

Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016

Auteurs:

Rudie Neve, DLIO

Monique van Doorn, DLIO

Bart Fortuin, NVWA-IOD

Michiel In 't Veld, Politieacademie

Debbie Mac Gillavry, DLIO

Armand Stokman, ILT-IOD

Nanina van Zanden, DLIO

Status: definitief

december 2016

Voorwoord van de auteurs

Het dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2017 is gemaakt door een team van onderzoekers van de Bijzondere opsporingsdiensten (ILT-IOD en NVWA-IOD) en de politie, op basis van een plan van aanpak dat eveneens door deze drie instanties gemaakt is in samenspraak met de Strategische Milieukamer en de projectleiding van het Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Het eindrapport is een gemeenschappelijk product. De auteurs van de thematische hoofdstukken zijn:

3 Illegale export van afvalstoffen	Rudie Neve
4 Illegale sloop en transport van asbest	Nanina van Zanden
5 Fraude bij blenden van stookolie	Michiel In 't Veld
6 Fraude bij reststromen	Bart Fortuin
7 Criminaliteit in de bodemketen	Rudie Neve
8 Mestfraude	Bart Fortuin
9 Criminaliteitsrisico's bij vervoer van gevaarlijke stoffen	Armand Stokman
10 Overtredingen in verband met de veiligheid bij risicobedrijven	Monique van Doorn en Debbie Mac Gillavry.

Het onderzoeksteam wil graag dank uitspreken aan alle personen die individueel of groepsgewijs zijn geïnterviewd en aan degenen die op een andere manier hebben bijgedragen, zoals door het beschikbaar maken van gegevens, dossiers en achtergronddocumentatie. Verder dankt het team de klankbordgroep voor de opbouwende feedback gedurende de looptijd van het project.

Monique van Doorn, operationeel expert intelligence, team milieu, Dienst LIO¹
Bart Fortuin, onderzoeker NVWA-IOD
Michiel In 't Veld, onderzoeker Politieacademie
Debbie Mac Gillavry, operationeel specialist A, team Analyse & Onderzoek, Dienst LIO
Armand Stokman, onderzoeker ILT-IOD
Nanina van Zanden, recherchekundige bij het team milieu, Dienst LIO
Rudie Neve, senior onderzoeker, team Analyse en Onderzoek, Dienst LIO, projectleider.

¹ De Dienst Landelijke Informatieorganisatie (LIO) is onderdeel van de Landelijke Eenheid van de politie.

Het dreigingsbeeld milieucriminaliteit in het kort

Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2017 is een onderdeel van het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit en is bestemd voor de Strategische Milieukamer (SMK) ter ondersteuning van de strategische besluitvorming. In de SMK, waarin de betrokken partijen (bestuur, OM, landelijke inspecties en politie) op het hoogste niveau vertegenwoordigd zijn, wordt het strategische beleid bepaald ten aanzien van de aanpak van milieucriminaliteit. Welke vormen van milieucriminaliteit krijgen de hoogste prioriteit en op welke aspecten daarvan wordt vooral de nadruk gelegd? Het gaat dus om de prioriteit *binnen* de aanpak van milieucriminaliteit. Voor het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en de Bijzondere opsporingsdiensten (BOD's) is milieucriminaliteit sinds een aantal jaren een van de prioriteiten bij de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.

Milieucriminaliteit betreft een breed scala aan sterk van elkaar verschillende fenomenen, variërend van afvaldumping (al dan niet in ontwikkelingslanden) tot illegale import van diergeneesmiddelen en het niet naleven van veiligheidsvoorschriften in risicobedrijven. Onder milieucriminaliteit wordt in dit dreigingsbeeld verstaan:

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.

In dit dreigingsbeeld worden de resultaten gepresenteerd van onderzoek naar de ontwikkelingen sinds 2012 in acht vormen van milieucriminaliteit, en de gevolgen daarvan voor de samenleving. Deze acht thema's zijn uit een meer uitputtende *longlist* gekozen door de bij het toezicht op de naleving van milieuwetgeving betrokken instanties in overleg met de opdrachtgever, de Strategische Milieukamer. De thema's zijn in te delen drie clusters van economische activiteiten en de daarmee samenhangende dreigingen:

Cluster 1. Dreigingen voor afval- en reststromen

- export van afvalstoffen
- sloop, transport en stort van asbest
- *blenden* van stookolie
- reststromen

Cluster 2. Dreigingen voor bodem en oppervlaktewater

- de bodemketen
- mestverwerking

Cluster 3. Dreigingen voor externe veiligheid en veilige omgang met gevaarlijke stoffen

- transport van gevaarlijke stoffen
- externe veiligheid van risicobedrijven.

De keuze voor een beperkt aantal onderzochte thema's brengt met zich mee dat er geen direct verband kan worden gelegd tussen het dreigingsbeeld en de prioritering. Slechts een deel van de milieucriminaliteit is hier in beeld gebracht. Zo is bijvoorbeeld een belangrijke prioriteit bij de (internationale) aanpak van milieucriminaliteit, namelijk de illegale handel in beschermde dier- en plantensoorten (overtredingen van het CITES-verdrag), niet onderzocht. Over de mate waarin niet onderzochte thema's in de toekomst prioriteit zouden moeten krijgen kan dan ook niets worden gezegd op basis van dit dreigingsbeeld.

Onderzoeksvragen

De vraagstellingen van het NDB luiden als volgt:

1. Welke nieuwe ontwikkelingen hebben zich met betrekking tot het criminele verschijnsel voorgedaan?
2. Wat zijn de huidige gevolgen van het criminele verschijnsel voor de Nederlandse samenleving?
3. Welke ontwikkelingen met betrekking tot het criminele verschijnsel zijn te verwachten voor de periode 2017-2021?
4. Wat zijn de te verwachten gevolgen van het criminele verschijnsel voor de periode 2017-2021?

Voor het beantwoorden van deze vraagstellingen is gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen en interviews met medewerkers van verschillende toezicht- en handhavende instanties, het Openbaar Ministerie en een niet-gouvernementele organisatie (NGO). Zoals ook al in eerder onderzoek naar milieucriminaliteit is bij de analyse vooral gekeken naar de gelegenheden voor criminaliteit die in de relevante branches ontstaan (Van der Leest, 2008). Op basis van interviews met betrokkenen bij strafzaken is informatie verzameld over de manier waarop van deze gelegenheden gebruik wordt gemaakt en de modi operandi die daarbij worden gehanteerd. Om een en ander aanschouwelijk te maken is bij elk hoofdstuk een voorbeeldcasus gepresenteerd, die gekozen is in overleg met het betreffende (opsporings)team en de Officier van Justitie.

In het dreigingsbeeld is zo veel mogelijk een ketenbenadering gevolgd, waarbij onderzocht is welke rol verschillende partijen in de keten spelen, hoe hierdoor gelegenheden voor criminaliteit ontstaan en welke handelwijze milieucriminelen vervolgens hanteren. Uiteraard zijn de wet- en regelgeving en het toezicht op de naleving hiervan hierbij belangrijke factoren, en deze zijn dan ook veelal uitgebreid aan de orde gekomen. Ook wordt steeds ingegaan op actuele en toekomstige ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de (gelegenheden voor) de betreffende vorm van milieucriminaliteit. Daarbij gaat het vooral om te verwachten 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.

Bevindingen: ontwikkelingen per cluster

Hieronder worden de bevindingen samengevat wat betreft de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van de onderscheiden vormen van milieucriminaliteit (onderzoeksvraag 1). Eerst worden de bevindingen voor de afzonderlijke clusters besproken. Vervolgens komen enkele bevindingen aan de orde die in (vrijwel) alle milieuthema's werden aangetroffen.

Dreigingen integriteit van afval- en reststromen

Afval of product?

De circulaire economie, de beleidslijn waarbij het hergebruik van alle grondstoffen wordt nagestreefd (zie ook p. 16), werpt zijn schaduw vooruit in terugkerende discussies tussen bedrijven en inspecties over of een bepaalde partij bestaat uit afvalstoffen dan wel producten. Dit speelt uiteraard vooral in het cluster 'dreigingen voor de integriteit van afval- en reststromen'. Dit heeft groot belang, doordat de afvalstoffenwetgeving in het ene geval wel en in het andere niet van toepassing is. Het is al voorgekomen dat een partij stookolie die niet volgens de regels was samengesteld niet als afvalstof bestempeld werd. Deze partij kon immers weer op de vereiste specificaties gebracht worden door weer nieuwe stoffen bij te mengen. Gevaarlijke stoffen kunnen hierdoor moeilijk van de markt worden gehaald. Bij de afvalverwerking, in de grondstromen en bij de handel in stookolie geldt het credo 'mengen is verdienen': door bij- of wegmengen kunnen partijen altijd binnen de normen blijven en zo de status 'afval' ontlopen, evenals de kosten die daaraan verbonden zijn. Ook bij de export van afgedankte huishoudelijke apparaten is geregeld discussie over de vraag of iets een afvalstof is of niet. Export is naar een groot aantal landen verboden als dit het geval is. Hierover bestaat inmiddels een grote hoeveelheid

jurisprudentie, maar die maakt het nog steeds niet eenvoudig om vast te stellen of een partij als afvalstof beschouwd wordt of niet². Het tegengaan van praktijken die het milieu ernstig schaden wordt er niet eenvoudiger op.

Werkwijzen van milieucriminelen

Uit de casus die bij de hoofdstukken gepresenteerd is blijkt hoe milieucriminelen te werk gaan. Hierbij gaat het om inbreuken op de rechtsstaat waarbij zich diverse criminele *modi operandi* voordoen. Valsheid in geschrifte, manipulatie van monsternemingen en meetgegevens en omkatten van partijen zijn commune delicten die veel voorkomen. Dit geldt met name bij vormen van milieucriminaliteit die te maken hebben met afvalstromen, maar ook geldt dit bij bodem en meststromen. Specifiek bij afvalstromen is het verkeerd classificeren van partijen een voorkomende werkwijze: bij asbest kan bijvoorbeeld de classificatie ten onrechte naar beneden worden bijgesteld om de opdracht binnen te halen, waarna alsnog meerkosten worden berekend voor ernstige vervuiling. Bij reststromen worden partijen zo hoog mogelijk in de keten afgezet, waar de prijzen het hoogste zijn. Soms worden (voor de betreffende stroom, zoals *food*) ongeschikte partijen weggemengd in grotere partijen. Niet alleen olieafval wordt gemengd met stookolie voor schepen, maar ook chemische residuen, die veelal niet (geheel) verbranden en daardoor leiden tot gevaarlijke emissies.

Rol van specifieke partijen in de keten

Het analyseren van milieucriminaliteit als een keten of bedrijfsproces bleek een zinvolle benadering. Op die manier kan de aandacht worden gevestigd op bepaalde actoren die een cruciale rol spelen bij het plegen van delicten. Behalve bedrijven die zelf direct gelegenheid hebben om milieudelicten te plegen vielen meer 'intermediaire' partijen op. Zo viel de rol op van expediteurs, die zorgen dat 'de papieren kloppen' bij de illegale export van afvalstoffen. Adviesbureaus en laboratoria lenen zich er soms voor om te faciliteren dat het er op papier uitziet of een bedrijf zich aan de regels houdt, bijvoorbeeld door monsters of uitslagen te manipuleren. Specifiek bij asbestsanering komt het geregeld voor dat Oost-Europeanen onwetend en onbeschermd worden ingezet.

Ingewikkelde wetgeving

Meer nog dan bij andere vormen van milieucriminaliteit geldt bij fraude met reststromen dat de wetgeving de controle bijzonder lastig maakt. Voor elke stroom geldt weer andere regelgeving.

Dreigingen voor bodem en oppervlaktewater

Groei van het mestoverschot

Door de afschaffing van de melkquota is de productie gegroeid, niet alleen van melk maar ook van mest. De kosten voor het verantwoord verwerken worden op diverse manieren omzeild, waarbij het er veelal op uit draait dat de mest illegaal op het land wordt uitgereden. Dezelfde mest is op papier verwerkt via covergisting of afgeleverd bij een landeigenaar die nog ruimte over had.

Handhavingstekort

Bij grondstromen en mestverwerking gaat het om een zeer groot aantal handelingen die niet allemaal gecontroleerd kunnen worden. Een andere overeenkomst is dat de partij niet meer terug te zien is als er naar aanleiding van een signaal of melding een controle wordt uitgevoerd. De regels zijn vaak voor meerdere uitleg vatbaar doordat het bedrijfsleven grote invloed heeft op de formulering. De nadruk die de overheid legt op de privatisering van het toezicht middels certificering kan leiden tot nieuwe gelegenheden voor criminaliteit. Een ander aspect dat de naleving van de regels belemmert is het matige zelfreinigend vermogen van de sector. Bij de grondstromen worden opdrachten tussen bedrijven doorgeschoven, waardoor de neiging om melding te maken van malversaties door concurrerende bedrijven uit dezelfde branche niet erg groot is.

² Voor een voorbeeld hiervan zie: <http://dossiermagazines.omgevingsweb.nl/dossier-afvalstoffen#!/jurisprudentie-defecte-goederen>

Modi operandi

Zoals genoemd bij cluster 1, geldt ook hier dat valsheid in geschrifte, manipulatie van monsternemingen en meetgegevens en omkatten van partijen vaak voorkomen. Bij partijen grond en mest is het manipuleren van monsters eenvoudig uit te voeren en lastig aan te tonen.

Bij zowel mest als grondstromen wordt veel gemengd. Grondstromen worden gemengd tot ze onder de kritische grens komen waar sprake is van vervuilde grond. Bij mest worden ook andere stoffen toegevoegd. Zo is recentelijk geconstateerd dat er xtc-afval werd gemengd in de mest bij een boer.

In de mestsector komen soms ingewikkelde bedrijfsstructuren voor, met gebruikmaking van buitenlandse rechtspersonen, maar ook van katvangers. Het wordt op die manier moeilijk gemaakt om de juiste rechtspersoon aan te pakken.

Dreigingen voor externe veiligheid en veilige omgang met gevaarlijke stoffen

Bij dit cluster gaat het om de risico's op criminaliteit bij het transport van gevaarlijke stoffen en bij overtredingen in verband met de externe veiligheid van risicobedrijven. Bij deze vormen van milieucriminaliteit gaat het vooral om het nalaten van de vereiste veiligheidsmaatregelen om zo geld te besparen: *crimes of omission*. Zware concurrentie speelt een rol, met name in het transport, waar veel concurrentie is vanuit Oost-Europa. Maar ook in bijvoorbeeld chemische bedrijven wordt geregeld de hand gelicht met de veiligheidsregelgeving. Hierdoor worden potentieel mensenlevens in de waagschaal gesteld, en ook worden soms hoge maatschappelijke kosten veroorzaakt als het mis gaat. Met name bij gevaarlijke afvalstoffen is het een probleem voor het toezicht dat veel transacties zich afspelen binnen één bedrijf.

Modi operandi

Malversaties gaan veelal gepaard met valsheid in geschrifte, want op papier moet het er wel uitzien alsof de regels worden nageleefd. Het blijkt mogelijk om de indelingen van chemische stoffen te manipuleren, zodat het niet duidelijk wordt om welke stof het in een bepaald geval gaat en welke risico's daarmee verbonden zijn. Ook is geconstateerd dat incidenten worden verbloemd door historische gegevens te veranderen.

Bij bedrijven met hoog risico op zware ongevallen zorgen adviesbureaus er voor dat er zoals voorgeschreven een veiligheidsbeheerssysteem (VBS) aanwezig is, wat nog niet betekent dat dit ook geïmplementeerd is. Soms wordt een bestaand VBS simpelweg gekopieerd en aan meerdere klanten verkocht, terwijl de ontwikkeling van een dergelijk systeem uiteraard maatwerk hoort te zijn. Bij preventie en bestrijding van milieucriminaliteit kan een focus op dergelijke specifieke partijen dus van groot belang zijn.

Bevindingen over de breedte van milieucriminaliteit

De hierna volgende bevindingen gelden voor verreweg de meeste vormen van milieucriminaliteit. Ze kunnen dan ook beschouwd worden als een beschrijving van enkele kenmerken die vormen van milieucriminaliteit gemeenschappelijk hebben.

Enkele cijfers

De afgelopen jaren is er een duidelijke toename in het aantal geregistreerde strafrechtelijke onderzoeken op het terrein van milieucriminaliteit door politie en BOD's gerapporteerd (OM en NP, 2015, 2016):

Jaar	2012	2013	2014	2015
Aantal strafrechtelijke onderzoeken naar milieucriminaliteit	42	52	73	124

Van deze zaken komt een gedeelte voort uit signalen die door het toezicht worden aangeleverd bij de BOD's of de politie. Dit gebeurt bijvoorbeeld na herhaaldelijke waarschuwingen of als bestuurlijke maatregelen niet voldoende effect lijken te sorteren. Over het aantal gevallen waarin een dergelijke beslissing om de opsporingsdienst in te schakelen aan de orde is geweest en het resultaat daarvan zijn geen cijfers beschikbaar. Het bestuur kan ook een bestuurlijke maatregel opleggen.

In andere gevallen besluit het Functioneel Parket in samenspraak met de opsporingsdiensten een strafrechtelijk onderzoek in te stellen, doordat de diensten zelf gestuit zijn op ernstige overtredingen van de wet- en regelgeving of bijvoorbeeld doordat zich een calamiteit heeft voorgedaan die mogelijk verband houdt met een strafbaar feit. Ook kan een mogelijk strafbaar feit in beeld komen doordat een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) verbonden aan een inspectie of omgevingsdienst een proces-verbaal opmaakt. In sommige regio's bestaat een overleg van betrokken instanties waarin onder andere besproken wordt of een geval van overtreding van de milieuregels bestuursrechtelijk of strafrechtelijk wordt aangepakt. Over de resultaten van dergelijke beslisprocedures zijn geen landelijke cijfers voorhanden.

De genoemde rapportages van het OM en de politie geven ook cijfers over de vonnissen in eerste aanleg en de opgelegde straffen, maar deze worden over de hele breedte van de zaken van het Functioneel Parket gerapporteerd en niet afzonderlijk voor milieucriminaliteit. Uit het rapport voor 2015 is wel te herleiden dat er dat jaar in 67 milieuzaken vonnis is gewezen in eerste aanleg, waarvan in 50 gevallen de verdachte schuldig werd bevonden. In 19 milieuzaken werden vrijheidsstraffen opgelegd, waarvan 17 van minder dan een jaar en de overige tussen een en twee jaar. In 20 gevallen werd een taakstraf opgelegd, deels in combinatie met een vrijheidsstraf. In een onbekend deel van de zaken ging het om rechtspersonen, die uiteraard niet tot een taak- of vrijheidsstraf kunnen worden veroordeeld.

Deze cijfers zeggen nog niet zo veel over de mate waarin milieucriminaliteit zich voordoet: het gaat bij milieucriminaliteit om moedwillige overtredingen in een groot aantal branches die onder toezicht staan van de overheid. De kans dat een overtreding wordt gesignaleerd hangt samen met de kans op controle. In verhouding tot de omvang van de branches is de capaciteit voor controles gering, waardoor een groot aantal handelingen waarbij gelegenheid voor milieucriminaliteit ontstaat niet wordt gezien. Het *dark number* is uiteraard niet te berekenen, maar het is wel duidelijk dat de daadwerkelijk voorkomende milieucriminaliteit aanzienlijk groter is dan blijkt uit het aantal aangepakte strafzaken.

Milieucriminaliteit blijft veelal onzichtbaar

Het milieu doet zelf geen aangifte en vaak zijn er ook geen individuele belanghebbenden die de stap zetten om een specifieke illegale activiteit te melden bij de bevoegde instanties. 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. Zo lang er geen melding wordt gedaan of er zich een calamiteit voordoet, kan niet-naleving van de milieuwetten vrijwel alleen waargenomen worden bij controles op economische activiteiten door de omgevingsdiensten, de landelijke inspecties, de douane of de politie. Milieuwetten zijn van toepassing op omvangrijke sectoren van de economie, waar vele honderden of in sommige gevallen duizenden bedrijven actief zijn, Slechts een klein deel van economische activiteit wordt geconfronteerd met een controle. Daarbij worden in een groot deel van de gevallen onregelmatigheden geconstateerd. Zo blijkt bijvoorbeeld in hoofdstuk 7 dat voor bodemintermediairs een nalevingpercentage van 50% wordt gerapporteerd. Deze controles zijn niet willekeurig, maar worden vaak uitgevoerd op basis van informatie over verhoogd risico bij een bepaald bedrijf of activiteit. Ook is uiteraard niet elke overtreding aan te merken als milieucriminaliteit, waarbij immers moedwillige overtreding voor eigen gewin wordt verondersteld. Slechts bij een onbekend maar klein deel van de geconstateerde overtredingen wordt een strafrechtelijk onderzoek ingesteld. Het aantal strafrechtelijke onderzoeken is de laatste jaren niettemin aanzienlijk toegenomen. Hoe deze toename zich verhoudt tot de ontwikkeling in het aanzienlijke *dark number* is uiteraard niet vast te stellen.

Financieel motief

Bij milieucriminaliteit gaat het vrijwel zonder uitzondering om delicten die worden gepleegd om meer geld te verdienen dan mogelijk zou zijn als men de wet- en regelgeving zou respecteren. Het verdienmodel behelst vaak het niet maken van bepaalde kosten, zoals voor correcte verwerking of voor veiligheidsmaatregelen. Zo hebben tank- en overslagbedrijven en transportbedrijven er vooral belang bij dat er zoveel mogelijk omzet wordt gedraaid en zullen sommigen, onder druk van de concurrentie, geneigd zijn om minder kritisch te kijken naar wat er in en uit gaat. Het komt ook wel voor dat er meer direct winst wordt gemaakt door illegale handel, zoals bijvoorbeeld bij de illegale export van afvalstoffen. Uit een recent rapport blijkt dat in sommige zaken miljoenen aan wederrechtelijk verkregen inkomsten omgaan. In 10 van de in deze studie onderzochte 23 casussen ging het om bedragen wederrechtelijk verkregen voordeel van meer dan een miljoen euro (Neve & Van Zanden, 2016, met name Bijlage 1 daarvan). Bij de in hoofdstuk 8 van dit dreigingsbeeld gepresenteerde casus over mestfraude gaat het om 15 miljoen Euro. De aanpak langs de financiële weg, door het 'afpakken' van door delicten verkregen winsten, kan daarom een effectieve interventie zijn. In sommige zaken speelt ook het witwassen van illegaal verkregen winsten een rol, en dit kan dan ook ten laste gelegd worden.

Toezicht: weinig en gefragmenteerd

Doordat er in verhouding op de totale stromen en de omvang van de branches zeer weinig controles worden uitgevoerd, lijken er misschien ook niet veel onregelmatigheden plaats te vinden. Wie echter in ogenschouw neemt wat er wordt aangetroffen bij de – weliswaar veelal informatiegestuurde – controles kan moeilijk anders dan concluderen dat er veel mis gaat. Uiteraard is het in de branches bekend dat de inspectie- en omgevingsdiensten maar gering zicht hebben op wat er op de diverse 'werkvloeren' gebeurt. Dit vormt geen prikkel voor goede naleving van de regels. Een ander en bepaald niet nieuw aspect is dat de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichts-, handhavings- en opsporingsdiensten verbetering behoeft. De Kaderwet gegevensuitwisseling, die momenteel wordt voorbereid, beoogt hier in te voorzien.

Ingewikkelde wetgeving

Bij milieucriminaliteit gaat het vaak om overtreding van gecompliceerde wetgeving, waarbij wetgeving voor verschillende activiteiten elkaar vaak overlapt en soms zelfs tegensprekt. Er zijn ook verschillende instanties verantwoordelijk voor het toezicht. Vanuit de branches wordt niet zelden succesvol gelobbyd voor meer uitzonderingen en nuances in de wet- en regelgeving, waardoor deze alleen maar moeilijker te handhaven wordt. Voorbeelden in dit dreigingsbeeld zijn de beoordelingsrichtlijnen (BRL's) bij bodem en de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen. De lobby vindt tegenwoordig ook vaak in Brussel plaats: veel Nederlandse regelgeving vormt immers de implementatie van Europese regelgeving. De ingewikkelde wet- en regelgeving kan in combinatie met het geringe toezicht beschouwd worden als een belangrijke criminogene factor. Milieucriminaliteit bestaat immers voor een belangrijk deel uit het nalaten van dingen die volgens de regels hadden moeten gebeuren, en deze regels laten door de invloed van de branches veel ruimte voor interpretatie.

Concernvorming

Een gerelateerd fenomeen is dat er concentratie plaatsvindt in bedrijfstakken, waardoor er concerns ontstaan die de controle hebben over meerdere schakels of stappen in de keten. Verplichtingen tot functiescheiding, zoals in de bodemketen, verliezen zo aan betekenis. In de afvalverwerking zijn nog maar een handvol grote bedrijven actief, die de markt onder elkaar verdelen. In de oliewereld zijn partijen actief die in staat zijn hun voordeel te doen met de verschillen in regelgeving tussen verschillende landen. Bij deze concernvorming, spelen financieringsmaatschappijen zoals *private equity* bedrijven een rol en worden soms ingewikkelde juridische constructies opgezet. De gevolgen van deze ontwikkeling zijn nog maar ten dele duidelijk. Waarschijnlijk is dat allerlei transacties in de keten, die eerder plaatsvonden tussen verschillende bedrijven, zich nu binnen één groot concern afspelen en daardoor minder gemakkelijk in beeld komen van het toezicht waardoor ook niet goed vastgesteld kan worden of alles volgens de geldende regels is verlopen.

Overzicht gevolgen van milieucriminaliteit

	Aantasting fysieke of psychische gezondheid	Aantasting of bedreiging van milieu of leefomgeving	Gedrag dat leidt tot hinder, angst of onbehagen bij anderen	Vermogensschade door verlies van geld of goed	Onderminning
Evoa	-Onbeschermd werken met gevaarlijke stoffen bij verwerking.	-Soms ernstige milieuvervuiling in bestemmingslanden.		-Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie.	-Overheidsbeleid aangetast.
Asbest	-Gevaar voor kanker bij onbeschermd werken. -Onrust in omgeving waar asbest mogelijk vrijkomt door illegale sloop.	- Door illegaal dumpen komt asbest in milieu. - Gevaar bij verwerking en beschadiging van asbest.	-Verhogen van boetes leidt tot bedreiging van inspecteurs.	-Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie.	-Certificerende Instellingen -Overheid als opdrachtgever
Stookolie	-Onbekend deel 'fijnstofdoden' veroorzaakt door oliefraude. -Gevaar voor bemanning wanneer op verschillende soorten brandstof gevaren wordt of als op zee restanten olie worden 'opgewerkt' tot brandstof	-Extra luchtvervuiling door verontreinigde stookolie.	-Bij grote incidenten, zoals de Probo Koala.	-Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie.	-Grote bedrijven zoeken locaties op met zwakste regels. -Overheidspartijen wenden zich bij het ontdoen van afval ook tot de afvalverwerkings-industrie, waardoor handhavend optreden bij overtreding van wet- en regelgeving lastig kan zijn
Reststromen	-Gevaarlijke stoffen in dierlijke en menselijke voedselketen (w.o. dioxine)	-Kwaliteitsstandaarden voedsel onder druk -Risico voor het milieu als afval of niet geschikte reststromen toch voor energietoepassingen, zoals covergisting, worden gebruikt.	-Bij grotere incidenten (bijv. 'dioxinecrisis') - Aantasting vertrouwen consument in voedsel.	-Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie. - Schade bij grote incidenten zoals vernietigen veestapel en terughalen producten van de markt.	-Incidenten hebben een negatief effect op het vertrouwen van de maatschappij en de politiek in de voedselveiligheid en het toezicht.

Bodem	-Gezondheidsrisico door werken met grond waarin gevaarlijke stoffen zitten.	-Het aandeel 'schone' grond wordt steeds kleiner. -Vooral gevolgen op langere termijn. Bodemfuncties kunnen niet gerealiseerd worden.	-Onbehagen omwonenden is soms aanleiding voor onderzoek.	-Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie. -Overheid draait op voor schade, bijvoorbeeld bodemsanering.	-Lobby voor moeilijk te handhaven regelgeving. -Grijs gebied met dubieuze praktijken en geen scherp onderscheid tussen 'onder- en bovenwereld'.
Mestfraude		-Fraude met mest betekent vaak lokale overbemesting. Dit kan milieuschade tot gevolg hebben en vormt een bedreiging voor kwaliteit van grondwater	- Onbehagen omwonenden (stankoverlast)	-Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie. -Sancties vanuit EU mogelijk (intrekken derogatie) veestapel moet dan krimpen -Kosten drinkwater nemen toe	-Overheidsbeleid aangetast.
Brzo	- Bij incident afhankelijk van aard en omvang.	-Kans aanwezig in geval van incident maar afhankelijk van aard en omvang incident.	-De perceptie van veiligheid van burgers/ omwonenden Brzo-bedrijven kan leiden tot angst. Media-aandacht kan hier een rol in vervullen.	-Overheid draait veelal op voor schade na incident. -Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie.	-Belemmeren toezicht, verhullen van misstanden. - Ongedaan maken van inspectieresultaten via informele contacten. -Lobby resulteert in moeilijk handhaafbare regelgeving.
Transport gevaarlijke stoffen		-In geval van incident		-Schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie.	-Dekmantelconstructies met buitenlandse rechtspersonen

Gevolgen van milieucriminaliteit

In het schema op de vorige pagina's zijn de gevolgen per onderzocht thema (onderzoeksvraag 2) weergegeven. Gevolgen van milieucriminaliteit zijn uiteraard specifiek voor bepaalde vormen. Zo zal het illegaal exporteren van gevaarlijke afvalstoffen mogelijk leiden tot aantasting van het milieu in Afrikaanse of Aziatische landen, terwijl dit bij andere vormen niet aan de orde is. Niettemin zijn er wel enkele algemene tendensen aan te geven op basis van de bevindingen van dit dreigingsbeeld.

Aantasten fysieke of psychische gezondheid

Waar het gaat om de aantasting van fysieke of psychische gezondheid gaat het vooral om de gezondheid van personen die direct betrokken zijn bij illegale praktijken met ongezonde materialen, zoals asbest en vervuilde grond. Uiteraard kunnen ook omwonenden, soms in de verre omgeving, nadeel ondervinden van milieudelicten, met name als deze leiden tot calamiteiten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij incidenten bij bedrijven met hoog risico die te wijten zijn aan niet-naleving van de veiligheidsregelgeving. Ook het op frauduleuze wijze in omloop brengen van reststromen in de voedselketen kan ernstige gevolgen hebben voor de volksgezondheid. Daarnaast kan de gezondheidsschade van bepaalde bedrijvigheid toenemen door illegale praktijken. Een typisch voorbeeld hiervan is het *blenden* van stookolie voor zeeschepen met afvalstoffen. Het is bekend dat de scheepvaart verantwoordelijk gesteld kan worden voor duizenden doden per jaar door schadelijke emissies. De illegale *blends* zullen daaraan logischerwijs onevenredig bijdragen, het is immers bekend dat deze gepaard gaan met zware uitstoot van gevaarlijk fijnstof en slechts deels verbrande gevaarlijke stoffen. Dit type gevolgen van milieucriminaliteit raakt dan ook de hele bevolking.

Aantasting milieu

Voor meerdere vormen van milieucriminaliteit geldt dat de kwaliteit van het grondwater en daarmee potentieel die van ons drinkwater nadelig wordt beïnvloed. Dit geldt natuurlijk op de eerste plaats voor mestfraude waardoor de overbemesting onevenredig toeneemt en waardoor drinkwaterbedrijven nu al veel extra kosten moeten maken om het water nog binnen de kwaliteitsnormen te houden. Ook een incident bij een risicobedrijf kan ernstige gevolgen hebben voor het milieu. In meerdere gevallen zijn ernstige emissies van gevaarlijke stoffen in de lucht geconstateerd die het gevolg waren van overtreding van de regelgeving.

Angst, hinder en onbehagen

Wat betreft milieucriminaliteit lijkt deze categorie gevolgen vooral aan de orde als er zich grotere incidenten voordoen. Daarnaast komt het wel voor dat mensen in toezicht en handhaving zich onder druk gezet voelen door belanghebbenden. Er valt uiteraard over te discussiëren of dit een direct gevolg is van milieucriminaliteit (bij de bepaling van de schade door criminaliteit worden de kosten van de bestrijding niet meegeteld in het NDB), maar het is wel realiteit. Als de hand wordt gelicht met wet- en regelgeving die een directe impact heeft op consumentenproducten, bijvoorbeeld bij reststromen, kan het vertrouwen van de consument in de voedselvoorziening worden geschaad. In een iets bredere zin is het vertrouwen van de consument in het geding bij asbestverwijdering en ook bij risicobedrijven: men moet er op kunnen vertrouwen dat een vrijgegeven pand of een bedrijf met een veiligheidsbeleid ook werkelijk veilig zijn.

Financiële schade

Bij de meeste vormen van milieucriminaliteit worden bedrijven die zich wel aan de regels houden benadeeld door de oneerlijke concurrentie van bedrijven die dit niet doen. Daarnaast ontstaat schade voor de overheid: bedrijven die de samenleving opzadelen met schade door zich niet aan de regels te houden vergoeden deze veelal niet. Ook kunnen overeenkomsten op Europees niveau in gevaar komen, bijvoorbeeld door de derogatie voor mestoverschotten kwijt te raken. Bij een incident met een Brzo bedrijf kan de schade behoorlijk oplopen, zoals enkele jaren geleden gebleken is bijvoorbeeld bij de brand bij Chemie-Pack (72 miljoen Euro). Onlangs werd bekend dat het budget voor de sanering van het zwaar vervuilde terrein van Thermphos in Vlissingen, dat 41 miljoen euro bedroeg, niet toereikend blijkt (Omroep Zeeland, 2016).

Ondermijning

Zware milieucriminaliteit wordt door de politie en het OM gezien als 'georganiseerde ondermijnende criminaliteit'. In dit dreigingsbeeld worden de in het NDB gespecificeerde ondermijnende gevolgen onder de loep genomen. Dit betreft de beïnvloeding door criminelen van de rechtspleging, het openbaar bestuur, de economie en vitale sectoren, alsmede verweving van onder- en bovenwereld.

Bij milieucriminaliteit gaat het veelal om bedrijven die delicten plegen in het kader van het uitoefenen van een op zich legale economische activiteit. Beïnvloeding van rechtspleging, politiek, bestuur en de economie vindt op geheel legale wijze plaats via onder andere brancheverenigingen en allerlei overlegsituaties met departementen. Niettemin zijn toezichthouders kritisch over regelgeving die door lobby van het bedrijfsleven zo wordt geformuleerd en voorzien van uitzonderingen en nuances, dat handhaving moeilijk wordt.

Ook de aantasting van vitale infrastructuur wordt als ondermijning gezien. De drinkwatervoorziening is hiervan een voorbeeld. Vervuiling van het grondwater kan op den duur de drinkwatervoorziening bedreigen.

Ten aanzien van verweving van onder- en bovenwereld wordt opgemerkt dat het scherpe onderscheid tussen deze twee 'werelden' niet goed gemaakt kan worden, althans bij milieucriminaliteit. Het gaat eerder om een grijs gebied waarbij op zich legale bedrijven delicten plegen die nadelige gevolgen hebben voor het milieu en de volksgezondheid.

Vermindering van normbesef ontstaat als bedrijven onder druk komen te staan om net als anderen de regels te overtreden, om niet uit de markt te worden gedrukt. Bij alle vormen van milieucriminaliteit geldt dat het overheidsbeleid en het behalen van de daarvoor gestelde doelen worden ondermijnd.

Naar verwachting zullen de gevolgen van milieucriminaliteit in de nabije toekomst (onderzoeksvraag 4) dezelfde zijn als hierboven besproken, gegeven dat milieucriminaliteit zich zal blijven voordoen. Hier wordt in de volgende paragraaf nader op in gegaan.

Verwachtingen voor de toekomst

Een viertal ontwikkelingen in het publieke domein blijkt van belang te zijn voor de meeste thema's in het dreigingsbeeld. Deze zullen naar verwachting aanzienlijke gevolgen hebben voor milieucriminaliteit en de aanpak daarvan (onderzoeksvraag 3). Ze worden hier kort samengevat.

Omgevingswet

In de Omgevingswet zal een groot aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen die de afgelopen jaren zijn opgesteld worden samengevoegd. Belangrijke wetten die opgaan in de Omgevingswet zijn de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De wet is nog volop in voorbereiding, maar zal binnen enkele jaren leiden tot een stelselwijziging en een 'wisseling van paradigma', zoals het in de Memorie van Toelichting wordt genoemd. Algemene regels zullen belangrijker worden in vergelijking met door vergunningen bepaalde regels en het toezicht zal dan ook meer achteraf plaats gaan vinden. Welke gevolgen dit zal hebben voor de gelegenheden voor criminaliteit zal blijken nadat de Omgevingswet is ingevoerd, hetgeen in 2019 wordt verwacht.

Toezicht door de markt

Verdere privatisering van het toezicht middels certificering en accreditatie staat centraal in het overheidsbeleid en is ook onderdeel van de Omgevingswet. Certificering houdt in dat bedrijven door een Certificerende Instelling (CI) worden voorzien van een certificaat waaruit blijkt dat ze aan bepaalde eisen voldoen, hetgeen door deze CI zou moeten worden gecontroleerd. Vanuit de gezamenlijke inspecties is een brief aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin wordt gewaarschuwd dat certificering geen garantie vormt voor regelnaleving en dat CI's onder grote druk staan om voor weinig geld en onder soepele condities certificaten te verstrekken. Zij moeten immers met elkaar concurreren om de gunst van de klant. In verschillende domeinen zijn inmiddels ernstige overtredingen geconstateerd, die gepleegd worden door gecertificeerde bedrijven.

