er in 2018 40,2 miljoen m³ hout ingevoerd waarvan er 0,4 miljoen m³ (1%) illegaal was (Hoare A., 2021).

Illegale import tropische vogels

Speciale tropische vogels (45 stuks) werden illegaal geïmporteerd via een tussenhandelaar in Duitsland en werden in Nederland te koop aangeboden en daadwerkelijk verkocht. De meeste vogels kwamen uit Indonesië en werden onder erbarmelijke omstandigheden gehouden. De winst die de verdachte maakte investeerde hij in zijn 'zaak' tot het moment van de inval. In het onderzoek werden verschillende vogels met foute ringen aangetroffen. De verdachte liet zich niet echter niet afleiden, het kweken en verkopen van vogels is zijn beroep geworden. In deze zaak was er samenloop met de Gezondheids- en welzijnswet voor Dieren.

Uitspraak: taakstraf van 240 uur en een voorwaardelijke ontzegging van 3 jaar uit het recht om zich beroepsmatig met vogelkweek en -handel bezig te houden met een proeftijd van 3 jaar.

Bron: www.rechtspraak.nl/ / 22.02.2021 / ECLI:NL:RBOBR:2021:234

In 2019 meldden EU-lidstaten zo'n 6441 inbeslagnames een stijging ten opzichte van 2017 (5644) en 2018 (6012). In 1104 (17%) gevallen is een indicatie gegeven van de waarde. Dit was €4,7 miljoen. Een simpele extrapolatie levert dan een schatting van €27,6 miljoen op als indicatie van de totale waarde van inbeslaggenomen wildlife-producten. Nederland is één van de vier landen, samen met Frankrijk, Duitsland en Spanje, die jaarlijks gezamenlijk ongeveer 80% van alle inbeslagnames binnen de EU meldt (TRAFFIC, 2019).

De inbeslagnames vonden vooral plaats op de luchthavens (42%) en bij de postbedrijven (22%). Veel minder inbeslagnames vonden plaats in de havens (3%) bij winkels en beurzen (5%) en bij particulieren (10%). Ruim 75% van de inbeslagnames vonden plaats omdat de zendingen zonder geen CITES-vergunningen werden aangetroffen en deze ook niet verleend bleken te zijn.

Van 2015 tot en met 2019 ontving de NVWA 211 meldingen³¹⁵ over misstanden bij vogelhandelaren en 58 meldingen over terrariumdieren. Op basis van deze meldingen (of een andere aanleiding) voeren de NVWA en politie controles uit waarbij in meer dan één derde ook daadwerkelijk overtredingen werden vastgesteld. In de periode 2016-2019 werden minimaal zestien strafrechtelijke onderzoeken naar vogelhandel en drie naar terrariumdieren uitgevoerd. In beide branches zijn enkele (grote) handelaren actief die zich naast de legale handel ook bezighouden met illegale handel.

Op illegaal hout/fout hout zijn enkele strafrechtelijke onderzoeken gedraaid de afgelopen jaren. De eerste ervaringen met de strafrechtelijke handhaving van de Europese houtverordening in Nederland en in Europa worden nu opgedaan.

11.5.3 Algemene kenmerken

Door het internationale karakter en de mogelijkheid tot legale handel is het niet altijd duidelijk voor de betrokkenen in de keten of de handel legaal verloopt. Soms zijn eindgebruikers en handelaren zich niet bewust van de illegale herkomst van hun producten en soms zijn lokale jagers en houthakkers zich niet bewust dat ze een internationale, illegale keten voeden.

Volgens onderzoek worden zelden de kopstukken van criminele samenwerkingsverband opgepakt. De pakkans is voor deze criminelen blijvend laag terwijl de opbrengsten vaak groot zijn. Wildlife crime is een criminaliteitsvorm die kan blijven bestaan omdat overheden deze niet serieus nemen.

Deze criminaliteit is sterk internationaal georiënteerd waarbij de grootste bronlanden in Afrika, Azië en Zuid-Amerika liggen en Europa en de Verenigde Staten de grote afnemers zijn.

De illegale handel in Nederland moet in EU-breed perspectief worden gezien. Door de open grenzen is zowel het verzamelen als de afzet door de hele EU-mogelijk. Handelaren in Nederland lijken zowel in de vogelhandel als ook in de terrariumdierenhandel een belangrijke rol te spelen

313 Geraadpleegd op 20 april 2021, van www.wwf.nl/wat-we-doen/focus/Wildlife/illegale-handel

314 De drie grootste criminele industrieën zijn drugshandel, wapenhandel en mensensmokkel.

315 De cijfers van de politie ontbreken in dit rapport.

In de handel van beschermde soorten zit regelmatig verschil tussen de feitelijke soorten en de soorten die op de officiële documenten vermeld staan. Het onderscheid is vaak moeilijk te zien. Daarnaast worden er continu nieuwe soorten beschreven en door nieuwe inzichten in classificatie veranderen soorten van naam, wat voor onduidelijkheid zorgt.

11.5.4 Overtreders

In wildlife crime onderscheiden de daders zich als natuurlijke- en/of rechtspersonen al dan niet met elkaar verbonden in legale of illegale organisaties. In elke fase (bemachtigen /overdragen /vervoeren) van de keten (zoals omschreven in paragraaf 11.1.3) kom je deze verscheidenheid tegen.

Als de stropers, vangers en/of bezitters natuurlijke personen zijn betreft het meestal over kleine hoeveelheden dieren, planten of producten. Als bij strafzaken en inbeslagnames grotere hoeveelheden worden aangetroffen, betreft dit meestal daders die hun organisatie inzetten voor deze (il)legale handel. Tegenwoordig is ook bekend dat er criminele organisaties opgezet zijn met uitsluitend het doel het plegen van illegale wildlife crime (ESAAMLG, 2016). De illegale handel in ivoor of schubdierschubben zijn daar sprekende voorbeelden van.

Een deel van de georganiseerde misdaadorganisaties houdt zich naast wildlife crime ook bezig met andere vormen van criminaliteit (EUCPN, 2019). Het vermoeden bestond dat terroristische organisaties een deel van hun inkomsten genereren uit wildlife crime. Dit is lang ongegrond verklaard ten aanzien van Al-Shabaab (Maguire & Haenlein, 2015) maar is later wel bevestigd voor deze organisatie, evenals voor het *Lord's Resistance Army*, de Janjaweed, Ahlu Sunnah Wal Jamaah en RENAMO (verzetsstrijders in Mozambique) die met de verkoop van onder andere olifantenivoor, en neushoornhoorns een deel van hun gewapende strijd financieren (Roberts, 2021). Dit heeft waarschijnlijk geen directe invloed op wildlife crime in Nederland, maar wel op de stabiliteit van de betrokken regio's en mogelijk indirecte belangen.

11.5.5 Motieven

In de bronlanden vormt het financieel gewin veroorzaakt door armoede de voornaamste motivatie om illegaal dieren en planten te bemachtigen of daar producten van te maken, hetzij voor eigen gebruik, hetzij om te verhandelen.

Ook culturele aspecten, het verzet tegen (historische) overheersing en/of autoriteit, de drang zich te onderscheiden en/of te verzamelen, het etaleren van macht, geld en/of het bezit en zich in het recht voelen staan spelen een grote rol.

Het toezicht in de bronlanden is vaak minimaal en helaas zijn sommige toezichthouders ook bereid om voor een financiële of vergelijkbare vergoeding de andere kant op te kijken (Delpech, Borrion, & Johnson, 2021).

11.5.6 Verdienmodel

Het verdienmodel van de criminele samenwerkingsverbanden is gericht op het goedkoop verkrijgen van de handelswaar en het verkopen van grote aantallen/hoeveelheden tegen hoge(re) prijzen. Hoe schaarser de dieren, planten of producten hoe hoger de prijs. Specifieke soorten of aantallen c.q. hoeveelheden daarvan worden dan ook op verzoek van tussenhandelaren en eindafnemers geleverd.

De handel in beschermde soorten en afgeleide producten kan erg lucratief zijn waarbij het witwassen van de opbrengsten ook nog eens eenvoudig te organiseren is. In Afrikaanse bronlanden wordt vooral gewerkt met grote sommen contant geld. In die landen is er in het algemeen beperkt toezicht van de overheid op legale herkomst van deze verdiensten. In de bestemmingslanden worden de dieren/planten/producten soms betaald met crypto-valuta of worden ze geruild tegen drugs of wapens.

11.5.7 Modus operandi

Er is een verwevenheid tussen legale en illegale handel. Naast de volledig illegale handel is er ook het verschijnsel dat legale handelaren, verzamelaars of dierentuinen zich laten verleiden tot het (ver)kopen van beschermde soorten. Verder is er het verschijnsel dat beschermde soorten vervoerd worden tussen (gelijkende) soorten die wel verhandeld mogen worden. Ook het smokkelen van beschermde soorten in persoonlijke bagage is bekend (bv. vogels in kartonnen kokers of nylonkousen).

Decoratie

Nadat een Antiquair in 2015 is gestraft voor het te koop aanbieden van 8 bewerkte ivooren voorwerpen gaat hij in 2018 weer in de fout. In zijn zaak wordt een scala aan voorwerpen aangetroffen die gebruikt kunnen worden in het decoreren van woningen, kantoren of winkels. Het gaat om een zaagtand, luipaardschedel, schild van grote schildpadden, ivooren penhouder, doopvontschelpen, de baleinplaat van een walvis en een geprepareerde Auerhoen. De rechtbank rekent het de verdachte aan dat hij hiermee de jacht en kans op uitroeiing van deze diersoorten bevordert.

Uitspraak: Door overschrijding van redelijke termijn een iets lagere taakstraf van 80 uur (ipv 100) waarvan 40 voorwaardelijk met proeftijd van 2 jaar. Indien taakstraf niet wordt uitgevoerd geldt een vervangende hechtenis van 20 dagen.

Internet: www.rechtspraak.nl/ 22.03.2021 / ECLI:NL:RBAMS:2020:4962

Voor de logistieke keten worden soms ook 'corrupte' transportroutes gebruikt. Dit zijn dezelfde routes die ook gebruikt worden voor illegale transporten van drugs, mensensmokkel, e.d. Daarmee worden die routes efficiënt benut.

Door de grote verdiensten kent deze criminaliteit ook andere effecten zoals corruptie, afpersing, bedreigingen en incidenteel moord en doodslag tegen personen of organisaties die deze misstanden willen aanpakken.