Circulaire economie

Het streven naar een circulaire economie, waarbij grondstoffen telkens opnieuw worden gebruikt, wordt in brede kring toegejuicht, ook door geïnterviewde toezichthouders. Wel wordt gevreesd dat het invoeren van 'einde afval criteria', waardoor stoffen niet langer als afval beschouwd worden, er toe kunnen leiden dat stromen van bepaalde schadelijke stoffen ten onrechte buiten het toezicht vallen, dat immers veelal is geregeld onder de afvalstoffenwetgeving. Deze is uiteraard niet langer van toepassing als er geen sprake (meer) is van afval. Deze benadering wordt doorgevoerd in onder andere het Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP3) dat in september 2016 is verschenen.

Nieuw stelsel van vergunningsverlening, toezicht en handhaving (VTH)

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Mans is een stelselwijziging in vergunningsverlening, toezicht en handhaving door overheden doorgevoerd, de nieuwe wet VTH. Inmiddels zijn Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) opgericht, die veelal bekend staan als 'omgevingsdiensten'. Uit een eerste evaluatie blijkt dat de nadruk op efficiency die door de opdrachtgevers (veelal gemeenten) aan de diensten wordt opgelegd er toe leidt dat de nog pas opgerichte diensten zich moeilijk kunnen ontwikkelen. Gehoopt wordt dat de ontwikkeling van gemeenschappelijke kwaliteitscriteria de geconstateerde grote verschillen in ontwikkeling zal verminderen. De zes omgevingsdiensten die het toezicht op de naleving van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) in hun takenpakket hebben worden min of meer ten voorbeeld gesteld aan de overige omgevingsdiensten. Deze dienst zijn verder ontwikkeld dan de gemiddelde omgevingsdienst, waarbij sturing door de centrale overheid een rol speelt. Overal in het land is men op zoek naar goede samenwerkingsvormen tussen de omgevingsdiensten, de inspecties en hun BOD's, de politie en het OM. Zoals hiervoor al genoemd, is de samenwerking met de Omgevingsdiensten en de afstemming van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen cruciaal voor de aanpak van milieucriminaliteit.

De geschetste ontwikkelingen hebben alle te maken met verschuiving van overheidstoezicht op naleving van regelgeving naar (semi-)publieke of zelfs private partijen. Daarnaast is sprake van het terugdringen van de verplichting voor sommige activiteiten om er een vergunning voor aan te vragen. Al in 1996 werd door onderzoekers van de commissie Van Traa gewaarschuwd dat privatisering van het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving in combinatie met weinig controle door de overheid resulteert in branches die als criminogeen kunnen worden gekenschetst: er ontstaat een ruime opportuniteitsstructuur waardoor de milieucriminaliteit kan groeien. Gegeven de belangen die er spelen kan worden aangenomen dat de druk op bedrijven en hun managers om de hand te lichten met de milieuregels zeker niet zal afnemen.

Voor afzonderlijke vormen van milieucriminaliteit zijn in de hoofdstukken soms specifieke toekomstverwachtingen geformuleerd. Zo zou de toenemende vraag naar benzine en diesel in zich ontwikkelende landen in combinatie met het ontbreken van regelgeving - dan wel toezicht op de naleving van de regels - kunnen leiden tot het wegmengen van gevaarlijke afvalstoffen in deze brandstoffen. Dit betreft een nieuwe ontwikkeling die al wel gesignaleerd is, maar waarvan de omvang op dit moment onduidelijk is. Een ander marktgerelateerd fenomeen is de enorme groei van de internationale handelsstromen door de globalisering, die grote kansen bieden voor fraudeurs, bijvoorbeeld met partijen goederen die niet aan de kwaliteitsstandaarden voldoen om bijvoorbeeld door mensen te worden geconsumeerd. Ook hiervan zijn voorbeelden. Het afschaffen van het melkquotum heeft geleid tot een enorme groei van de productie, niet alleen van melk maar ook van mest die op een of andere manier, legaal of illegaal, moet worden verwerkt. De opbrengst van de melk per eenheid daalt echter voor de boer, maar niet de kosten van verwerking van de mest. Het illegaal uitrijden van de mest en daarmee het overbemesten van het land vormt een bedreiging van het grondwater.

Wat betreft de grondstromen en de asbestsanering worden ontwikkelingen gesignaleerd op het terrein van het overheidsbeleid die de druk om de regels te overtreden zullen verhogen. Dit betreft de zogeheten spoedlocaties met vervuilde grond die nog altijd op sanering wachten en het verbod op asbestdaken dat binnen enkele jaren van kracht wordt. Opdrachtgevers (niet zelden overheden) staan onder grote druk om met de goedkoopste partij die het werk wil doen in zee te gaan. Dit is echter niet altijd de aanpak die voor het milieu het beste uitpakt.

Conclusie

Aan allerlei economische activiteiten worden 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. Gelegenheden voor criminaliteit ontstaan doordat een waterdichte controle op de naleving van wet- en regelgeving ten aanzien van het milieu moeilijk te realiseren is. Deze gelegenheden blijken in ruime mate voorhanden, evenals de financiële prikkel om er gebruik van te maken. Deze kenmerken brengen de criminaliteit als het ware voort. Het milieudomein kan dan ook in navolging van Bruinsma & Bovenkerk (1996) nog altijd worden omschreven als criminogeen. De ontwikkelingen die voor de verschillende deelterreinen zijn beschreven leiden tot de verwachting dat milieucriminaliteit zich de komende tijd voor zal blijven doen en nadelige gevolgen zal hebben voor de samenleving.

Afkortingenlijst

Bia	Besluit inzameling afvalstoffen
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
Bor	Besluit omgevingsrecht
Brzo	Besluit Risico's Zware Ongevallen
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek
CI	Certificerende Instelling
CKI	Certificerende en keurende instanties
ECA	European Chemicals Agency
EVOA	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
FP	Functioneel Parket
HUF	Handhaafbaarheid – Uitvoerbaarheid - Fraudebestendigheid
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IOD	Inlichtingen en Opsporingsdiensten
IG	Inspecteur Generaal
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
LAP	Landelijk Afvalbeheersplan
LMA	Landelijk Meldpunt Afvalstoffen
Ministerie IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
MSDS	Material Safety Data Sheet
NDB	Nationaal Dreigingsbeeld
NIWO	Nationale Internationale Wegvervoer Organisatie
NWVA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OD	Omgevingsdienst
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

RFO	Residual Fuel Oil
Rud	Regionale Uitvoeringsdienst
RvA	Raad van Accreditatie
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RvS	Raad van State
SER	Sociaal Economische Raad
SMK	Strategische milieukamer
Sr	Wetboek van Strafrecht
Vihb	Vervoeren, inzamelen, verhandelen en bemiddelen
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wabo	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
WED	Wet op de Economische Delicten
Wm	Wet Milieubeheer

Inhoudsopgave

Voorwoord van de auteurs	3
Het dreigingsbeeld milieucriminaliteit in het kort	5
Afkortingenlijst	17
Inhoudsopgave	19
1. Inleiding	22
1.1 Milieucriminaliteit	22
1.2 Toezicht en handhaving in kort bestek	23
1.3 De Strategische Milieukamer zet de lijnen uit	23
1.4 Keuze van onderzoeksthema's	24
1.5 Onderzoeksvragen	26
1.6 Leeswijzer:.....	27
2. Thema-overstijgende ontwikkelingen.....	28
2.1 De nieuwe Omgevingswet.....	28
2.2 De overheid zet in op certificering en accreditatie	31
2.3 De circulaire economie	33
2.4 Nieuwe VTH en het ontstaan van de omgevingsdiensten	34
Deel 1 Resultaten Dreigingen integriteit van afval- en reststromen.....	37
3. De vervuiler betaalt niet: illegale export van afvalstoffen.....	38
3.1 Afvalstromen en de afvalmarkt.....	38
3.2 Partijen in de afvalketens	39
3.3 Recente ontwikkelingen bij uitgaande afvalstromen	40
3.4 Omvang	42
3.5 Regelgeving en handhaving.....	42
3.6 Gevolgen	45
3.7 Verwachtingen voor de toekomst.....	45
Marktfactoren	46
3.8 Conclusie.....	47
4. As-best as we can?	48
4.1 De keten van asbest.....	48
4.2 Relevante wet- en regelgeving.....	49
4.3 Relevante instanties	50
4.4 Nieuwe ontwikkelingen.....	51
4.5 Gelegenheden voor criminaliteit en modi operandi.....	52
4.6 Huidige gevolgen van de criminaliteit.....	55
4.7 Verwachte ontwikkelingen	56
4.8 Verwachte gevolgen	56
4.9 Conclusies	57
5. Stookolie: 'wat erin zit? geen idee...'	58
5.1 Stookolie.....	58
5.2 De keten	59
5.3 Mondiale, nationale en Europese wet- en regelgeving	61
5.4 Handhaving: wie draagt wanneer het stokje over?	63
5.5 Nieuwe ontwikkelingen sinds 2012	64

5.6 Gelegenheden en handelswijze olie-criminelen.....	65
5.7 Huidige gevolgen van de criminaliteit.....	68
5.8 Verwachtingen voor de komende jaren.....	69
5.9 Conclusies en aanbevelingen	70
6. Bestemming onbekend: frauderen met reststromen.....	72
6.1 Aard en omvang	72
6.2 De keten	74
6.3 Toezicht en handhaving	76
6.4 Relevante regelgeving.....	76
6.5 Nieuwe ontwikkelingen.....	77
6.6 Gelegenheid voor criminaliteit en modi operandi	78
6.7 Huidige gevolgen.....	80
6.8 Verwachte ontwikkelingen en gevolgen	82
6.9 Conclusies en aanbevelingen	82
Deel 2 Resultaten dreigingen voor bodem en oppervlaktewater	83
7. Wegmengen en omkatten: criminaliteit in de bodemketen	84
7.1 Grond en bodem	84
7.2 Aard en omvang van de criminaliteit	85
7.3 De bodemketen	86
7.4 Wet- en regelgeving	88
7.5 Toezicht	89
7.6 Criminaliteit door ketenpartijen.....	92
7.7 Gevolgen	95
7.8 Te verwachten ontwikkelingen	96
7.9 Conclusie.....	97
8. Onverantwoord overschot: mestfraude.....	99
8.1 Aard en omvang	99
8.2 De keten en de relevante regelgeving	100
8.3 Relevante regelgeving.....	101
8.4 Nieuwe ontwikkelingen.....	102
8.5 Gelegenheden voor criminaliteit en modi operandi.....	103
8.6 Huidige gevolgen.....	105
8.7 Verwachte ontwikkelingen en gevolgen	107
8.8 Conclusies en aanbevelingen	107
Deel 3 Resultaten dreigingen gevaarlijke stoffen.....	109
9. Criminaliteitsrisico's in het transport van gevaarlijke (afval)stoffen	110
9.1 Aard en omvang van transport van gevaarlijke stoffen.....	110
9.2 Wegtransportsector	111
9.3 Wet- en regelgeving	111
9.4 Toezicht en handhaving	112
9.5 Criminaliteit.....	114
9.6 Gelegenheden voor criminaliteit.....	115
9.7 Verwachte ontwikkelingen en gevolgen	116
9.8 Conclusies en aanbevelingen	117

10. Van externe veiligheid tot interne cultuur: overtredingen door risicobedrijven.	118
10.1 Relevante regelgeving.....	118
10.2 Aard en omvang	119
10.3 Risico's en overtredingen	121
Stofgegevens	122
Onderhoud	122
10.4 Ontwikkelingen sinds 2012.....	123
10.5 Huidige gevolgen van incidenten	125
10.6 Verwachte ontwikkelingen.....	127
10.7 Verwachte gevolgen.....	129
10.8 Conclusies en aanbevelingen	129
Literatuur	131
Bijlage 1. Longlist thema's.....	143
Bijlage 2. Geïnterviewde functionarissen naar dienst	144
Bijlage 3. Inkomende afvalstromen	145

1. Inleiding

In opdracht van de Strategische Milieukamer (SMK) heeft een team van onderzoekers van de Bijzondere Opsporingsdiensten en de Nationale Politie een Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit vervaardigd met het oog op de strategische prioritering en sturing door de SMK. Dit dreigingsbeeld dient tevens als basis voor een hoofdstuk over milieucriminaliteit in het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 (NDB), zo is overeengekomen met de begeleidingscommissie van het NDB.

1.1 Milieucriminaliteit

Milieucriminaliteit is in Nederland al sinds enige tientallen jaren als een serieus maatschappelijk probleem erkend (Van der Meer, 1994a, 1994b; Van den Berg, 1995a, 1995b; Bruinsma & Bovenkerk, 1996) en krijgt iets meer recentelijk ook internationaal aanzienlijke aandacht. Daarbij gaat het in de internationale arena vaak om *wildlife* criminaliteit, zoals de illegale handel in ivoor en hout van beschermde boomsoorten (UNODC, 2016), maar daarnaast zijn diverse andere vormen van belang, zoals afvalcriminaliteit (Nelleman et al., 2016). In Nederland worden deze vormen van milieucriminaliteit, maar ook vele andere aangetroffen (Neve, Liezen, Nieuwdorp, Redder & Van der Zon, 2012). Milieucriminaliteit betreft een breed scala aan sterk van elkaar verschillende fenomenen, variërend van afvaldumping (al dan niet in ontwikkelingslanden) tot illegale import van diergeneesmiddelen en het niet naleven van veiligheidsvoorschriften in risicobedrijven.

Eerder is in NDB-verband de volgende definitie geformuleerd:

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).

Gemeenschappelijke factor is dat het gaat om gedragingen die in strijd zijn met 'ordeningswetgeving' die is ontwikkeld om de leefomgeving te beschermen tegen aantasting, vervuiling of gevaarzetting door (veelal economische) activiteiten. Het doel van deze gedragingen is vrijwel altijd om op illegale wijze geld te verdienen. Er gaat vaak veel geld om bij het plegen van milieudelicten, soms miljoenen in een enkele zaak (Neve, Van Zanden & Van der Zon, 2015).

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 Sr³) dat vaak een rol speelt bij allerlei vormen van milieucriminaliteit. In een groot deel van de milieudelicten zijn bedrijven en daaraan verbonden leidinggevenden de daders. Milieucriminaliteit is dus vaak 'organisatiecriminaliteit'⁴.

Een belangrijk verschil met de 'traditionele' vormen van georganiseerde criminaliteit is dat de delicten meestal plaatsvinden binnen een legale context. Bedrijven die delicten plegen hebben veelal een legitieme bestaansreden. Zo had Chemie-Pack een vergunning om te handelen in chemicaliën en deze daartoe te bewerken, om te pakken en dergelijke. De voorwaarden van deze vergunning alsmede algemeen geldende wet- en regelgeving werden echter genegeerd, wat leidde tot de bekende brand en het daarop onder meer volgende strafrechtelijk onderzoek. Deze legale context waarbinnen bedrijven 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. Door deze regelgeving wordt voorgeschreven op welke manier bepaalde economische activiteiten uitgevoerd moeten worden. Dit brengt veelal extra moeite en kosten met zich mee. Zo mag afval niet in de natuur worden gedumpt, maar moet op verantwoorde wijze worden verwerkt. Milieucriminaliteit bestaat dan ook vaak uit het ten onrechte

³ Wetboek van Strafrecht (Sr).

⁴ Organisatiecriminaliteit wordt in het kader van het NDB beschouwd als een onderdeel van de georganiseerde criminaliteit (Boerman et al. 2012, p. 15).

nalaten van bepaalde zaken die wel hadden moeten gebeuren (dan wel niet de voorschriften volgen ten aanzien van hoe bedrijfsprocessen zouden moeten plaatsvinden), vandaar dat wel gesproken wordt van *crimes of omission* (Huisman & Van Erp, 2013). Dit brengt tevens met zich mee dat er grote inspectie-organisaties in het leven geroepen zijn om er op toe te zien dat bedrijven al deze regels naleven. Zonder de regelgeving en daarmee verbonden instituties in ogenschouw te nemen is het dan ook niet goed mogelijk milieucriminaliteit te begrijpen.

1.2 Toezicht en handhaving in kort bestek

Het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving is voor een belangrijk deel neergelegd bij de vergunningsverlenende instanties. Dit zijn veelal lokale overheden (provincies en gemeenten) die deze taak vaak gemeenschappelijk hebben uitbesteed aan de omgevingsdiensten⁵. Deze beschikken in principe ook over Bijzonder Opsporingsambtenaren (BOA's), die proces-verbaal kunnen opmaken in geval van overtreding van de regels⁶.

De belangrijkste landelijke toezichthouders 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 instanties. 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)⁷. De vier diensten vormen tezamen de Bijzondere Opsporingsdiensten. In de Wet op de Bijzondere Opsporingsdiensten is geregeld dat de BOD's ressorteren onder de betreffende vakministeries. Behalve door de BOD's wordt milieucriminaliteit aangepakt door de milieuteams van de 10 Regionale Eenheden en de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Verder zijn binnen de basisteams van de Nationale Politie bepaalde politiefunctionarissen belast met het thema milieu, de zogenaamde 'taakaccenthouders' milieu. Sinds een aantal jaren vormt milieucriminaliteit een centraal thema voor de politie (Kamerstukken II, 2010-2011, 29626, nr 256). Het is vanzelfsprekend een prioriteit voor de BOD's van de NVWA en de ILT, gegeven de taakstelling van de inspecties. Alle strafrechtelijke onderzoeken worden uiteraard uitgevoerd onder leiding van het OM, in het geval van milieucriminaliteit door Officieren van Justitie van het Functioneel Parket. De gegevensuitwisseling tussen de betrokken instanties alsmede de bestuurlijke instanties wordt beschouwd als een aspect dat verbetering behoeft. De Kaderwet Gegevensuitwisseling, die momenteel wordt voorbereid, beoogt hier in te voorzien (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014).

1.3 De Strategische Milieukamer zet de lijnen uit

De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit vindt plaats onder leiding van het gespecialiseerde Functioneel Parket (FP), 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, welke wordt voorgezeten door de Hoofdofficier van het Functioneel Parket. Door de SMK, die ongeveer drie keer per jaar bijeen komt, wordt het beleid en de prioriteiten bepaald bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit.

De SMK bestaat behalve de Hoofdofficier van het Functioneel Parket (voorzitter), uit de Inspecteur Generaal (IG) van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de IG van de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), de Portefeuillehouder Milieucriminaliteit namens de Korpsleiding van de Nationale Politie, en de Gedeputeerde Milieu van de provincie Zuid-Holland namens de lokale overheden.

⁵ Zie hierover verder paragraaf 2.4.

⁶ De mate van implementatie en de visies hierop variëren over de omgevingsdiensten, volgens Sturm, Sengers, de Ridder, & Jacobs, 2015.

⁷ De directie Opsporing van de ISZW heette eerder de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD).

Alle instanties zijn dus op het hoogste niveau vertegenwoordigd. De SMK is zoals eerder opgemerkt de opdrachtgever voor het onderhavige onderzoek.

De dagelijkse leiding, waaronder de weging van afzonderlijke zaken, ligt in handen van de landelijke Milieukamer⁸ (die daarom ook wel eens 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 onproblematisch, gezien de overlap met domeinen als voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden en externe veiligheid. In het kader van het NDB 2012 is ook voedselveiligheid meegenomen, hetgeen niet vanzelfsprekend is. Zaken omtrent voedselveiligheid worden veelal niet geleid door de Milieukamer. Bij de ILT is 'vuurwerk' onderdeel van het werkterrein, een thema waarvan de aanwezigen op de voor het NDB 2012 gehouden expertmeeting van mening waren dat het geen milieuthema is (Neve, 2012). Vuurwerkzaken worden echter wel degelijk tot het milieudomein gerekend en besproken in de Milieukamer. Er bestaat dus momenteel niet echt een gedeelde en eenduidige afbakening van het domein 'milieu'. Waar iedereen het echter wel over eens is dat de voor dit rapport gekozen onderzoeksthema's, die in de volgende paragraaf worden gepresenteerd, er onderdeel van uitmaken.

1.4 Keuze van onderzoeksthema's

Het doel van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan het inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van milieucriminaliteit en de achtergronden daarvan. Onderzoek vormt één van de bronnen waaruit degenen die beleidsbeslissingen voorbereiden kunnen putten. Idealiter zouden de beleidsmakers op elk moment kunnen moeten beschikken over de actuele stand van zaken ten aanzien van alle aspecten van milieucriminaliteit.

Gezien de veelheid aan thema's is het vervaardigen van een dreigingsbeeld omtrent 'milieucriminaliteit' als één geheel niet goed mogelijk. In het Nationaal Dreigingsbeeld van 2008 werden twee vormen van milieucriminaliteit in afzonderlijke rapporten besproken: criminaliteit bij bodemsaneringen (Van der Leest, 2008) en bij internationale afvalstromen (Esman, Ruessink & Van den Heuvel, 2008). Dat er slechts twee vormen van milieucriminaliteit werden behandeld werd onbevredigend gevonden en er werd gezocht naar een bredere benadering. In het NDB 2012 zijn (arbitrair) 23 vormen van milieucriminaliteit beknopt besproken (Neve et al., 2012), waarover een 'rangordening' werd gemaakt in een bijeenkomst (Neve, 2012). Dit leverde een breed overzicht van vormen van milieucriminaliteit op, maar zonder veel diepgang en de rangordening heeft geen rol van betekenis gespeeld bij de besluitvorming. Voor het onderhavige dreigingsbeeld is gekozen voor een bredere aanpak dan die van 2008, zonder het streven naar compleetheid van 2012. Evenals in 2012 zullen er ook thema's worden onderzocht die niet op voorhand zijn aan te duiden als 'zware georganiseerde milieucriminaliteit', maar die (mogelijk) wel een dreiging vormen voor mens, milieu en maatschappij en die als zodanig wel door de SMK geprioriteerd kunnen worden⁹.

Op 27 oktober 2015 heeft een bijeenkomst plaatsgevonden in aanwezigheid van experts van, de NDB projectleiding, de omgevingsdiensten, de BOD's en de politie. Aan de deelnemers werd een 'longlist' van 30 milieuthema's voorgelegd, bestaande uit de 23 thema's van 2012, aangevuld met onderwerpen van recente analyserapporten en door de partners ingebrachte thema's (zie bijlage 1). Op deze bijeenkomst is via consensus een aantal thema's gekozen uit alle milieuthema's waarvoor zij verantwoordelijk zijn wat betreft de handhaving van de wet- en regelgeving en de aanpak van overtredingen en delicten. Uitgangspunt was het aantal thema's voor nader onderzoek tot zes à tien te beperken, zodanig dat een zeker diepgang kan worden gecombineerd met voldoende spreiding. Door elk van de vertegenwoordigers van de deelnemende instanties werden zo enkele thema's uit de longlist naar voren geschoven, welke door hun organisatie van belang worden geacht om onderzoek op te doen met het oog op de prioritering door de SMK, in verband met actuele dreigingen en belangwekkende trends. Deze werden vervolgens

⁸ In overeenstemming met het gangbare gebruik gaat het altijd om dit landelijke, tactisch gerichte gremium als er sprake is van de 'Milieukamer' zonder adjectieven.

⁹ Verderop komt de momenteel gangbare term 'ondermijnende milieucriminaliteit' nog aan de orde.

samengevoegd en opnieuw besproken, waarna er een beperkt aantal samenhangende thema's zijn overgebleven, de shortlist.

Het resultaat van de bijeenkomst is dat er drie clusters van thema's zijn aangewezen die in het rapport aan de orde zullen komen. Deze zijn elk samen te nemen onder een dreiging voor een bepaald aspect van het milieu:

Cluster 1: Dreigingen voor de integriteit van de afval- en reststromen

Cluster 2: Dreigingen voor bodem en oppervlaktewater

Cluster 3: Dreigingen voor externe veiligheid en veilige omgang met gevaarlijke stoffen.

Bovendien werden enkele aspecten aangewezen die vaak aan de orde zijn bij milieucriminaliteit en waarvan is afgesproken dat er aandacht aan besteed wordt in alle deelonderzoeken, voor zover van toepassing voor het betreffende thema. Dit betreft fraude, subsidies, certificering en verhulling.

Het cluster 1, 'dreigingen voor afval- en reststromen' omvat een aanzienlijk aantal verschillende stromen, die deels besproken zijn in het NDB 2012 (Neve et al., 2012). Afvalstoffen worden illegaal naar het buitenland geëxporteerd (dumpen komt als zodanig niet veel meer voor, met uitzondering van scheepsafval) of 'weggemengd' in legale stromen, zoals in stookolie voor zeeschepen (bunkerolie) en in materiaal voor covergisting.

Door de NVWA is het nieuw thema 'reststromen' aangedragen. Dit betreft het in circulatie brengen van partijen voor bestemmingen waarvoor ze niet (meer) aan de voorwaarden voldoen.

Als thema's om nader te onderzoeken zijn gekozen:

- illegale export van afvalstoffen
- illegale sloop, transport en stort van asbest
- afvalstoffen illegaal blenden in stookolie
- illegaal in circulatie brengen van reststromen.

Cluster 2 betreft dreigingen voor bodem en oppervlaktewater, waaronder delicten met betrekking tot grondstromen en mestfraude. Onderdeel van dit thema zijn ook verontreinigde grond en illegale ontgroningen.

Het cluster sluit aan bij hoofdstuk 11 van de inventarisatie van 2012. Hierin worden enkele aspecten van bodemcriminaliteit samengebracht. In 2012 is er geen afzonderlijk onderzoek gedaan naar mestfraude. Wel komt mest als thema aan de orde in hoofdstuk 8 van dat rapport over covergisting. Fraude met mest die leidt tot overbemesting (in casu voorwenden dat de mest wordt verwerkt maar in feite uitrijden) is een geheel nieuw thema gezien vanuit het NDB.

Subthema's die nader onderzocht worden zijn:

- mestfraude
- criminaliteit in de bodemketen.

Cluster 3 betreft delicten in relatie tot het werken met gevaarlijke stoffen en risicobedrijven. Hierbinnen valt uiteraard de externe veiligheid van risicovolle (waaronder Brzo¹⁰-)bedrijven (hoofdstuk 22 in de inventarisatie 2012).

Nader te onderzoeken subthema's zijn:

- transport van gevaarlijke (afval)stoffen
- delicten in relatie tot externe veiligheid van risicobedrijven.

¹⁰ Besluit Risico's Zware Ongevallen

De keuze voor de drie clusters met bijbehorende subthema's resulteert in drie sub thema's die niet eerder aan de orde zijn geweest in het kader van het NDB:

- illegaal in circulatie brengen van reststromen
- mestfraude
- transport van gevaarlijke (afval)stoffen.

Voor deze thema's dient dus ook een 'eerste' onderzoek naar aard, omvang en gevolgen te worden uitgevoerd.

De keuze voor thema's is met nadruk gemaakt op basis van de gedeelde perceptie dat hierin belangwekkende nieuwe ontwikkelingen en dreigingen naar voren kunnen komen. De resultaten van dit onderzoek zijn uiteraard van betekenis voor de formulering van het beleid van de SMK voor de komende jaren.

Deze keuze van thema's moet als zodanig op geen enkele wijze worden geïnterpreteerd als een advies voor de prioritering. Anders gezegd: thema's die niet in dit rapport voorkomen zijn daarom nog niet minder dreigend. Wel bleek er bij die thema's, gezien vanuit de toezichts- en handhavingsinstanties, minder noodzaak om bestaande inzichten te actualiseren in het kader van dit Dreigingsbeeld.

1.5 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn gericht op actuele en toekomstige ontwikkelingen en gevolgen. De vragen sluiten aan bij de onderzoeksvragen die centraal staan in het NDB, zodat er tevens een hoofdstuk voor het NDB eindrapport op gebaseerd kan worden¹¹.

De vraagstellingen van het NDB luiden als volgt:

1. Welke nieuwe ontwikkelingen hebben zich met betrekking tot het criminele verschijnsel voorgedaan?
2. Wat zijn de huidige gevolgen van het criminele verschijnsel voor de Nederlandse samenleving?
3. Welke ontwikkelingen met betrekking tot het criminele verschijnsel zijn te verwachten voor de periode 2017-2021?
4. Wat zijn de te verwachten gevolgen van het criminele verschijnsel voor de periode 2017-2021?

De gevolgen van criminaliteit vallen nader uit te splitsen. In het projectplan van het NDB worden de volgende zaken aangegeven:

- a. aantasting van fysieke of psychische gezondheid
- b. aantasting of bedreiging van milieu of leefomgeving
- c. gedrag dat leidt tot hinder, angst of onbehagen bij anderen
- d. vermogensschade door verlies van geld of goed
- e. ondermijning
 1. beïnvloeding van rechtspleging en rechtsorde
 2. beïnvloeding van politiek en openbaar bestuur
 3. beïnvloeding van de economie
 4. beïnvloeding van andere vitale sectoren
 5. verweving van onder- en bovenwereld
 6. vermindering van normbesef bij de burger.

¹¹ Dit hoofdstuk wordt met het hele eindrapport NDB besproken in de begeleidingscommissie van het NDB, waar de betrokken partijen zitting in hebben. De BOD's zijn er vertegenwoordigd via het Platform BOD's.

Door politie en OM wordt milieucriminaliteit gerekend tot de 'georganiseerde ondermijnende criminaliteit' (OM & NP, 2016). In dit rapport wordt de vraag gesteld in hoeverre enkele specifieke aspecten van ondermijning zich al dan niet voordoen, en zo ja in welke mate. In het NDB wordt dus een bepaalde invulling gegeven aan het begrip ondermijning, waarbij het niet zozeer gaat om een bepaalde categorie binnen de criminaliteit, maar in termen van nader gespecificeerde gevolgen van criminaliteit (Faber, 2013).

De onderzoeksvragen vertrekken sterk vanuit de gedachte dat er een vergelijking kan worden gemaakt met het NDB 2012. Zoals gezegd zijn enkele thema's die hier worden behandeld niet eerder aan de orde gekomen in het NDB. Ook voor deze thema's zijn de ontwikkelingen van de laatste jaren voor zo ver mogelijk in kaart gebracht.

Voor de beantwoording van de vragen is literatuur en ander schriftelijk materiaal geanalyseerd. De bronnen worden vermeld als ze worden gebruikt. Verder is een vijftigtal personen geïnterviewd, veelal medewerkers van instanties die verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving van milieuwetgeving dan wel opsporing van milieucriminaliteit. Het komt voor dat voor een bepaalde bevinding alleen geput wordt uit de interviews. In dat geval is deze uitspraak door meerdere geïnterviewden gedaan. Als hiervan in een enkel geval is afgeweken wordt dit vermeld. Een lijst met de functies van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2.

1.6 Leeswijzer:

Hierna worden de resultaten per thema in afzonderlijke hoofdstukken gepresenteerd. In hoofdstuk 2 worden eerst nog enkele ontwikkelingen in wet- en regelgeving en toezicht besproken die voor vrijwel alle hoofdstukken van belang zijn. Vervolgens worden de resultaten voor de drie clusters van thema's besproken. Deel I omvat de hoofdstukken 3 tot en met 6, waarin het gaat over respectievelijk illegale export van afvalstoffen, asbestcriminaliteit, illegaal blenden van stookolie en het illegaal in circulatie brengen van reststromen. In deel II gaat het om illegale praktijken wat betreft de bodem en grondstromen (hoofdstuk 7) en fraude met mest (hoofdstuk 8). Tot slot worden in deel III twee thema's behandeld die te maken hebben met het onveilig werken met gevaarlijke stoffen. Hoofdstuk 9 gaat over het transport van gevaarlijke (afval)stoffen en tot slot worden delicten in relatie tot de veiligheid bij bedrijven met een hoog risico besproken in hoofdstuk 10. Er volgt geen hoofdstuk met samenvatting en conclusies: deze zijn aan het begin van het rapport al gepresenteerd.

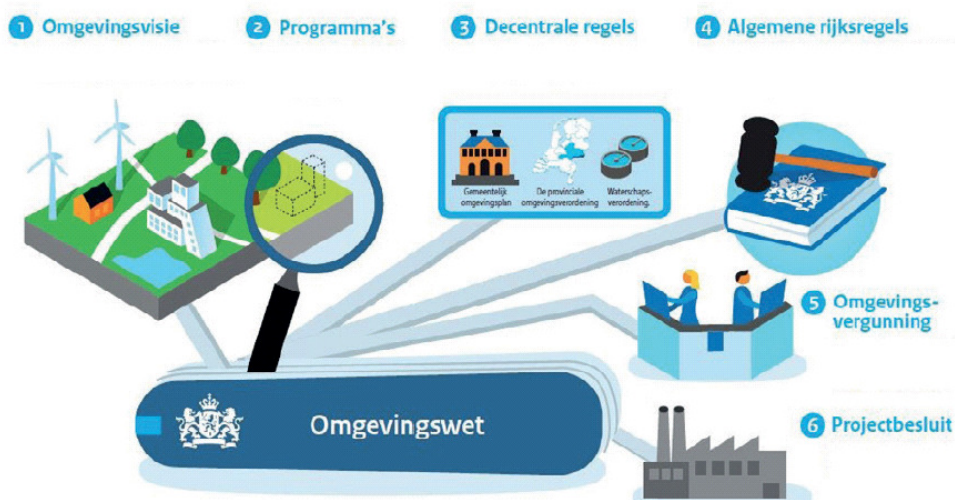
2. Thema-overstijgende ontwikkelingen

In dit hoofdstuk worden enkele zaken besproken die relevant zijn voor bijna alle onderzochte thema's, waardoor een algemene bespreking is gerechtvaardigd. Zoals in de inleiding bleek is het niet mogelijk om milieubeleid te begrijpen zonder de regelgeving en het toezicht in ogenschouw te nemen. Op dit front zijn er grote veranderingen op til. Momenteel wordt de nieuwe Omgevingswet voorbereid. Dit is niet slechts een samenvoeging van eerdere, meer versnipperde wet- en regelgeving, maar zal volgens experts wel degelijk gevolgen hebben in de praktijk. Wat hierover nu al bekend is, is samengevat in paragraaf 2.1. De afgelopen jaren heeft de overheid sterk ingezet op certificering en accreditatie om de regel- en toezichtsdruk voor de bedrijven te verminderen. Deze ontwikkeling wordt besproken in paragraaf 2.2. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 het streven naar een circulaire economie besproken en tot slot in paragraaf 2.4 het nieuwe stelsel van vergunningsverlening, toezicht en handhaving (VTH).

2.1 De nieuwe Omgevingswet

Het huidige omgevingsrecht is verdeeld over een zeer groot aantal wetten, Algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en andere gebieden. Door deze versnippering is coördinatie en afstemming door overheden vaak lastig. In de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting in 2019 in werking treedt, is er sprake van integratie van de huidige omgevingsregelgeving in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures. Hierdoor moet de overzichtelijkheid en de snelheid van besluitvorming vergroot worden. 26 wetten met duizenden artikelen en meer dan honderd amvb's en ministeriële regelingen worden teruggebracht tot één wet met zo'n 350 artikelen, 4 amvb's en ongeveer 10 ministeriële regelingen. Dit betekent een grote vereenvoudiging, maar zelfs dan blijft het nog een complexe materie (Keulen, Bröring, van Dijk, Postma & Buwalda, 2015)¹².

Figuur 2.1: Kerninstrumenten Omgevingswet



Bron: Nieuwsflits maart – april 2016, Landelijk Expertisecentrum Transportveiligheid (IFV, 2016)

¹² Dit blijkt bijvoorbeeld uit de omvang van de Memorie van Toelichting: 629 pagina's. (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 962, nr. 3).

Integratie

De Omgevingswet omvat een zestal kerninstrumenten¹³ die de overheid ter beschikking staan bij het inrichten van de leefomgeving (figuur 2.1). Deze komen (deels) in de plaats van figuren die we kennen in het huidige ruimtelijke ordeningsrecht, zoals bijvoorbeeld de structuurvisie en het bestemmingsplan. De integratie van de Omgevingswet ziet op alle wetten die de fysieke leefomgeving raken. Hieronder valt bijvoorbeeld de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Maar ook regelingen op het gebied van energie, infrastructuur en een groot aantal milieuonderwerpen zoals bodem, geluid, natuur en water. De uitwerking hiervan zal zijn beslag krijgen in een aantal aanvullingswetten. De planning hiervan is onder andere afhankelijk van de uitkomsten van de parlementaire behandeling van de verschillende onderdelen van de stelselherziening en de politieke constellatie na de landelijke verkiezingen van maart 2017.

Nieuwe uitgangspunten

Met de Omgevingswet is volgens de wetgever sprake van een 'paradigmawisseling': 'van bescherming van de fysieke leefomgeving door een werende benadering van activiteiten naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte is voor ontwikkeling.' (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 962, nr. 3, p. 7).

Nieuw in de Omgevingswet is dat in de omgevingsvergunning (ook van toepassing op milieuactiviteiten) het begrip 'inrichting' wordt verlaten. In plaats hiervan komt het begrip 'activiteit' centraal te staan.¹⁴

Daarnaast heeft de Omgevingswet als uitgangspunt dat de aanvrager van een omgevingsvergunning de keuze¹⁵ heeft om te bepalen op welke activiteiten zijn aanvraag betrekking heeft. De nieuwe uitgangspunten kunnen gezien worden in het licht van een omslag van 'regelgericht' naar 'risicogericht' denken waarbij de activiteit het risico bepaalt en daarmee de te nemen maatregelen.

De benadering van de wetgever is dat er meer moet kunnen, zoals blijkt uit het citaat aan het begin van deze paragraaf. Er zal al met al minder vaak een vergunning aangevraagd hoeven te worden. De activiteiten van bedrijven zullen vaker onder algemene regels vallen. Dit zal volgens de betrokken partijen gevolgen hebben voor het toezicht: dit zal meer achteraf plaatsvinden en minder een rol spelen bij de vergunningverlening (Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten, Rijkswaterstaat en Royal Haskoning, 2015).

Vertrouwen

'Vertrouwen' is een onderwerp waarvoor in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet aandacht wordt gevraagd: Burgers en bedrijven die 'de regels serieus en consequent naleven' verdienen volgens de regering het vertrouwen van de overheid als toezichthouder. Dit betekent dan wel dat er meer verantwoordelijkheid gelegd wordt bij burgers en bedrijven door middel van 'private borging'. Dit wordt beschreven als 'door de onder toezichtstaande partij zelf stelselmatig controleren van de naleving van de regels, al dan niet met inschakeling van andere private partijen' (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 962, nr. 3). Of en hoe private borging in de Omgevingswet verder wordt vormgegeven is nog onduidelijk. Op dit moment kan dan ook nog niet goed worden overzien wat een en ander voor de toezicht- en handhavingpraktijk gaat betekenen.

Omgevingsveiligheid

De komst van de Omgevingswet zal op verschillende manieren van invloed zijn op de omgevingsveiligheid omdat deze een aantal belangrijke veranderingen met zich meebrengt.

¹³ *Omgevingsvisie*: samenhangend strategisch plan leefomgeving. *Programma*: pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen. *Decentrale regelgeving*: algemene regels en vergunningplichten vastgelegd door decentraal bestuur voor een bepaald gebied (Gemeentelijk Omgevingsplan, Waterschapsverordening en Provinciale Omgevingsverordening). *Algemene rijksregels*: nationale wet- en regelgeving. *Omgevingsvergunning*: toestemming voor het geheel van activiteiten van één initiatiefnemer. *Projectbesluit*: algemene regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang.

¹⁴ Dit geldt niet voor Brzo-bedrijven omdat de Seveso III-richtlijn wel uitgaat van het begrip 'inrichting'. De verwijzing in de Omgevingswet en de daarbij behorende regelgeving naar deze richtlijn maakt dat 'inrichting' als bedoeld in de Seveso III-richtlijn wordt geduid.

¹⁵ Dit is tegenstelling tot het uitgangspunt van de Wabo dat de aanvrager van een omgevingsvergunning er voor moet zorgdragen dat de aanvraag betrekking heeft op alle 'onlosmakelijke activiteiten'. Ook hier geldt weer een uitzondering voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten wanneer daarop de Seveso III-richtlijn van toepassing is (Brzo-bedrijf), of de activiteiten betrekking hebben op een installatie als bedoeld in bijlage I bij de Richtlijn industriële emissies.

Veiligheidsrisico's zullen in de toekomst anders worden beoordeeld. Ook zal met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de financiële zekerstelling voor grote bedrijven opnieuw haar intrede doen. Bedrijven moeten financieel zijn voorbereid op eventuele schade die uit hun activiteiten kan voortvloeien. Hun Omgevingsvergunning zal hierop ook worden aangepast.

Rekenmethodiek Bevi

Bij vergunningaanvragen van bedrijven met gevaarlijke stoffen worden de risico's berekend aan de hand van de voorgeschreven Rekenmethodiek Bevi¹⁶ (RIVM, 2016a). Daarbij wordt uitgegaan van het zogeheten 'individueel plaatsgebonden risico' en het 'groepsrisico'. Het individueel plaatsgebonden risico is de kans dat iemand die een jaar lang voortdurend onbeschermd op een bepaalde plek verblijft, komt te overlijden als gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen (opslag, verwerking of transport). Die kans mag niet groter zijn dan één op de miljoen per jaar (10^{-6}). De berekening daarvan levert contourlijnen op waarbinnen nieuwbouw niet is toegestaan. Het plaatsgebonden risico is een harde norm waarvan niet mag worden afgeweken. Het groepsrisico (GR) kijkt naar de kans op een incident waarbij een groep mensen tegelijkertijd overlijdt, en naar het aantal mensen dat in de omgeving gevaar loopt. Hoe groter de groep personen die in één keer overlijdt, hoe strenger de normering. Het GR kent een zogeheten oriënterende waarde en is geen wettelijke norm, wel geldt er een verantwoordingsplicht wanneer het GR wordt overschreden. (Cornet & Helsloot, 2012).

Schillenmodel

In de Omgevingswet zal straks worden uitgegaan van het 'schillenmodel' dat wordt uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het uitgangspunt hiervan is dat bij de inrichting van de leefomgeving op korte afstand bepaalde bestemmingen niet en op grotere afstand beperkt worden toegelaten. Een voorbeeld: in de eerste zone (schil) rond een chemische fabriek mogen geen woningen worden gebouwd. In de tweede zone (schil) een paar woningen of andere gebouwen. En in de derde zone (schil) pas zeer kwetsbare objecten zoals een ziekenhuis, verzorgingstehuis of kinderdagverblijf waarin groepen mensen verblijven die minder zelfredzaam zijn en niet snel geëvacueerd kunnen worden als dat nodig mocht zijn (Te Roller, 2015).

Het schillenmodel kijkt in plaats van naar de kans op ongevallen meer naar de effecten van een mogelijk ongeval en de hoeveelheid daarbij betrokken mensen. Daardoor ontstaat aan de voorkant al een zeker inzicht in de (on)mogelijkheden bij de (verdere) ontwikkeling van een gebied. Al kunnen bijvoorbeeld grote bedrijven die meerdere en zelfs wisselende activiteiten hebben deze invulling in de praktijk weer lastiger maken. Een vraag die zich verder opdringt is wat er gebeurt met bestaande vergunningen op het moment dat het Besluit kwaliteit leefomgeving in werking treedt. Blijven bestaande vergunningen dan gehandhaafd? En wat gebeurt er op het moment dat een bedrijf bijvoorbeeld wil uitbreiden? Een deel van de installaties zou dan onder het oude regime vallen en een deel onder het nieuwe. Bemoeilijkt dit dan een integrale veiligheidsafweging? En leidt dit dan tot extra veiligheidsrisico's? Op dit moment kunnen we dit nog onvoldoende overzien.

Wettelijke adviestaken

Met de komst van de Omgevingswet zullen de wettelijke adviestaken van de veiligheidsregio's, zoals die nu zijn opgenomen in het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit externe veiligheid transportroutes, verdwijnen. De Wet veiligheidsregio's geeft echter een duidelijke rol aan de veiligheidsregio's als gemeentelijke veiligheidsadviseur (zowel gevraagd als ongevraagd) en biedt dan ook de basis om hen vroegtijdig te betrekken bij de ontwikkeling van gemeentelijke omgevingsvisies en het treffen van veiligheidsmaatregelen. Veiligheid moet in dit verband breed gezien worden: het gaat niet alleen om het beheersen van risico's door veiligheidsmaatregelen, maar ook om het mogelijk maken van incidentbestrijding (Instituut Fysieke Veiligheid, 2016). De toekomst zal uitwijzen op welke wijze de veiligheidsregio's invulling zullen gaan geven aan hun rol als veiligheidsadviseur. Zeker is dat ook in de nieuwe situatie vroegtijdige betrokkenheid bij plannen die de veiligheid van de leefomgeving raken gewenst is om te voorkomen dat veiligheidsrisico's ontstaan die een latere fase niet meer of moeilijk zijn terug te draaien.

¹⁶ Bevi staat voor Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Private kwaliteitsborging

Een ander aspect wat met de komst van de Omgevingswet zal worden geïntroduceerd is private kwaliteitsborging in de bouw. Dit betekent dat de markt straks de huidige Bouwbesluit toets kan gaan uitvoeren. Het is de vraag in hoeverre hier bijvoorbeeld risico's uit voort zullen vloeien voor toekomstige bouwplannen voor inrichtingen waar opslag en handelingen met gevaarlijke stoffen plaatsvinden. Hierop zal in hoofdstuk 13 van dit rapport verder worden ingegaan.

Conclusie

De komst van de Omgevingswet brengt, naast een beoogde vereenvoudiging van regelgeving en besluitvorming, een aantal belangrijke veranderingen met zich mee. Zo zullen bedrijven vaker onder algemene regels vallen en er minder vaak een vergunning hoeven worden aangevraagd. Dit heeft ook gevolgen voor de toezicht- en handhavingpraktijk op verschillende milieuthema's, zoals bijvoorbeeld bodem. Respondenten gaven tijdens interviews aan nog weinig te kunnen zeggen over hoe een en ander in de praktijk gaat uitwerken. Er is wel de nodige zorg over de vraag in hoeverre dit zal leiden tot extra gelegenheden voor criminaliteit. De komende jaren zal er meer duidelijkheid moeten komen over hoe een en ander er voor de verschillende milieuthema's uit zal gaan zien. Daarbij hangt veel af van de verdere uitwerking van de regelgeving en de situatie na de verkiezingen van 2017.

2.2 De overheid zet in op certificering en accreditatie

'.. privatisering gecombineerd met een gebrekkige overheidscontrole heeft verstreckende gevolgen gehad voor de ontwikkeling en groei van de milieucriminaliteit in Nederland' (Bruinsma & Bovenkerk, 1996, p. 265).

In het kader van het beleid ten aanzien van deregulering en administratieve lastenverlichting zet de Nederlandse overheid sinds 2003 in op certificering en accreditatie bij de naleving van wet- en regelgeving, ook wat betreft milieu (Kamerstukken II, 2003-2004, 29304, nr 1)¹⁷. Inmiddels bestaat er binnen het milieudomein een scala aan certificerende instellingen (CI's), die op hun beurt onder toezicht staan van de Raad van Accreditatie (RvA).

Certificerende instellingen geven – na een initiële audit – certificaten uit waarin staat aan welke eisen een bedrijf dient te voldoen en adviseren bedrijven over de wijze waarop ze dit kunnen realiseren. De CI's worden hiervoor betaald door de bedrijven. De Raad voor Accreditatie is er om er op toe te zien dat de certificaten op correcte wijze worden verstrekt.

Een van de gedachten achter het beleid ten aanzien van certificering en accreditatie is dat de toezichtsdruk kan afnemen. Het aantal inspecteurs bij de inspecties zou zo beschouwd kunnen afnemen en dat is ook wat er gebeurd is.

Zoals uit bovenstaand citaat blijkt, is deze tendens al enige tijd aan de gang. In 2012 wees het Functioneel Parket er ook al op dat het voor een belangrijk deel aan de markt overlaten van het toezicht zijn beperkingen kent bij het tegengaan van milieucriminaliteit. Dit toezicht kan alleen adequaat zijn als milieuovertredingen feitelijk worden vastgesteld door onafhankelijke toezichthouders en er sancties staan op overtredingen. Het FP stelt echter vast dat er in verschillende branches serieuze overtredingen zijn geconstateerd die gepleegd waren door gecertificeerde bedrijven. De certificerende instellingen werken in opdracht van de gecertificeerden. Deze krijgen de gelegenheid om het certificaat als *window dressing* te gebruiken, om op papier de indruk te wekken dat alles in orde is (FP, 2012).

In januari 2015 is door staatssecretaris Kamp een brief aan de kamer gestuurd met als bijlage het document 'Signalering certificatie en toezicht', dat gemeenschappelijk opgesteld is door de ILT, de ISZW en de NVWA (Kamerstukken II, 2014-2015, 29304, nr 5).

¹⁷ Inmiddels bestaat er op Europees niveau regelgeving ten aanzien van certificering en accreditatie, waardoor het kabinetsstandpunt van 2003 niet meer actueel is, en een nieuwe kabinetsstandpunt blijft vooralsnog uit, al was het toegezegd in de brief van staatssecretaris Kamp die verderop aan de orde komt (Kamerstukken II, 2014-2015, 29304, nr 5).

In de 'signalering' stellen de inspecties dat ze bij het toezicht rekening houden met het werk van CI's als dit betrouwbaar wordt geacht. Uit de nalevingsinformatie waarover de inspecties beschikken komt echter naar voren dat het hebben van een certificaat geen garantie is dat de regels ook worden nageleefd. De inspecties wijzen er op dat de nalevingsinformatie waarover ze beschikken niet representatief is voor hele sectoren, doordat de inspecties risicogestuurd en dus niet *random* plaatsvinden. In het document worden de risico's die de gezamenlijke inspecties zien in certificeringsstelsels benoemd en naar voren gebracht. Er zijn verschillende varianten van certificering, de 'zelfreguleringsvariant', de 'toezichtsondersteuningsvariant' en de 'toelatingsvariant'. Bij laatstgenoemde is het niet toegestaan om zonder certificaat een bedrijf te runnen. De andere twee varianten kennen verschillende gradaties van verankering in de wet- en regelgeving. Het blijkt echter dat bij de verschillende varianten en ook bij de verschillende inspecties gelijksoortige ervaringen zijn met certificatie. Door alle drie de inspecties wordt verslag gedaan van de ervaringen in enkele sectoren, waaronder vanuit het oogpunt van milieu relevant zijn de asbestsector en veiligheid in hoogrisicobedrijven (ISZW) en de sector bodemintermediairs (ILT). Over de hele linie constateren de inspecties dat de controles van de CI's vaak te kort schieten en niet goed genoeg geregistreerd worden. Ook blijkt dat CI's veelal zeer terughoudend zijn bij het nemen van maatregelen. Zo blijven bedrijven een certificaat houden, ook bij herhaalde overtredingen. Verder is de informatie-uitwisseling met rijkstoezichthouders onder de maat. Zo worden overtredingen veelal niet gemeld. De inspecties verklaren de bevindingen onder ander uit de marktsituatie bij de certificatie. De CI's zijn commerciële bedrijven die moeten concurreren om opdrachten van bedrijven. De bedrijven zoeken naar CI's die tegen de laagste kosten de ruimste certificaten afgeven. Dit leidt er toe dat de eerste audit op basis waarvan een certificaat wordt afgegeven niet al te streng wordt uitgevoerd. Ook bij vervolgaudits moet de CI er rekening mee houden dat de klant altijd naar een andere CI over kan stappen, als deze naar verwachting soepeler zal omspringen met de condities. In de sector bodemintermediairs ziet de ILT bij een deel van de gecertificeerden weinig intrinsieke motivatie. Zij gebruiken certificatie vooral om klanten te kunnen werven en doen niet veel moeite om de regels beter dan voorheen na te leven. *Window dressing* dus, zoals het FP (2012) ook al naar voren bracht.

Tot slot komt ook regelrechte – en dus strafrechtelijk relevantie - fraude voor bij certificerende instellingen. De inspecties merken op dat zelfregulering vooral goed werkt bij bedrijven die uit zichzelf bereid zijn de regels na te leven. Voor het tegengaan van 'malafiditeit' is overheidstoezicht noodzakelijk. Een goede samenwerking met de CI's is hierbij onontbeerlijk en die is momenteel nog voldoende. De inspecties stellen dat aan een aantal voorwaarden voldaan moet zijn om te kunnen komen tot minder toezicht bij gecertificeerde bedrijven. Deze komen er op neer dat de certificaten inhoudelijk overeen moeten stemmen met de wet- en regelgeving; dat gecontroleerd wordt door de CI of de gecertificeerden zich hier aan houden en zo nodig passende maatregelen nemen en dat de CI informatie deelt met de inspecties. Bij ernstige afwijkingen pleiten de inspecties voor een wettelijke meldingsplicht.

In de brief van Staatssecretaris Kamp wordt bevestigd dat het basisidee is dat een adequate certificatie kan leiden tot minder toezichtsdruk: bedrijven die gecertificeerd zijn worden immers gecontroleerd door de betreffende CI. De staatssecretaris merkt echter ook op dat CI's geen verlengstuk van de toezichthouders zijn. 'Anders dan bij het overheidstoezicht hebben de CI en de certificaathouders een horizontale verhouding. Certificatie is meer gericht op een proces van continue verbetering, terwijl overheidstoezicht gericht is op formele handhaving van wettelijke eisen' (Kamerstukken II, 2014/15, 29304, nr 5). Hij lijkt hiermee afstand te nemen van wat de inspecties in de bijlage bij de brief te berde brengen. Die stellen immers in één van de voorwaarden dat de certificaten de wettelijke eisen moeten dekken, wil er sprake kunnen zijn van een afname in de toezichtsdruk in de bedrijven.

De ontwikkelingen in het beleid met betrekking tot certificering ter vermindering van de toezichtsdruk en de ervaringen van de inspecties zoals beschreven in de signalering duiden er op dat de rol van CI's in de naleving van milieuregels nadere aandacht behoeft.

Logischerwijs zou verwacht worden dat er onder invloed van de tendens naar privatisering een daling in het aantal inspecteurs gaat optreden. In het Meerjarenplan 2016-2020 wordt voor het eerst aangegeven dat de ILT te maken heeft met een krimpend personeelsbestand en daardoor scherpe keuzes moet maken (ILT, 2016a). Meer efficiency en vermindering van de toezichtslasten zijn daarbij vertrekpunten. Een respondent spreekt de zorg uit dat het 'tweede lijns' toezicht op de lagere overheden en de

omgevingsdiensten in de verdrukking zou kunnen komen. Ook wordt gevreesd dat er minder ruimte zal zijn voor innovatie van het toezicht de komende periode. Inmiddels is er wel een onderzoek naar de inspectiecapaciteit geïnitieerd vanuit de Tweede Kamer (ILT, 2016/15293). De resultaten daarvan laten nog op zich wachten.

2.3 De circulaire economie

Het overheidsbeleid streeft naar een economie waarin alle materialen worden hergebruikt. De economie wordt op deze wijze duurzaam, doordat er zo weinig mogelijk grondstoffen worden verbruikt en er weinig afvalstoffen ontstaan. Zo is het sinds begin 2016 voor winkeliers verboden om gratis plastic tassen mee te geven aan klanten. Op Europees niveau is er het actieplan Closing the Loop en vanuit de Nederlandse regering worden bijdragen geleverd, zoals de Aanvullende voorstellen voor een circulaire economie en het Position paper over het zelfde onderwerp (EC, 2015; Kamerstukken II, 2014-2015, 22112, nr. 1979). In deze stukken zet de Nederlandse regering een aantal voorstellen uiteen, waarin benadrukt wordt dat er een pakket aan maatregelen voor de hele economische cyclus noodzakelijk is. Bij het begin van een productieproces dient er naar gestreefd te worden om het ontwerp van producten zo in te richten dat de materialen die er in verwerkt zijn aan het eind van de levenscyclus van het product opnieuw gebruikt kunnen worden. Wat betreft de verwerking van 'afval' komt nog sterker de nadruk te liggen op het belang van recycling: het ontstaan van afval dient tot een minimum te worden beperkt en het zou eigenlijk niet meer moeten bestaan.

Deze nieuwe benadering gaat gepaard met voorstellen om 'einde-afval' criteria te formuleren, waarbij materiaal dat op een bepaald punt in de cyclus overblijft opnieuw gezien wordt als een grondstof of een neven- of bijproduct. Volgens de zienswijze van de Nederlandse regering zouden dergelijke materialen niet langer onder de regelgeving voor 'afval' moeten vallen en er zou een lijst opgesteld moeten worden met materialen (waaronder 'bijproducten') waarvoor dit zou moeten gelden.

In de zogeheten 'North Sea Resources Roundabout', een overeenkomst met de buurlanden, wordt gestreefd naar het verminderen van regelgeving die de handel in deze stoffen nu nog hindert. Met name in dit initiatief ziet Nederland zichzelf als een 'koploperland' (Kamerstukken II, 2015-2016, 21501-08, nr. 625).

Deze ontwikkeling wordt alom als wenselijk beschouwd en wordt dan ook breed gesteund in de politiek. Anderzijds zijn er zorgen dat de uitgebreide regels die gelden voor afvalverwerking, en die er op gericht zijn het milieu te beschermen, niet van toepassing zijn als een materiaal niet langer als afval wordt beschouwd. Dit speelt vooral bij de ILT, waar volgens medewerkers de zorg bestaat dat de versoepeling van de regelgeving die hiermee gepaard gaat er toe zou kunnen leiden dat het voor bedrijven gemakkelijker wordt om mogelijk gevaarlijke reststoffen weer de kringloop in te brengen. Mogelijke neveneffecten zouden kunnen zijn dat stromen ten onrechte het predicaat 'bijproduct' krijgen, waardoor de inspectie er geen zicht meer op heeft. Als iets geen afvalstof meer is kan er in principe van alles mee gedaan worden.

Een voorbeeld op dit punt is de situatie wat betreft blends voor stookolie voor zeeschepen. Sinds jaar en dag wordt het laatste wat overblijft na het raffinageproces aangeduid als *Residual Fuel Oil* (rfo). In de petrochemische industrie was het altijd al gebruikelijk om alle stoffen die uit de installaties komen bij voorkeur als 'product' maar anders toch zeker als 'bijproduct' aan te duiden. In de ogen van medewerkers van de ILT is rfo echter een reststof, die in veel geval vernietigd zou moeten worden omdat er o.a. broom in zit. Door de bedrijven wordt het echter vaak als 'bijproduct' beschouwd en bijvoorbeeld naar Nigeria verscheept als blendproduct. Bij gebruik in stookolie is de kans groot dat er aanzienlijke emissies van schadelijke stoffen ontstaan. Aan de beperking hiervan wordt in West-Afrikaanse landen waar het blenden plaatsvindt niet veel gedaan. Pogingen om deze praktijken vanuit Europa terug te dringen zullen waarschijnlijk bemoeilijkt worden door de politieke draai naar de 'circulaire economie'. Als stoffen niet meer als afval worden betiteld zijn er minder wettelijke mogelijkheden om de export te beletten (Milieumagazine, 2016). De oliesector houdt strengere maatregelen tegen met het argument dat die de prijzen opdrijven. Niettemin wordt vanuit de overheid geprobeerd om door te zetten dat in de hele keten

een nauwkeurige registratie van restproducten wordt ingevoerd en dat exact wordt verantwoord met welke van deze restproducten stookolie wordt gemengd (Nieuwsbrief gevaarlijke stoffen, 2015).

Dichter bij huis wordt in de branche van covergisting en die van biobrandstoffen nu al veel gesteggeld over welke stoffen afval zijn, welke wetgeving er van toepassing is en wie er bijgevolg bevoegd is om controles uit te voeren op de samenstelling van stoffen. In biobrandstoffen worden bijvoorbeeld uco's gebruikt (used cooking oils, gebruikte spijsolie), maar deze worden ook gebruikt in de covergisting. Als er vleeshoudend voedsel in bereid is, dan kan het als een dierlijk restproduct beschouwd worden, waardoor de afvalstoffenwetgeving niet van toepassing is. In dat geval zou de NVWA er op toe moeten zien. Door dergelijke onduidelijkheid worden gelegenheden gecreëerd voor onwenselijke praktijken. Als er onduidelijkheid bestaat over het type stof dan kan er ook verschil van interpretatie bestaan ten aanzien van welke documenten er bij een transport aanwezig moeten zijn. In sommige gevallen gaat het echter wel om gevaarlijke stoffen, zoals restanten van producten voor biobrandstoffen.

Ook in de uiteindelijke implementatie van de einde-afval criteria is nog veel onduidelijk. Wettelijk moet er voldaan worden aan een aantal criteria om de 'einde afval' status te kunnen toekennen. Inmiddels is een beweging in gang gezet om de status te geven als niet aan alle, maar aan slechts een deel van de criteria wordt voldaan. Dit heeft nu al gevolgen, bijvoorbeeld voor strafrechtelijk onderzoek omtrent het gebruik van glycerine in covergisters. Ook bij de import van vergistingsmaterialen zijn er handige exploitanten die zeggen dat het niet om afvalstoffen gaat, zodat de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) niet van toepassing is, waardoor men zich aan controle kan onttrekken. Jurisprudentie is nog schaars en casuïstisch¹⁸.

Een gerelateerd thema is het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP). Het aan LAP3, de derde versie van dit beleidsdocument is verschenen in september 2016 (Kamerstukken II, 2016-2017, 30872, nr 207). Dit zal waarschijnlijk over enkele jaren in werking treden. De voor afval verantwoordelijke beleidsdirectie binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) werkt in het kader van de circulaire economie aan wijziging van de definities van de begrippen "afvalstof", "zich ontdoen" en "einde afvalstatus". Het gevolg hiervan kan zijn dat bepaalde stromen niet meer als afvalstof gelden en wet- en regelgeving niet meer van toepassing is op bepaalde stromen. Omdat verplichtingen (Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA) meldingen) zouden komen te vervallen, wordt het zicht op een aantal (afval)stromen minder. Hierdoor kunnen gelegenheden voor milieucriminaliteit ontstaan. Uit de voorgenomen wijzigingen vloeit voort dat de bewijslast richting ILT wordt opgeschoven, zo wordt door een medewerker gevreesd. Het LAP, dat een beleidsdocument is, kan wijziging van wet- en regelgeving tot gevolg hebben. De betrokken beleidsdirectie van I&M heeft de voorgenomen wijzigingen gepresenteerd richting de EU. Uit communicatie met de ILT komt naar voren dat de lidstaten hier vooralsnog niets voor voelen. De ILT is voornemens een zogeheten HUF-toets (Handhaafbaarheid- Uitvoerbaarheid – Fraudebestendigheid) uit te voeren op de voorgenomen wijzigingen. De door beleid voorgestelde wijzigingen gaan zeker gevolgen hebben, maar hoe dit precies gaat werken is nog niet duidelijk.

2.4 Nieuwe VTH en het ontstaan van de omgevingsdiensten

Het stelsel van vergunningsverlening, toezicht en handhaving (VTH) is de laatste jaren sterk in ontwikkeling en dat zal de komende jaren nog zo blijven. In het rapport van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008) werd geconstateerd dat fragmentatie en vrijblijvendheid de samenwerking tussen de betrokken partijen bij de handhaving van milieuregelgeving ernstig hinderen. De commissie, die werd voorgezeten door Jan Mans, stelde voor om Regionale Uitvoeringsdiensten (congruent met de Veiligheidsregio's) op te richten, die namens de bevoegde gezagen (gemeenten en provincies) de VTH ter hand zouden nemen. Deze diensten, die nu meestal omgevingsdiensten worden genoemd, zijn inmiddels overal opgericht en verkeren in verschillende stadia van ontwikkeling, zoals blijkt uit de in 2015 gehouden evaluatie (Sturm, Sengers, de Ridder, & Jacobs, 2015). De auteurs concluderen dat er een landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten bestaat. Daarvan zijn er zes Brzo-

¹⁸ <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/minder-afvalstoffen-door-einde-afvalcriteria>

omgevingsdiensten, die de VTH verzorgen ten aanzien van de meest risicovolle bedrijven, in een grotere regio dan de 'gewone' omgevingsdiensten. In alle diensten wordt, zoals dat bij de start van een organisatie mag worden verwacht, de nadruk gelegd op de ontwikkeling van de eigen organisatie, het aantrekken van medewerkers (die veelal overgingen vanuit gemeentelijk en provinciale diensten) en het ontwikkelen van hun competenties. De Brzo-omgevingsdiensten blijken in het algemeen wat verder ontwikkeld dan de andere omgevingsdiensten. Volgens een geïnterviewde OD-medewerker heeft dat ook wel te maken met het gegeven dat er landelijke sturing vanuit het Ministerie op de Brzo-diensten is gezet, en niet op de andere diensten, waardoor de 'gewone' OD's zich wat langzamer en minder synchroon ontwikkelen. Een belangrijk knelpunt is dat er geen wetgeving bestaat die voorschrijft hoe de omgevingsdienst moet worden ingericht, zodat er overal op een verschillende manier wordt gewerkt. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het ontstaan van vele verschillende informatiesystemen die niet goed met elkaar compatibel zijn. De informatie-uitwisseling staat nog in de kinderschoenen en wat dit betreft is de hoop gevestigd op het nieuwe informatiesysteem Inspectieview (Sturm et al., 2015).

De evaluatie brengt verschillende problemen in beeld waar aan wordt gewerkt op een manier die naar verwachting van de auteurs zal leiden tot een bevredigende oplossing. Zo blijkt de sturing vanuit de bevoegde gezagen sterk financieel gericht te zijn, wat naar verwachting meer met de inhoud in evenwicht gebracht zal worden door de ontwikkeling van gezamenlijke kwaliteitscriteria. Sommige gemeenten, die eerder al weinig belangstelling hadden voor de milieutaak, hebben slechts een minimale opdracht gegeven aan de omgevingsdienst en sturen daarbij uitsluitend op efficiency. Vaker nog komt het voor dat de nog volop in ontwikkeling zijnde omgevingsdiensten worden geconfronteerd met strakke sturing op de productiviteit en in relatie daarmee 'efficiencykortingen' (Sturm et al., 2015). Een landelijk coördinerend orgaan komt nog niet echt van de grond, constateert de evaluatie. Wel speelt Omgevingsdienst.nl de rol van afstemmingsgremium tussen de omgevingsdiensten.

Wat betreft de verbetering van de afstemming tussen straf- en bestuursrecht, een van de doelen van het nieuwe stelsel, wordt opgemerkt dat de opschaling de afstemming heeft vergemakkelijkt en dat er landelijke afspraken gemaakt zijn wat betreft een gemeenschappelijke handhavingsstrategie. Doordat zowel de omgevingsdiensten (die onlangs gestart zijn) als verschillende partners (veiligheidsregio's en de politie zitten in grote reorganisaties) erg intern gericht zijn schiet het nog niet zo goed op met de afstemming. Niettemin wordt geconstateerd dat er een meer structurele afstemming tussen straf- en bestuursrecht van de grond komt bij een beperkt aantal omgevingsdiensten (Sturm et al., 2015). Een van de vragen van de evaluatie was of er een extra interventiemogelijkheid voor het Rijk in het leven geroepen zou moeten worden, voor het geval een omgevingsdienst zijn taken laat liggen. Een risico is bijvoorbeeld dat andere factoren dan de veiligheid een rol zou kunnen spelen bij beslissingen. In het geval van Brzo bedrijven is dit een punt van zorg. Het gegeven dat de handhavingsbevoegdheid wat dat betreft geheel belegd is bij de directeur van de Brzo-omgevingsdienst wordt gezien als een goede waarborg. Verder heeft de ILT het tweedelijns toezicht op de provincies als bevoegd gezag. Al met al wordt geconcludeerd dat het instrumentarium toereikend is en dat een extra interventiemogelijkheid voor het Rijk niet nodig is (Sturm et al., 2015).

De tot nu toe gemaakte afspraken met betrekking tot de omgevingsdiensten zijn neergelegd in het Wetsvoorstel VTH dat naar verwachting begin 2017 in werking zal treden (Staatsblad 139, 2016). Een knelpunt dat naar voren komt in de interviews is dat gemeenten sommige taken niet zien als 'basistaken' en ze daarom niet hebben ondergebracht bij de omgevingsdienst. Zelf hebben ze echter niet de capaciteit en expertise in huis voor adequate handhaving, waardoor een handhavingstekort ontstaat. In de evaluatie wordt inderdaad gesignaleerd dat sommige gemeenten zaken als asbestsanering en bodemsanering in eigen hand houden en niet onderbrengen bij de omgevingsdienst, veelal uit kostenoverwegingen (Sturm et al., 2015). De vraag of het eigen toezicht van die gemeenten wel adequaat is wordt niet echt beantwoord in het rapport. Medewerkers van de ILT en een OD medewerker stellen in dit verband dat mensen die toezicht moeten houden qua opleiding en expertise vaak maar moeilijk opgewassen zijn tegen de bedrijven, die veelal kunnen beschikken over hoog opgeleide specialisten en goed juridisch advies. Bij kleinere gemeenten die zelf het toezicht doen speelt dit probleem in sterkere mate. Hier komt nog bij dat de kleinere gemeenten die weinig toezicht uitbesteden aan de

omgevingsdienst, er soms zelf ook weinig prioriteit aan geven. Voor decentrale borging van de criteria voor kritieke massa (deskundigheid en ervaring) uit de VTH Kwaliteitscriteria 2.1 in plaats van wettelijke verankering (Wet VTH) hebben IPO en VNG de zogenaamde “modelverordening kwaliteit” ontwikkeld. Deze modelverordening dient als basis voor de verordeningen die door alle provincies en gemeenten wordt vastgesteld per omgevingsdienst regio voor het kwaliteitsniveau van de eigen taken en die van de omgevingsdienst(en) en zou er voor moeten zorgen dat de kwaliteit van de VTH uitvoering door gemeenten, provincie en omgevingsdiensten op het gewenste niveau komt¹⁹.

¹⁹ Zie o.a.: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/menu/nieuws/modelverordening/>

Deel 1

Resultaten Dreigingen integriteit van afval- en reststromen

3. De vervuiler betaalt niet: illegale export van afvalstoffen

Dit hoofdstuk bouwt voort op eerder onderzoek dat is verricht in het kader van het Nationaal Dreigingsbeeld. In 2008 verscheen het rapport van Esman et al. in het kader van het NDB. In 2013 is een uitgebreide studie verschenen waarin de afvalstromen naar Afrika en China onder de loep zijn genomen. Daarnaast werd een inventarisatie gehouden van afvalstromen die Nederland binnenkomen of uitgaan (Neve, 2013). Hieronder wordt beschreven wat er sinds het verschijnen van deze rapporten veranderd is.

3.1 Afvalstromen en de afvalmarkt

Onder afval wordt in de Wet Milieubeheer al het materiaal verstaan waarvan de houder zich 'ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen' (Esman et al., 2008). In de samenleving bestaat een groot aantal verschillende productie- en consumptieketens, waarin op elk moment materiaal ontstaat waarvoor deze definitie van toepassing is: het is ontstaan bij de productie of consumptie van bepaalde goederen en de eigenaar wil er vanaf. Vaak kunnen afvalstoffen nog ergens voor worden gebruikt, zodat er geregeld discussies ontstaan over de vraag of iets een afvalstof is (en de betreffende regelgeving dus van toepassing is) of niet. Inmiddels is er een ontwikkeling gaande naar een 'circulaire economie' waarbij het beleid er op gericht is om zoveel mogelijk grondstoffen terug te winnen uit afgedankte of gebruikte producten, zoals besproken in paragraaf 2.3. Dit zal er mogelijk toe leiden dat het begrip afval in de nabije toekomst (nog) minder eenduidig wordt.

De afgelopen decennia is er een vitale afvalverwerkingssector tot ontwikkeling gekomen, in samenhang met de wet- en regelgeving waardoor de oude manieren van afvalverwerking zijn teruggedrongen (Bruinsma & Bovenkerk, 1996; Neve, 2013). De eerste grensoverschrijdende afvalstromen ontstonden met het optreden van verschillen in wet- en regelgeving tussen buurlanden. Hoewel sinds enkele tientallen jaren de regelgeving meer is geharmoniseerd binnen de EU, bestaan er nog steeds afvalstromen tussen Europese landen die gebaseerd zijn op verschillen in regelgeving of door verschillen in de mate waarin regelgeving wordt gehandhaafd. Ook zijn grote stromen ontstaan die de buitengrens van de EU verlaten (Neve, 2013).

Het overheidsingrijpen in de afvalmarkt heeft er ook toe geleid dat er veel afval wordt geïmporteerd in Nederland. Aan het einde van de twintigste eeuw werd de verbranding van afval als alternatief voor het storten sterk gestimuleerd door de overheid. Hierdoor is er inmiddels aanzienlijke overcapaciteit ontstaan en de – eveneens als gevolg van overheidsbeleid – geprivatiseerde vuilverbrandingsinstallaties moeten afvalstoffen uit het buitenland importeren om het bedrijf winstgevend te houden²⁰.

Omdat verantwoorde verwerking in Nederland en omliggende landen duur is, wordt gezocht naar mogelijkheden om afval goedkoper te verwerken, bijvoorbeeld door het te exporteren naar andere landen waar de regelgeving minder streng is. Behalve deze *push*-factoren zijn er ook *pull*-factoren in het spel (Bisschop, 2012). Voor een belangrijk deel ontstaan deze stromen door de grote behoefte aan grondstoffen van zich ontwikkelende economieën, zoals China. Door recycling kan in een deel van deze behoefte worden voorzien, wat gunstige gevolgen heeft voor de grondstoffenvoorraden in de wereld, op voorwaarde dat er verantwoorde methoden worden toegepast. Sinds enkele decennia zijn markten en productieprocessen op wereldschaal met elkaar verweven geraakt, een proces dat aangeduid wordt als *globalisering* (Levitt, 1983; Castells, 2000).

Idealiter worden afvalstoffen voor recycling naar de plaatsen gebracht waar ze tegen de gunstigste tarieven op verantwoorde wijze worden verwerkt of gerecycled. Als in een land de infrastructuur voor verantwoorde verwerking ontbreekt, kan export van afval de beste oplossing zijn (EEA, 2012). De

²⁰ Dit hoofdstuk richt zich op de illegale export van afvalstoffen. Een update van de inventarisatie van risicovolle inkomende stromen van 2013 (Neve, 2013, bijlage 1) wordt gepresenteerd in bijlage 2. De uitgaande stromen van die inventarisatie worden besproken in paragraaf 3.3.

verwerking van het afval op de eindbestemming dient dan wel mens- en milieuvriendelijk te geschieden. Ook kan erop gewezen worden dat de ontwikkeling van verantwoorde en rendabele verwerkings- en recyclingfaciliteiten in het bestemmingsland een stimulans kan zijn voor de economie en de werkgelegenheid (BAN, 2012). Helaas worden heel wat afvalstoffen over grenzen heen gebracht met heel andere bedoelingen, namelijk om hiermee de regelgeving in het herkomstland te ontduiken en zo extra geld te verdienen door de kosten voor verantwoorde verwerking uit te sparen. Voor de ernstige gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid in de bestemmingslanden hebben de daders als regel niet veel belangstelling (Neve, 2013).

3.2 Partijen in de afvalketens

De hierna volgende beschrijving van de verschillende partijen die actief zijn in de afvalketens is vooral ontleend aan de analyse van de ketens in de afvalstromen e-waste²¹, kunststoffen en metalen die eerder uitgevoerd is. Deze was behalve op literatuuronderzoek voor een belangrijk deel gebaseerd op dossiers van enkele tientallen opsporingsonderzoeken (Neve, 2013). Lekkage vanuit op zich legitieme afval of recyclingketens naar het illegale circuit, waardoor afvalstoffen op onverantwoorde wijze worden verwerkt, komen in principe in alle stappen van de keten voor.