11.6 Gevolgen

De gevolgen van wildlife crime voor de natuur, vaak ver buiten Nederland, zijn groot en worden verderop in dit hoofdstuk beschreven. Ook heeft deze vorm van criminaliteit gevolgen binnen Nederland. Vaak is er kritiek vanuit globaal noordelijke landen op het natuurbehoud in zuidelijke landen. Dit is onterecht en de natuurbescherming loopt soms juist achter in noordelijke landen (Sollund & Runhovde, 2020).

11.6.1 Aantasting van de rechtsstaat

Wildlife crime gaat gepaard met dezelfde negatieve neveneffecten als andere georganiseerde criminaliteit (EUCPN, 2019; Roberts, 2021). Van corruptie, afpersing, fraude en witwassen tot bedreiging, mishandeling en moord. Deze tak van criminaliteit werd voorheen vaak over het hoofd gezien en niet beschouwd als zeer ernstige vorm van criminaliteit. Met als gevolg dat er wereldwijd al heel lang (te) weinig handhaving plaatsvindt. Wereldwijd gezien is de pakkans gering en wanneer het komt tot een veroordeling staan de straffen veelal niet in verhouding tot de ernst van het misdrijf en de illegale inkomsten (May, 2017). In Nederland kan een overtreder veroordeeld worden tot een maximum gevangenisstraf van zes jaar en geldboete van €870.000.

De verwevenheid van andere vormen van criminaliteit en het feit dat sommige terroristische organisaties deels gefinancierd worden door wildlife crime maakt dat er meer aandacht zou moeten zijn voor deze vorm van criminaliteit.

11.6.2 Economische schade

Het illegaal bemachtigen van wildlife-producten zorgt voor oneerlijke concurrentie met die bedrijven die zich wel aan alle regels houden. Het aanvragen van vergunningen en het toepassen van gepaste zorgvuldigheid kosten tijd en geld en handelaren doen deze investeringen. Wanneer planten en dieren op legale wijze in gevangenschap gefokt of gekweekt worden, moet een bedrijf daar ook in investeren. Ook hierbij is er sprake van oneerlijke concurrentie wanneer een overtreder deze soorten vervolgens het land in smokkelt. Invoerheffingen en btw worden ook niet betaald in het illegale verkeer dus ook daar is economische schade. Daarnaast is er ook nog de schade die veroorzaakt wordt wanneer legale sectoren die in dierlijke of plantaardige producten getroffen worden door ziekten die vanuit

de illegale wildlife handel overslaan (Akella & Allan, 2012). Dit wordt verderop in deze paragraaf verder toegelicht. Als laatste behoeft de economische en maatschappelijke schade aangericht door het coronavirus nauwelijks verdere toelichting. De illegale handel in hout zorgt er bijvoorbeeld wereldwijd voor dat houtprijzen lager zijn dan deze zou moeten zijn wat ontwikkelingslanden miljarden dollars in omzet scheelt. Illegale visserij onttrekt landen verschillende inkomsten die te maken hebben met registratie van boten, visserijrechten en belastingen (Haken, 2011).

11.6.3 Verwachtingen van de overheid

Wereldwijd denkt 80 tot 90% van de mensen dat natuur het recht heeft om te bestaan (Strien, 2020). Natuurbescherming doet er voor veel mensen dus toe, ook in Nederland. Het onderwerp krijgt veel maatschappelijke aandacht. Men verwacht dan ook van de overheid dat er daadkrachtig tegen overtredingen wordt opgetreden.

11.6.4 Onherstelbare gevolgen voor de natuur

Het uitsterven van soorten is iets wat te allen tijde voorkomen moet worden. Daarbij geldt dat ook een plaatselijke uitsterving ongewenst is. In een gezond ecosysteem vervult elke soort een eigen rol en deze is verbonden met die van vele andere soorten. Alleen al door de afname van biomassa ontstaat er een watervaleffect op soorten die afhankelijk zijn van andere soorten (Gaston, 2011; Ceballos, Ehrlich, & Dirzo, 2017). De afname in aantal van één enkele soort heeft uitwerking op die soort zijn natuurlijke predatoren, evenals zijn prooidieren, zijn symbionten en parasieten. Het gevolg is dat een ecosysteem verandert. Door het verdwijnen van natuurlijke predatoren kunnen dieren of planten een plaag gaan vormen voor derden of gaan predatoren, na het verdwijnen van hun natuurlijke prooi, jagen op huisdieren of vee. Bijvoorbeeld: sommige insecten zijn compleet afhankelijk van één soort plant. Als deze plant verdwijnt, vindt er co-extinctie plaats van het betrokken insect (Dunn, Harris, Colwell, & Koh, 2009). Bij het verdwijnen van soorten, hoort dus ook het verdwijnen van unieke interacties met