Ontdoeners

Ontdoeners zijn degenen bij wie het afval ontstaat waar ze van afwillen en die er mede voor zouden moeten zorgen dat de verwerking op verantwoorde wijze plaats vindt. Bij de ontdoeners van e-waste zijn al vorderingen gemaakt met preventie, in de zin van het voorkomen dat apparaten kunnen weglekken naar het illegale circuit. Hoewel enkele jaren geleden nog melding werd gemaakt van het afleveren van elektrische apparaten aan handelaren zonder vergunning door medewerkers van elektronikaketens, lijkt dit probleem nu grotendeels onder controle (Neve, 2013). Bij de stromen van kunststof- en metaalafval is veel minder grip op de ontdoeners, ook al omdat die zich niet zelden in andere landen bevinden. Er wordt namelijk veel afval uit andere (vooral EU-)landen doorgevoerd via Nederland.

Kleine inzamelaars

Zowel bij e-waste als bij metaalafval zijn kleine inzamelaars actief, die met busjes spullen ophalen bij particulieren en bedrijven. Zo gaan ze op pad op de ochtend dat gemeenten het grofvuil komen ophalen en nemen dan mee wat ze *contant* kunnen verkopen aan grotere handelaren. Bij andere afvalstromen zijn dergelijke 'informele handelaren' niet bekend.

Handelaren

Bij de grotere handelaren zijn de gelegenheden om via illegale praktijken extra winsten te genereren ruimschoots aanwezig. Bij e-afval spelen ze de rol van spin in het web in het netwerk van kleine inzamelaars. Er komen vele kleine hoeveelheden bij elkaar, wat de mogelijkheid biedt voor mengpraktijken. Deze worden in verschillende afvalstromen teruggevonden. Verontreinigde partijen kunnen door een eerste laag goede materialen en door valsheid in geschrifte het aanzien van een reglementaire zending krijgen.

Inkopers

Vanuit zowel Afrika als China zijn inkopers actief om materialen in te kopen voor opdrachtgevers in het bestemmingsland, waarvan sommige zich voor langere tijd in Nederland vestigen. Omstreeks 2010 werd de figuur van de *e-waste tourists* (Bisschop, 2012), die een container vullen met zelf ingekochte apparaten en terugvliegen als deze verscheept is, nog geregeld aangetroffen. Volgens geïnterviewde ILT-medewerkers is deze variant van de inkoper inmiddels zeldzaam geworden. De tendens naar meer bedrijfsmatige organisatie, die in 2013 al werd gesignaleerd, lijkt inmiddels verder te zijn doorgezet. Bij de inkopers van metalen en kunststoffen voor Chinese bedrijven was dit al het geval. Bij andere afvalstromen is weinig bekend over de wijze waarop materialen worden ingekocht.

Transporteurs

²¹ Onder e-waste worden afgedankte apparaten verstaan die niet meer werken en veelal gevaarlijke stoffen bevatten. Bijvoorbeeld koelmiddelen die verboden CFK's bevatten.

Transporteurs, waaronder ook reders, kwamen in de onderzochte zaken niet als verdachte voor. Het wordt wel onwaarschijnlijk geacht dat ze niets af zouden weten van de illegale zendingen waar ze soms mee op weg gaan. Transporteurs kunnen zich verschuilen achter de opdrachtgever en voelen zich vaak weinig verantwoordelijk voor de inhoud van de transporten.

Exporteur

De rol van exporteur overlapt die van de groothandel, in de zin dat handelsbedrijven soms de rol van exporteur spelen. Valsheid in geschrifte maakt vrijwel altijd onderdeel uit van de illegale export van afvalstoffen. De verschillende documenten die nodig zijn bij de export worden voorzien van onjuiste informatie waardoor de indruk gewekt wordt dat de zending aan de regels voldoet. Vaak wordt een bestemming opgegeven waar geen capaciteit voor verantwoorde verwerking van afvalstoffen aanwezig is.

Expediteursbedrijf

De rol van een expediteursbedrijf, dat de douaneaangifte verzorgt en documenten opmaakt, is van groot belang bij de export van goederen, dus ook van afvalstoffen. In verschillende van de onderzochte zaken kwamen expediteurs voor, die weliswaar foutieve informatie op vrachtdocumenten en in douaneaangiften hadden ingevuld, maar zich veelal konden verschuilen achter de opdrachtgever, die verantwoordelijk is voor de inhoud van de informatie (Neve, 2013). Sinds 2013 is de focus bij de aanpak van illegale grensoverschrijdende afvalhandel meer op de expediteur komen te liggen, zowel wat betreft de preventie als wat betreft de bestuurlijk en strafrechtelijke aanpak (zie de casus in dit hoofdstuk en paragraaf 3.5).

Dienstverlener

Andere dienstverleners komen minder gauw als verdachte in beeld. Ook hier geldt dat bijvoorbeeld advies- en analysebureaus soms een dubieuze rol speelden, en dat het adagium 'wie betaalt, bepaalt' wel zeggingskracht heeft. Meetfouten zijn nogal vaak in het voordeel van de klant. Mogelijke belangenverstrengeling doet zich voor als adviesbureaus zowel ingehuurd worden voor de aanvraag van vergunningen als voor het voorbereiden van de toekenning door het bevoegd gezag.

De in deze paragraaf gepresenteerde analyse van de partijen in de afvalketens zijn zoals gezegd vooral gebaseerd op de ketens van e-waste en de afvalstromen naar China, die vooral uit kunststoffen, metaalafval en oud papier bestaan. In de volgende paragraaf volgt een update van deze maar ook andere stromen. Deze andere stromen kwamen naar voren in de inventarisatie die gehouden is in 2012. Er was voor deze update geen ruimte voor een afzonderlijke analyse van de partijen in die ketens, maar diverse partijen zoals ontdoeners, handelaren en verwerkers komen daar ook terug.

3.3 Recente ontwikkelingen bij uitgaande afvalstromen

Naast het uitvoerige onderzoek gedaan naar de afvalstromen van e-waste naar Afrika en kunststof en metaal dat vooral naar China gaat is in 2013 een inventarisatie gehouden van uitgaande stromen die destijds door experts als een risico werden beschouwd. Deze worden beknopt besproken wat betreft de meest recente ontwikkelingen²².

E-waste

Het exporteren van tweedehands elektrische en elektronische apparaten is alleen toegestaan als deze naar behoren werken en er geen gevaarlijke stoffen in aanwezig zijn, zoals bijvoorbeeld CFK-houdende koelmiddelen in koelkasten²³. Al apparaten die hieraan niet voldoen worden beschouwd als afval, waarvoor veelal de term 'e-waste' wordt gebruikt. De redenen waarom apparaten die niet werken toch worden geëxporteerd zijn elders uitvoerig uit de doeken gedaan (Bisschop, 2012; Neve, 2013). Vooral aan het begin van de keten lekken apparaten gemakkelijk naar het illegale circuit: de busjes van de informele handelaren komen gewoon wat eerder door de straat dan de gemeente op de dag dat het 'grofvuil' wordt opgehaald. Vervolgens komen de in de vorige paragraaf besproken ketenpartijen na elkaar in actie. Een opvallende rol wordt gespeeld door expediteursbedrijven, die de export van

²² Ook de inkomende stromen werden geïnterviewd en opnieuw bekeken met experts. Zie bijlage 3.

²³ Chloorfluorkoolstofverbindingen (CFK's) zijn speciaal ontwikkeld om hun koelende eigenschappen en werden jarenlang gebruikt in koelsystemen. Ze zijn inmiddels uitgefaseerd vanwege de ozonlaag aantastende eigenschappen.

containers organiseren en de benodigde documenten en contacten met de douane verzorgen. Gesignaleerd is dat deze een cruciale rol spelen in de illegale export (Neve, 2013). Er is tot nu toe nooit bewijs gevonden van een overlap met andere vormen van criminaliteit zoals drugsmokkel of witwassen.

Kunststoffen, metalen en oud papier

De in West-Europa ingezamelde kunststoffen, metalen en oud papier gaan voor een belangrijk deel via Nederland naar China. Hoewel de vraag door de recente economische crisis enigszins is afgenomen, zoals in paragraaf 4.4 aan de orde komt, zijn de stromen richting China nog altijd zeer groot, evenals de daarmee gepaard gaande risico's van vermenging met gevaarlijke afvalstoffen. China wil verontreinigd afval zo veel mogelijk van de markt weren en voert stringente controles uit. Exporteurs maken veelal gebruik van een indirecte route, waarbij als bestemming Hongkong op de ladingdocumenten verschijnt. Ook Vietnam wordt vaak gebruikt als tussenstation om partijen afvalstoffen naar China te brengen, evenals andere omliggende landen. Op die manier lukt het steeds weer om afvalstoffen, vaak met ernstige verontreinigingen het land in te brengen.

Teerhoudend asfaltgranulaat (TAG)

Door het kankerverwekkende teer mag dit restmateriaal alleen na (dure) thermische behandeling nog gebruikt worden in de wegenbouw, waar het ook vandaan komt. Door verschil in regelgeving en toezicht bleken enkele bedrijven er in te slagen om dit materiaal naar de Baltische staten te exporteren, zo bleek uit de inventarisatie van 2013.

Het probleem speelt nog steeds en de ILT-IOD heeft in 2016 nog een signaal ontvangen. Dit heeft echter niet tot een strafrechtelijke onderzoek geleid, doordat in de Baltische staten TAG niet als gevaarlijk afval wordt beschouwd. Er worden bijvoorbeeld haventerreinen mee aangelegd. De Nederlandse bedrijven die voor deze praktijken het materiaal aanleveren verdienen veel geld, want ze worden ook betaald voor verantwoorde verwerking. Pogingen om 'aan de voorkant' af te spreken dat opdrachtgevers, veelal overheden, bedingen dat het TAG op verantwoorde wijze wordt verwerkt komen moeizaam van de grond.

Sloopschepen

De komende jaren worden veel verouderde enkelwandige tankers gesloopt. Het is volgens de EVOA niet toegestaan om ze naar India of Bangladesh te brengen voor dit doel, in verband met de mens- en milieu-onvriendelijke manier waar het daar gebeurt. Het bleek vrij simpel om de douane te omzeilen: een schip vertrekt gewoon voor een reis en verandert vervolgens de bestemming. Deze praktijken zijn volgens geïnterviewden niet verminderd en recentelijk zijn er nog grote opsporingsonderzoeken ingesteld op dit terrein.

Gewasbeschermingsmiddelen (bestrijdingsmiddelen)

Bepaalde biociden en pesticiden worden die worden 'uitgefaseerd' zijn soms nog in voorraad bij boeren of handelaren, die zo in de verleiding zouden kunnen komen om de gemaakte kosten deels terug te winnen door ze illegaal te exporteren. Hoewel de export verboden is, is het gebruik nog wel mogelijk in sommige ontwikkelingslanden. Om deze reden zijn bij de douane risicoprofielen ingesteld, maar daar zijn tot in 2016 nooit 'hits' op geweest. Het lijkt dus niet echt een serieuze kwestie te zijn geworden. Anderzijds wordt bij de douane wel gesteld dat de afwezigheid van hits niet geheel uitsluit dat er toch partijen illegaal geëxporteerd zijn. Dit is mede afhankelijk van de wijze waarop de geleidedocumenten worden ingevuld.

Medicijnen met verlopen houdbaarheidsdatum

Bij de inventarisatie van 2013 werd gevreesd dat de illegale export van 'verlopen' medicijnen een kans zou krijgen doordat er niet langer prioriteit zou worden gegeven aan de controle op deze stroom. Volgens ILT-medewerkers loopt er wel degelijk een risicoprofiel bij de douane, dat echter nog nooit een hit heeft opgeleverd. Ook hierover wordt bij de douane gesteld dat het niet helemaal uit te sluiten dat er partijen doorheen slippen, maar het wordt niet als een groot probleem beschouwd. Sinds 2013 zijn er geen incidenten met medicijnen meer geweest.

Kwik

Het is niet toegestaan om het zeer giftige metaal kwik of producten waarin kwik voorkomt te exporteren naar landen buiten de EU. In Nederland komt kwik vrij bij de gaswinning en in het buitenland is er vraag naar doordat het nodig is bij de goudwinning. Deze kleine stroom blijft een aandachtspunt, door de gevaren die er aan kleven (UNEP, 2013). In Duitsland is recent nog een zaak geweest waarbij een rechtshulpverzoek aan Nederland werd ingediend en waarbij een partij in beslag is genomen.

Er is geen systematische nieuwe inventarisatie gehouden van mogelijk risicovolle stromen. Wel wordt in paragraaf 3.7.4 nog gewag gemaakt van het risico dat ontstaat als afvalhout zich ophoopt in de opslagplaatsen. Verwerken als afval in West-Europa is duur, zodat het risico bestaat dat sommige marktpartijen minder verantwoorde manieren gaan zoeken om van het materiaal af te komen.

3.4 Omvang

In de belangrijkste havens van ons land, vooral Rotterdam, gevolgd door Amsterdam en kleinere havens als Vlissingen en Delfzijl, worden enorme hoeveelheden afvalstoffen verscheept naar vooral Afrikaanse en Zuidoost- Aziatische bestemmingen. In totaal gaat het om ongeveer 12,5 miljoen ton per jaar. Dit afval komt voor een belangrijk deel uit andere EU-landen; ongeveer een kwart komt uit Nederland. Ongeveer een vijfde van het afval van de EU wordt via Nederlandse havens geëxporteerd, waar afval ongeveer 15 procent van de totale export vertegenwoordigt (Esman et al., 2008). Een onbekend deel van de export van afval is illegaal, doordat het naar landen gaat waar het niet heen mag, of doordat het gevaarlijker is dan wordt voorgewend. Op Nederland rust, gezien de positie van onze havens in de internationale afvalhandel, een bijzondere verantwoordelijkheid bij de controle op de handhaving van de regelgeving die van toepassing is op de export van afvalstoffen (Algemene Rekenkamer, 2012).

In Nederland zijn honderden exporteurs van afvalstoffen actief. Ook wordt een belangrijk deel van de afvalstoffen uit buurlanden via Nederland geëxporteerd. In totaal ging het in 2010 om 70 miljard kilo. Door de douane en in mindere mate de politie worden jaarlijks enige duizenden controles uitgevoerd op een fractie van alle containers die vanuit of via Nederland de EU-grens overgaan. Het percentage waarbij overtredingen worden geconstateerd verschilt per afvalstroom, gemiddeld ongeveer 10 procent, maar bij vervuilde grond is een derde 'niet conform'. Bij een klein deel van de overtredingen wordt strafrechtelijk onderzoek ingesteld; in de periode 2008-2011 gebeurde dat in vijftien gevallen. Bij de Milieukamer zijn sinds begin 2012 negentien zaken in het systeem te vinden waarin overtreding van de EVOA het hoofdbestanddeel vormt.

De meest recente cijfers die de ILT ter beschikking stelde geven aan dat de export van afvalstoffen is gedaald in de periode van 2011 tot 2013. Zo daalde de export naar China van 2422 kton naar 2310 kton in 2012 en tot 1812 kton in 2013 (bron: persoonlijke communicatie met ILT medewerker). Bij dergelijke cijfers moet wel bedacht worden dat ze weinig zeggen over de illegale export: het gaat hier om gemelde export van afvalstoffen²⁴. Over de in paragraaf 4.3 besproken uitgaande stromen zijn geen actuele cijfers voorhanden.

3.5 Regelgeving en handhaving²⁵

Voor een goed begrip van illegale export van afvalstoffen is inzicht in de geldende wet- en regelgeving van belang. In Nederland is (net als elders) een groot aantal milieuwetten ontstaan naar aanleiding van incidenten die zich in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw hebben voorgedaan. Deze wetten zijn grotendeels geïntegreerd in de Wet milieubeheer, die sinds 1993 van kracht is. Toen geconstateerd werd dat er veel afvalstoffen naar minder ontwikkelde landen werden vervoerd, waar ze niet of op een onverantwoorde manier werden verwerkt, is internationaal afgesproken om afvalstoffen zoveel mogelijk te

²⁴ In Neve (2013, hoofdstuk 4) worden cijfers gepresenteerd die niet goed kunnen worden geactualiseerd, doordat de CBS tijdreeksen ophouden in 2012.

²⁵ In Neve, 2013 is in bijlage 5 een uitvoerige bespreking van de wet- en regelgeving opgenomen, gemaakt door jurist G. van der Zon. Hier worden dan ook slechts enkele hoofdpunten besproken alsmede enkele nieuwe ontwikkelingen.

Casus: Expediteur in de fout

In de haven van Antwerpen werden in 2012 en 2013 containers aangetroffen met daarin onder andere afgedankte koel- en vriesapparatuur die niet meer gebruikt kan worden en dus aangemerkt wordt als afvalstof. Deze containers waren bestemd voor West-Afrikaanse landen, waar volgens de EVOA dit soort apparaten alleen naar toe geëxporteerd mogen worden als ze aantoonbaar naar behoren werken. Er bleken in een deel van deze apparaten ook (H)CFK-houdende koelmiddelen aanwezig te zijn, wat er toe leidt dat ze in het geheel niet geëxporteerd mogen worden voor hergebruik.

De uitvoergeleidedocumenten bleken opgemaakt te zijn door een Nederlands expediteursbedrijf, waarover al eerder signalen waren wat betreft betrokkenheid bij illegale praktijken. Dit bedrijf werkte nauw samen met het bedrijf waar een groot deel van de containers werd beladen. Hierdoor moet het expediteursbedrijf hebben geweten dat de EVOA werd overtreden.

De opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport is in kennis gesteld en is een strafrechtelijk onderzoek gestart. Dit onderzoek is er in de eerste plaats op gericht om de rol van de expediteur in het delict illegale overbrenging van afvalstoffen te bewijzen en het wederrechtelijk voordeel dat genoten is te ontnemen. Tevens is het doel om te bevestigen dat deze bedrijven als facilitator in kader van de EVOA wel degelijk een verantwoordelijke en verwijtbare rol vervullen bij het vervoer van afvalstoffen van Europa naar West Afrika. Het juridische fundament is gelegen in *de wetenschap op grond van ervaring* dat er in de containers regelmatig goederen worden vervoerd in strijd met EVOA-regelgeving en dat de betreffende bedrijven hier niet tegen optreden terwijl ze dit wel in hun macht hebben.

Daarnaast is er een meer algemene doelstelling om duidelijk te krijgen op welke manier facilitators zoals dit expediteursbedrijf aangesproken kunnen worden op een dergelijk delict. In welke mate zijn ze als niet-eigenaar van de afvalstoffen en niet-opdrachtgever verantwoordelijk voor de illegale overbrenging? Kunnen ze aangepakt worden als pleger, medepleger of als medeplichtige? Dit is deels braakliggend terrein dat nog juridisch ontgonnen moet worden.

Uit jurisprudentie komt naar voren dat een bedrijf direct betrokken moet zijn geweest bij de belading van containers om ook daadwerkelijk als (mede)verantwoordelijke voor de lading aangemerkt te kunnen worden. Een bedrijf moet het in haar macht hebben om de overtreding te voorkomen en door controles van de containers een mogelijke overtreding ongedaan te maken (ECLI:N:RVS:2005:AU3365). Op grond van de uitspraak van de Hoge Raad van 7 mei 2002, LJN: AD 8914,00751/01, richt sluikehandel dan wel het verbod om afvalstoffen illegaal over te brengen zich tot een "ieder". Het is wel van belang middels onderzoek vast te stellen welke rol verdachte(n) bij de illegale overbrenging heeft/hebben gespeeld. Verder bestaat er in de EVOA een zorgplicht (art. 49). Handelen in strijd met deze zorgplicht is net als de EVOA in het algemeen strafbaar gesteld in de WED.

In de opzet van dit onderzoek is gekozen om het structurele handelen en de opzet van de facilitators te achterhalen in plaats van te acteren op incidenten. Verschillende bedrijven regelen alles voor de klanten gezamenlijk en verdelen de werkzaamheden van het overbrengingstraject. Dit doen zij buiten de klant om. Voor de klant is dus niet duidelijk welke rol elk van die bedrijven precies speelt bij een transport. De bedrijven dragen gezamenlijk zorg voor de overbrenging naar Afrika en ze zijn dan ook sterk met elkaar verweven. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de bedrijven op de hoogte zijn van de recente regelgeving voor het overbrengen van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur naar West-Afrika. Folders met regels hierover liggen op de bedrijven en zijn door verschillende handhavers (politie Havens Amsterdam en ILT) besproken met de werknemers. Zeggen dat men het allemaal niet wist is dus geen optie.

Dit onderzoek heeft tot nu toe inzicht opgeleverd in de verschillende facetten van de overbrenging van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur naar West-Afrika. De rollen en taken van een facilitator zijn helder geworden, als ook de verwevenheid tussen de verschillende spelers. Vanuit het ministerie zijn verschillende Nederlandse bedrijven die fungeren als expediteur middels een brief benaderd en gewezen op de huidige regelgeving en de toetsing daarvan. De zaak dient nog bij de rechter.

recyclen in de buurt van waar ze ontstaan. Dit wordt aangeduid als het *nabijheidsbeginsel*. Het Verdrag van Bazel, waarin dit is vastgelegd, heeft geleid tot de EVOA, waarin concrete regels worden gesteld waaraan het overbrengen van afvalstoffen moet voldoen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen gevaarlijke stoffen en niet-gevaarlijke stoffen ('groene lijst'). Van belang is ook naar welk land de afvalstoffen worden overgebracht. Het maakt uit of een land al of niet lid is van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Naar landen die geen lid zijn van de OESO mogen geen gevaarlijke afvalstoffen worden overgebracht. Wel mogen er afvalstoffen voor nuttig gebruik naartoe worden gebracht, hoewel landen aan kunnen geven dat ze bepaalde stoffen niet wensen te ontvangen.

Een zwakke plek in het systeem van de EVOA is dat de verplichting om de eindverwerker op te nemen in de ladingdocumenten vaak wordt ontduikt door (tussen)bestemmingen op te nemen waar geen afvalverwerking plaatsvindt. Dit leidt niet tot het tegenhouden van zendingen bij uitvoer. Ook wordt de bestemming nogal eens gewijzigd tijdens de reis. Hierdoor wordt het systeem, waarvan zicht op de totale keten een belangrijk onderdeel is, ondermijnd (Algemene Rekenkamer, 2012).

De wet- en regelgeving komt tot uiting in algemene regels waaraan voldaan moet worden en in voorwaarden die gesteld worden in vergunningen, die nodig zijn voor de meeste activiteiten in relatie tot afvalverwerking.

De EVOA-regels ten aanzien van e-waste zijn strenger zijn geworden. Na vele jaren is het Waste Electric and Electronic Equipment (WEEE) directive van de EU in vrijwel alle EU lidstaten doorgevoerd. Ook in Nederland is begin 2014 de Regeling Afdankte Elektrische en Elektronische Apparatuur van kracht. In de EVOA is een wijziging doorgevoerd waardoor de exporteur moet aantonen dat apparaten werken en geen afval zijn. Voorheen dienden de toezichthouders te laten zien dat apparaten niet in orde zijn. Bij afvalstoffen van de 'groene lijst' moet ook aangetoond worden dat de bestemming een erkende verwerker is. De lidstaten moeten inspecties plannen en daadwerkelijk uitvoeren en hierover rapporteren aan de EC. Voor september 2017 moeten de lidstaten aan de commissie rapporteren hoe het staat met de implementatie.

Er wordt echter ook gewag gemaakt van ontwikkelingen in de regelgeving die toezicht en handhaving lastiger maken. Het Europese Hof heeft in de zaak Shell-Carens gesteld dat de houder van een partij verontreinigde olie, die ten onrechte naar deze buitenlandse houder was verscheept, niet als ontdoener beschouwd kan worden. Deze olie kan namelijk alsnog 'on spec' gebracht worden na het terugsturen naar Nederland. De EVOA zou dan niet van toepassing zijn. Dit kan nog gevolgen hebben voor andere zaken. Bijvoorbeeld in geval van elektrische apparaten kan gemakkelijk worden gesteld dat die in principe nog gerepareerd zouden kunnen worden en dus geen afvalstof zijn.

In hoofdstuk 2 is gesteld dat de nieuwe Omgevingswet er in de komende periode toe zal leiden dat er veel gaat veranderen bij toezicht en handhaving. Dit zal voor de EVOA waarschijnlijk in wat mindere mate het geval zijn, doordat het hier om Europese regelgeving gaat.

Voor de controle hierop zijn een scala aan (lokale) overheidsinstanties verantwoordelijk, alsmede de douane, de politie en de inspectiedienst van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de ILT. De handhaving is een combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen. Bij de strafrechtelijke handhaving speelt het Functioneel Parket de rol van bevoegd gezag. Zowel de inlichtingen- en opsporingsdienst van de ILT (ILT-IOD) als de politie (milieuteams van de regionale eenheden en de dienst Infrastructuur) voeren strafrechtelijke onderzoeken uit. Eerder is al genoemd dat er sinds 2012 negentien zaken bij de Milieukamer hebben gelopen.

Focus op expediteurs

Eerder werd gesteld dat expediteurs een cruciale partij zijn met een dubieuze rol in de illegale internationale afvalstromen. Ze bleken zich vaak te kunnen verschuilen achter hun opdrachtgevers, maar er werd al wel gepoogd om expediteurs die betrokken zijn bij afvalcriminaliteit aan te pakken (Neve, 2013). Inmiddels wordt bij de ILT vernomen dat er recentelijk meer naar de facilitators gekeken wordt en naar verhouding minder naar de individuele exporteurs. Expediteurs zijn de partijen die weten welke documenten er nodig zijn en hoe je die zo kan opmaken dat controle wordt vermeden. In de casus die in dit hoofdstuk is opgenomen gaat het ook om een expediteursbedrijf en deze spreekt voor zich. Sommige expediteurs zijn wekelijks betrokken bij grote aantallen containers met afvalstoffen. Schepen gaan vooral vanuit Antwerpen naar West-Afrika (zoals al bleek uit het onderzoek van Bisschop, 2012) en

de exporten vanuit Nederland, maar ook uit andere Europese landen waaronder Zwitserland, komen daar bij elkaar. Ook vanuit Rotterdam gaan grote aantallen containers met afvalstoffen de EU uit, vaak naar het Verre Oosten.

De expediteur zou in principe als poortwachter op kunnen treden en bepaalde klanten die herhaaldelijk illegale zendingen versturen niet meer accepteren (Neve, 2013). Inmiddels lopen er initiatieven om in overleg met de brancheorganisaties een dergelijke rol van de bedrijven te bevorderen. Hierbij hoort ook dat bij bedrijven op bezoek wordt gegaan waarbij materiaal wordt achtergelaten waaruit blijkt wat de regels zijn en dat de expediteur zich er van dient te vergewissen dat de zendingen waarbij hij betrokken is aan deze regels voldoen. Hiermee wordt voorkomen dat expediteurs zich er op kunnen beroepen dat de klant verantwoordelijk is voor de informatie die bijvoorbeeld op de vrachtdocumenten wordt vermeld. Er wordt echter ook op gewezen dat verschillende expediteursbedrijven al jaren actief zijn op deze markt en veelal meerdere klanten hebben die keer op keer illegale spullen exporteren en daar veel geld aan verdienen. Het is dus niet echt in hun belang om compliance te bevorderen. Via deze vorm van samenwerking hopen de toezichthouders de criminaliteit niettemin terug te dringen. Hoewel een enkele geïnterviewde er een hard hoofd in heeft, het blijven immers 'vrije jongens', wordt er ook op gewezen dat het zonder samenwerking met het bedrijfsleven zeker niet gaat lukken om de regelnaleving in de afvalbranche te verbeteren.

Behalve strafzaken zoals degene die als casus in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd wordt er ook bestuurlijk opgetreden tegen expediteurs die zich geen rekenschap geven van de legitimiteit van de door hen geregelde internationale transporten. Er zijn inmiddels enkele lasten onder dwangsom verstuurd door de ILT en respondenten tonen zich benieuwd naar het effect dat dit teweeg gaat brengen. In de nabije toekomst zal moeten blijken in hoeverre de focus op expediteurs de criminaliteit in de internationale afvalstromen kan terugdringen.

3.6 Gevolgen

De bestrijding van illegale export van afvalstoffen heeft al sinds jaar en dag prioriteit voor inspectiediensten en voor de opsporing, zowel in Nederland als in de EU, doordat deze vorm van criminaliteit ernstige gevolgen heeft voor de samenleving, vooral in de bestemmingslanden maar ook in de herkomstlanden zoals Nederland (Esman et al., 2008; Neve, 2013). Dit betreft gevolgen voor de leefomgeving en de volksgezondheid (met name in de bestemmingslanden) en gevolgen voor de markt, de integriteit van de sector en het overheidsbeleid in (o.a.) Nederland. Behalve deze vormen van ondermijning wordt ook het normbesef bij managers van bedrijven aangetast.

Met criminaliteit bij internationale afvalstromen is veel geld te verdienen, doordat enerzijds de hoge kosten voor verantwoorde verwerking in West-Europa vermeden worden, en er anderzijds veel vraag is naar grondstoffen in opkomende economieën. In de herkomstlanden lopen bonafide recyclingbedrijven het risico uit de markt te worden gedrukt door concurrenten, die slechts goedkoper zijn doordat ze zich niet aan de regels houden. Bedrijven kunnen dus gemakkelijk in de verleiding komen om hetzelfde te doen als de concurrent die in de illegaliteit opereert, en eveneens de regels met voeten te treden. Het vertrouwen in de overheid kan averij oplopen als het publiek de indruk krijgt dat sommige bedrijven weg kunnen komen met illegale praktijken. Ook de integriteit van de opsporing is in het geding als daders weggelaten met een lage boete. Recycling in ontwikkelingslanden is zeer inefficiënt en zowel waardevolle grondstoffen als schadelijke reststoffen komen in het milieu terecht, waarbij de gezondheid van zowel direct betrokkenen als de ruimere omgeving in het geding is. De nadelige gevolgen van de illegale export van afvalstoffen doen zich dan ook voor een belangrijk deel voor in landen, veelal buiten Europa, die de bestemming zijn van deze stroom.

3.7 Verwachtingen voor de toekomst

Enkel zaken die in de interviews naar voren zijn gekomen kunnen mogelijk gevolgen hebben voor de illegale export van afvalstoffen of voor het toezicht en de handhaving.

Circulaire economie

De nieuwe wind die er in het milieubeleid waait in verband met de 'circulaire economie' leidt tot bezorgdheid bij geïnterviewde toezichthouders. Veel materialen die tot nu toe als afvalstof werden aangeduid zullen dit wellicht binnenkort niet meer zijn. De afvalstoffenwetgeving is dan niet van kracht, en wie gaat er dan toezien op de verantwoorde toepassing van deze stoffen? Dit wordt mede ingegeven door de eerder genoemde uitspraak van het Europese hof, waarbij gesteld werd dat vervuilde olie alsnog op specificatie gebracht kon worden en dus niet als een afvalstof beschouwd moet worden. De vraag die dus de komende tijd beantwoord zal moeten worden is: wat wordt nog wel en niet beschouwd als afvalstof en hoe wordt er omgegaan met stoffen die niet langer als zodanig worden gezien?

Voor de afvalstromen zoals besproken in paragraaf 4.3 zou uiteraard elk afzonderlijk een analyse gemaakt moeten worden, hetgeen buiten de scope van deze rapportage valt. Niettemin werden enkele specifieke zaken in de interviews genoemd die te maken hebben met de verwachtingen voor de nabije toekomst.

Omgevingswet

De komende Omgevingswet zal als zodanig waarschijnlijk niet zo veel invloed hebben op de EVOA en de daarop gebaseerde Nederlandse wetgeving (artikel 10 Wet Milieubeheer (Wm)). Het mogelijk door algemene regelgeving vervangen van de vergunningsplicht, wat een rode draad is in de Omgevingswet zou wellicht enige impact kunnen hebben. Hierbij kan opgemerkt worden dat een deel van de in de illegale afvalstromen actieve bedrijven toch al zonder vergunning werkten, zoals sommige handelaren in afgedankte huishoudelijke apparaten.

Certificering en samenwerking met het bedrijfsleven

Zoals bij andere aspecten van milieubeheer is de overheid ook bij de internationale afvalstromen gericht op accreditatie en certificering. De Authorised Economic Operators, een certificering door de douane voor expediteursbedrijven, bleek toch niet te garanderen dat bedrijven zich aan de regels houden (Neve, 2013). Niettemin realiseren velen zich dat het bevorderen van *compliance* niet mogelijk is zonder samenwerking met het bedrijfsleven. Anderzijds valt te beluisteren dat de handhavers bij zelfregulering zo veel mogelijk buiten de deur worden gehouden.

Recentelijk is er een verplichte certificering ingevoerd voor verwerkers van e-waste, de zogenaamde Weelabex certificering (*wee lable of excellence*). Volgens Weelabex dienen alle verwerkers bepaalde normen in acht te nemen bij het verwerken van e-waste. De ILT controleert daar op en daarnaast zijn er audits die door externe bureau's worden uitgevoerd. Een private instantie die in Praag zit en die door de producenten en verwerkers samen opgezet is, geeft de certificaten uit. De verantwoordelijkheid is door overheden bij de producenten neergelegd. Een ILT-medewerker wijst er echter op dat hiermee niet het probleem wordt opgelost dat de lekkage voor een belangrijk deel vooraan in de keten plaatsvindt. Dat wordt niet tegengegaan met de certificering verderop in de keten, er zouden daarvoor specifieke maatregelen getroffen moeten worden. Wellicht worden er in de toekomst nog maatregelen ontwikkeld om te voorkomen dat mensen hun afval aan de straat zetten waar het gemakkelijk door kwaadwillenden kan worden meegenomen.

Eveneens in relatie tot e-waste wordt gepleit voor 'preventie' maar dan helemaal achteraan in de keten. Ook met verantwoorde en efficiënte verwerkingscapaciteit zouden bijvoorbeeld West-Afrikaanse landen aantrekkelijk kunnen blijven om afvalstoffen heen te brengen (Rufener, 2012). Volgens ILT-medewerkers is er tot nu toe echter niet erg veel terecht gekomen van deze faciliteiten.

Marktfactoren

Internationale afvalstromen zijn uiteraard sterk gebonden aan de ontwikkelingen en de conjunctuur van de geglobaliseerde internationale economie. Door de enorme economische groei zijn er de laatste decennia grote stromen van recyclebare afvalstoffen naar China ontstaan, geholpen door de beschikbaarheid van lege containers die na aanvoer van consumptiegoederen in Europa weer terug kunnen. Het is uiteraard moeilijk te zeggen hoe de stromen naar China, die recentelijk wat afgenomen zijn door de economische neergang zich de komende tijd gaan ontwikkelen. Onlangs deed het verhaal de

ronde dat kunststofafval bijna niet meer rendabel gerecycled kan worden, ook door de lage olieprijs²⁶. Dit moet volgens ILT-medewerkers met een korreltje zout worden genomen: de verhalen kwamen van marktpartijen.

Momenteel is volgens een ILT-medewerker het probleem dat de olieprijs zo laag is dat fluxolie niet wordt geblend, maar opgeslagen in afwachting van betere prijzen. Als toezichthouders gaan eisen dat de depots leeg moeten zal er een druk ontstaan om hier op minder nette manieren vanaf te komen. Het alternatief is immers verwerking als afvalstof, hetgeen uiteraard geld gaat kosten.

Een nieuw en enigszins gerelateerd fenomeen is dat van het afvalhout. Daarvan wordt recentelijk veel opgeslagen, wat volgens een geïnterviewde inspecteur te maken heeft met de lage olieprijs. De prijs voor *refuse derived fuel* (rdf, brandstof uit restafval) is momenteel lager dan die voor afvalhout en dan wordt daarvoor eerder gekozen als brandstof. Men blijft met het hout zitten en de vraag rijst wat er gaat gebeuren als de opslagcapaciteit vol raakt. Zweedse energiecentrales hebben altijd op hout gedraaid maar nu is het ook voor hen goedkoper om rdf te verstoken. Het afvalhout begint intussen een probleem te worden, volgens ILT-medewerkers. De laatst genoemde voorbeelden duiden er op dat het zaak is voor de toezichthouders om de markten voor de diverse afvalstoffen goed in de gaten te houden.

3.8 Conclusie

In het voorgaande zijn de ontwikkelingen met betrekking tot de illegale export van afvalstoffen in de jaren sinds 2012 beschreven. Hoewel een nadere studie van alle hier genoemde en andere afvalstromen waarschijnlijk meer aan de oppervlakte zou brengen, menen we de belangrijkste punten wel in beeld te hebben gekregen. Al met al is er niet zo veel veranderd in de afvalstromen naar Afrika en China, die hier kort zijn samengevat en enkele jaren geleden uitvoerig werden beschreven (Neve, 2013), zij het dat de economische crisis heeft gezorgd voor enige krimp in de afvalstromen die voor recycling naar China gaan. Of dit ook heeft geleid tot overeenkomstige vermindering van de illegale praktijken binnen die stromen is uiteraard niet met zekerheid te zeggen, maar het ligt voor de hand dit wel te verwachten. Ook in de beschreven gevolgen van illegale export van afvalstromen lijkt niet veel verandering waar te nemen: hier wordt de markt verstoord en het normbesef en het vertrouwen in de overheid ondermijnd. De meest ernstige gevolgen doen zich voor in landen die veelal buiten de Europese buitengrenzen liggen. Daar wordt het milieu en de volksgezondheid ondermijnd, en om dat te voorkomen is het Verdrag van Basel ooit afgesloten.

Het is niet eenvoudig om de toekomst van deze branche te voorspellen. Ze is sterk afhankelijk van economische conjunctuur. Daarnaast is de handhaving van groot belang. Over de moeizame handhaving is al is eerder geschreven: het is onmogelijk om alle handelingen in de afvalbranche onder toezicht te houden (Neve, 2013). Hierboven zijn enkele factoren aangewezen waarvan gevreesd wordt dat die de handhaving verder zullen bemoeilijken. Dit betreft de nadruk op zelfregulering middels certificering, maar vooral de ingezette ontwikkeling naar de 'circulaire economie', waardoor de definitie van wat als afvalstof moeten worden beschouwd, en wat als grondstof of bijproduct, verder wordt vertroebeld. De Omgevingswet heeft niet zozeer invloed op de handhaving van de EVOA, maar zou er wel toe kunnen leiden dat de vergunningsplicht van inrichtingen deels verdwijnt, waardoor het toezicht verder wordt bemoeilijkt. Niettemin wordt zowel op nationaal als op internationaal niveau door overheden (en NGO's) geprobeerd deze vorm criminaliteit terug te dringen en over een aantal jaren zal blijken in hoeverre dit gelukt is, dan wel dat deze pogingen teniet zijn gedaan door andere ontwikkelingen.

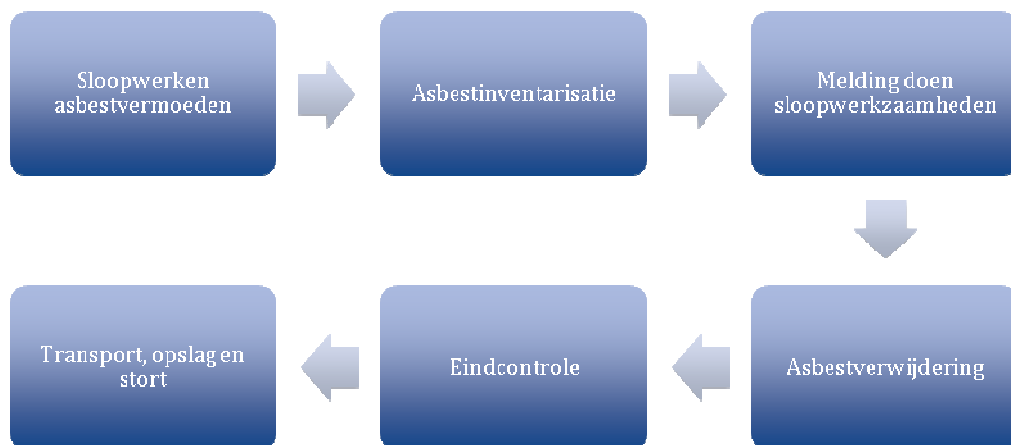
²⁶ Zie bijvoorbeeld: <http://nos.nl/artikel/2091081-recyclen-nu-minder-aantrekkelijk-vrees-voor-bergen-plastic.html>.

4. As-best as we can?

Asbest is een verzamelnaam van in totaal zes mineralen die een vezelstructuur hebben en wordt daarmee gezien als een gesteente (Infomil, 2016a). Tot aan 1994 zijn enkele decennia lang asbesthoudende materialen gebruikt bij onder andere de bouw van schuren, woningen en (overheids)gebouwen. Daarnaast is asbest toegepast bij de bouw van treinen, schepen en gas- en waterleidingbuizen. In deze periode werd asbest gezien als een goed bouwmaterieel vanwege het sterke, slijtvaste en hittebestendig karakter (Bureau Bartels, 2009; Misier, 2010). Echter het besef kwam steeds meer dat asbest nadelige gevolgen heeft voor milieu en mens. Zo kan asbest bij de mens leiden tot verschillende vormen van kanker, zelfs na geringe aanraking met asbest (Gezondheidsraad, 2010). Na 1993 is door de Nederlandse overheid het gebruik van asbest verboden en is de sector geprivatiseerd. In de huidige asbestketen mogen ook alleen gecertificeerde bedrijven zich bezig houden met de sloop, verwijdering en inventarisatie van asbest. Ook bij de andere actoren in de keten zijn strenge regels van toepassing (ISZW, 2012). De asbestbranche kent daarmee verschillende wetten en regels die nageleefd moeten worden. In de praktijk is zichtbaar dat binnen de hele branche regelovertredend gedrag plaatsvindt, zoals het niet juist verwijderen van asbest of het illegaal storten van asbest.

4.1 De keten van asbest

De keten van asbest bestaat uit een zestal stappen waar verschillende instanties en bedrijven bij betrokken zijn. In figuur 4.1 is de asbestketen schematisch weergegeven. Ten opzichte van het nationaal dreigingsbeeld van 2012 is één stap gewijzigd, stap drie. In 2012 waren bedrijven verplicht een vergunning aan te vragen voor asbestgerelateerde sloopwerkzaamheden. Inmiddels is dit, sinds 1 april 2012, gewijzigd in een meldingsplicht, waarbij een bedrijf vier weken voordat gestart wordt met de werkzaamheden melding gemaakt moet hebben bij de gemeente.



Figuur 4.1. De asbestketen.

De asbestketen begint bij sloopwerken met een asbestvermoeden. In het asbestverwijderingsbesluit wordt hier nader op in gegaan en specificeert dit tot objecten en bouwwerken die voor 1994 zijn gebouwd. Ook worden een aantal uitzonderingen opgenomen zoals zeeschepen, wegen²⁷ en waterleidingbuizen. Voor de objecten en bouwwerken die vallen onder het asbestverwijderingsbesluit moet het sloopbedrijf een inventarisatierapport aanvragen bij een gecertificeerd inventarisatiebedrijf. Uit het rapport komt naar voren op welke plekken in het object of bouwwerk asbesthoudende materialen zitten en deelt dit in een risicoklasse (1, 2 of 3). De klasse-indeling vindt plaats op basis van het soort asbest dat is gevonden en de manier waarop het asbest verwijderd moet worden. Aan de hand van deze risicoklasse moet het sloopbedrijf maatregelen nemen met betrekking tot de asbestverwijdering (Infomil, 2016b). Zo betreft

²⁷ Zoals bedoeld in het Besluit asbestwegen milieubeheer.

klasse één asbestsanering met een laag risico en moet men bij de verwijdering een beschermend masker dragen. Daarnaast moet het werk gemeld worden aan de Arbeidsinspectie, gemeente en gecertificeerde instelling. Bij klasse 2 (normaal risico) en 3 (hoog risico) mag het asbest alleen verwijderd worden door gecertificeerde asbestbedrijven en moet het bouwwerk of object na de sanering vrijgegeven worden door een geaccrediteerd laboratorium. Ook bij deze klassen moet het werk gemeld bij dezelfde instanties als klasse 1. Het verschil tussen klasse 2 en 3 is voornamelijk het soort asbest en bij klasse 3 moet bij vrijgave ook omliggende ruimten worden beoordeeld. Als een sloopbedrijf de asbestinventarisatie heeft ontvangen, kan het melding doen van de werkzaamheden bij het bevoegd gezag. Hiervoor kan een digitaal formulier ingevuld worden. Tijdens de sloopwerkzaamheden, moet het sloopbedrijf het verwijderde asbest verpakken in een niet-luchtdoorlatend verpakkingsmateriaal en opslaan in een afgesloten opslagplaats. Nadat al het asbest is verwijderd, dient een geaccrediteerd laboratorium een eindcontrole te doen. Hierbij vindt een visuele inspectie en een analyse van vezelconcentratie in de lucht plaats. Het uiteindelijke vrijgekomen asbest moet vervoerd worden naar een erkende stortplaats door een transporteur die op de Vihb-lijst²⁸ staat (Inspectie SZW, 2012; Overheid.nl, 2016a).

De stappen in de asbestketen zijn ten opzichte van 2012 dus licht gewijzigd. Een ander verschil is de digitalisering van de keten door middel van het Landelijk Asbestvolgsysteem. Deze webapplicatie, in beheer van Rijkswaterstaat, ondersteunt de asbestketen en geeft regie aan de opdrachtgever doordat zij online inzicht hebben van de asbestketen tot en met de stort van asbest. Het doel van de webapplicatie is om het asbestverwijderingsproces transparanter te maken en om naleving en toezicht op de asbestketen te verbeteren. Vanaf 1 januari 2017 geldt een verplichtstelling op het gebruik van het Landelijk Asbestvolgsysteem (Rijksoverheid, 2013; Lavsinfo.nl, 2016).

4.2 Relevante wet- en regelgeving

Binnen Nederland en Europa zijn er verschillende wet- en regelgeving die betrekking hebben op asbest. Europese richtlijnen en verordeningen gaan onder andere in op de bescherming van werknemers²⁹ en het voorkomen en verminderen van verontreiniging van het milieu door asbest³⁰. Deze Europese richtlijnen en verordeningen zijn geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving (Lap2, 2014). De belangrijkste zijn hieronder opgesomd.

Asbestverwijderingsbesluit

Het asbestverwijderingsbesluit dateert uit 2005 en het omvat regels over het inventariseren, verwijderen en opruimen van asbest uit objecten en bouwwerken. Ook geeft het uitzonderingen weer waar het besluit niet bij van toepassingen is, zoals bouwwerken of objecten die na 1994 zijn gebouwd (Overheid.nl, 2016a).

Bouwbesluit 2012

Het bouwbesluit 2012 bevat voorschriften over het bouwen en slopen van bouwwerken. Sinds dit besluit is de vergunningsplicht bij sloopwerkzaamheden vervallen en omgezet in een meldingsplicht. Het doen van een sloopmelding is verplicht als er asbest wordt verwijderd, gesloopt of gedemonteerd. Een sloopbedrijf moet hier maximaal vier weken voor de sloopwerkzaamheden melding van doen bij de gemeente waarin het bouwwerk ligt. Voor particulieren geldt dat er maximaal vijf dagen voor de werkzaamheden een melding moet worden gedaan. De melding dient digitaal te worden ingediend via het omgevingsloket (Agentschap NL, 2012).

Productenbesluit asbest

In het productenbesluit asbest, uit 2005, is opgenomen dat het verboden is om asbest of asbesthoudende producten te vervaardigen, in Nederland te importeren, voorhanden te hebben, aan een ander ter beschikking te stellen, toe te passen of te verwerken (artikel 4) (Overheid.nl, 2016b).

²⁸ Vihb-lijst, lijst van bedrijven die in Nederland bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke stoffen vervoeren, inzamelen, verhandelen en bemiddelen.

²⁹ Richtlijn (EEG) 83/447.

³⁰ Richtlijn (EEG) 87/217.

Arbeidsomstandighedenbesluit

In de inleiding is reeds naar voren gekomen hoe gevaarlijk het werken met asbest kan zijn en welke gevolgen dit met zich mee kan brengen. Om die reden is er in het Arbeidsomstandighedenbesluit een aparte afdeling aangemaakt die aanvullende voorschriften biedt bij het werken met asbest. In deze afdeling wordt per risicoklasse (1, 2, 3) aangegeven aan welke aanvullende eisen moet worden voldaan. Belangrijke eisen zijn bijvoorbeeld het werken met beschermende kleding, het maken van een werkplan en het bijhouden van een register met werknemers die in aanraking zijn gekomen met asbest. Tevens worden er eisen gesteld aan de medewerkers die met asbest werken, deze moeten namelijk in bezit zijn van een certificaat (Overheid.nl, 2016c).

Wetboek van Strafrecht

Het Wetboek van Strafrecht (Sr) biedt diverse handvaten voor de vervolging van criminaliteit gerelateerd aan asbest. Relevante artikelen zijn 173 a en b Sr, waarbij het gaat om het opzettelijk en wederrechtelijk (173a Sr) of wiens schuld het te wijten valt dat (173b Sr) een stof op of in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater brengen. Uit interviews met de Nationale Politie en Functioneel is naar voren gekomen is dat deze artikelen vaak lastig te bewijzen zijn omdat de asbest vaak weer weg is ten tijde van onderzoek. Een andere optie is valsheid in geschrifte, artikel 225 Sr. Hierbij kan gedacht worden aan valsheid bij certificaten of inventarisatierapporten.

4.3 Relevante instanties

In figuur 4.1 is asbestketen schematisch weergegeven. Binnen deze keten en bij het toezicht en handhaving van de wet- en regelgeving zijn diverse instanties betrokken.

Certificerende en keurende instellingen

In de inleiding is aangegeven dat de overheid de asbestbranche heeft geprivatiseerd, een belangrijk rol hierbij is weggelegd voor de certificerende en keurende instelling (cki). Want voor zowel de inventarisatie als sanering is een certificering vereist op zowel proces- als persoonsniveau. De Raad van Accreditatie beoordeelt of de cki's aan de kwaliteitseisen voldoen en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) houdt toezicht op de afgegeven certificaten van de instellingen. Momenteel zijn er in Nederland zes cki's (ISZW, 2014a; Rijkswaterstaat, 2016a).

Inspectie SZW

De ISZW houdt binnen de asbestbranche toezicht op de Arboregelgeving. Daarbij streeft de inspectie naar een betere naleving van regels door gecertificeerde asbestbedrijven, naar minder malafide asbestsaneringen en naar een grotere bewustwording bij werknemers die werken met asbest. In het meerjarenplan 2015-2018 geeft de ISZW aan dat haar aanpak zich richt op strafrechtelijke onderzoeken, handavingscommunicatie en operationele samenwerking (ISZW, 2015a).

Inspectie Leefomgeving en Transport

De ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport) houdt toezicht op de omgang met asbest en asbesthoudende producten die binnen het Productenbesluit asbest vallen. Daarnaast richt de ILT zich op de verwijdering van asbest uit objecten, bijvoorbeeld uit treinen, schepen en op asbestwegen. Om hierop toe te zien, voert de ILT themagerichte inspecties uit bij bedrijven die te maken hebben met asbest en bij werkzaamheden met asbest gerelateerd aan objecten. In 2016 richt de ILT zich specifiek op bedrijven in de voedingsindustrie met installaties die zijn gebouwd voor 1994. Als laatste is de ILT verantwoordelijk voor de grensoverschrijdende stromen van asbesthoudend afval die onder de EVOA wetgeving vallen (ILT, 2016a).

Gemeente en Omgevingsdiensten

De gemeente heeft de regie bij het asbestverwijderingsproces en houdt hierbij toezicht op bepalingen die voortvloeien uit het Bouwbesluit en de Wet milieubeheer. Zo beoordeelt een gemeente een sloopmelding, controleert zij of de sloopmeldingen op tijd zijn aangemeld en of werk volgens een werkplan en door een

gecertificeerd bedrijf wordt uitgevoerd. Sommige gemeenten kiezen ervoor om bepaalde gemeentelijke asbesttaken over te dragen naar Omgevingsdiensten (Rijkswaterstaat, 2016a). Daarnaast hebben Omgevingsdiensten ook zelfstandige toezichtstaken op het gebied van asbest krachtens het basistakenpakket. Dit pakket stelt dat de 28 Omgevingsdiensten in Nederland verantwoordelijke zijn voor het toezicht op bedrijfsmatige asbestsaneringen (Omgevingsdienst.nl, 2016).

Omvang

In de periode van 1969 tot 2028 zullen rond de 330.000 mensen blootgesteld worden aan asbest. Hiervan zullen er in totaal 64.500 aan asbestgerelateerde sterfgevallen plaatsvinden, wat gelijk staat aan ongeveer twintig procent van de blootgestelde personen (ISZW, 2015b). Een groot deel van de blootgestelde personen is werkzaam in de asbestketen. In tabel 4.1 is een overzicht gemaakt van het aantal uitgereikte certificaten in de asbestketen.

Tabel 4.1: Kerncijfers asbestbranche

Certificaten	Aantal
Certificerende en keurende instellingen	6
Asbestinventarisatiebedrijven	164
Asbestverwijderingsbedrijven	344
Laboratoria	12
Deskundig asbestverwijderaar (DAV)	5009
Deskundig toezichthouder asbestverwijdering (DTA)	2591

Naast de cijfers over het aantal certificaten zijn er ook enkele cijfers over inspecties en signalen over asbestovertredingen. Cijfers uit 2014 van de ISZW laten zien dat zij 240 inspecties heeft uitgevoerd naar aanleiding van 64.000 saneringsmeldingen. Uit deze 240 inspecties blijkt dat 46% (111 inspecties) van de saneringslocaties niet in orde te was. Ten opzichte van 2012, 70%, en 2013, 61%, is daarmee een daling waar te nemen. De vier meest voorkomende type overtredingen in 2014 zijn: het niet nemen van doeltreffende en noodzakelijke maatregelen bij verwachte overschrijding grenswaarde (53); het niet hebben van een correct werkplan (37); overtredingen anders dan asbest (35); geen doelmatige wasgelegenheden en doucheruimten (21) (ISZW, 2015b).

Ook bij de Nationale Politie zijn enkele cijfers bekend over asbest gerelateerde signalen die binnen zijn gekomen bij het LMO³¹. In 2012 waren dit er 29, in 2013 eveneens 29 signalen, in 2014 in totaal 33 signalen en 20 signalen in 2015. Voor dit jaar (2016) staat de teller tot en met 15 juli op 18 signalen. De signalen hebben betrekking op allerlei vormen van asbestovertredingen, zoals valsheid in geschrifte bij asbest, asbestdumpingen en malafide asbestsaneringen.

4.4 Nieuwe ontwikkelingen

De afgelopen jaren hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan welke in deze paragraaf besproken.

Van vergunningsplicht naar meldingsplicht

Bij het bespreken van de asbestketen in figuur 4.1, is reeds naar voren gekomen dat bedrijven die een gebouw slopen waarin asbest is aangetroffen geen vergunning meer hoeven aan te vragen maar enkel een melding hoeven te doen bij de gemeente. In de interviews is niet naar voren gekomen dat dit zou leiden tot nieuwe vormen van regelovertrekend gedrag. Wel is het effect dat gemeenten minder opbrengsten krijgen vanwege de afschaf van vergunningen. Dit kan er volgens respondenten toe leiden dat het voor gemeenten minder aantrekkelijk wordt om zich bezig te houden met het asbestbeleid en dat ze minder geld hebben te besteden voor toezicht en handhaving. Vanuit criminologische theorieën heeft

³¹ Het LMO is een overleg tussen politie en bijzondere opsporingsdiensten NVWA-IOD en ILT-IOD, waarin informatie over milieucriminaliteit landelijk gecoördineerd wordt en geadviseerd wordt over het opstellen van weegdocumenten ten behoeve van de Milieukamer.

de mate van toezicht en handhaving invloed op criminaliteit, veelal ook omdat dit in relatie staat met de pakkans.

Verschuiving toezichtstaken

In de nieuwe wetgeving, de Wet Revitalisering Generiek Toezicht is geregeld dat het tweedelijns toezicht, de toezicht op gemeenten en omgevingsdiensten, niet meer bij de ILT ligt maar bij de Provincies (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012).

Handhavingscommunicatie

In het meerjarenplan van de ISZW komt het woord handhavingscommunicatie naar voren als aanpak voor regelovertrekend gedrag in de asbestbranche. In het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn hiervoor twee opties opgenomen: het openbaar maken van inspectierapporten en het openbaar maken van bedrijven die zware of ernstige asbestovertredingen hebben begaan en daarvoor een boete hebben gekregen. De laatste optie kan gezien worden als een vorm van *namings and shaming* en wordt door de ISZW gebruikt middels een website waar bedrijven in een register staan die een boete hebben ontvangen (Asbestovertredingen, 2016; ISZW, 2016a). Deze vorm van handhavingscommunicatie begint zijn intrede steeds meer te vinden in de milieusector. Want ook bijvoorbeeld samenvattingen van inspectierapporten van Brzo bedrijven worden op internet gepubliceerd. Daarnaast biedt de Wet op de Economische Delicten aanknopingspunten in de vorm van het openbaar maken van de rechterlijke uitspraak (Neve, Van Zanden & Van der Zon, 2015). Interviews met het Functioneel Parket laten ook zien dat handhavingscommunicatie aandacht krijgt bij de bespreking van afdoeningsmogelijkheden. In recent onderzoek komt ook naar voren dat de media en communicatie een rol kan spelen bij het afdwingen van meer compliance bij grote bedrijven die milieuwet- en regelgeving overtreden (Van Wingerde, 2015).

Bestuurlijke focus

De interviews laten zien dat binnen de asbestbranche de nadruk de afgelopen jaren meer is komen te liggen op bestuurlijk handhaven in plaats van een strafrechtelijke afdoening. De ISZW schrijft hier in diverse rapporten over, zowel over deze focus als over het feit dat de hoogte van bestuurlijke boetes zijn gestegen (ISZW, 2012, 2015a). Ook het Functioneel Parket erkent deze trend en resumeert dat het neveneffect van de bestuurlijke focus is dat er steeds minder strafrechtelijke asbestzaken zijn. Echter dit past wel bij de afspraken die zijn gemaakt in het Landelijk Handhavingstrategie. Hierbij staat centraal dat er één landelijke strategie is waarbinnen elke handhavingsdienst zijn mogelijkheden volledig benut op basis van het gedrag van de overtreder en de gevolgen die dit teweeg brengt. (Openbaar Ministerie & Interprovinciaal Overleg, 2014).

Digitale platformen

Een laatste ontwikkeling is de digitalisering van de informatievoorziening in de asbestbranche. Bij de beschrijving van de asbestketen is al naar voren gekomen dat de sloopmelding tegenwoordig digitaal moet worden ingevuld via het omgevingsloket. In verschillende interviews is hierover aangegeven dat het systeem nog niet naar behoren functioneert vooral omdat het niet goed aansluit op andere systemen. Een tweede digitalisering die voorbij kwam, is het Landelijk Asbestvolgsysteem. Het effect hiervan op regelnaleving kan bepaald worden na de verplichte invoering in januari 2017. Een derde digitaal platform is benoemd in een interview met de ISZW en is een app waarmee (gemeentelijke) toezichthouders kunnen controleren of saneringen zijn gemeld. Daarnaast biedt het burgers ook de mogelijkheid om te kijken waar asbestwerkzaamheden bezig zijn en kunnen zij werkzaamheden melden die zij niet in de app terug te zien zijn (ISZW, 2016a). Hiermee wordt burgerparticipatie gestimuleerd en deze vorm van "toezicht" wordt gezien als een zeer belangrijke ontwikkeling binnen de opsporing van criminaliteit (TNO, 2016).

4.5 Gelegenheden voor criminaliteit en modi operandi

In deze paragraaf worden belangrijke gelegenheden voor criminaliteit in de asbestbranche benoemd. Deze opsomming is niet limitatief want in de gehele asbestbranche komt regelovertrekend gedrag voor. In

het nationaal dreigingsbeeld van 2012 is een uitgebreid overzicht van overtredingen benoemd welke nog steeds actueel zijn (Neve et al, 2012).

Malafide asbestverwijderaars

Binnen de asbestbranche zijn malafide asbestverwijderaars actief, dit zijn bedrijven of personen die werkzaamheden verrichten om asbest te verwijderen zonder te voldoen aan de wettelijk meldingsplicht en zonder gecertificeerd te zijn (ISZW, 2014a: 13). Een andere term voor deze malafide asbestverwijderaars zijn *free riders*. Uit de interviews komt naar voren dat binnen diverse toezicht- en handhavinginstanties deze *free riders* als belangrijke aandachtsgebied benoemd worden. Redenen hiervoor zijn dat deze groep opzettelijk de wet- en regelgeving niet naleeft voor financieel gewin, wat gezondheidsrisico's oplevert voor zowel de verwijderaars als omwonenden. In verschillende signalen, in de periode van 2012-2016 van de politie en bijzondere opsporingsdiensten, komen malafide asbestverwijderaars naar voren. Zo zijn er signalen over illegale asbestsloopwerkzaamheden door *free riders*. Daarnaast zijn er signalen aangedragen waaruit blijkt dat malafide asbestverwijderaars zich aanbieden via sites zoals Marktplaats.nl. De ISZW heeft zich in haar meerjarenplan asbest 2012-2015 specifiek op deze groep overtreeders gericht (ISZW, 2012). Om dit te bewerkstelligen heeft de ISZW de samenwerking gezocht met ketenpartners en meer inspecties uitgevoerd bij deze doelgroep. Zo was in 2012 12 procent van de inspecties gericht op malafide verwijderaars, in 2014 bedroeg dit 45 procent. Daarnaast zijn de boetes bij overtredingen verhoogd. Door de verhoogde pakkans en verhoogde strafmaat constateert de Inspectie dat er minder malafide asbestverwijderaars actief zijn. In 2016 gaat de ISZW zich verder richten op deze doelgroep en zet 50 procent van haar beschikbare inspectiecapaciteit voor asbest hier op in (ISZW, 2015a). Ook uit interviews met de Nationale Politie, ILT en Functioneel Parket komt naar voren dat zij minder signalen ontvangen over *free riders* maar dat er een gerichte aanpak op deze groep moet blijven bestaan.

Meerdere bedrijven in de keten

Uit de interviews blijkt dat er de afgelopen jaren een belangrijke ontwikkeling zichtbaar is in de asbestbranche waarbij personen of bedrijven meerdere schakels in de asbestketen in handen hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan grote aannemers- en sloopbedrijven. Anderzijds zijn er asbestinventarisatiebureaus en laboratoria betrokken die zowel een rol hebben in het hele proces tussen inventarisering tot vrijgave. De risico's die hieraan verbonden zijn, is dat het toezicht op deze bedrijven en werkzaamheden bemoeilijkt wordt. Daarnaast kan er calculerend gedrag ontstaan van deze conglomeraten wat kan resulteren in oneerlijke concurrentie.

Een andere vorm van meerdere schakels in de keten zijn de 'ontwijkconstructies' die geconstateerd worden. Door de inspectiedruk en de aanscherping van het handhaving- en sanctiebeleid werken, zetten sommige bedrijven in op deze ontwijkconstructie. Hierbij worden nieuwe rechtspersonen opgericht en wordt hierbij met dubbele certificaten gewerkt. Als het certificaat van een bedrijf ingetrokken dreigt te worden, kan er verder gewerkt worden vanuit een ander bedrijf (ISZW, 2015b).

Uit signalen uit de periode 2012-2016 komt naar voren dat bedrijven elkaars certificaten voor asbestsaneringen gebruiken als het certificaat van een van de bedrijven is ingetrokken. De saneringen worden dan uitgevoerd onder de naam van een ander, wel gecertificeerd asbestsaneringsbedrijf.

Classificering

In de beschrijving van de keten is naar voren gekomen dat bij een asbestinventarisatie asbest verwijderd moet worden aan de hand van maatregelen die horen bij klasse 1, 2 of 3. Hoe hoger de klasse, hoe meer maatregelen getroffen moeten worden en ook hoe duurder het is om het asbest te verwijderen. Hierin verschijnt dan ook een verdienmodel om de classificering van asbest zo laag mogelijk te houden. De geïnterviewden geven dat er verschillende casussen bekend zijn waarbij gespeeld is met deze risicoklassen. Een voorbeeld kan zijn dat er eigenlijk sprake is van een risicoklasse 3 maar dat het werk weggeschreven wordt op klasse 2 zodat er kosten bespaard kunnen worden. Een respondent bracht ook een andere casus in waarbij een bedrijf bij een aanbesteding een lagere prijs kon geven vanwege een lagere classificering. Nadat de aanbesteding was en de werkzaamheden begonnen, werd de classificering verhoogd en moest de opdrachtgever extra betalen.

Illegale stort

Asbest die naar een erkende stortplaats te worden vervoerd door een transporteur die op de Vihb-lijst staat (Overheid.nl, 2016a). Het storten van asbest op de juiste manier kost dus geld en moeite. Uit diverse signalen tussen 2012 en 2016 komt naar voren dat asbest illegaal wordt gestort. De signalen laten zien dat er op verschillende (bedrijfs)terreinen asbest in de grond wordt aangetroffen. Hierbij gaat het om (bedrijfs)terreinen waarvan de asbest afkomstig is, en ook om terreinen van asbestverwijderaars.

Asbest en Oost Europeanen

In de interviews en in een scriptie worden Oost Europeanen gelinkt aan de asbestbranche in Nederland (Peperkoorn, 2012). In de scriptie wordt gezocht naar verbanden tussen uitbuiting en mensenhandel in de Nederlandse asbestbranche, terwijl het in de interviews om Oost Europese werknemers gaat die legaal in Nederland werken. Aan de hand van casussen, de interviews en de scriptie ontstaat het beeld dat er diverse Oost Europeanen werkzaam zijn in de Nederlandse asbestbranche en betrokken zijn bij het verwijderen van asbest uit gebouwen maar ook bij objecten zoals zeeschepen. In sommige gevallen voldoen de omstandigheden waarin zij werken niet aan de wet- en regelgeving en/of zijn zij niet gewezen op de risico's die asbest met zich meebrengt. Er zijn een aantal excessieve zaken bekend waarbij Oost Europese werknemers via een tussenpersoon met asbest werken waarbij zij onbeschermd en niet gewezen op de risico's werken met asbest (Peperkoorn, 2012).

Casus: gecertificeerde recidivist in de asbestsanering

Op heel wat boerenschuren liggen nog asbest golfplaten, welke van lieverlee worden vervangen door modernere dakbedekking. De asbest platen dienen uiteraard op correcte wijze gesaneerd te worden. Dit gaat niet altijd goed. Een boer in het midden van het land geeft een aannemer opdracht om het asbest golfplatendak van zijn koeienstal te vervangen door een nieuw dak en zorg te dragen voor het verwijderen en afvoeren van het oude materiaal. De aannemer neemt hiertoe een gecertificeerd asbestsaneringsbedrijf in de arm.

Dit eenmansbedrijf gaat echter minder secuur te werk dan zou moeten. Het asbest wordt van het dak gehaald, waarbij in de omgeving van de schuur overal brokken golfplaat liggen. Ook wordt het asbeststof wat op de dakconstructie achterblijft niet verwijderd. De asbestsaneerder laat een analyse uitvoeren op een monster van materiaal dat niet afkomstig is van het betreffende dak. Dit 'monster' wordt zonder verder vragen te stellen geanalyseerd door een daarin gespecialiseerd bureau en uit het analyserapport blijkt dat het dank asbestvrij is. Dit rapport wordt aan de afdeling openbare werken van de gemeente gestuurd als bewijs dat het dak op correcte wijze gesaneerd is.

De asbestplaten wordt intussen afgevoerd naar een daartoe aangewezen inzamelaar, waarbij begeleidingsbrieven als herkomstadres het huisadres van de asbestsaneerder aangeven.

Na de verwijdering van de golfplaten zet de aannemer zijn medewerkers aan het werk op de resterende dakdelen te verwijderen en het nieuwe dak te leggen. Naar eigen zeggen baseert de aannemers zich op de mondelinge mededeling van de asbestsaneerder dat het dak schoon is opgeleverd. Bij nader onderzoek blijkt echter dat spanten, dakconstructie en de hele omgeving van de schuur nog altijd zwaar verontreinigd zijn met losse asbestdeeltjes, waardoor de medewerkers van de aannemer aan ernstig risico wordt blootgesteld. Zowel de aannemer als de asbestsaneerder zijn veroordeeld voor het moedwillig blootstellen van mensen aan de gevaarlijke stof asbest. De asbestsaneerder is eveneens veroordeeld voor valsheid in geschrift. Hij bleek al eerder voor een soortgelijk feit veroordeeld en mag voorlopig zijn beroep niet meer uitoefenen.

4.6 Huidige gevolgen van de criminaliteit

Het nationaal dreigingsbeeld maakt onderscheid in vijf gevolgen die de criminaliteit met zich mee kan brengen. In deze paragraaf worden deze vijf toegelicht.

Aantasting van fysieke of psychische gezondheid

In dit hoofdstuk is al meerdere keren belicht dat asbest zeer slecht is voor de volksgezondheid en bij mensen kan leiden tot longvlieskanker. In de bovengenoemde gelegenheden voor criminaliteit komt naar voren dat binnen de asbestbranche geld te verdienen valt door te besparen op bescherming van medewerkers, door bijvoorbeeld te spelen met de classificering, door niet gecertificeerde asbestmedewerkers het werk te laten of door werknemers niet met de juiste bescherming te laten werken. In een rapport van de Gezondheidsraad (2010) zijn de risico's van asbest uitgewerkt en dit heeft erin geresulteerd dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2014 heeft besloten om twee grenswaarden van asbest aan te scherpen zodat werknemers minders risico's lopen bij het werken met asbest (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014). Er is dus in toenemende mate aandacht voor de gevaren voor het werken met asbest, dat neemt niet weg dat er nog vele casussen bekend zijn waar onveilig wordt gewerkt met asbest. Hiermee blijft het aandachtspunt voor diverse instanties.

Aantasting of bedreiging van milieu of leefomgeving

Asbest kan naast schade aan de mens ook schade aan het milieu teweeg brengen. In de inleiding over gelegenheid voor criminaliteit is belicht dat in alle ketenstappen uit figuur 4.1 regelovertrekend gedrag plaats kan vinden. Door het niet juist verwijderen van het asbest tijdens de sloopwerkzaamheden kunnen asbestdeeltjes in de lucht komen en hier zorgen voor vervuiling. Ook bij de stort van asbest kan schade aangericht worden als asbest niet naar een erkende stortplaats wordt gebracht maar gedumpt of begraven. In sommige gevallen gebeurt dit begraven op bedrijfsterreinen zoals campings of recreatieparken, waardoor gasten van deze locaties aan de risico's van asbest worden blootgesteld.

Gedrag dat leidt tot hinder, angst of onbehagen bij anderen

Reeds is behandeld dat de bestuurlijke boetes bij overtredingen in de asbestbranche de afgelopen jaren flink zijn toegenomen. In een interview met de ISZW is naar voren gekomen dat dit geleid heeft tot bedreigingen van inspecteurs bij asbestcontroles en bij het uitdelen van boetes. De ernst hiervan is dusdanig dat er een rechtszaak is geweest. Om deze redenen is besloten dat inspecteurs veelal in tweetallen controles uitvoeren. De tendens is dat de hoogte van bestuurlijke boetes afnemen, in verband met eerste jurisprudentie, wellicht dat dit leidt tot minder bedreigingen.

Vermogensschade door verlies van geld of goed

Milieucriminaliteit wordt veelal gepleegd om geld te verdienen of geld te besparen en dat is binnen de asbestbranche niet anders. In de vorige paragraaf zijn verschillende verdienmodellen naar voren gekomen en bij andere vormen van criminaliteit in de asbestbranche zijn er financiële voordelen. Vooral voor bedrijven in de asbestbranche die compliant gedrag vertonen kan dit leiden tot het verlies van geld omdat zij opdrachten verliezen aan bedrijven die scherpe prijzen kunnen aanbieden door wet- en regelgeving niet na te leven. Door de diverse instanties die zijn gemoeid met de toezicht en handhaving in de asbestbranche wordt dit erkend. Het beleid richting de asbestbranche is er daarom op gericht om crimineel verdiend geld af te pakken via het strafrecht of om via het bestuursrecht (hoge) bestuurlijke boetes op te leggen (Kamerstukken II, 2014-2015, 25 834 nr. 99). Uitspraken van rechtbanken laten zien dat er in veel asbestzaken geldboetes worden opgelegd, de hoogtes hiervan verschillen afhankelijk van de ernst van het misdrijf.

Ondermijning

In alle interviews is ondermijning in de asbestbranche naar voren gekomen. Beginnend bij het feit dat zelfregulering binnen de branche niet goed werkt, waarbij de oorsprong kan liggen bij de privatisering. De certificerende en keurende instanties (cki's) hebben een sleutelpositie binnen de certificering in de

asbestbranche. Echter deze cki's zijn kwetsbaar omdat ze afhankelijk zijn van de financiële afhankelijkheid van de markt. In 2014 kwam naar buiten dat de cki's terughoudend zijn bij het opleggen van sancties waardoor de strengere regels die vanaf 2012 gelden voor de asbestbranche niet goed toegepast zijn (ISZW, 2014b). De problematiek van de branche en de cki's zijn nog steeds actueel en in 2015 en 2016 zijn hier diverse Kamervragen over gesteld wat heeft geresulteerd in diverse Kamerstukken. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het Kabinet nog steeds vertrouwen heeft in de opzet van regulering, maar dat de cki's zich moeten conformeren aan de opgestelde regels in 2012 en meer informatie moeten delen met de toezicht en handhavende instanties (Kamerstukken II, 2014-2015, 25 834 nr. 99; Kamerstukken II, 2015-2016, 25 834, nr. 114, problematiek rondom asbest). In de vorige paragraaf is daarnaast criminaliteit benoemd waarbij een bedrijf of persoon meerdere schakels in de keten heeft wat kan leiden tot belemmering van toezicht maar ook tot concurrentievervalsing. Dit laatste heeft invloed op de marktwerking binnen de asbestbranche. Ook de malafide asbestverwijderaars zorgen voor concurrentievervalsing omdat ze vaak lagere prijzen kunnen vragen omdat zij niet werken aan de hand van de opgestelde wet- en regelgeving. Ook het aanpassen van de classificering om daarmee kosten te besparen drukt op de eerlijkheid van de markt en in het bijzonder voor asbestverwijderingsbedrijven die geen regelovertredend gedrag vertonen. Als laatste dient binnen het ondernemingsperspectief extra aandacht te zijn voor asbestprojecten waarbij de overheid opdrachtgever is. De overheid en lagere overheden hebben namelijk gebouwen in beheer van voor 1994 waar asbest is in verwerkt. Bij de aanbestedingsprocedure en in het latere traject is het van belang dat het bedrijf die de werkzaamheden gaat uitvoeren volgens alle wet- en regelgeving werkt.