andere soorten (Tylanakis, Laliberté, Nielsen, & Bascompte, 2010). Het netwerk van deze relaties wordt weleens vergeleken met een kaartenhuis dat ineen kan storten (MacDougall, McCann, Gellner, & Turkington, 2013). Het lokaal uitsterven van soorten is dus al problematisch, ook al is een soort niet perse wereldwijd met uitsterven bedreigd. Het wegvallen van soorten maakt het ecosysteem ook kwetsbaarder voor negatieve effecten van introductie van invasieve exoten. De natuur heeft een hoge mate van veerkracht en kan zich over lange tijd genomen goed herstellen wanneer ze deze mogelijkheid krijgt (Almond, Grooten, & Petersen, 2020). Kenmerkend voor wildlife crime is dat het leidt tot onherstelbare schade aan de natuur. Hierdoor ontstaat een onomkeerbare situatie. Een soort dat eenmaal uitgestorven is, komt nooit meer terug. Denk aan het oerrund, de tarpan (paard) en de dromedaris, die we tegenwoordig alleen kennen als gedomesticeerde dieren omdat ze in het wild zijn uitgeroeid. Dieren zoals de Sumatraanse neushoorn (<80 individuen)³¹⁶, Vaquita (18 volwassen dieren)³¹⁷, Yangtze reuzenweekschildpad (3 individuen)³¹⁸ en Saola (sinds 2013 niet meer waargenomen en mogelijk bestaat er geen levensvatbare populatie meer)³¹⁹ overleven in zulke lage aantallen dat ze mogelijk binnenkort uitsterven.

Tenslotte kenmerkt handel zich door een aantal eigenschappen, die in het geval van wildlife crime destructief uitpakken. Hoe zeldzamer een gewild product, hoe hoger de waarde. Dit heeft tot gevolg dat stroperij en illegale handel lucratiever worden naarmate de soorten zeldzamer zijn en de vraag groter. Schaarste op de markt drijft de prijzen op (Courchamp, et al., 2006). Met als gevolg dat er meer inspanning wordt geleverd om de laatste individuen van een soort alsnog te stropen, plukken of kappen. Wanneer één soort zeldzaam wordt, ontstaat de vraag naar vervangende, vergelijkbare exemplaren. Deze worden dan eveneens doelwit van de stroperij. Zo zijn tijgers in het wild gedecimeerd tot minder dan 4000 exemplaren in heel Azië. Luipaarden, leeuwen en jaguars worden daarom nu

ter vervanging gestroopt voor gebruik in Chinese medicijnen (Lemieux & Bruschi, 2019; Environmental Investigation Agency, 2020).

Wanneer menselijk handelen populaties dieren en planten terugdringt, neemt de kans op uitsterven toe. Kleine populaties kunnen immers eenvoudig weggevaagd worden door één enkele ziekte of natuurramp. Deze vorm van criminaliteit kenmerkt zich doordat het soorten kan laten uitsterven en daarmee de loop van de evolutionaire geschiedenis definitief kan veranderen en miljoenen jaren aan evolutie teniet kan doen.

11.6.5 Ecosysteemdiensten

Het bestrijden van wildlife crime is niet alleen van belang om de biodiversiteit te behouden. Wildlife crime heeft ook directe gevolgen voor mensen. Een natuurlijk landschap verleent ecosysteemdiensten waarvan de waarde niet altijd goed uit te drukken is in geld (Schoonover, Cavallo, & Caltabiano, 2021). Mangrovebossen bijvoorbeeld beschermen kusten tegen golfslag en maken daardoor het achterliggende gebied bewoonbaar. Bossen op berghellingen houden vocht vast en voorkomen daarmee modderlawines en garanderen een constante stroom van water door rivieren. Hier zijn mensen bij gebaat zonder dat ze dat zelf mogelijk doorhebben. Het binden van koolstof wordt ook gezien als een ecosysteemdienst dat levend plantaardig materiaal verleent (WHO, 2005).

Naast het verlies aan biodiversiteit en ecosysteemdiensten zijn er nog een aantal negatieve gevolgen gekoppeld aan het verlies van dieren en planten. Op veel plekken op de wereld is men nog steeds afhankelijk van vlees en plantaardige producten die uit wild komen. Wildlife crime zorgt ervoor dat er een oneerlijke concurrentie ontstaat tussen commerciële stropers, die in korte tijd een heel gebied leegroven, en jagers en verzamelaars die in hun levensbehoeften proberen te voorzien (Nasi, Taber, & Van Vliet, 2011).

Arme mensen lijden het meest onder wildlife crime. Deze mensen wordt de kans ontnomen om op een duurzame manier geld te verdienen. In het geval van ecotoerisme bijvoorbeeld levert de aanwezigheid van wilde dieren keer op keer geld op voor meerdere betrokkenen in de toeristische industrie (Fitzgerald & Stronza, 2016). Een dood dier levert echter alleen veel geld op voor een enkeling die hem stroopt en vervolgens worden de echt hoge bedragen pas verdiend aan het eind van de keten, ver van waar het dier ooit leefde. Bij illegale houtkap worden soms woongebieden van inheemse volkeren vernietigd (Reboredo, 2013).