4.7 Verwachte ontwikkelingen

Verbod op asbestdaken

De belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van asbest is het asbestdakenverbod. Dit verbod geldt vanaf 2024 en houdt in dat particulieren, bedrijven en (overheids)instellingen geen asbestdaken meer mogen bezitten. De reden hiervoor is dat daken blootgesteld worden aan weer en wind waardoor asbestvezels vrij kunnen komen en gevaar kunnen opleveren voor de volksgezondheid (Rijksoverheid, 2016a). Bij een inventarisatie in 2012 is naar voren gekomen dat er ongeveer 130 miljoen m² aan asbestdaken ligt in Nederland. Daarvan is 97 miljoen m² toegepast in de agrarische sector, 20 miljoen m² in woningen, 8 miljoen m² in de industrie en in scholen en overige gebouwen nog 5 miljoen m² (Rijksoverheid, 2015). Voor het verbod op asbestdaken heeft de overheid twee subsidieregelingen in het leven geroepen: de subsidieregeling verwijderen asbestdaken en de subsidieregeling asbest eraf, zonnepanelen erop. De eerste regeling is voor particulieren, bedrijven en overheden en in 2016 is er € 10 miljoen euro beschikbaar. De tweede regeling is alleen voor de agrarische sector (Rijksoverheid, 2016a). In de interviews zijn verschillende mogelijke criminele bijverschijnselen van deze ontwikkeling naar voren gekomen. De belangrijkste is de toename van malafide saneringen, waarbij asbestsaneringen worden uitgevoerd door niet gecertificeerde bedrijven en personen. Op dit moment zijn er namelijk te weinig gecertificeerde asbestverwijderingsbedrijven om alle asbestdaken voor 2024 te slopen. Hoewel men verwacht dat de markt haar werk gaat doen, is de verwachting ook dat het aantal *free riders* toeneemt. Daarnaast zijn de hoge kosten die de sloopwerkzaamheden van asbest met zich mee brengen, ook een pullfactor om te kiezen om de asbest zelf te verwijderen of dit niet via de juiste weg te doen. De overheid heeft hier rekening mee gehouden door subsidieregelingen. Echter hiervoor gelden plafonds en is er te weinig subsidie om alle partijen van te bedienen. De subsidieregelingen kunnen tevens leiden tot regelovertredend gedrag op het moment dat subsidiefraude wordt gepleegd. In de interviews is naar voren gekomen dat dit als reëel probleem wordt gezien en hier aandacht voor is.

4.8 Verwachte gevolgen

Het asbestdakenverbod betekent dat er in een beperkt korte periode van zeven jaar alle asbestdaken verwijderd moeten worden. Hiermee heeft het invloed op de hoeveelheid asbest die vrij gaat komen, het aantal medewerkers die met asbest gaat werken en de mogelijkheden tot het verdienen van geld die

hieruit voortvloeien. Momenteel is er te weinig capaciteit om alle asbestdaken te verwijderen en daarmee wordt een beroep gedaan op marktwerking met als doel het ontstaan van nieuwe bedrijven. Echter waar geld te verdienen valt, kunnen ook malafide bedrijven hun kans schoon zien. Dit kan gevolgen hebben voor de gezondheid van werknemers als deze niet volgens de richtlijnen werken en voor het milieu als asbest bijvoorbeeld illegaal gedumpt wordt. Ook kunnen malafide bedrijven zorgen voor een ongezonde markt als het gaat om concurrentievervalsing. Daarnaast kunnen de kosten voor het verwijderen van asbestdaken zo hoog oplopen dat particulieren en landbouwbedrijven ervoor kiezen om het asbest zelf te verwijderen. Dit met alle gezondheidsrisico's van dien, maar ook mogelijk tot gevolg dat er meer illegaal asbest wordt gedumpt. Een laatste verwacht gevolg is ondermijning richting de overheid op het moment dat er sprake is van subsidiefraude.

4.9 Conclusies

Geconcludeerd kan worden dat de asbestbranche een grote klus te wachten staat met het asbestdakenverbod. De geïnterviewden zijn zich allemaal bewust van de risico's die dit met zich meebrengt en monitoren deze ontwikkeling goed. Dit is ook van groot belang aangezien het verbod leidt tot een grotere blootstelling van asbest aan werknemers en de omgeving. Anderzijds worden de risico's met het werken van asbest steeds meer erkend en pakt de overheid haar rol door het aanscherpen van grenswaarden en wet- en regelgeving. Dit resulteert ook in strengere sancties, zowel in het bestuursrecht als in het strafrecht. De eerste metingen laten zien dat deze strengere sancties een positief effect lijkt te hebben op de naleving van bedrijven in de asbestbranche. Naast deze positieve ontwikkeling zijn er ook nog steeds zorgen die zich veelal richten op de zelfregulering van de keten. Het is daarom van belang dat de certificerende en keurende instanties informatie blijven uitwisselen met toezicht en handhavende diensten. Ook binnen de hele asbestketen wordt het belang van informatiedeling steeds zichtbaarder en wordt een professionaliseringslag gedaan door digitalisering, het meer proactief gaan werken en het betrekken van burgers.

5. Stookolie: 'wat erin zit? geen idee...'

"Zestien grote containerschepen stoten evenveel zwavel uit als de ongeveer 800 miljoen auto's die op de wereld rondrijden"³²

Fred Pearce, wetenschapsjournalist

Bovenstaande alarmerende boodschap over de uitstoot van zeeschepen door gebruik van stookolie dateert uit 2010. Het jaar waarin de eerste verdachte in de Probo Koala zaak, de olieafvalverwerker APS uit Amsterdam, voor de rechter verscheen. Deze zaak, daterend uit 2006, waarbij het schip de Probo Koala 450 ton chemisch afval dumpte in Ivoorkust en een giframp veroorzaakte, bracht voor het eerst publiekelijk aan het licht hoe vervuilend stookolie is, en hoe vuiler het wordt wanneer op open zee restanten olie gemengd worden met chemische afvalstoffen om er alsnog brandstof uit te winnen. Het vervuilde afval dat daarbij vrijkwam werd vervolgens aangeboden aan de Nederlandse afvalolieverwerker.³³ Deze 'doe het zelf-raffinage' doet zich anno 2016 nog steeds voor en beperkt zich niet alleen tot bewerking op zee maar vindt op veel grotere schaal plaats bij de productie van stookolie aan land.

Recente opsporingsonderzoeken leren dat afvalstoffen uit de petrochemische industrie illegaal worden aangeleverd en weggemengd in grote volumes stookolie voor de zeescheepvaart. Ook zijn er aanwijzingen dat afvalstoffen in andere brandstofcomponenten worden weggemengd, zoals benzine en diesels bestemd voor de Afrikaanse ('Afrika kwaliteit') en Aziatische markt. Illegaal, omdat aangeleverde stoffen gelabeld als chemisch product, in werkelijkheid afvalstoffen zijn die eenmaal geloosd, zoals de Probo Koala zaak leert, grote risico's opleveren voor volksgezondheid en milieu.

Los van de gezondheidseffecten kent de illegale wegmenging van afvalolie en chemische afvalstoffen in stookolie financiële gevolgen in de zin van criminele winsten. Spapens, Bruinsma, van Hout en de Jong (2013) becijferen dat in Nederland door gebruik van oliehoudend en chemisch afval als bewerkingsmiddelen enorme winsten worden gemaakt. Per geproduceerde ton stookolie gaat het naar schatting om 200 á 500 Amerikaanse dollars. Stel dat 90% van de stookolie productie niet tot stand komt door bewerking met oliehoudende- en chemische afvalstoffen, dan levert deze relatief lage schatting van de illegaliteit al winsten op van 240 á 650 miljoen dollar op jaarbasis. Hierbij is de winst voor het niet op een verantwoorde wijze verwerken van het afval nog niet meegenomen waarmee duidelijk wordt dat het om enorme bedragen gaat. De omvang van de stromen maken de enorme winsten mogelijk.

5.1 Stookolie

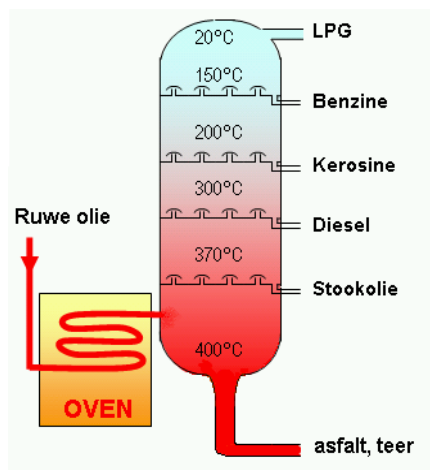
Stookolie, ofwel bunkerolie, is de brandstof voor de internationale scheepvaart. Stookolie wordt op grote schaal verhandeld in de Rotterdamse haven. Jaarlijks bunkeren (het innemen van de brandstof door een schip) hier 20.000 schepen bunkerolie, met een totale jaarlijkse levering van ongeveer 11 miljoen m³, hiermee behoort de Rotterdamse haven tot de top drie bunkerhavens ter wereld (Buck, Smit, Faber & Van Grinsven, 2011; Havenbedrijf Rotterdam, 2016a). Export van geraffineerde aardolieproducten, zoals stookolie maar ook benzine en diesel, vormen met afstand de grootste groep 'uitgevoerde goederen' in Nederland, met een geschatte exportwaarde van 38 miljard euro (CBS, 2016a).

Stookolie wordt gemaakt van het restproduct residuale olie, ook wel *residual fuel oil* (rfo). Rfo blijft over na het raffinageproces van ruwe olie (*crude oil*), waarbij onder andere benzine en diesel brandstof wordt

³² Wetenschapsjournalist Fred Pearce baseert deze uitspraak op het feit dat zeeschepen op jaarbasis maximaal 5.000 ton zwavel mogen uitstoten, wat het equivalent is van 50 miljoen auto's, uitgaande van een gemiddelde uitstoot van 100 gram per auto. Wanneer, bij benadering, wordt uitgegaan van 800 miljoen auto's ter wereld levert dat eenzelfde uitstoot als die van zestien grote zeecontainerschepen. Zie: Pearce, F. (21 November 2010). *How 16 Ships Create as much pollution as all the cars in the world*. Geraadpleegd op: www.dailymail.co.uk

³³ Zowel de afvalverwerker APS (een havenontvangstinstallatie), als de rederij Trafigura waaronder de Probo Koala voer, werden schuldig bevonden aan respectievelijk 'het accepteren van afval', wat in strijd was met artikel 10.37 van de wet Milieubeheer, en het 'verzwijgen van de aard van het afval', dat in strijd was met de EVOA regelgeving. Zie voor een uitgebreide beschrijving: Spapens, T., M. Bruinsma, L. van Hout & J. de Jong (2013) *Vuile Olie*. Den Haag: Boom Lemma uitgeverij, pp. 154 – 159.

gemaakt, en is ongeschikt als brandstof door de hoge concentraties zwavel, de dichtheid (massa in relatie tot volume) en viscositeit (mate waarin vloeistof samenhangt). De stookolie is nu nog 'off specs' en normaliter worden aardolie destillaten gebruikt voor het mengen van de rfo tot de gewenste specificaties van stookolie, het zogenaamde *blenden* (RIVM, 2011). Hierdoor wordt van de dikke en stroperige reststof een brandstof gemaakt en wordt getracht de specificaties (ook wel parameters) zoals vlampunt, dichtheid, viscositeit en het zwavelgehalte gunstig te beïnvloeden zodat de scheepsmotor niet vastloopt en milieurisico's door emissie worden beperkt (aangeduid als: 'on specs').



Figuur 5.1. Schematische weergave van destillatie toren³⁴

Idealiter worden lichtere brandstofsoorten, zoals dieselolie, gebruikt als blendproduct maar al jaren is de praktijk dat, mede door de hoge prijs van brandstoffen, er alternatieve blendmiddelen worden gebruikt zoals oliehoudende afvalstoffen en reststromen van de petrochemische industrie (Buck et al. 2011; RIVM 2011; Spapens et al., 2013). De samenstelling van *blends* is niet aan regels gebonden. Samengevat; stookolie is altijd een mengsel van vele (gevaarlijke) stoffen, ook als er nog geen afvalstoffen zijn toegevoegd (Spapens et al., 2013). Door toevoeging van afvalstoffen aan stookolie raakt zij verder vervuild en ontstaat niet alleen schade aan scheepsmotoren maar levert de uitstoot ook aanzienlijk hogere risico's op volksgezondheid en milieu. Er ontstaat, in de woorden van hoogleraar milieukunde Lucas Reijnders, een 'heksenbrouwsel', waarmee stookolie: 'een zinkput is voor alle rotzooi die ze bedacht hebben' (Volkskrant, 2011).

5.2 De keten

De stookolieketen bestaat grofweg uit zes 'spelers' die meerdere delen van 'het veld' kunnen beslaan, op iedere speler wordt kort ingegaan.

Ontdoeners: schepen, olie- en petrochemische industrie

De ontdoeners van chemische- en oliehoudende afvalstromen bestaan respectievelijk uit bedrijven binnen de petrochemische industrie en uit de zee- en binnenscheepvaart. Bedrijven staan onder grote druk om hun opslagtanks met afval zo snel mogelijk te legen zodat het productieproces wordt gecontinueerd. Dit kunnen bijvoorbeeld metaalbedrijven zijn, petrochemische bedrijven of bedrijven binnen de plastic- en verfindustrie. Zee- en binnenvaartschepen vormen ook ontdoeners 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).

³⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Aardolieraffinage>

Olieraffinaderijen

De olieraffinage in Nederland verwerkt veel ruwe olie resulterend in rfo, in 2007 ging het om 11,9 miljoen ton (Havenaar, 2011). Doorgaans is het voor raffinaderijen aantrekkelijk om ruwe olie in te kopen omdat na verwerking ten eerste waarde wordt toegevoegd, doordat van een restproduct een nieuw product wordt gemaakt, en ten tweede omdat met het bijkomende restproduct, de rfo, ook nog eens winst wordt gemaakt door verkoop aan handelaren, inzamelaars en bewerkers.

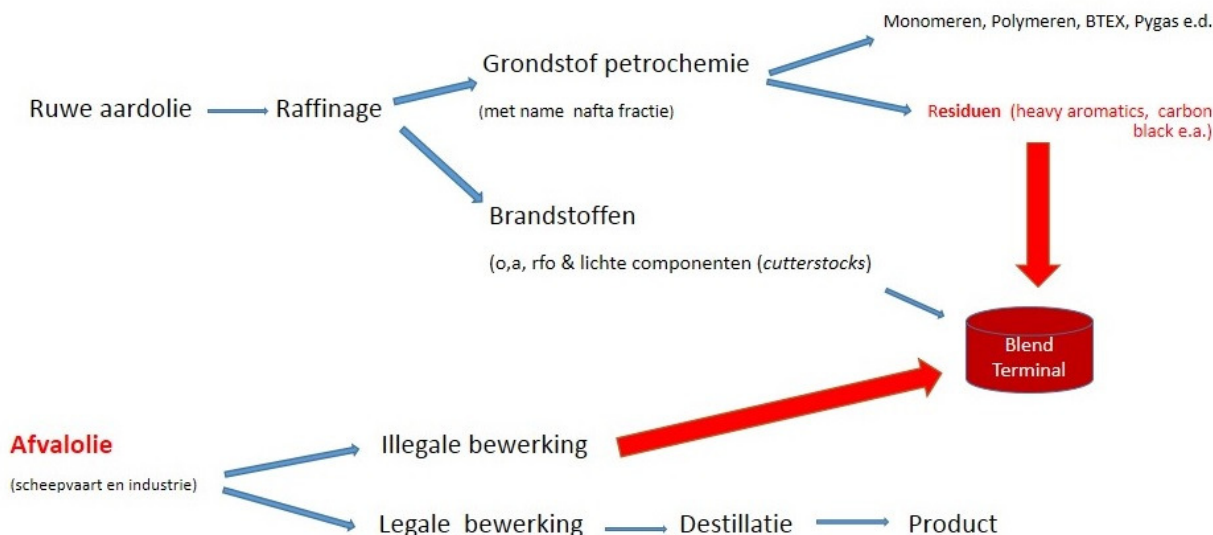
Inzamelaars en bewerkers

Inzamelaars en bewerkers vormen een relatief grote actor binnen de keten en hierin is een onderverdeling te maken tussen 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. Deze HOI's bestaan vooral uit inzamelaars een kleiner aantal zijn bevoegd om afvalstoffen te bewerken.

Oliehandelaren & tank op –en overslag bedrijven

Vierde partij in de keten vormen de handelaren (ook wel *paper traders* of *brokers* genoemd), zij kopen grote partijen 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 *rfo* en *blends* op specificatie ('on specs'). De op- en overslagbedrijven zijn in de regel geen eigenaar van het product dat zij in opslag hebben.

Stookolieketen



Figuur 5.2. De stookolie keten vereenvoudigd weergegeven³⁵

³⁵ Met dank aan opsporingsambtenaar politie, milieuspecialist Landelijke Eenheid.

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* en debunkeren stookolie. Bij debunkering wordt ongebruikte stookolie brandstof uit het schip gehaald, in sommige gevallen wordt de stookolie dan aangemerkt als afvalstof.³⁶ De rederijen krijgen een monsternamen van de stookolie mee zodat zij, doorgaans achteraf, de kwaliteit kunnen controleren (Havenaar, 2011).

5.3 Mondiale, nationale en Europese wet- en regelgeving

Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen de belangrijkste wet- en regelgeving, enerzijds ten aanzien van de internationale kwaliteitsnormen voor stookolie, en nationale regelgeving omtrent afvalinzamelaars en bewerkers. Anderzijds ten aanzien van de definiëring van stoffen als afvalstof omdat afvalstoffen niet gebruikt mogen worden bij de productie van stookolie.

Marpol (MARine POLution)-verdrag³⁷

Het Marpol-verdrag, dat op instigatie van de gespecialiseerde Verenigde Naties (VN) organisatie; de *International Maritime Consultive Organization* (IMO), in 1973 tot stand gekomen is, omvat regelgeving over de verwerking van scheepsafvalstoffen en kwaliteitseisen aan scheepsbrandstoffen.³⁸ Het Marpol-verdrag is van toepassing op alle schepen die onder de vlag varen van landen die zich hebben aangesloten bij het verdrag, momenteel 117 landen. Wat betreft de herkomst van stookolie worden in Annex VI een aantal eisen omschreven, bijvoorbeeld dat de stookolie een homogene blend moet zijn van koolwaterstoffen afkomstig van aardolieaffinage (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 toe kunnen brengen aan de veiligheid van het schip of bemanning (Buck et al., 2011: 34).

Wet ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Wvvs) en Besluiten 'Organisch-halogeengehalte' en 'brandstoffen verontreiniging'

Het Marpol-verdrag vindt zijn uitwerking enerzijds in de Wvvs. Hier staat bijvoorbeeld het verbod beschreven om vanaf een schip schadelijke stoffen te lozen in zee. Ten tweede verplicht de Wvvs een aantal beheerders van aan te wijzen havens om zorg te dragen voor voldoende voorzieningen, de zogenoemde havenontvangstinstallaties, om restanten van scheepsafval te ontvangen en op verantwoorde wijze te verwerken (Spapens et al. 2013). Anderzijds werkt de Marpol op nationaal niveau door in het Besluit organisch-halogeengehalte en het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging. Hierin staat dat scheepsbrandstoffen een maximumgehalte aan organohalogenen verbindingen, Polychloorbifenylen (PCB's)³⁹ en zwavel mogen bevatten (RIVM, 2011). Het bijmengen van stoffen die bovengenoemde effecten veroorzaken is hiermee een illegale activiteit.

³⁶ Zie voor een uitgebreide beschrijving van het wel of niet aanmerken van (rest)brandstof op schepen als scheepsafvalstof: http://www.ilent.nl/onderwerpen/transport/koopvaardij/Reders_onder_Nederlandse_vlag/wet_en_regelgeving/de_bunkering_product_of_afval/

³⁷ Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, zie voor een uitgebreide beschrijving: <http://wetten.overheid.nl/BWV0003241/2016-03-01>

³⁸ Naast de kwaliteitseisen voortvloeiend uit Marpol heeft de olie-industrie additioneel ook zelf kwaliteitseisen opgesteld voor stookolie, neergelegd in de ISO norm 8217.

³⁹ Polychloorbifenylen, zie: <http://www.chemischefeitelijkheden.nl/uploads/magazines/h012.pdf>

De Wm, Wabo, Bor en Bia⁴⁰

Milieuwetgeving in Nederland is onder andere vastgelegd in de Wm, hierin wordt bijvoorbeeld aangegeven wanneer een stof een afvalstof is of (bij)product, en welke handelingen met afvalstoffen zijn toegestaan, bijvoorbeeld alleen ontvangst of ook bewerking.

Het centrale instrument van de milieuwetgeving in Nederland vormt de milieuvergunning. Op grond van de Wabo⁴¹ is het verboden zonder vergunning een 'inrichting', zoals beschreven in de Wm, op te richten, in werking te hebben of de werking van de inrichting te veranderen. Specifieker zijn inrichtingen, op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor), vergunningsplichtig wanneer zij zijn aangewezen als milieubelastend (Van Wingerde, 2012), wat doorgaans het geval is bij bedrijven binnen de stookoliebranche. De vergunningvereisten voor deze bedrijven zijn neergelegd in het Besluit inzameling afvalstoffen (Bia) (Spapens et al. 2013). Hieruit volgt bijvoorbeeld dat afvalstoffen van zeeschepen, ook wel *sludges* genoemd⁴², 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 (ILT, 2016c).⁴³

De Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen

De definiëring van afvalstof in de Wm vloeit voort uit Europese regelgeving. Deze definiëring is van belang omdat stoffen die onder de definitie van afvalstof vallen in principe niet met andere stoffen gemengd mogen worden. De Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen beschrijft gedetailleerd wanneer een stof of voorwerp een afvalstof is of niet. Hierin maakt de kaderrichtlijn onderscheid tussen bijproducten, die ontstaan bij een productieproces (artikel vijf), en stoffen die niet meer als afvalstof getypeerd hoeven te worden omdat het producten zijn geworden, zij bezitten dan een zogenaamde 'einde-afvalstatus' (artikel zes). De 'einde-afvalstatus' ontstaat bijvoorbeeld wanneer een afvalstof wordt gerecycled, of op andere wijze bewerkt, om weer als product op de markt te worden gezet (Rijkswaterstaat, 2016b). Met name 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 (zie ook paragraaf 2.3 'circulaire economie').

De Europese verordening: REACH⁴⁴

Een van de vier vereisten waaraan een 'einde afvalfase' stof, of voorwerp, moet voldoen is dat het product moet voldoen aan de 'voor het product geldende wetgeving en normen'. De Europese verordening REACH vormt deze norm voor de productie van, en handel in, chemische stoffen. Deze in 2006 vastgestelde verordening regelt de registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen die in de Europese Unie geproduceerd of geïmporteerd worden. Producenten en importeurs van chemische stoffen hebben hierdoor een registratieplicht. Bij registratie dient de producent of importeur aan te geven in hoeverre de stof schadelijk is en hoe met de stof veilig gewerkt kan worden. Deze informatie wordt beschreven in het veiligheidsinformatieblad (VIB)⁴⁵. Verkopers van chemische stoffen, en dus ook mengsels van chemische stoffen, zijn verplicht het VIB mee te geven aan de gebruiker.

Transport van afval: EVOA

De EVOA, bevat regels inzake het internationale transport van afvalstoffen, bijvoorbeeld voor transport van chemisch of oliehoudend afval. Oliehoudend afval afkomstig van zeeschepen valt niet onder de EVOA regelgeving, hier is het Marpol-verdrag op van toepassing (Spapens et al. 2013). Voor een uitgebreidere beschrijving zie hoofdstuk 4.

⁴⁰ Achtereenvolgens gaat het hier om: De Wet Milieubeheer, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Besluit Omgevingsrecht en het Besluit inzameling afvalstoffen.

⁴¹ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/2016-07-01>

⁴² *Sludge*: afgewerkte olie, bijvoorbeeld samengesteld uit smeerolie, brandstofrestanten en bilgewater.

⁴³ Voor een actueel overzicht van vergunninghouders Bia zie:

https://www.ilent.nl/onderwerpen/leefomgeving/afval/besluit_inzameling_afvalstoffen/overzicht_inzamelaars_bia/

⁴⁴ Reach staat voor: Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen.

⁴⁵ Ook wel aangeduid als: *Material Data Safety Sheet* (MSDS).

5.4 Handhaving: wie draagt wanneer het stokje over?

Alvorens gericht bestuurs- dan wel strafrechtelijk kan worden ingegrepen is toezicht nodig om vast te kunnen stellen of, waar en wanneer regelgeving wordt overtreden. Juist het toezicht op de samenstelling van scheepsafval op schepen, de kwaliteit van scheepsbrandstoffen en controle op naleving van milieuvergunningen van inzamelaars en bewerkers is sterk gefragmenteerd en hoofdzakelijk verdeeld over de Omgevingsdiensten (Regionale Uitvoeringsdiensten) en de ILT. Laatstgenoemde is voor slagvaardige handhaving afhankelijk van de politie als toezichthouder van de wegenverkeerswet, bijvoorbeeld bij wegcontroles van (tank)transporten, en van de douane bij EVOA-controles op import en export van producten en goederen. Binnen dit complexe speelveld doen zich een aantal knelpunten voor.

Ten eerste zijn er schepen die varen met scheepsafval, zij worden regelmatig gecontroleerd door inspecteurs Wvvs van de ILT, en beoordeeld op de algemene situatie op het schip en op de (geregistreerde) aanwezige afvalstoffen. Probleem hierbij is dat inspecteurs niet altijd specifieke chemische kennis bezitten om afvalsoorten te kunnen beoordelen, dat zij alleen kunnen interveniëren door afgifte te verplichten en dat zij (momenteel) werken op basis van niet-wettelijke richtlijnen (Van Soelen, 2015). Ten tweede zijn er de vergunningsplichtige inzamelaars- en bewerkers, zij worden onderworpen aan een vooraf aangegeven administratieve controle, wat hen in de gelegenheid stelt alvorens inspectie plaatsvindt gegevens administratief kloppend te maken of te maskeren (Van Soelen, 2015). Ten aanzien van controle op de kwaliteit van scheepsbrandstoffen valt op dat het vinden van ongewenste bijmengingen een zeer tijdrovend proces is, waarbij de samenstelling van bijmengingen niet aan wettelijke regels gebonden is.

Het parameter probleem van stookolie

In de geruchtmakende Zembla documentaire 'De smerige olieroute' uit 2009 wordt de beperkte werking van inspecties en controles, destijds uitgevoerd door de VROM-inspectie,⁴⁶ op de samenstelling en kwaliteit van stookolie zichtbaar. Uit een vraaggesprek tussen een journalist en een onderzoeker van TNO wordt duidelijk dat, door bestudering van VROM-inspectierapporten van verdachte en zeer stroperige stookoliën, TNO niet in staat was om op basis van deze gegevens de verdachtmaking hard te maken:

TNO-onderzoeker: *"Met de methode die wij hebben toegepast hebben we eigenlijk geen Fenol⁴⁷ gevonden"*

Journalist: *"Bent u er achter gekomen waarom die olie dan niet goed wilde mengen?"*

TNO-onderzoeker: *"uh...nee" (...) "Op basis van de resultaten die er lagen hebben we gezegd de olie is mengbaar, maar in lage concentraties"*

Journalist: *"is het dan veilig?"*

TNO-onderzoeker: *"het voldoet aan de specificaties die de markt stelt, dus de eisen die de markt stelt aan het product stookolie."* (Zembla documentaire, 11-10-2009)

Daarnaast geven een aantal geïnterviewden aan dat vergunningverleners, de provincies (de Gedeputeerde Staten) en gemeenten, niet de kennis hebben om een vergunningsaanvraag voor inzamelaars- en bewerkers goed te beoordelen. Het is volgens hen nog de vraag in hoeverre de Omgevingsdiensten hierin een versterkende rol kunnen vervullen, bijvoorbeeld door hun kennis te vergroten door actiever toezicht uit te oefenen. Ten vierde valt op te merken dat bij reguliere EVOA-controles van weg- en zeetransporten, bij de politie niet altijd de benodigde specifieke (chemische) achtergrondkennis aanwezig is om een transport als verdacht aan te kunnen merken, bijvoorbeeld omdat bepaalde stoffeigenschappen op een vrachtbrief staan, gecombineerd met een bepaalde bestemming, duiden op een (olie)afval transport.

⁴⁶ De VROM-inspectie, destijds onderdeel van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), is in 2010 samengevoegd met de inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) waardoor Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is ontstaan, vallend onder het de opvolger van het ministerie van VROM, het Ministerie IenM.

⁴⁷ <https://rvs.rivm.nl/zoeksysteem/stof/detail/700>

Bovenstaande knelpunten maken dat opsporingsonderzoeken in de regel laat worden opgestart en malafide afvalverwerkingsbedrijven de mogelijkheid hebben om 'onder de radar' te opereren. Spapens et al. (2013) merken hier aanvullend over op dat de samenwerking tussen bestuursrechtelijke; ILT en Omgevingsdiensten, en strafrechtelijke handhavers; politie en OM, hierdoor dikwijls onder spanning staat. Laatstgenoemden worden veelal pas geïnformeerd als bestuursrechtelijke maatregelen niet tot het gewenste effect hebben geleid. Hierdoor hebben zij een 'latere instap' waardoor dossiervorming uiteindelijk langer duurt.

5.5 Nieuwe ontwikkelingen sinds 2012

De afgelopen jaren hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op criminaliteitsontwikkeling binnen de stookolieketen. Deze ontwikkelingen worden in dit hoofdstuk beschreven.

Scherpere normering zwavelgehalte stookolie

Sinds 1 januari 2015 kent het Marpol een strengere norm voor het maximaal toelaatbare zwavelgehalte van stookolie in bepaalde *Emission Control Area's* (ECA), hieronder vallen de kust van Europa, Noord-Amerika, Canada, de Baltische Zee en het Caribisch gebied. Waar in deze zones voorheen stookolie maximaal 1 procent zwavel mocht bevatten is dat nu nog maar 0.1%. Buiten deze ECA zones mag stookolie tot 1 januari 2020 3.5% zwavel bevatten, hierna wordt de norm naar alle waarschijnlijkheid strenger, afhankelijk van een evaluatie in 2018, en mag stookolie daar maximaal 0.5% zwavel bevatten (IMO, 2016). Het terugdringen van de zwaveluitstoot door gebruik te maken van uitlaatgas-reinigingssystemen (*scrubbers*) is toegestaan (ILT, 2016d). Uit gesprekken met toezichthouders en politiefunctionarissen blijkt dat deze zwavelemissiewet een belangrijke verandering teweeg brengt; enerzijds kijkt de stookoliebranche naar de rederijen en scheepseigenaren om vast te stellen of zij overgaan op installatie van *scrubbers*. Anderzijds kijken de scheepseigenaren naar de brandstofproducenten om te achterhalen of wordt overgegaan op productie van duurdere dieselachtige brandstofvarianten, zoals de *Marine Gas Oil*.

Residuen uit de petrochemie

Naast wegmenging van afvalolie in stookolie voor zeevaartschepen is een ontwikkeling zichtbaar dat residuen afkomstig uit de petrochemie meer en meer als blendmiddel worden gebruikt. Zij fungeren primair als blendmiddel om aan de normen te voldoen zoals viscositeit, vlampunt, dichtheid en het zwavelgehalte. Anders dan bij afvaloliën en afvalstoffen afkomstig van schepen zoals *bilge-olie*, *sludge en slops*, die eerst worden bewerkt alvorens te worden weggemengd, worden residuen uit de petrochemie rechtevrees weggemengd in stookolie-achtige producten, zonder vorm van bewerking. Diverse geïnterviewden ervaren deze ontwikkeling als zorgelijk. Enerzijds omdat het identificeren en kwantificeren van deze chemische stoffen in stookolie tijdrovend is, hiervoor is veelal diepgaand laboratoriumonderzoek nodig. Anderzijds omdat er aanwijzingen zijn dat deze residuen ook worden weggemengd in conventionele brandstoffen zoals benzine en diesels en dan met name voor de Afrikaanse ('Afrika kwaliteit') en Aziatische brandstofmarkt.

REACH en de kaderrichtlijn afvalstoffen

Alhoewel REACH niet van toepassing is op afvalstoffen biedt zij in de hedendaagse opsporings- en handhavingspraktijk concrete handvatten voor de aanpak van de verwerking van residuen uit de petrochemie in stookolie. Residuen ontstaan uit raffinageprocessen waarbij grondstoffen voor de petrochemie worden gemaakt (zie ter verduidelijking figuur 5.1), dienen alvorens zij als blendmiddel legaal gebruikt kunnen worden, te voldoen aan de 'einde-afvalfase' criteria. Deze zijn neergelegd in de kaderrichtlijn afvalstoffen. Toetsing van deze criteria door opsporings- en handhaving instanties leidt in de regel tot de vaststelling dat het residu, verkregen uit een recycleproces, geen product is, zoals de brandstofproducent stelt, maar afval. Deze vaststelling maakt dat de slagkracht van opsporingsinstanties in de afgelopen jaren vergroot is, immers hiermee kan worden aangetoond dat een afvalstroom is opgewaarderd naar een productiestroom, en vervolgens een keten heeft doorlopen waardoor de

strafrechtelijke vervolging grotere impact heeft. Hierdoor is de druk op de stookolieketen de afgelopen jaren vergroot om met aantoonbare productstromen te werken.

Internationalisering

De ketenbrede aanpak bij zowel toezichthoudende als opsporingsinstanties heeft de afgelopen jaren een scherper beeld gecreëerd van de wereldwijde vertakkingen, met name geïnitieerd door oliehandelaren, tussen tankopslagbedrijven en de petrochemische industrie. Bij verschillende (internationale) opsporingsonderzoeken heeft de nadruk gelegen op het in kaart brengen van de gehele keten. Daarbij heeft het recentelijk wegvallen van een grote afvalolie inzamelaar- en bewerker in Nederland ook consequenties gehad voor de opsporingspraktijk. Vóór het verdwijnen van deze inzamelaar- en bewerker konden binnenkomende afvalstromen en uitgaande 'productstromen', bijvoorbeeld richting Duitsland en België, worden gemonitord. Uit diverse gesprekken blijkt dat door het wegvallen het zicht op de Nederlandse afvaloliestromen deels verdwenen is. Mede hierom ligt de nadruk bij de politie meer en meer op internationale samenwerking in opsporingsonderzoeken, de recente ontwikkeling van *Joint Investigation Teams* (Gemeenschappelijke Opsporingsteams) speelt hierin een rol.

5.6 Gelegenheden en handelswijze olie-criminelen

Uit onderzoeken van de politie en ILT, literatuuronderzoek en informatie afkomstig uit de onderzoeksjournalistiek blijkt dat binnen de gehele keten gelegenheden zijn voor crimineel gedrag zoals fraude, valsheid in geschrifte en overtreding van de milieuvergunning. Alvorens we op deze delicten ingaan staan we eerst stil bij enkele factoren die de stookolieketen *a priori* vatbaar maken voor crimineel gedrag.

Pijnpunten binnen de stookolieketen

In de belangwekkende studie naar het onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten spreken Spapens et al. (2013: 113) over een viertal criminogene risico's die zich voordoen binnen de olie- en afvalverwerkingsindustrie.

- 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.⁴⁸
- 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. Spapens et al. (2013: 172) laten bijvoorbeeld zien, na een kleine steekproef onder inzamelaars en bewerkers/verwerkers van afvalolie, dat 40% van deze bedrijven met elkaar verbonden is door middel van maximaal één tussenschakel, zoals een aandeelhouder, bestuurder of commissaris. Ook is de branche stabiel, de meeste bedrijven uit deze steekproef zijn langer dan tien jaar actief en bovendien kapitaalkrachtig.

⁴⁸ Denk hierbij bijvoorbeeld aan de casus Tank Cleaning Rotterdam (TCR), zie Spapens et al. 2013, p. 141.

Casus: Toevalstreffer ontrafelt 'stofuitwisseling' tussen petrochemie en oliehandelaar

Tijdens een controle actie bij een overslaglocatie van tankcontainers in de Rotterdamse haven, uitgevoerd door onder andere de politie en de ILT, wekt één tankcontainer argwaan. Waarom wordt een tankcontainer vervoerd van een petrochemisch bedrijf in Engeland naar een Nederlands tankopslagbedrijf, dat regelmatig in opdracht werkt van oliehandelaren?

Nadere bestudering van het MSDS, dat inmiddels bij het 'vertrekbedrijf' van de tankcontainer was opgevraagd, leert dat het product in de tankcontainer voortkomt uit een zogeheten *catalytic reformer fractionator* proces, en dat het product een REACH registratie heeft en een gedetailleerde beschrijving kent van de stofeigenschappen. Deze eigenschappen, zoals het genoemde kookpunt, blijken wezenlijk te verschillen met de beschrijvingen op de bijgevoegde stofanalyse bij het vervoersdocument, het kookpunt is hier bijvoorbeeld veel lager. Ook blijkt na een eerste analyse van de monstername op locatie dat de stof onder andere de zeer kankerverwekkende PAK's⁴⁹ bevat. Gaat het hier wel om een product?

Het opsporingsonderzoek wordt gestart waarbij eerst wordt vastgesteld dat dit transport op reguliere basis plaatsvindt en dat de afnemer van het product, het tankopslagbedrijf, geen weet blijkt te hebben van de stofsamenstelling van het 'product'. Het bedrijf zegt alleen te kijken naar enkele parameters van de stof zoals viscositeit en dichtheid en geeft aan, in opdracht van oliehandelaren, de stof te mengen in brandstofcomponenten bestemd voor de bunkeroliemarkt. Een diepere analyse van monstername door het NFI⁵⁰ levert de bevestiging; dit 'product' bevat niet alleen PAK's maar ook benzeenderivaten en kan onmogelijk een stookolieproduct zijn.

Een procestechnoloog wordt ingeschakeld om te achterhalen wat precies een *catalytic reformer fractionator* proces is, en welke stoffen daar normaliter uit volgen. Zijn oordeel is helder; de gevonden stoffen in de monstername kunnen onmogelijk voort komen uit het proces van een *catalytic reformer fractionator*, naar alle waarschijnlijkheid komen de gevonden stoffen voort uit een ander chemisch proces. Maar wat voor een raffinageproces en met welke grondstoffen? Een locatiebezoek in Engeland schept duidelijkheid, het raffinageproces wordt hier uitvoerig ontleed en geconcludeerd wordt dat het gehanteerde proces om het aangetroffen 'product' te maken onvermijdelijk leidt tot de stoffen gevonden in de monstername. Uit nader onderzoek blijkt vervolgens dat productstromen uit de Thaise petrochemische industrie, onder precies dezelfde MSDS gegevens, de grondstoffen vormen voor de Engelse raffinaderij. Het plaatje wordt duidelijk; het product wordt binnengehaald uit Azië met MSDS gegevens, vervolgens bewerkt in Engeland waarbij een residu ontstaat; het 'product' voor Nederland. Dat residu krijgt exact dezelfde MSDS gegevens mee als het product uit Thailand en fungeert als *cover* zodat het als product, met de bijbehorende REACH registratie, kan worden getransporteerd naar het Nederlandse tankopslagbedrijf. Deze zienswijze wordt bevestigd door het inmiddels betrokken RIVM, zij concluderen dat: *'de gebruikte REACH-registratie niet past bij de analyses van het aangetroffen 'product''*.