11.6.6 Zoönoses en dierziekten

De omstandigheden waaronder dieren gesmokkeld of verkocht worden, zorgen voor de ideale omstandigheden voor ziektes om zich te kunnen verspreiden: dieren zitten dicht op elkaar gepakt, komen makkelijk in contact met elkaars bloed en uitwerpselen en hebben een verminderde weerstand door stress en ondervoeding. Dit risico is in het verleden al onderkend, onder andere na de eerste uitbraak van het SARS-coronavirus (Schoonover, Cavallo, & Caltabiano, 2021), en is nu met de uitbraak van COVID-19, en de mogelijke dierlijke herkomst hiervan, opnieuw actueel geworden. De gehele corona-pandemie waarin we nu verkeren, met wereldwijd meer dan drie miljoen doden en miljardenschade aan economieën, is mogelijk het resultaat van wildlife crime. De bron lijkt namelijk een soort hoefijzerneusvleermuis of schubdier te zijn. Één aannemelijk scenario is dat een dier dat uit het wild gestroopt is, al dan niet met tussenkomst van andere tussengastheren, de verspreiding van het virus op de inmiddels befaamde Huanan-markt van Wuhan veroorzaakt heeft.³²⁰ Andere voorbeelden van zoönoses die nog steeds mensenlevens kosten zijn HIV, Q-koorts, en Ebola (Bezerra-Santos, Mendoza-Roldan, Andrew Thompson, Dantas-Torres, & Otrando, 2021). Niet alleen kunnen dit soort ziektes ons als mens zelf infecteren. Vaker nog kunnen ze overgedragen worden van het ene op het andere dier en uiteindelijk zorgen voor uitbraken van dierziekten onder productiedieren. Voorbeelden zijn de vogelgriep en de steeds verder westwaarts oprukkende Afrikaanse varkenspest. Dit soort uitbraken hebben naast het enorme

316 Geraadpleegd op 30 april 2021, van www.dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2020-2.RLTS.T6553A18493355.en

317 Geraadpleegd op 30 april 2021, van www.dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2017-2.RLTS.T17028A50370296.en

318 Geraadpleegd op 30 april 2021, van www.dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2021-1.RLTS.T39621A2931537.en

319 Geraadpleegd op 30 april 2021, van www.dx.doi.org/10.2305/IUCN.UK.2020-1.RLTS.T18597A166485696.en

320 Geraadpleegd op 12 april 2021, van www.who.int/health-topics/coronavirus/origins-of-the-virus

verlies van dierenlevens ook een zware impact op het levensonderhoud van veehouders en de economie (Bezerra-Santos, Mendoza-Roldan, Andrew Thompson, Dantas-Torres, & Otrando, 2021; Nasi, Taber, & Van Vliet, 2011). Overigens zijn er weinig signalen dat de uitbraak van COVID-19 een beperkende invloed heeft op de handel in wildlife-producten en lijkt het erop dat er bij gebrek aan handelsmogelijkheden simpelweg voorraden opgestapeld worden (Wildlife Justice Commission, 2020).

11.6.7 Verborgен leed

Bij zowel het vangen als ook het verhandelen van levende dieren sterven er meer dieren dan uiteindelijk de eindgebruiker bereiken door stress, ziekte, verstikking, onderkoeling en oververhitting en onzorgvuldig handelen. Bij een recent strafrechtelijk onderzoek naar het vangen van inheemse zangvogels bleek bijvoorbeeld dat bijna de helft van de gestroopte vogels was overleden in het vangnet. Na het vangen sterft een groot deel alsnog tijdens transport en gevangenschap door inadequate verzorging, slechte voeding en stress. Dit voorbeeld laat ook zien dat wildlife crime met betrekking tot levende dieren ook gepaard gaat met zware dierenwelzijns-overtredingen.

11.7 Verwachtingen komende jaren

Naar verwachting zal de wereldbevolking groeien van 7,8 miljard in 2021 naar 9 miljard in 2040³²¹. Het natuurgebied wordt kleiner en het benodigde landbouwgebied voor voedselproductie groter. De wereld staat voor de uitdaging om de klimaatverandering tegen te houden die vooral door de enorme CO₂-uitstoot wordt veroorzaakt. Op korte termijn zal vooral de achteruitgang merkbaar zijn waarbij dier- en plantensoorten het tempo van de klimaatverandering niet kunnen volgen en kleiner in aantal zullen worden.

11.7.1 Criminaliteitsrelevante factoren

Bovenstaande ontwikkelingen maken dat de natuurlijke populaties van dieren en planten en daarvan gemaakte producten steeds schaarser worden. Deze schaarste zal volgens bestaande economische principes de prijzen opdrijven en daarmee blijven de producten een bron van inkomsten. Dit geldt niet alleen voor de lokale bevolking maar ook voor het bestaande verdienmodel van criminelen. Hierin worden in de looptijd van de komende vijf tot tien jaar geen grote veranderingen verwacht. De elementen die genoemd zijn als gelegenheid voor deze criminaliteit blijven onverkort bestaan. Wel is de verwachting dat de modus operandi steeds meer verschuiven naar de online handel. Hierin valt te denken aan de online marktplaatsen op het (dark)web of social media met *instant messages* als contactinstrument. Daarnaast krijgt wildlife crime steeds meer internationale aandacht. Door de toename van deze aandacht is de verwachting dat deze vorm van criminaliteit complexer en hoogstwaarschijnlijk ook gewelddadiger zal worden.

11.7.2 Ontwikkelingen in bestrijding wildlife crime

Samenwerking met NGO's

Afgelopen decennia ontstonden veel non-gouvernementele organisaties (NGO's) die zich richten op de bescherming van wildlife³²² vooral door de beïnvloeding van het grote publiek. Zij bieden zich ook steeds actiever aan bij inspectie- en opsporingsdiensten als samenwerkingspartner. Dit is zichtbaar in de (informatie)onderzoeken die door hen worden gedaan naar (illegale) wildlife activiteiten en ook door het aanbieden van trainingen (digitaal opsporen) en het samenwerken in preventie-campagnes (Europol, 2021).

Publiek Private Samenwerking

Een nieuwe trend is de samenwerking tussen publieke en private ondernemingen. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking van de wereldwijd georganiseerde Financial Intelligence Units die zich vooral bezig houden om zicht te krijgen op ongebruikelijke en verdachte financiële transacties.

Hierdoor moet meer zicht ontstaan op de malafide financiële instellingen en/of personen die gebruikt worden in tal van witwasconstructies.

Technologie en wetenschap

Zoals aangegeven zijn de bronlanden meestal minder kapitaalkrachtig dan de bestemmingslanden. Vooral in de rijke landen wordt geïnvesteerd in nieuwe technologie, bijv. de ontwikkeling van sensing-apparatuur waardoor geluiden van kettingzagen gedetecteerd kunnen worden (met onderscheid naar bv. een terreinmotor). Dit signaal kan met satelliettechnologie snel doorspeeld worden naar lokale overheidsdiensten.

Internationale Samenwerking

Voor de opsporing van wildlife crime is goede internationale samenwerking absolute noodzaak. Dit bleek al in de hoofdstukken “Wet- en Regelgeving” en “Betrokken instanties”. De Europese aanpak van wildlife crime maakt onderdeel uit van het EMPACT-programma. Onder regie van Europol heeft Nederland zich daar formeel aan verbonden en participeert in diverse operationele acties in de bestrijding van wildlife crime. Dit netwerk van Europese diensten bouwt inmiddels contacten op met soortgelijke diensten in Azië en Zuid-Amerika met de verwachting dat hierdoor wildlife crime in de bronlanden meer en beter wordt verstoord. Dit sluit aan op de constatering dat Westerse bestemmingslanden namelijk de verantwoordelijkheid dragen om herkomstlanden te assisteren met het bestrijden van wildlife crime (Akella & Allan, 2012).

Erkenning ecocide als internationale misdaad

Het willens en wetens vernietigen van het ecosysteem wordt door sommige mensen gezien als ecocide. Op dit moment zijn er initiatieven gaande om ecocide, bij het internationaal strafhof in Den Haag als internationale misdaad erkend te krijgen. De Partij voor de Dieren diende daarvoor een initiatiefnota in. Wanneer dit gebeurt, zal het makkelijker zijn om in internationaal verband overtreders ter verantwoording te roepen.

11.8 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk over wildlife crime kwamen veel onderwerpen aan de orde. Deze paragraaf bevat de belangrijkste bevindingen.

11.8.1 Impact en rol

Wereldwijd is er veel vraag naar alle verschillende soorten wildlife-producten. De handel en het gebruik van deze producten zorgt voor een enorme impact op de populatie van dieren en planten, met uitsterving tot ergste gevolg. De verwevenheid tussen de legale en illegale handel zorgt er mede voor dat de handhaving hierop complex is. Nederland wordt gezien als groot doorvoerland binnen de EU vanwege de Rotterdamse haven en Schiphol.

11.8.1 Complexiteit

Wildlife crime kenmerkt zich door een complexe en zeer diverse keten. Zicht op de gehele illegale keten is onvoldoende en complex vanwege de omvang en de diversiteit binnen de keten. Onderzoek toont aan dat het ontwrichten van de keten niet het gewenste effect heeft. De verbindingen binnen de keten worden snel weer gevormd en hersteld. Naast de keten is ook de materie complex en vraagt dit kennis en expertise binnen de opsporings- en handhavingsorganisaties. Diepgaand onderzoek in zowel de keten als de verschillende beschreven fenomenen zijn cruciaal om de hele illegale keten te doen stoppen. Momentum is daarnaast ook erg belangrijk aangezien de handel in sommige soorten en producten erg trendgevoelig is.

De grootste illegale ketens waar tot nu toe het beste zicht op is zijn die van hout, vogels en reptielen. Hier zou vanuit handhaving en opsporing de focus op moeten liggen. Daarnaast is het van belang om trends en nieuwe vormen van wildlife crime proactief in kaart te brengen.

321 Geraadpleegd op 12 april 2021, van www.worldometers.info/nl

322 Te denken valt aan Stichting Aap, Four Paws, WWF etc.

11.8.2 Kennis onvoldoende

De informatiepositie van de opsporings- en handhavingsorganisaties kan uitgebreid worden door middel van diepgaand onderzoek, langdurige focus op enkele thema's en inzet van experts. Door het verkrijgen van meer zicht ontstaat daardoor ook meer inzicht. Hierin is het cruciaal dat de samenwerking met ketenpartners wereldwijd voortdurend gezocht wordt. Daarnaast is het ook belangrijk dat de restinformatie van (opsporings) onderzoeken leiden tot nieuwe onderzoeken door handhaving en de opsporing.

11.8.3 Online handel

Internationaal gezien komt er meer aandacht voor de (onomkeerbare) consequenties van wildlife crime. Het belangrijkste tegengeluid zijn de initiatieven om ecocide, het willens en wetens vernietigen van het ecosysteem, bij het internationaal strafhof als internationale misdaad erkend te krijgen. Daarnaast wordt meer de samenwerking gezocht tussen verschillende landen in het tegengaan van wildlife crime.