De aanpak legt enerzijds valsheid in geschrifte bloot en anderzijds overtreding van de EVOA regelgeving doordat afvalstoffen zijn bewerkt en vervoerd. Ook is een ontnemingszaak gestart tegen de oliehandelaar, die handelt immers in een afvalstof en heeft jarenlang onrechtmatig voordeel vergaard. Het tankopslagbedrijf wordt vervolgd voor overtreding van de milieuvergunning omdat zij niet bevoegd zijn afvalstoffen te mengen. Door het uitzetten van rechtshulpverzoeken, contact met de Engelse autoriteiten en de onderzoeksinstituten heeft het opsporingsonderzoek ruim tweeënhalf jaar geduurd. De rechterlijke uitspraken naar aanleiding van het onderzoek scheppen naar alle waarschijnlijkheid een precedent in de aanpak van het illegaal wegmengen van residuen uit de petrochemie in producten voor de stookoliemarkt.

⁴⁹ Polycyclische aromatische koolwaterstoffen, zie:

http://www.rivm.nl/Onderwerpen/B/Binnenmilieu/Verbrandingsproducten/Bronnen_van_Polycyclische_Aromatische_Koolwaterstoffen_PAK_s

⁵⁰ Nederland Forensisch Instituut.

De criminele activiteit is dat oliehoudend afval en chemisch afval worden gekocht als 'product' door oliehandelaren waarna het vervolgens, soms voorafgegaan door bewerking, rechtstreeks verdwijnt in de stookolie, 'mengen is verdienen'. Hierdoor worden grotere volumes stookolie verkocht en worden de kosten voor het op verantwoorde wijze verwerken van afval vermeden. Uit de interviews en bestudeerd onderzoek blijkt dat er een aantal *modi operandi* zijn. In navolging van Spapens et al. (2013) en uit gesprekken met verschillende opsporingsambtenaren gaat het hier enerzijds om inname van afvalstoffen *met tussenkomst* van een inzamelaar en/of bewerker, en anderzijds om gevallen waarbij afvalstoffen worden ingenomen *zonder tussenkomst* van een erkende inzamelaar en/of bewerker.

Overtreding vergunningvoorschriften

Uit diverse opsporingsonderzoeken blijkt dat inzamelaars en/of bewerkers veelal afvalstoffen innemen, bijvoorbeeld scheepsafvalstoffen, en deze vervolgens bewerken terwijl zij niet over een vergunning beschikken om deze bewerkingen uit te voeren. Zij beschikken bijvoorbeeld wel over een vergunning om reststromen te verwerken afkomstig van landactiviteiten maar niet van zeestromen. Veelal is bij de ondoeners, zoals de scheepseigenaren of raffinaderijen, ook niet bekend dat de inzamelaar niet over de juiste vergunning beschikt (Spapens et al., 2013).

Frauderen met productregistraties

Het sjoemelen met registraties van met name chemische 'producten' speelt een grote rol bij het gebruiken van residuen uit de petrochemie als blendmiddel voor stookolie. Met name tussen sommige internationale petrochemische raffinaderijen, oliehandelaren en tank op- en overslagbedrijven is zichtbaar dat de daadwerkelijke inhoud van tankcontainers wordt gemaskeerd. Bijvoorbeeld door op bijgesloten vrachtbrieven en het veiligheidsinformatieblad (ook wel MSDS; *Material Safety Data Sheet*) te spreken over chemische stoffen en bepaalde specifieke stoffeigenschappen, terwijl het in werkelijkheid afvalstoffen betreffen. Op papier ontstaan hierdoor productstromen waarmee niets aan de hand is terwijl het in werkelijkheid om afvalstoffen gaat. De tank- op en overslagbedrijven mengen in opdracht van de handelaren, zij zijn veelal niet op de hoogte van de exacte samenstelling van de stoffen die zij in beheer van de handelaren hebben.

De afgelopen jaren zijn er ook casussen bekend waarin een chemisch bedrijf afvalstoffen produceerde die niet verwerkt mogen worden in minerale oliën, zoals stookolie, vanwege het hoge zuurgehalte. Vervolgens wordt gefraudeerd met de benaming van het afval. Uit de administratieve verantwoording blijkt geen sprake van een overtreding, alleen door zeer nauwkeurig de vergunning te bestuderen kon worden aangetoond dat er sprake was van valsheid in geschrifte (Spapens et al., 2013).

Rechtstreekse wegmenging van afvalstoffen

Een variant die ook voorkomt bij de illegale wegmenging van afval in stookolie producten voor de zeescheepvaart is dat stoffen uit de petrochemische industrie, zonder tussenkomst van een oliehandelaar of andere intermediair, rechtstreeks worden weggemengd in grote volumes stookolie. Uit gesprekken blijkt dat er in de afgelopen jaren een casus was waarbij een (grote) afvalverwerker rechtstreeks afvalstoffen vanuit de chemische industrie wegmengde in producten, bestemd voor de stookolie markt. Anders dan bij scheepsafvalstoffen werden deze residuen uit de petrochemie eerst beoordeeld op vlampunt en brandbaarheidsklasse, aan de hand hiervan werd bepaald in welke brandstofproducten, de stoffen werden weggemengd.

Niet toegestaan vervoer door geen of valse opgave van kennisgevingen

In lijn met bovenstaande overtredingen van wet- en regelgeving valt op dat volgens geïnterviewden het landelijk meldpunt in sommige gevallen verkeerd, of helemaal niet, wordt geïnformeerd over transport van afval. Het gaat dan bijvoorbeeld om transport van oliehoudende afvalproducten van ondoener naar inzamelaars- en bewerker. Malversaties komen bijvoorbeeld aan het licht doordat ondoeners wel melding doen van afval afgifte via het landelijk registratiesysteem waardoor politie en justitie vervolgens kunnen zien of de aangemelde bewerker over de juiste vergunning beschikt.

High sea

Voor 90% van het zeeoppervlak is geen regelgeving, deze gebieden staan bekend als *high sea* en zijn vrijwel oncontroleerbaar, het betreft immers een immens niemandsland (Notenboom, 2016). Waar in de havens inspecties worden uitgevoerd door ILT, Rijkswaterstaat en havenbedrijven is dat voor hen doorgaans onmogelijk op het open water. Sinds de introductie van Wvvs-inspecteurs worden wel logboeken van schepen gecontroleerd waarin wordt gekeken naar de soorten afval die het schip vervoert (Van Soelen, 2015). De gelegenheid voor criminaliteit op de open wateren is enorm, bijvoorbeeld door scheepsafval te lozen of alsnog in de aangewezen ECA zones te varen met de hoog zwavelige stookolie, die stukken goedkoper is, waar momenteel de verplichting geldt om te varen met laagzwavelige stookolie.⁵¹

5.7 Huidige gevolgen van de criminaliteit

Zonder bijmenging van (chemische) afvalstoffen aan stookolie leidt de uitstoot van scheepsmotoren al onvermijdelijk tot milieuschade en levert zij gezondheidsrisico's op voor opvarenden en voor de leefomgeving van omwonenden van vaarroutes van de scheepvaart, zoals kusten en de havens waar zij aanleggen. Naast kooldioxide (CO₂), dat bijdraagt aan de verdere opwarming van de aarde, stoten de zeeschepen ook zwaveldioxide (SO₂), stikstofdioxiden (NO_x), en fijnstof (PM₁₀) uit (CBS, 2011). Met name fijnstofvorming door roetuitstoot krijgt de afgelopen jaren meer aandacht, mede omdat zij volgens sommige klimaatwetenschappers naast CO₂ een veroorzaker is van het broeikaseffect (Notenboom, 2016). Waar de scheepvaart in 2000 nog 7 tot 9 procent bijdroeg aan de wereldwijde roetuitstoot, is dat percentage gestegen naar 8 tot 13 procent in 2010 (Azzara, Minjares & Rutherford, 2015).

Berekeningen laten zien dat ongeveer 19 procent van de concentratie fijnstof in Europa het gevolg is van emissies van de scheepvaart. Met name in Nederland, Vlaanderen, Zuidoost-Engeland en Noord-Duitsland is de bijdrage van de zeescheepvaart aan fijnstofconcentraties relatief hoog (Andersson et al. 2009 in Spapens, 2013). Door toevoeging van (chemische) afvalstromen aan stookolie worden de schadelijke emissies versterkt en komen er door verbranding schadelijke chemische stoffen vrij, zoals kwik, fenol, styreen, chloor en dioxines. Deze afvalstoffen verbranden onvolledig en komen, al dan niet versterkt door het verbrandingsproces, als ongewenste en schadelijke vorm in de lucht terecht.

Toch zijn er kleine lichtpuntjes als het gaat om de schaalgrootte van Nederland. In 2011 liet een studie van het CBS (2011) al een daling zien van de fijnstofuitstoot door de zeevaart en ook het RIVM bevestigt in een recente studie deze ontwikkeling (Compendium voor de Leefomgeving, 2016). Vanaf 2007 heeft de zeescheepvaart op het Nederlands deel van het Continentaal Plat (ongeveer het Nederlandse deel van de Noordzee) en in de Nederlandse zeehavens aanzienlijk minder luchtverontreiniging veroorzaakt. Tussen 2006 en 2014 is de uitstoot van zwaveldioxide met meer dan 60 procent afgenomen. De uitstoot van fijnstof is met 45 procent afgenomen, uitstoot van stikstofoxiden is in deze periode met 25 procent afgenomen. Als belangrijke oorzaken voor de lagere emissies worden de lagere vaarsnelheden en verlaging van het zwavelgehalte van de brandstoffen genoemd (Compendium voor de Leefomgeving, 2016).

Het ontbreekt aan duidelijke overzichtsstudies waarin precies is vastgesteld in hoeverre met afvalstoffen vervuilde stookolie nog vervuilender is dan de reguliere uitstoot van de zeescheepvaart.

⁵¹ Hoogzwavelig; stookolie met een zwavelgehalte groter dan 1%. Laagzwavelig; stookolie met een zwavelgehalte van 1% of minder, zie: ['stookolie'](https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen).

5.8 Verwachtingen voor de komende jaren

Uit de interviews en literatuuronderzoek blijken een aantal ontwikkelingen die de komende jaren van invloed zijn op criminaliteit bij productie van scheepsbrandstoffen.

'Circulaire economie' versus maatschappelijke bewustzijn

Verschillende geïnterviewden geven aan dat op politiek niveau een beweging zichtbaar is naar de 'circulaire economie', doelend op het feit dat alles herbruikbaar is onder het mantra 'afval bestaat niet'. Respondenten geven daarbij aan dat door gebruikmaking van steeds complexere productie- en destillatieprocessen binnen de aardolieraffinage meer bruikbare stoffen kunnen ontstaan, en dus minder afval, maar dat de resterende afvalstoffen daardoor relatief milieugevaarlijker worden. De vraag wanneer 'we' afval echt als afval beschouwen zou volgens meerdere geïnterviewden onderwerp moeten zijn van maatschappelijk debat. Recente gerechtelijke uitspraken lijken overigens te voorzien in deze wens. In 2014 weersprak de Raad van State (RvS) bijvoorbeeld dat bij debunkering van een 'off spec' stookolie sprake is van een afvalstof, zoals de staatssecretaris van IenM stelde.⁵² Met deze uitspraak volgt de RvS voor een groot deel de zienswijze van het Europese Hof van Justitie, in een uitspraak van het Hof werd namelijk gesteld dat vervuilde olie, en dus 'off spec', alsnog op specificatie kan worden gebracht en dus niet als afvalstof beschouwd hoefde te worden.⁵³

Enigszins in tegenstelling met bovenstaande ontwikkeling is ook zichtbaar dat duurzaam energieverbruik steeds centraler komt te staan in overheidsbeleid. Primair gaat het dan om terugdringing van de CO₂ uitstoot door minder gebruik van fossiele brandstoffen en meer gebruik van biobrandstoffen. Op instigatie van de Sociaal Economische Raad (SER) verscheen in 2014 het deelrapport *Brandstofafel Scheepvaart* waarin samen met partijen binnen de scheepvaart verkend is in hoeverre de huidige vervuulende brandstoffen vervangen kunnen worden (SER, 2014). Daarnaast valt op dat het maatschappelijk sentiment over de milieurisico's van de zeescheepvaart sterker lijkt te worden.⁵⁴

REACH

Antwoord op de beweging van de 'circulaire economie' en de verschillende gerechtelijke uitspraken vormt de REACH aanpak. Alhoewel deze aanpak volgens meerdere respondenten nog in de kinderschoenen staat is zij veelbelovend. REACH kan worden ingezet als ondersteunend middel in de bewijsvoering om de scheiding 'afval' versus 'product' aan te kunnen tonen. Zij fungeert als een waarborg dat risico's van blendmiddelen in kaart zijn gebracht door veiligheidsanalyses en dat zij geregistreerd staan.⁵⁵ Opsporings- en handavingsinstanties zijn momenteel in afwachting van gerechtelijke uitspraken naar aanleiding van deze aanpak en deze uitspraken scheppen voor de komende jaren een belangrijk precedent in de aanpak van illegale wegmenging van chemische afvalstoffen in stookolie.

Wegmenging afvalstoffen in benzine- en dieselachtige brandstoffen

Naast wegmenging van afvalstoffen in stookolie is volgens diverse geïnterviewde zichtbaar dat afvalstoffen worden weggemengd in reguliere brandstoffen zoals benzine en diesel. Op dit moment is onduidelijk op welke schaal dit plaatsvindt. Wel geven verschillende geïnterviewden aan zicht te hebben op wegmenging van afvalstoffen in benzine- en diesel componenten bestemd voor de Afrikaanse en Aziatische markt. Aangezien de normering voor de kwaliteit van brandstoffen daar vele malen lager ligt is het voor oliehandelaren aantrekkelijk afvalstoffen weg te mengen zodat grotere volumes brandstof worden gemaakt en verkocht. De geïnterviewden uiten hun zorg dat door de toenemende vraag naar brandstoffen vanuit deze continenten, illegale wegmengingen zich verder zullen uitbreiden.

Alternatieve brandstoffen voor scheepvaart

De strengere zwavelnormering in de ECA zones⁵⁶ gaat volgens meerdere respondenten de komende jaren voor een belangrijk effect zorgen, sommigen spreken van een kantelpunt. Scheepseigenaren en rederijen worden voor de keuze gesteld of zij enerzijds de hoogzwavelige stookolie blijven gebruiken in de

⁵² RvS: 2 April 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1157.

⁵³ Europese Hof van justitie: 12 december 2013, ECLI:EU:C:2013:821.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld de documentaire 'Sea Blind: the Price Of Shipping Our Stuff' uit 2016 (trailer): <http://www.seablind.org/>.

⁵⁵ Zie European Chemicals Agency (ECHA) (Helsinki, Finland): <http://echa.europa.eu/nl/regulations/reach>.

⁵⁶ Emission Control Areas

ECA-zones door installatie van *scrubbers*, of dat zij in deze gebieden gaan varen op duurdere laagzwavelige brandstof, zoals *Marine Gas Oil*. Een ingewikkelde afweging omdat internationale regelgeving de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid strenger wordt, en omdat de laagzwavelige brandstofvarianten vele malen duurder zijn. Momenteel heerst hierover discussie binnen de internationale scheepvaartwereld en met name voor de kleinere reders is de overstap naar een andere brandstof duur (Noteboom, 2016).⁵⁷ Voor de grote internationale rederijen die veelal varen op de *high sea* lijkt de overstap naar deze duurdere variant op dit moment minder aantrekkelijk, daar mogen zij momenteel nog varen op de hoog zwavelige stookolie. Complicerende factoren zijn enerzijds de momenteel lage olieprijs waardoor er (nog) geen *incentive* is om al over te gaan op bijvoorbeeld *Marine Gas Oil*, en anderzijds dat brandstofproducenten alternatieve (hybride) brandstoffen produceren, zoals het vloeibaar aardgas; *Liquefied Natural Gas* (LNG), die goedkoper zijn dan de dieselachtige varianten maar waarvan onbekend is of deze brandstoffen ook niet zijn opgebouwd uit residuen, en aan welke internationale standaard deze nieuwe brandstoffen moeten voldoen. De Rotterdamse haven lijkt als een van de eersten in Europa in te spelen op deze ontwikkeling door zeeschepen die LNG bunkeren 10 procent korting te geven op het zeehavengeld (Havenbedrijf Rotterdam, 2016b).

Mondialisering & complexere bedrijfsstructuren

Verschillende respondenten geven aan dat er momenteel grote olieconcerns zijn die zich gelijktijdig in verschillende Europese landen vestigen. Deze bedrijven, geleid door oliehandelaren, beslaan zowat de gehele keten en zijn inzamelaar, en bewerker, en opslag en tot slot ook *bunkersupplier*. Deze ontwikkeling, met daarbij het wegvallen van een Nederlandse afvalolieverwerker, zal er aan bijdragen dat opsporingsonderzoeken meer en meer een internationale vorm zullen krijgen. Mede hierom is het ook ingewikkeld om de klassieke 'olieboef' te omschrijven. Veelal gaat het om een keten van actoren die al dan niet op de hoogte zijn van elkaars (criminele) gedrag. Meerdere respondenten verwachten dat veel meer samenwerking gezocht gaat worden met internationale opsporingsautoriteiten.

5.9 Conclusies en aanbevelingen

De criminogene risico's maken het complex om opsporingsonderzoeken doelgericht vorm te geven en te bewijzen dat oliehandelaren bewust partijen residuale olieafval, of residuen uit de petrochemie, opkopen en wegmengen in brandstofcomponenten, zoals stookolie. Controle op de administratie van bijvoorbeeld tankopslagbedrijven is veelal niet voldoende, zij weten doorgaans niet exact welke stoffen zich in hun opslagcontainers bevinden en beroepen zich op het feit dat zij slechts mengen in opdracht van internationale handelaren. De vergelijking die vervolgens gemaakt moet worden tussen wat er daadwerkelijk in de opslagcontainer zit, door uitvoerige analyses van monsternames, en de 'papieren' informatie is vaak een tijdrovend proces. Mede hierom is het bij controle van politie en toezichthouders op (afval)olietransporten van belang om een risicoselectie toe te passen op basis van vertrek- en aankomstlocaties. Uit deze eerste beoordeling kan veelal worden afgeleid of een transport als verdacht bestempeld kan worden.

De afgelopen jaren zijn er een aantal casussen publiek geworden waarin is aangetoond dat op grote schaal afvalproducten worden weggemengd in stookolie producten. Ook het maatschappelijk debat lijkt de afgelopen jaren versterkt vanuit de wetenschap en onderzoeksjournalistiek. In het licht van de nog steeds lopende klimaatdiscussie lijkt het tij voor de vervuilde stookolie te keren. Met name strengere zwavelnormen lijken hierin een rol te spelen waardoor enerzijds rederijen en scheepseigenaren, en anderzijds de *bunkersuppliers* en oliehandelaren, worden uitgedaagd na te denken over alternatieve brandstofvarianten voor de zeevaart. Een keerzijde hiervan kan zijn dat bij productie van alternatieve brandstoffen ook frauduleuze handelingen kunnen plaatsvinden.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld: <https://www.technischweekblad.nl/nieuws/scrubbers-twijfelachtige-optie-voor-scheepvaart/item7379> & http://www.ce.nl/nieuws/348/Scrubbers_zeeschepen/

Om het maatschappelijk debat rond vervuiling van brandstof en de gezondheidseffecten verder aan te wakkeren is het zinvol om parallel opsporingsonderzoek op te starten naar de wegmenging van afvalstoffen in brandstoffen zoals benzine en diesels, deze focusverlegging kan opsporings- en handhavingsinstanties meer slagkracht opleveren om uiteindelijk de problematiek van het wegmengen binnen de stookoliebranche internationaal te agenderen. Autorijden op mogelijk vervuilde brandstoffen raakt burgers direct, men bestuurt immers zelf de auto (NIMBY-effect)⁵⁸, waar bij de vervuilde stookolie sprake is van indirect effect. Daarnaast kan, door de veelheid aan motorvoertuigen, het gezondheidseffect aannemelijker worden gemaakt. Deze verschuiving maakt een breed gedragen maatschappelijk debat over de kwaliteit van brandstoffen en de milieugevolgen mogelijk, waarnaar vervolgens meer draagvlak kan ontstaan voor de aanpak van de stookolie problematiek. Opsporings- en handhavingsinstanties krijgen hierdoor mogelijk meer capacitaire ruimte om criminele praktijken zichtbaar te maken en aan te pakken.

⁵⁸ Not In My Back Yard (NIMBY); duidt op het principe dat dat duidt burgers in verweer komen tegen bouwwerken of infrastructurele voorzieningen die door de overheid worden geplaatst en die, in de perceptie van de burger, van negatieve invloed zijn op het eigen welzijn (Kraft & Clary, 1991).

6. Bestemming onbekend: frauderen met reststromen

In elke industrie ontstaan naast de bewust geproduceerde eindproducten ook bijproducten. Als de producent zich van het bijproduct wil ontdoen, wordt het afval. De afvoer en verwerking van afval kost de producent geld. Heeft het bijproduct nog dusdanige kwaliteit dat het kan worden hergebruikt, dan is het een reststroom. Voor de producent zijn reststromen economisch interessant. Daarnaast vergroot het op verantwoorde wijze hergebruiken van reststromen de duurzaamheid van de keten en sluit het aan op het streven van de overheid naar een circulaire economie.

De identiteit van de reststromen bepaalt welke nieuwe bestemming ze mogen krijgen. Een kwalitatief goede reststroom kan eenvoudig worden hergebruikt, bijvoorbeeld als grondstof voor een nieuw product. Deze reststromen zijn financieel gezien het interessantst. Als de kwaliteit minder goed is, zijn de mogelijkheden voor hergebruik beperkter en zijn de reststromen minder waard. In dit hoofdstuk ligt de focus vooral op reststromen die (als grondstof) worden gebruikt in de voedingsmiddelen- en de diervoederindustrie (food en feed).

Handelaren in reststromen hebben er baat bij een partij voor een zo hoog mogelijke prijs te verkopen. Dit kan er toe leiden dat er wordt gefraudeerd met de identiteit van reststromen. Het gevolg hiervan is dat reststromen een bestemming krijgen waar ze niet bestemd voor mogen zijn, bijvoorbeeld dat een reststroom die is bestemd voor gebruik in de covergisting toch terecht komt in diervoeder. Deze vorm van fraude kan risico's opleveren voor de volksgezondheid, diergezondheid en het milieu.

6.1 Aard en omvang

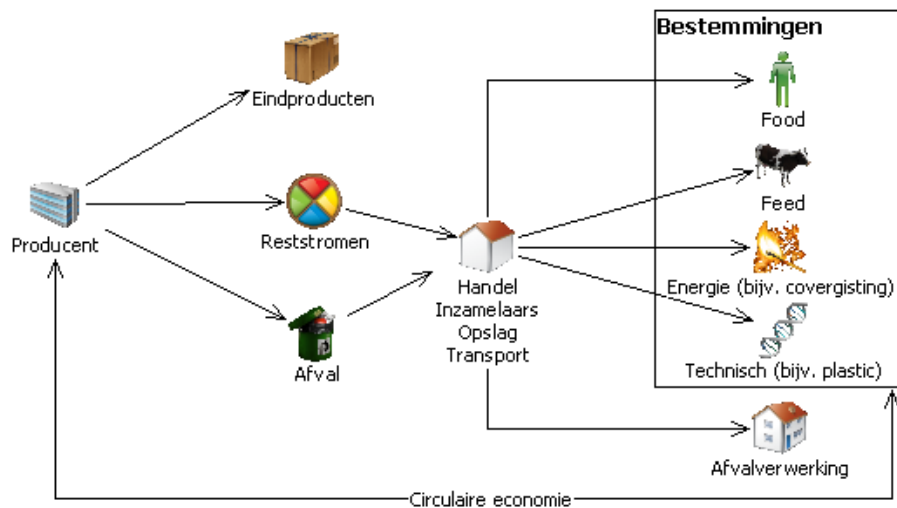
Aard

Het begrip 'reststromen' omvat een breed scala aan stoffen. Enkele voorbeelden van reststromen zijn:

- botten en huiden die overblijven in slachterijen en worden gebruikt als grondstof voor leer, brandstof of bodemverbeteraar;
- bietenpulp dat overblijft nadat suikerbieten zijn verwerkt voor de humane consumptie en wordt gebruikt als grondstof in diervoeder;
- levensmiddelen die door een fout tijdens de productie niet meer geschikt zijn voor humane consumptie (zogenaamde schadepartijen) en worden gebruikt in de covergisting.⁵⁹

De hoogste bestemming die een reststroom kan krijgen is hergebruik in voedingsmiddelen (food) gevolgd door diervoeder (feed), energietoepassingen (zoals covergisting) en technische toepassingen (bijvoorbeeld verwerking in plastic). Reststromen die verkocht worden aan de hoogste bestemming (food) leveren het meest op. Afval is de laagste bestemming voor een bijproduct en heeft vaak een negatieve waarde. In figuur 6.1 is op eenvoudige wijze het traject weergegeven dat reststromen en afval doorlopen van producent tot bestemming.

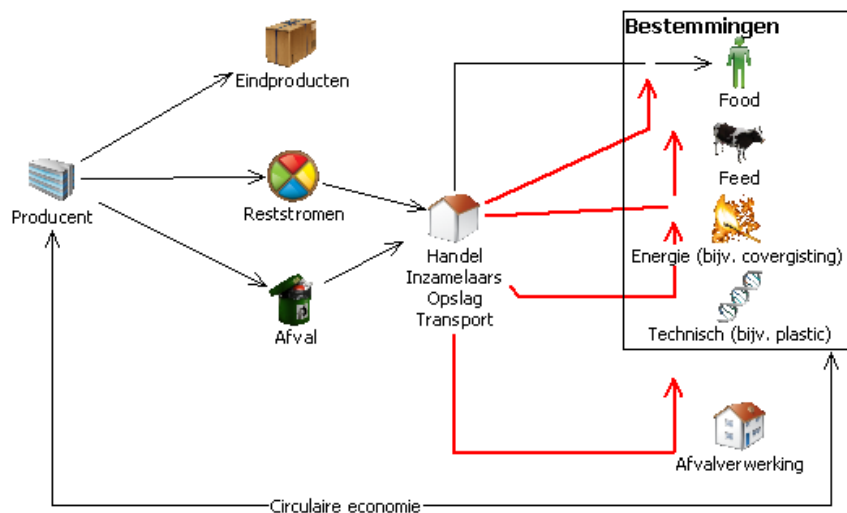
⁵⁹ Covergisting is een vorm van biovergisting waarbij dierlijke mest en andere reststromen (die zijn toegestaan volgens bijlage Aa van de Meststoffenwet) door bacteriën worden omgezet in biogas.



Figuur 6.1. Eenvoudige weergave afkomst en gebruik reststromen en afval

De identiteit van de reststroom bepaalt voor welke doeleinden (bestemmingen) hij mag worden gebruikt, welke wet- en regelgeving van toepassing is en welke organisatie verantwoordelijk is voor het toezicht en de handhaving.

Fraude vindt plaats wanneer de reststromen bewust worden opgewaardeerd met de intentie ze voor een hogere bestemming te verkopen dan waar ze eigenlijk bestemd voor mogen zijn (zie hoofdstuk 7.5). In figuur 6.2 is dit opwaarderen op eenvoudige wijze weergegeven. Het gevolg hiervan is dat afval bijvoorbeeld toch wordt verwerkt in feed of dat reststromen die zijn bedoeld voor feed toch in food terecht komen. Het risico is dat reststromen die niet in de voedselketen (food en feed) terecht mogen komen, bijvoorbeeld omdat ze verboden, schadelijke of giftige stoffen bevatten (zoals antibiotica, schimmels en dioxines), er toch in terecht komen. Dit kan gevaar opleveren voor de gezondheid van mens en dier. Ook kan dit opwaarderen een gevaar vormen voor het milieu als afval of niet geschikte reststromen toch worden gebruikt voor energietoepassingen, zoals covergisting. Daarnaast bestaan nog andere risico's zoals beschadiging van het imago van Nederland als handelsland.



Figuur 6.2. Eenvoudige weergave van frauderen met reststromen en afval

Kenmerkend voor reststromen is dat er diverse wet- en regelgeving van toepassing is. Elke reststroom kent namelijk eigen wet- en regelgeving (zie paragraaf 6.4). Deze verschillende regels zijn niet altijd duidelijk en eenduidig waardoor er verschillende interpretaties mogelijk zijn. Daarnaast heeft de handel in reststromen een internationaal karakter. Dit alles maakt toezicht en handhaving complex. Dit komt het best tot uitdrukking bij bedrijven die nationaal en internationaal handelen in zowel reststromen met verschillende bestemmingen als afval. Deze bedrijven moeten voldoen aan tal van Europese

verordeningen en ze moeten beschikken over meerdere registraties en erkenningen, zoals hierna nog aan de orde komt. Het gevolg hiervan is dat bij hetzelfde bedrijf meerdere instanties verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving, zoals de NVWA, Omgevingsdiensten en de ILT. Deze instanties zijn ieder verantwoordelijk voor het toezicht op een bepaald deel van het bedrijf. Hierdoor ontbreekt het totaaloverzicht van stromen die het bedrijf binnen komen en verlaten.

Omvang

Het is lastig om een uitspraak te doen over de omvang van de fraude. Dit komt onder meer door de grote diversiteit aan reststromen, het internationale karakter van de markt en het feit dat toezicht is belegd bij meerdere instanties. De dreiging zit vooral in de omvang van de markt, het relatieve gemak waarmee gefraudeerd kan worden, het grote aantal gelegenheden voor fraude en dat de fraude lucratief is omdat het vaak om bulkhandel gaat.

6.2 De keten

De keten bestaat uit een groot aantal (internationale) schakels. De belangrijkste zijn: de producenten, handelaren, opslagbedrijven, inzamelaars, transporteurs, afnemers, laboratoria en schoningsbedrijven. Toezicht en handhaving behoren niet tot de keten maar worden hier onder wel benoemd.

Producenten

De lijst met producenten van reststromen is lang. Van bedrijven in de levensmiddelenindustrie, slachterijen, veehouders, landbouwers, groente- en fruitveilingen tot restaurants. Vanwege de grote diversiteit en het internationale karakter van de markt is het onmogelijk om een uitspraak te doen over het aantal producenten van reststromen.

Handelaren, opslagbedrijven en inzamelaars

De handelaren kopen de reststromen van producenten. Opslagbedrijven beschikken over een fysieke locatie waar de partijen worden opgeslagen en inzamelaars halen afvalstoffen en reststromen op bij de producenten. Een inzamelaar kan een handelaar zijn, maar dat hoeft niet. De groep handelaren bestaat zowel uit handelaren die opslag hebben en dus fysiek over de partijen kunnen beschikken als de zogenaamde '*paper traders*'. Dit zijn handelaren zonder opslag die alleen op papier beschikken over de partijen. Het komt ook voor dat partijen zonder tussenschakels rechtstreeks worden verhandeld van producent naar eindgebruiker. Ook zijn er individuen actief die incidenteel een schadepartij opkopen en deze vervolgens te koop aanbieden op internet, in kleine winkels of op de markt.

Alle genoemde bedrijven moeten zich registreren zodat bekend is wie zich bezighouden met de handel, opslag en inzameling van (reststromen voor) food, feed en afval. Bedrijven die zich bezighouden met (reststromen voor) food en feed moeten zich registreren bij de NVWA. Bedrijven die afval Vervoeren, Inzamelen, Verhandelen of hierin Bemiddelen (Vihb) moeten zich registreren bij de stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO). Ze krijgen dan een zogenaamd Vihb-registratienummer. Zonder vermelding op de Vihb-lijst is het vervoeren, inzamelen, handelen en bemiddelen van afvalstoffen niet toegestaan. Ondernemers in zowel reststromen als afval moeten zich dus registreren bij de NVWA en de NIWO.

Bedrijven waar extra risico's voor de voedselveiligheid zijn, hebben ook een erkenning van de NVWA nodig (NVWA, 2016a). Voor de food en feed sector gelden verschillende eisen. Voor bedrijven actief in de (reststromen voor) feed is een erkenning vereist (verordening EG 183/2005). In de food-sector is dit niet altijd het geval. Als het bijvoorbeeld gaat om een bedrijf dat alleen food opslaat en vervoert, is dit niet nodig. Ook *paper traders* in (reststromen voor) food hebben geen erkenning nodig. Zij hebben wel een beperkte zorgplicht, dat wil zeggen een beperkte HACCP-verplichting die afhankelijk is van de aard en omvang van het bedrijf (Rechtspraak, 2014). HACCP staat voor *Hazard Analysis and Critical Control Points*. Dit Europese systeem brengt de risico's in kaart en beschrijft hoe het bedrijf deze gevaren wil beheersen. De NVWA controleert bij bedrijven onder andere de beschikbaarheid en naleving van een

HACCP-systeem. Alle producenten van food en feed en handelaren in- en opslagbedrijven van feed hebben een HACCP-verplichting.

Als een handelaar bijvoorbeeld handelt in afval en (reststromen voor) food en feed heeft deze dus meerdere erkenningen en registraties nodig. Het initiatief voor het krijgen van een registratie of een erkenning ligt bij de bedrijven. Overigens geldt voor alle ondernemers die onveilige levensmiddelen of diervoeders in de handel brengen of in opslag hebben een meldplicht aan de NVWA (NVWA, 2016b).

Transporteurs

Transporteurs van (grondstoffen voor) food en feed werken vaak in opdracht van derden. Het verschil met inzamelaars is dat transporteurs de partijen niet in eigendom krijgen en niet zelfstandig over de partijen kunnen beschikken. Een inzamelaar kan dit wel. Transporteurs moeten aan verschillende eisen voldoen. Zo moeten ze geregistreerd staan bij de NVWA, dienen ze te voldoen aan verschillende Europese hygiëne eisen en hebben ze een HACCP-verplichting (NVWA, 2016c). Verder moet de transporteur bij de NVWA melden als hij constateert of vermoedt dat hij onveilige levensmiddelen of diervoeders vervoert (NVWA, 2016d).

Afnemers

De groep afnemers van de reststromen is divers, bijvoorbeeld:

- producenten van levensmiddelen;
- producenten van diervoeders;
- veehouders die zelf voer mengen (dit zijn vooral grote varkenshouders);
- consumenten die via internet of in een winkel een product kopen dat afkomstig is van een schadepartij;
- energiebedrijven, bijvoorbeeld covergisting;
- bedrijven die reststromen gebruiken voor een technische toepassing.

Uit informatie van de NVWA blijkt dat afnemers vaak in goed vertrouwen een partij afnemen. De afnemer hoort te weten wat er in de reststroom zit. In veel gevallen weet de afnemer dit echter niet. Een afnemer van reststromen beperkt zich vaak niet tot één reststroom. Diervoeders zijn bijvoorbeeld samengesteld uit een breed en wisselend scala aan reststromen uit Nederland en het buitenland. Volgens informatie van de NVWA zijn er in Nederland ongeveer zeventig erkende mengvoederbedrijven, exclusief boeren met een mengvergunning. Tijdens de productie van de diervoeders kunnen naast de bewust geproduceerde eindproducten reststromen vrijkomen die vervolgens weer worden opgekocht door handelaren.

Laboratoria

Laboratorium onderzoek is belangrijk om te bepalen welke mogelijkheden voor verdere verwerking er zijn voor de reststromen. De monsters van de reststromen worden geanalyseerd door laboratoria die zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA). Laboratoria moeten afwijkingen in de feed melden bij de NVWA (verordening EG 183/2005). Een dergelijke verplichting bestaat niet voor geconstateerde afwijkingen in food, met uitzondering van salmonella (artikel 4 Besluit zoönosen).

De mate waarin het verplicht is om monsters te laten analyseren is afhankelijk van de bestemming van de reststroom. Bij feed zijn de diervoederbedrijven verplicht om te beschikken over een kwaliteitsbeheersingsplan waarin onder andere de procedures over het nemen van monsters van ingrediënten en de eindproducten zijn opgenomen (verordening EG 183/2005). Bij food is deze verplichting afhankelijk van de productgroep. Elke productgroep kent namelijk zijn eigen regelgeving. In het algemeen kan worden gesteld dat vanuit de HACCP-verplichting voort vloeit dat de levensmiddelenbedrijven mogelijke gevaren voor de gezondheid van de consument moeten analyseren. Zij zijn hiervoor verantwoordelijk en niet de laboratoria.

Schoningsbedrijven

Schoningsbedrijven zijn gespecialiseerde bedrijven die reststromen weer opknappen of behandelen zodat ze gebruikt kunnen worden in food en/of feed. Een aantal van deze bedrijven zijn geregistreerd bij de NVWA. Andere kennen geen registratie verplichting, maar zijn wel bekend bij de NVWA.

6.3 Toezicht en handhaving

De identiteit van een reststroom bepaalt welke instantie verantwoordelijk is voor het toezicht en de handhaving. De Omgevingsdiensten zijn verantwoordelijk als het om afval gaat. Behalve als een bedrijf afval wil importeren of exporteren. Dan is de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) van toepassing en is de ILT verantwoordelijk. De ILT is op zijn beurt afhankelijk van de politie, bijvoorbeeld bij wegcontroles van (tank)transporten, en van de douane bij EVOA-controles op import en export.