11.8.4 Tegengaan wildlife crime

Internationaal gezien komt er meer aandacht voor de (onomkeerbare) consequenties van wildlife crime. Het belangrijkste tegengeluid zijn de initiatieven om ecocide, het willens en wetens vernietigen van het ecosysteem, bij het internationaal strafhof als internationale misdaad erkend te krijgen. Daarnaast wordt meer de samenwerking gezocht tussen verschillende landen in het tegengaan van wildlife crime.

11.8.5 Vergroten prioriteit

Door wildlife crime niet stevig aan te pakken in ons eigen land, wordt onze internationale reputatie als vooruitstrevend op het gebied van natuurbehoud ondermijnd. Wereldwijd krijgt wildlife crime niet de erkenning als zware vorm van criminaliteit die het verdient en wordt het vaak gezien als enkel een probleem voor natuurbehoud. Omdat het tot nu toe weinig prioriteit van handhaving kreeg, wordt wildlife crime door criminelen juist gezien als een vorm van criminaliteit met een lage pakkans en lage straffen, terwijl er hoge winsten kunnen worden behaald (May, 2017). Dit is één van de oorzaken van de toename van deze vorm van criminaliteit

wereldwijd. Bewust zijn van dit feit is een eerste stap tot beter ingrijpen anders wordt deze vorm van criminaliteit niet geremd.

Literatuur

- Akella, A. S., & Allan, C. (2012). *Dismantling Wildlife Crime: Executive Summary*. Washington: WWF. Opgehaald van Website : https://www.traffic.org/site/assets/files/7385/dismantling-wildlife-crime_2.pdf
- Almond, R. E., Grooten, M., & Petersen, T. (2020). *Living Planet Report 2020: Bending the curve of biodiversity loss*. Gland: WWF.
- Altherr, S., & Lameter, K. (2020). *Stolen Wildlife III – The EU is a main hub and destination for illegally caught exotic pets*. Munchen: Pro Wildlife.
- Barnosky, A. D., Matzke, N., Tomiya, S., Guinevere, O., Wogan, U., Swartz, B., Ferrer, E. A. (2011). Has Earth's sixth mass extinction already arrived? *Natur*, 51-57.
- Bezerra-Santos, M. A., Mendoza-Roldan, J. A., Andrew Thompson, R. C., Dantas-Torres, F., & Otrando, D. (2021). Illegal Wildlife Trade: A Gateway to Zoonotic Infectious Diseases. *Trends in Parasitology*, 181-184.
- Brondizio, E., Settele, J., Diaz, S., & Ngo, H. (2019). *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Bonn: IPBES.
- Ceballos, G., Ehrlich, P. R., & Dirzo, R. (2017). *Biological annihilation via the ongoing sixth mass extinction signaled by vertebrate population losses and declines*. National Academie of Sciences of the United States of America.
- CITES. (2020, 12 12). *Info over CITES*. Opgehaald van <https://cites.org/eng/disc/what.php>
- Courchamp, F., Angulo, E., Rivalan, P., Hall, R. J., Signoret, L., Bull, L., & Meinard, Y. (2006). *Rarity Value and Species Extinction: The Anthropogenic Allee Effect*.
- Delpech, D., Borrión, H., & Johnson, S. (2021). Systematic review of situational prevention methods for crime against species. *Crime Science*.
- Diaz, S., Settele, J., Brondizio, E., Ngo, H. T., Gueze, M., & Agard, J. e. (2019). *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Bonn: IPBES.
- Dunn, R. R., Harris, N. C., Colwell, R. K., & Koh, L. P. (2009). *The sixth mass coextinction: are most endangered species parasites and mutualists?*.
- Environmental Investigation Agency. (2020). *A Bitter Pill to Swallow: China's flagrant trade in leopard bone products*. Londen: Environmental Investigation Agency.
- ESAAMLG. (2016). *A special typologies project report on poaching and illegal trade in wildlife and wildlife products and associated money laundering in the esaamlg region*. ESAAM.
- EU. (2021, 04 08). *Informatie over de EU verordening*. Opgehaald van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1143>
- EUCPN. (2019). *European Crime Prevention Monitor 2019*. European Crime Prevention Network.
- European Commission. (2021, 04 06). *Info over EU Action Plan against Wildlife Trafficking*. Opgehaald van Website van European Commission: https://ec.europa.eu/environment/cites/trafficking_en.htm
- European Commission. (2021, 04 06). *Info over WEG*. Opgehaald van Website van European Commission: https://ec.europa.eu/environment/cites/eg_en.htm
- European Union. (2016). *EU Trade Policy and the Wildlife Trade*. Brussel: Directorate-General For External Policies Policy Department.
- Europol. (2021, 04 06). *Informatie over EMPACT*. Opgehaald van Europol: <https://www.europol.europa.eu/empact>
- Fitzgerald, L. A., & Stronza, A. (2016). In Defense of the Ecotourism Shield: A Response to Geffroy et al. *Trends in Ecology & Evolution*, 94-95.

- Force, F. A. (2020). *Money Laundering and the Illegal Wildlife Trade*. Parijs: FATF.
- Gaston, K. J. (2011). Common ecology. *BioScience*, 354-362.
- Haken, J. (2011). *Transnational Crime in The Developing World*. Washington : Global Financial Integrity.
- Haven van Rotterdam. (2021, 04 06). *Info over de haven van Rotterdam*. Opgehaald van <https://www.portofrotterdam.com/nl>
- Hoare, A. (2015). *Tackling Illegal Logging and the Related Trade: What Progress and Where Next?* London: Thatham House.
- Hoare, A. (2021, 04 08). *Chatham House Forest Policy Assessment - The Netherlands*. Opgehaald van www.forestgovernance.chathamhouse.org
- Interpol. (2021, 04 06). *Informatie over Wildlife crime*. Opgehaald van Website van Interpol: <https://www.interpol.int/Crimes/Environmental-crime/Wildlife-crime>
- INTERPOL. (2021, 04 06). *Wildlife crime: closing ranks on serious crime in the illegal animal trade*. Opgehaald van Interpol: <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2020/Wildlife-crime-closing-ranks-on-serious-crime-in-the-illegal-animal-trade>
- Lawson, S. (2014). *Consumer Goods and Deforestation: An Analysis of the Extent and Nature of Illegality in Forest Conversion for Agriculture and Timber Plantations*. Washington: Forest Trends.
- Lemieux, A. M., & Bruschi, N. (2019). The production of jaguar paste in Suriname: a product-based crime script. *Crime Science*.
- MacDougall, A. S., McCann, K. S., Gellner, G., & Turkington, R. (2013). Diversity loss with persistent human disturbance increases vulnerability to ecosystem collapse. *Nature Vol.*, 86-89.
- Maguire, T., & Haenlein, C. (2015). *An Illusion of Complicity - Terrorism and the Illegal Ivory Trade in East Africa*. Londen: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies.
- May, C. (2017). *Transnational Crime and the Developing World*. Washington: Global Financial Integrity.
- Nasi, R., Taber, A., & Van Vliet, N. (2011). Empty forests, empty stomachs? Bushmeat and livelihoods in the Congo and Amazon Basins. *International Forestry Review*, 355-368.
- NVWA. (2021, 04 08). *Informatie over de import van hout*. Opgehaald van <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/import-van-hout-en-houtproducten-flegt/europese-houtverordening>
- Obasi, M. T., & Vivian, E. L. (2016). *Wildlife Crime And Rural Livelihoods In Developing Countries*. *International Journal of Innovation and Applied Studies*.
- Reboredo, F. H. (2013). Socio-economic, environmental, and governance impacts of illegal logging. *Environment Systems and Decisions*.
- Rijksoverheid. (2021, 04 06). *Info over de Wet natuurbescherming*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/wetgeving-voor-natuurbescherming-in-nederland>
- Roberts, I. (2021). An Unholy Alliance – Links between extremism and Illicit Trade in East Africa. Counter Extremism Project. *Counter Extremism Project*.
- RVO. (2021, 04 06). *Info over handel in beschermde dieren en planten*. Opgehaald van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/beschermde-planten-dieren-en-natuur/handel-beschermde-planten-en-dieren>
- Scheffers, B. R., Oliveira, B. F., Lamb, I., & Edwards, D. P. (2019). Global wildlife trade across the tree of life. *Science*, 71-76.
- Schiphol Group. (2021, 04 06). *Informatie over feiten en cijfers*. Opgehaald van https://assets.ctfassets.net/biomoeqyyi6b/5kulHXrcglQhaLyEZP18cX/39386ca947a6f68e4f327d6a5001e14e/Feiten_en_Cijfers_2018.pdf
- Schoonover, R., Cavallo, C., & Caltabiano, I. (2021). *The Security Threat That Binds Us: The Unraveling of Ecological and Natural Security and What the United States Can Do About It*. Washington: The Converging Risks Lab.
- Sollund, R., & Runhovde, S. R. (2020). *Responses to Wildlife Crime in Post-Colonial Times. Who Fares Best?* *British Journal of Criminology*.
- Strien, v. W. (2020, maart 28). *Natuurbescherming: Waar doen we het voor?* *Bionieuws*, pp. 8-9.
- Thomas-Walters, L., Hinsley, A., Bergin, D., Burgess, G., Doughty, H., Eppel, S., Verissimo, D. (2020). Motivations for the use and consumption of wildlifeproducts. *Conservation Biology*, 483 - 491.
- TRAFFIC. (2019). *Briefing on illegal trade and prosecutions in the European Union*.
- TRAFFIC. (2020). *An Overview of Seizures of CITES-listed Wildlife in the European Union – January to December 2019*. Cambridge: TRAFFIC.
- Tylianakis, M., Laliberté, E., Nielsen, A., & Bascompte, J. (2010). Conservation of species interaction networks. *Biological Conservation*, 2270-2279.
- United Nations. (2020). *Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. Wenen: United Nations.
- UNODC. (2020). *World Wildlife Crime Report*. UNODC.
- Wellesley, L. (2014). *Trade in illegal timber: the response in China*. London: Royal Institute of International Affairs.
- WHO. (2005). *Ecosystems And Human Well-Being – Health Synthesis*. Geneve: WHO Press.
- Wildlife Justice Commission. (2020). *Rapid assessment of the impact of COVID-19 on Wildlife trafficking*. Den Haag: Wildlife Justice Commission.
- World Bank. (2019). *Illegal Logging, Fishing, and Wildlife Trade : The Costs and How to Combat it*. Washington: World Bank.