De NVWA is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op een groot aantal sectoren waar reststromen vrijkomen (zoals de vleesketen, industriële levensmiddelen, diervoeder en dierlijke bijproducten). Vanwege het grote aantal is het niet mogelijk alle reststromen te controleren. Bij de NVWA vindt toezicht risicogericht plaats. Het komt in de praktijk voor dat alle genoemde instanties vanuit hun perspectief en verantwoordelijkheid hetzelfde bedrijf controleren. De NVWA en ILT zijn momenteel bezig om voor een aantal reststromen vast te leggen wie waar verantwoordelijk voor is.

In Europees verband werken de lidstaten samen binnen het Food Fraud Network (FFN) en maken ze gebruik van een gezamenlijk ICT-systeem, het Rapid Alert System for Safety of Food and Feed (RASFF). Hiermee kunnen de landen elkaar waarschuwen voor mogelijke gevaren voor de voedselveiligheid.

6.4 Relevante regelgeving

Bijna elke reststroom heeft eigen wettelijke voorschriften voor hygiëne-eisen, transport en opslag, controles, verplichte documentatie en toegestane bestemmingen. De bestemming van een reststroom bepaalt welke regelgeving van toepassing is. De nationale wetgeving is voor een groot deel gebaseerd op Europese verordeningen. De meest relevante regelgeving wordt hieronder besproken.

Algemene levensmiddelenverordening (EG) 178/2002

Om de voedselveiligheid te waarborgen moeten alle aspecten van de voedselproductieketen als één geheel worden beschouwd: vanaf de productie van diervoeders tot en met het verkopen of verstrekken van voedsel aan de consument. Elk onderdeel daarvan kan van invloed zijn op de voedselveiligheid. De verordening bevat onder andere voorschriften over de traceerbaarheid van diervoeders en diervoederingsrediënten, een verplichting voor het melden en terugroepen (*recall*) van ongeschikte en onveilige levensmiddelen en een verbod om te handelen in onveilige, schadelijk en ongeschikte levensmiddelen. Deze verordening is in Nederland geïmplementeerd in de Wet dieren en de Warenwet.

Diervoeder hygiëneverordening (EG) 183/2005

Deze verordening bevat onder meer regels over de registratie van diervoederbedrijven bij de bevoegde autoriteit (in Nederland de NVWA), de traceerbaarheid van diervoeders en diervoederingsrediënten en hygiëne eisen (HACCP-verplichting). Volgens de verordening zijn exploitanten van diervoederbedrijven hoofdverantwoordelijk voor de diervoederveiligheid. Ook bevat de verordening een verbod om bij de productie van diervoeders producten te gebruiken die oorspronkelijk niet bestemd waren voor gebruik in diervoeders of levensmiddelen. Deze verordening is in Nederland geïmplementeerd in de Wet dieren. Relevant is ook de verordening (EG) 767/2009 over het in de handel brengen en gebruik van diervoeders. Hierin staan onder meer regels waaraan etikettering van diervoeders moet voldoen.

Dierlijke bijproducten verordening (EG) 1069/2009

De verwerking van dierlijke bijproducten die niet zijn bedoeld voor humane consumptie moet aan strikte regels voldoen. Om dierlijke bijproducten veilig te kunnen verwerken heeft de Europese Unie drie

categorieën onderscheiden. Categorie 1-materiaal (hoogste risico) mag alleen worden verbrand en gestort, categorie 2-materiaal mag in bepaalde gevallen, al dan niet na verwerking, worden gebruikt als brandstof en bodemverbeteraar, categorie 3-materiaal (laagste risico) mag onder speciale voorwaarden worden verwerkt tot diervoeder. Dierlijke bijproducten kunnen schadelijke stoffen zoals bacteriën, virussen, andere micro-organismen of chemische stoffen (dioxine of residuen van antibiotica) bevatten, die niet in de voedselketen terecht mogen komen. Specifieke uitvoeringsvoorschriften die voortvloeien uit verordening (EG) 1069/2009 zijn opgenomen in verordening (EG) 142/2011.

Afvalstoffenrichtlijn 2008/98

De Europese afvalstoffenrichtlijn bevat onder meer een definitie wat onder afval wordt verstaan: 'elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'. Volgens de richtlijn kan een stof, die het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof, alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden: 1) het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt, 2) de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is, 3) de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces, 4) verder gebruik is rechtmatig, met andere woorden de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid. Deze verordening is in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieubeheer. Een andere relevante verordening is de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) 1013/2006. Deze gaat over het transport van afvalstoffen.

Meststoffenwet

In de bijlage Aa van de Meststoffenwet staat welke reststromen zijn toegestaan als coproduct bij covergisting. Dit coproduct is vaak een reststroom die afkomstig is uit de land- en tuinbouw of de (vee)voedingsindustrie. Deze lijst is opgesteld om te voorkomen dat schadelijke reststromen in de covergisting terecht komen. Na de vergisting blijft er digestaat over. Dit mag als meststof worden gebruikt en, onder bepaalde voorwaarden, worden uitgereden op het land.

Wetboek van strafrecht

In onderzoeken naar fraude met reststromen kunnen verschillende artikelen uit het Wetboek van strafrecht ten laste worden gelegd. Zoals artikel 174 Sr (het opzettelijk verkopen van waren die schadelijk zijn voor de gezondheid of het leven), artikel 225 Sr (valsheid in geschrifte), artikel 326 Sr (oplichting) en artikel 420bis Sr (witwassen).

6.5 Nieuwe ontwikkelingen

De afgelopen jaren hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Deze worden in deze paragraaf besproken.

Globalisering

De internationale handel in reststromen groeit mede door de globalisering van de voedselketens. Helaas heeft deze ontwikkeling ook een negatieve kant. Door de globalisering hebben handelaren vaak een internationaal netwerk en is het mogelijk om reststromen waar ook ter wereld af te zetten. De hoge winstmarges en de kleine kans van controle bieden de ideale voedingsbodem om achterpoortjes te zoeken en het minder nauw te nemen met de regels. De regelgeving en wetshandhaving hebben immers moeite om deze globale markt bij te benen (Tompson & Chainey, 2011).

Circulaire economie

In hoofdstuk 2.3 van dit Dreigingsbeeld wordt uitgebreid stilgestaan bij het streven van de overheid naar een circulaire economie. In het hoofdstuk wordt een groot risico genoemd met betrekking tot reststromen. Namelijk dat het voor bedrijven makkelijker wordt om mogelijk gevaarlijke reststoffen weer de kringloop in te brengen en dat stromen ten onrechte het predicaat 'bijproduct' krijgen in plaats van 'afval'. Ook de in

hoofdstuk 2.3 genoemde ontwikkelingen met betrekking tot het nieuwe Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) raken het onderwerp reststromen. Zodra dit plan in werking treedt, gelden bepaalde stromen niet meer als afvalstof. Onder welke wet- en regelgeving deze stromen dan wel komen te vallen en wie verantwoordelijk wordt voor het toezicht is nog onduidelijk.

Wegmengen schadelijke stoffen

In hoofdstuk 6 is het wegmengen van afval in stookolie aan bod gekomen. Deze fraude veroorzaakt risico's voor het milieu. In de vetten en oliën sector wordt gebruik gemaakt van dezelfde modus operandi. Dierlijke vetten en oliën zijn een belangrijk dierlijk bijproduct en kunnen als basis dienen voor een breed scala aan producten: van food (bijvoorbeeld vleeswaren en brood), feed, energietoepassingen (zoals biodiesel) en een technische bestemming (zoals producten voor persoonlijk verzorging). Ook hier geldt dat de hoogste bestemming (food) het meeste geld oplevert. De NVWA ontvangt signalen dat partijen worden opgewaardeerd, oftewel partijen met een te hoog gehalte ongewenste stof worden vermengd met een schone partij waardoor het gehalte onder de norm wordt gebracht. Dit gebeurt vaak bij bedrijven waar meerdere stromen en afval bij elkaar komen. Deze bedrijven kennen de hiaten in de wetgeving en maken hier gebruik van om financieel voordeel te behalen. Het gevolg is dat partijen, die niet meer geschikt zijn voor menselijke of dierlijke consumptie toch weer in de voedselketen (food en feed) terecht komen. Het opsporen van deze vorm van fraude vraagt om specifieke, technische kennis van toezicht, handhaving en opsporing, bijvoorbeeld scheikundige kennis.

6.6 Gelegenheid voor criminaliteit en modi operandi

Een kenmerk van de (internationale) handel in reststromen is dat er vaak meerdere schakels zitten tussen producent en eindgebruiker. In veel gevallen is er sprake van meerdere nationale en internationale handelaren, opslagbedrijven en transporteurs. Door de vele schakels wordt de traceerbaarheid bemoeilijkt en is het bij incidenten lastig om te achterhalen waar het fout is gegaan. Daarnaast zijn er relatief veel momenten waarop reststromen kunnen worden opgewaardeerd.

Dit opwaarderen kan zowel fysiek als administratief gebeuren. Deze twee gaan bijna altijd samen. Bij fysiek opwaarderen wordt de reststroom fysiek gewijzigd door deze bijvoorbeeld te mengen met een andere (kwalitatief betere) reststroom. Het administratief opwaarderen (oftewel omkatten) gebeurt door de reststroom op papier een andere identiteit te geven. Dit kan onder andere door officiële documenten (zoals facturen of certificaten) te vervalsen, te frauderen met monsters (analyses) of, bij bedrijven met vestigingen in meerdere landen, bijvoorbeeld afval naar een vestiging in het buitenland te sturen en daarna dezelfde partij, zonder dat deze bewerkt is, terug te ontvangen als grondstof voor feed. Het motief voor de fraude is financieel gewin en het vermijden van kosten voor verantwoorde verwerking. De volgende aspecten spelen een rol bij de fraude:

Rol handelaren

Handelaren spelen een sleutelrol bij de fraude met reststromen. Een deel van de handelaren beperkt zich niet tot één reststroom met één bestemming in één land. Bij deze handelaren komen verschillende (internationale) reststromen bij elkaar: afvalstoffen en reststromen met verschillende bestemmingen (technisch, energie, feed of food). De verleiding en mogelijkheden om (opdracht te geven tot) reststromen te vermengen of om te katten met als doel ze te verkopen aan de bestemming die het meest opbrengt zijn groot. De handelaren doen dit zelf of geven hier opdracht toe. Uit informatie van de NVWA blijkt dat vooral in de bulkhandel *paper traders* actief zijn die niet fysiek over het product beschikken. Zij zijn zich niet altijd bewust dat ze zich moeten houden aan product specifieke wet- en regelgeving of ze zijn hier wel van op de hoogte en zoeken bewust de grenzen op of passeren deze. Deze groep vormt een opkomend risico. Voor dergelijke handelaren heeft het maximaliseren van de winst prioriteit en niet de voedselveiligheid, diergezondheid en het milieu.

Overige facilitators

Naast de handelaren hebben verschillende andere partijen een faciliterende rol, zoals laboratoria, transporteurs, opslagbedrijven, schoningsbedrijven en covergisters.

Uit informatie van de NVWA blijkt dat sommige laboratoria meewerken aan fraude door monsters en analyses te manipuleren. Dit probleem is al eerder aan de orde gesteld door Van den Anker in het boek 'Wie betaalt, bepaalt' (Van den Anker, 1999). Daarnaast vormen bedrijven waar meerdere reststromen en afval samenkomen ook een risico, zoals transportbedrijven, opslagbedrijven en inzamelaars. Zij werken (soms) actief mee, in eigen beheer of in opdracht van de handelaar. Uit gesprekken met experts blijkt bijvoorbeeld dat het voorkomt dat transporteurs meerdere vrachtbrieven voor dezelfde vracht op zak hebben. Afhankelijk van door wie ze worden gecontroleerd, tonen ze het gewenste handelsbewijs. In de praktijk komt het er op neer dat in Nederland dagelijks een groot aantal vrachtwagens met reststromen rondrijdt waarvan onbekend is wat de uiteindelijke bestemming is.

Schoningbedrijven vormen ook een risico. Het is namelijk niet altijd duidelijk of partijen ook daadwerkelijk worden vernietigd of geschoond of dat ze zonder behandeling weer op de markt worden gebracht. Tot slot zijn er sterke aanwijzingen dat de covergisticsbranche vatbaar is voor het illegaal wegwerken van afval (Neve et al., 2012). Dit laatste kan negatieve gevolgen hebben voor het milieu omdat het resultaat van de covergisting, het digestaat, in bepaalde gevallen als mest op het land uitgereden mag worden.

Wetgeving niet waterdicht

Elke reststroom kent eigen wettelijke voorschriften. De sector lijkt hierdoor goed gereguleerd. Toch is de wetgeving niet waterdicht. Hieronder worden drie risico's besproken die fraude in de hand kunnen werken en toezicht en opsporing bemoeilijken.

Handel in meerdere reststromen en afval niet gereguleerd

Iedere reststroom heeft zijn eigen regelgeving (zie paragraaf 6.4). Handelaren in meerdere reststromen en afval vallen daarom onder verschillende wet- en regelgeving en meerdere instanties zijn verantwoordelijk voor het toezicht. Deze 'gecombineerde handel' kent géén eigen verordening waarin deze handel wordt gereguleerd. Het probleem is dat de regels in de verschillende verordeningen niet altijd eenduidig zijn waardoor er meerdere interpretaties mogelijk zijn (zie de volgende paragraaf). Hierdoor ontstaat er ruimte voor fraude. Als er verschillende reststromen bij een bedrijf aanwezig zijn, is de verleiding om deze op te waarderen en te verkopen aan de meest gunstige bestemming groot. De fraudeurs zorgen er voor dat hun handel op papier in orde is, onder meer door (met behulp van laboratoria) te frauderen met analyses/monsters of het vervalsen van documenten. Hierdoor lijkt hun administratie te kloppen en is er bij inspecties geen aanleiding om nader onderzoek in te stellen. De daadwerkelijke goederenstroom wijkt echter af van de documentenstroom en de geldstroom.

Definitie afval en reststromen onduidelijk

Volgens de Europese afvalstoffenrichtlijn (verordening EG 2008/98) wordt onder afvalstoffen verstaan: 'elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'. De definitie wat afval is wordt dus bepaald door de houder (dit is vaak de producent): deze bepaalt of hij zich van een bepaalde stof wil ontdoen. Deze definitie kan leiden tot interpretatie verschillen, onduidelijkheden over de benodigde vergunningen en het kan een adequaat toezicht en handhavingsbeleid bemoeilijken (Bouwmeeste, Bokma-Bakker, Bondt & Van der Roest, 2005). Dit blijkt onder meer uit een uitspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Rechtspraak, 2015). In deze zaak werd een transporteur verdacht van het illegaal exporteren van afvalstoffen naar Duitsland. Volgens de advocaat van de transporteur ging het echter niet om afval maar vervoerde de transporteur dierlijke bijproducten. Hiervoor was een nuttige toepassing gevonden namelijk als brandstof voor biogasinstallaties in Duitsland. Het gerechtshof oordeelde dat het wel om een afvalstof ging omdat de houder zich van de betreffende substantie, die voor haar een negatieve waarde had, wilde ontdoen. Dat er daarna toch nog een nuttige toepassing voor was gevonden, veranderde hier niets aan. De transporteur beschikte niet over de juiste vergunningen voor de opslag en vervoer van afval en hij had de bevoegde autoriteit in Duitsland op de hoogte moeten brengen en toestemming moeten vragen. De verdachte is veroordeeld tot het betalen van een geldboete van €40.000.

Géén verbod op opwaarderen levensmiddelen en afval

De diervoeder hygiëneverordening (verordening EG 183/2005) bevat een verbod op het opwaarderen van reststromen naar feed: als een producent verklaart dat een bepaalde partij niet bestemd is voor gebruik in feed of food, dan mag deze verklaring in een later stadium van de keten niet worden gewijzigd zodat de partij alsnog in de feed wordt gebruikt.

Het is nergens wettelijk vastgelegd dat het verboden is om ongeschikte reststromen te opwaarderen naar food. Ook bestaat er geen wettelijk verbod op het opwaarderen van afval. Uit de toezichts- en opsporingspraktijk blijkt dat de wet- en regelgeving hierdoor onduidelijk en niet toereikend is. Voor food zijn er wel bepaalde eisen gesteld in de algemene levensmiddelenverordening (verordening EG 178/2002). Hierin staat bijvoorbeeld dat het verboden is om te handelen in onveilige, schadelijke en ongeschikte levensmiddelen. Maar wat onveilig, schadelijk en ongeschikt is laat ruimte voor discussie. Zo kan feed bijvoorbeeld wel gebruikt worden in food omdat feed niet onveilig, schadelijk en ongeschikt hoeft te zijn. De HACCP-verplichting is op dit gebied ook niet toereikend omdat dit zogenaamde doelregelgeving is. Hierin wordt geregeld wat de bedrijven moeten bereiken maar niet hoe ze dit moeten doen. Hierdoor is het lastig om toezicht te houden op het productieproces.

Niet geregistreerde bedrijven

Elk bedrijf dat levensmiddelen en/of diervoeders produceert, verwerkt of distribueert is verplicht zich te registreren bij de NVWA. Het initiatief hiervoor ligt bij de bedrijven. Niet alle bedrijven registreren zich. Het komt regelmatig voor dat bedrijven pas bekend worden na een klacht of een melding van een consument of een andere Europese lidstaat. Dit probleem speelt vooral bij kleine handelaren en importeurs. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de EHEC-crisis in 2011. Toen werden in diverse landen, vooral in Duitsland, mensen ziek van zelfgekweekte kiemgroenten. Waarschijnlijk was fenegriekzaad uit Egypte de oorzaak van de besmettingen. De EHEC-uitbraak heeft aan 53 mensen het leven gekost. Bijna 4.000 mensen zijn ziek geworden, waarvan 800 met ernstige klachten. Bij deze crisis vroeg Duitsland om informatie over twaalf Nederlandse bedrijven. Negen daarvan bleken niet bekend te zijn bij de NVWA. Bedrijven die buiten het zicht van de NVWA handelen in levensmiddelen of diervoeders kunnen zo de hygiëne-eisen en controles omzeilen.

Totaaloverzicht ontbreekt

Fraude met reststromen is bij regulier toezicht, dat vaak alleen bestaat uit documentcontroles, niet eenvoudig op te sporen. De betrokken partijen zorgen er namelijk voor dat hun administratie op orde is. Op papier is niet te zien wat de identiteit van de reststroom werkelijk is, wie de producent is en voor welke doeleinden hij mag worden gebruikt. De daadwerkelijke goederenstroom komt in deze gevallen niet overeen met de documentenstroom. Om een realistisch totaaloverzicht te krijgen van alle stromen die een bedrijf in- en uitgaan, dient de hele keten op correcte wijze administratief vastgelegd te zijn. Dit is niet altijd het geval omdat er voor food en feed géén voorgeschreven handelsdocument bestaat. Hierdoor is het bij een crisis lastig om *tracking & tracing* uit te voeren. Dierlijke bijproducten kennen wel een dergelijk voorgeschreven document. Dit moet er echter niet toe leiden dat alleen wordt uitgegaan van de informatie op papier. Dit kan een schijnveiligheid creëren. Het gaat er om wat er in de reststroom zit en voor welke doeleinde(n) hij gebruikt gaat worden.

Nog enkele oorzaken van het ontbreken van een totaaloverzicht zijn: toezicht en handhaving is belegd bij meerdere organisaties, er is vaak sprake van internationale stromen en de vele schakels in de keten.

6.7 Huidige gevolgen

Opgewaardeerde reststromen in diervoeder

Het komt regelmatig voor dat in veevoeder of in dierlijke producten schadelijke en verboden stoffen worden aangetroffen. Zo werd in 2014 het antibioticum furazolidon in veevoeder aangetroffen, zat in 2013 de kankerverwekkende stof aflatoxine in de tankmelk van twee verschillende melkveehouders en heeft Europa de afgelopen jaren meerdere dioxine-crises gekend (2011, 2006 en 1999). Dergelijke crises worden vaak veroorzaakt doordat reststromen worden opgewaardeerd en in diervoeders worden

vermengd. De gevolgen kunnen groot zijn. Zo kan er een risico ontstaan voor de volksgezondheid als mensen vlees eten of melk drinken van dieren die via het voer een schadelijk stof binnen hebben gekregen. Voor de keten betekent een dergelijke crisis vaak dat er dieren geruimd moeten worden en producten moeten worden teruggehaald. Dit heeft flinke economische schade tot gevolg die vaak wordt betaald uit publieke middelen. Deze incidenten hebben een negatief effect op het vertrouwen van de maatschappij en de politiek in de voedselveiligheid en het toezicht.

Casus: Afval en verboden stoffen in diervoeder

Nadat een toezichtsdivisie van de NVWA een verboden antibioticum aantreft in veevoeder, stelt de NVWA-IOD een strafrechtelijk onderzoek in naar een veevoederhandelaar. Het gaat om de leverancier van het verontreinigde voeder. Meerdere veehouders nemen het voeder af en een groot aantal dieren eet het. Bij enkele kalverhouderijen wordt de verboden stof in dieren aangetroffen. Enkele duizenden kalveren worden vernietigd. Europese regelgeving schrijft dat voor, omdat de kankerverwekkende stof anders via bijvoorbeeld vlees in de humane voedselketen terecht kan komen.

Het veevoeder is geleverd door één bedrijf. Het strafrechtelijke onderzoek richt zich op dit bedrijf, dat als veevoederhandelaar is geregistreerd bij de NVWA. Ook is het bedrijf bij de NIWO geregistreerd als vervoerder, inzamelaar, handelaar en bemiddelaar van bedrijfsafval en gevaarlijk afval. Uit het onderzoek van de NVWA-IOD komen verschillende verdenkingen naar voren. Het bedrijf wordt verdacht van het in de handel brengen van diervoeders die een verboden stof bevatten, het opwaarderen van afval naar grondstof voor diervoeder en het overtreden van wet- en regelgeving op het gebied van hygiëne en traceerbaarheid.

Zo slaat het bedrijf reststromen (grondstoffen) voor verwerking in veevoeders en afval voor biovergisting niet gescheiden op. Hierdoor bestaat het risico op kruisverontreiniging. Verder wordt het veevoeder vermoedelijk niet op de voorgeschreven hygiënische wijze geproduceerd. Hierdoor nemen de verdachten het risico dat diervoeders verontreinigd raken. Het bedrijf houdt ook geen goede verplichte administratie bij. Daardoor is het niet mogelijk te traceren welke reststromen (grondstoffen) het bedrijf binnen komen en welke het bedrijf weer verlaten. Het bedrijf kan ook geen monsters van de geproduceerde partijen veevoeder ter beschikking van de NVWA stellen, terwijl dit wel verplicht is.

Het vermoedelijke motief is financieel gewin. De rechter moet zich nog over deze zaak buigen. Het onderzoek naar het wederrechtelijk verkregen voordeel loopt nog.

Afgekeurde partijen toch weer op de (internationale) markt

Het is niet altijd duidelijk of een partij die wordt afgekeurd daadwerkelijk wordt vernietigd. Het kan gaan om een partij die wordt afgekeurd in het land van herkomst of bij binnenkomst in de EU of om een product dat van de markt wordt gehaald omdat het onveilig is (*recall*). Vermoedelijk zijn hier ook handelaren actief die dergelijke reststromen opkopen, opwaarderen en via een andere weg toch weer in de (internationale) handel proberen te brengen. Als een dergelijke partij is verzekerd kan het voorkomen dat deze aan de handelaar wordt aangeboden door een schade-expert van de verzekeraar. Hetzelfde gebeurt met reststromen die zijn afgewaardeerd naar bijvoorbeeld diervoeder maar vervolgens, zonder behandeling, in Nederland of een derde land worden opgewaardeerd en als goede (grondstof voor) levensmiddelen worden afgezet zonder daarbij de autoriteit van het betreffende land op de hoogte te stellen. De consument die uiteindelijk een dergelijk product koopt wordt in feite bedrogen en loopt mogelijk gezondheidsrisico's.

6.8 Verwachte ontwikkelingen en gevolgen

Toename internationale handelsstromen

Marktanalisten verwachten dat het volume van de totale voedselindustrie verder gaat toenemen, mede door de globalisering van voedselketens (Rabobank, 2016). Door deze globalisering worden voedselketens langer en complexer en neemt het risico op fraude toe. Tegelijkertijd worden ketens duurzamer en efficiënter. Dit heeft tot gevolg dat afval en verspilling verder worden teruggedrongen door nog meer nadruk te leggen op hergebruik van afval en reststromen. Hierdoor gaat het aantal (internationale) reststromen toenemen en stijgen waarschijnlijk ook de mogelijkheden om te frauderen. Een risico is dat de kwaliteitsstandaard in andere landen, met name Aziatische landen, in veel gevallen niet gelijk is aan die van de EU.

Technologische ontwikkelingen

De mogelijkheden voor het verwerken van reststromen nemen verder toe door technologische ontwikkelingen, zoals in de biobased economy (BBE). Dit is een sector waar binnen gewassen en (natuurlijke en dierlijke) reststromen uit de landbouw en voedingsmiddelenindustrie in worden gezet voor niet-voedseltoepassingen zoals de productie van materialen, chemicaliën, transportbrandstoffen (zoals biodiesel) en energie (RVO, 2016a). In de BBE kunnen materialen worden hergebruikt die voorheen als afvalstof werden aangeduid. Zoals in paragraaf 2.3 (De circulaire economie) al is aangegeven leidt dit tot bezorgdheid bij geïnterviewde toezichthouders. Veel materialen die tot nu toe als afvalstof werden aangeduid zullen dit wellicht binnenkort niet meer zijn. De afvalstoffenwetgeving is dan niet van kracht, en wie gaat er dan toezien op de verantwoorde toepassing van deze stoffen? Deze ontwikkelingen vragen om specifieke, technische kennis van toezicht, handhaving en opsporing.

6.9 Conclusies en aanbevelingen

Fraude met reststromen is een nieuw onderwerp in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit. Het onderwerp is aangedragen omdat de NVWA-IOD de problematiek bij bedrijven waar meerdere reststromen en afval samen komen onder de aandacht wil brengen. Bij dergelijke bedrijven bestaat namelijk het risico dat reststromen en afval worden opgewaardeerd of omgekat.

Het risico van deze fraude is dat verboden, schadelijke of giftige stoffen (zoals antibiotica, schimmels en dioxines) in de voedselketen (food en feed) terecht kunnen komen. Dit vormt een bedreiging voor de volks- en diergezondheid. Daarnaast is er een risico voor het milieu als afval of niet geschikte reststromen toch voor energietoepassingen, zoals covergisting, worden gebruikt.

Handel in reststromen bestaat vaak uit bulkhandel. Door deze grote volumes is fraude lucratief. Toezicht en handhaving is complex omdat het is belegd bij meerdere instanties, het totaaloverzicht ontbreekt, er verschillende wet- en regelgeving van toepassing is die onduidelijk en ontoereikend is, de handel op papier in orde lijkt, niet alle bedrijven zich registreren en er veel schakels in de (internationale) keten zitten die bereid zijn te frauderen. Opvallend is dat de feed-sector beter gereguleerd lijkt dan de food-sector.

Ervaringen uit de praktijk leren dat samenwerking tussen betrokken instanties een positief resultaat kan hebben. Onderzocht kan worden wat de mogelijkheden zijn om de 'gecombineerde handel' door middel van regelgeving te scheiden of aan banden te leggen.

Deel 2

Resultaten dreigingen voor bodem en oppervlaktewater

7. Wegmengen en omkatten: criminaliteit in de bodemketen

In Nederland vinden veel handelingen met grond plaats. Bij grote bouw- en infrastructurele werken worden vaak grote hoeveelheden grond af- en/of aangevoerd. Een gedeelte van de bodem is vervuild en moet worden gesaneerd, waardoor er vervuilde grond in omloop raakt. In het kader van het NDB 2008 werd een rapport geschreven over 'Criminaliteit bij bodemsaneringen' (Van der Leest, 2008). De laatste jaren is het accent verschoven van de bodemsaneringen in engere zin naar een bredere opvatting van 'bodembeheer' en wat daar bij komt kijken (Peters & Nauts, 2012). Wel is vervuilde grond hierbij veelal waar het om draait: de bodem moet zo veel mogelijk schoon blijven en het ergens weghalen van vervuilde grond mag er niet toe leiden dat op een andere plaats de vervuiling toeneemt. Dat een deel van de bodem niet helemaal schoon meer is wordt wel als een feit geaccepteerd. Er moet daardoor nauwkeurig bekeken worden voor welke bestemmingen bepaalde bodems en grond wel of niet geschikt zijn. De overheid volgt sinds 2001, met de inwerkingtreding van het Nationaal Milieubeleidsplan 4, een integraal beleid van bodembeheer (Ministerie van IenM, 2016a).

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen in de gelegenheden voor criminaliteit met grond en de manier waarop van deze gelegenheden gebruik wordt gemaakt door verschillende partijen in de keten.

7.1 Grond en bodem

Door de overheid wordt de volgende definitie gegeven van de bodem: het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen (Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr 3). Deze definitie sluit aan bij eerder geformuleerde definities. De bodem onder meren, rivieren en andere wateren wordt hiertoe gerekend, al wordt dan soms de meer technische term 'waterbodem' gebruikt. Ook het grondwater behoort uiteraard tot de bodem.

Onder grond wordt verstaan 'het geheel van bestanddelen van de aardbodem met een natuurlijke oorsprong, dat wil zeggen een mengsel van gesteente en mineraalfragmenten vermengd met organische stof, niet ontstaan door menselijk handelen, dat door ontgraven is vrijgekomen uit de bodem (Tuijnman, 2001, geciteerd in Van der Leest, 2008). Grond is dus losse, ontgraven bodem en deze mag behalve het genoemde natuurlijke materiaal maximaal 20% bodemvreemd materiaal bevatten (Peters & Nauts, 2012). Hoewel bodem en grond dus wel te onderscheiden concepten zijn, zullen deze in het vervolg van dit hoofdstuk niet systematisch apart worden besproken.

Bodemverontreiniging

Sinds de industriële revolutie, en op sommige plaatsen al veel eerder, is de bodem door menselijke activiteit vervuild met bijvoorbeeld zware metalen, chemicaliën en bestrijdingsmiddelen. De overheid wil voorkomen dat deze vervuiling risico's oplevert, zich verspreidt en dat schone bodems verontreinigd raken. Bodemverontreiniging kan risico's voor de mens opleveren door blootstelling aan de schadelijke stoffen, bijvoorbeeld door direct contact met de grond of via de landbouw. Daarnaast kunnen de indirecte functies die de bodem heeft voor de samenleving worden verstoord. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan zaken als drinkwatervoorziening, voedselveiligheid en grondwaterreserves (Ministerie IenM, 2016b).

Het beheer van de bodem wordt recentelijk minder gezien in termen van beperkingen en gevaren, maar meer als een systeem dat kansen biedt voor ontwikkeling. Het betreft een zeer complex systeem dat vooral gezien wordt in termen van de 'diensten' die het levert aan de samenleving.

Op het moment dat de overheid zich actief begon te bemoeien met het behoud van de functies van de bodem, waren al vele verontreinigingen aanwezig in de grond. De plaatsen waar de grond al voor 1 januari 1987, toen de Wet Bodembescherming in werking trad, was vervuild worden in beleidsstukken aangeduid als 'historische verontreinigingen'. Aanvankelijk was het idee dat dit soort locaties in kaart gebracht moesten worden en zonodig afgegraven, bijvoorbeeld in geval van een nieuwe bestemming zoals een woonwijk. Inmiddels is het besef gegroeid dat de bodem niet in een 'oorspronkelijke' staat

teruggebracht kan worden. Niettemin is het beheren van deze historische verontreinigingen aangeduid als de derde pijler van het bodembeleid voor de komende periode (Ministerie van IenM, 2016b)⁶⁰.

Niet alle historische verontreinigingen vereisen onmiddellijk optreden. Dat geldt wel voor de zogeheten 'spoedlocaties', waarvan een onaanvaardbaar risico voor mens en milieu uitgaat en die zich verder kunnen verspreiden. Zoals de benaming al aangeeft, is er de afgelopen jaren naar gestreefd om deze binnen een bepaalde termijn alle onder controle te brengen. Bij de instelling van de Interimwet Bodemsanering in 1983 beloofde minister Ginjaar⁶¹ dat Nederland binnen tien jaar 'gifbeltvrij' zou zijn. In 2012 zijn 1400 locaties aangewezen, waar de vervuiling een gevaar vormt voor omwonenden. Deze zouden in 2015 gesaneerd moeten zijn (Hoogervorst & Dietz, 2015). De termijn is enkele keren verschoven en is nu (naar bij de ILT verluidt) gesteld op 2018.

Mede gezien de onomkeerbaarheid of de hoge kosten van herstel is de doelstelling vastgesteld om schone gebieden schoon te houden. Daarom gelden er strenge regels voor handelingen met mogelijk verontreinigde grond. Handelingen met grond ('grondstromen') zijn het afgraven, hergebruiken, opslaan, vervoeren, reinigen en storten van grond.

De wet- en regelgeving voor grond maakt onderscheid tussen herbruikbare en niet-herbruikbare grond. Grond die tot boven de interventiewaarden is verontreinigd, is (behalve in specifieke uitzonderingssituaties, waarvoor gebiedsspecifiek beleid is geformuleerd) niet als grond herbruikbaar. Dit soort grond kan mogelijk nog wel in grootschalige bodemtoepassingen worden gebruikt, en moet worden gereinigd of geïmmobiliseerd. Als ook dat niet kan moet deze grond worden gestort.

Herbruikbare grond wordt op basis van de kwaliteit van de grond onderscheiden in grond die overal toepasbaar is, waarvan de vervuiling lager is dan de normale achtergrondwaarden; grond die voldoet aan de waarden voor 'klasse wonen' en grond die voldoet aan 'klasse industrie'.

7.2 Aard en omvang van de criminaliteit

Criminaliteit in relatie tot grond en bodem bestaat uit diverse frauduleuze handelingen waarbij de regelgeving wordt overtreden om hiermee op illegale wijze inkomen te genereren. In de komende paragrafen zal ingegaan worden op de keten, de verschillende partijen die daarin een rol spelen en de regelgeving die daarbij van toepassing is. Zoals hiervoor aan de orde kwam, is het beleid en de regelgeving er op gericht om de bodemverontreiniging terug te dringen. Handelingen waarbij verontreinigde grond in het milieu terecht zou kunnen komen zijn dan ook niet toegestaan. Het op een correcte wijze verwerken van deze verontreinigde grond kost echter geld. Het is dus zeer lucratief om verontreinigde bodem of grond te laten doorgaan voor 'schone' grond. Dit is onder andere mogelijk door analyseresultaten te manipuleren, papieren te vervalsen en vervuilde partijen grond te mengen met schone, zodat de hele partij uiteindelijk nog net onder de vervuilingnorm blijft.

Over de omvang van de criminaliteit valt weinig met zekerheid te zeggen. Wel is het zeker dat de pakkans vrij gering is en dat er binnen de keten vele gelegenheden bestaan voor illegale praktijken (Peters & Nauts, 2012).

De jaarlijkse omvang van de secundaire grondstromen (exclusief bagger) bedraagt naar schatting dertien miljoen ton (dit komt overeen met ruim zeven miljoen kuub vóór afgraven). Sinds 2000 is jaarlijks tussen de 2000 en 2500 kiloton⁶² verontreinigde grond procesmatig gereinigd, en tussen de 600 en 1200 kton verontreinigde grond gestort (Peters & Nauts, 2012).

Op jaarbasis zijn er meer dan 520.000 (geregistreerde) graafbewegingen. Geschat wordt dat minder dan de helft van de graafbewegingen wordt gemeld (Agentschap Telecom, 2015). Op basis van een studie in Noord-Holland zijn orde grootte 25% van de 520.000 locaties in meer of mindere mate verontreinigd (Provincie Noord-Holland, 2013). Met een slag om de arm valt dus te berekenen dat er dagelijks ongeveer 1400 locaties zouden moeten zijn waar gegraven wordt, waarvan 350 locaties verontreinigd

⁶⁰ De eerste twee zijn 'Ordenen en faciliteren van het gebruik van de bodem' en 'Voorkomen van verontreinigingen'.

⁶¹ Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in het kabinet Van Agt 3.

⁶² Duizend ton ofwel een miljoen kilogram.

Volgens ILT-medewerkers vinden er dagelijks honderden handelingen met grond plaats die onder het toezicht vallen. Veelal gaat het om kortlopende projecten. Deze dienen wel gemeld te worden, maar dit leidt hooguit tot controle achteraf: als de werkzaamheden zijn afgerond is vaak niet meer na te gaan wat er precies gebeurd is. In de administratie wordt het altijd wel zo weergegeven dat er geen overtredingen kunnen worden gesignaleerd.

De ILT voerde in 2014 221 objectinspecties uit en 456 administratieve controles, bij in totaal naar schatting 483 onder toezicht gestelden⁶³. Uit deze cijfers mag blijken dat de kans dat er een inspecteur verschijnt bij werkzaamheden met grond niet erg groot is.

Op basis van de gehouden inspecties worden door de ILT nalevingspercentages gepubliceerd. Voor de verplichting dat alleen erkende bedrijven mogen optreden als bodemintermediair wordt geschat dat het nalevingspercentage boven de 70% ligt⁶⁴. Ruim 50% is het nalevingspercentage bij het voorschrift dat bodemintermediairs zich houden aan het normdocument (BRL, zie paragraaf 6.4.1). Bij de Certificerende Instellingen baseert ongeveer 50% zich bij het uitgeven van certificaten op de corresponderende normdocumenten (ILT, 2015a). Uit deze door de ILT gepubliceerde cijfers blijkt dat een aanzienlijk deel van de branche zich niet (altijd) aan de regels houdt. Pas als een bedrijf moedwillig en meer stelselmatig de regels overtreedt om zo extra economisch voordeel te behalen is er sprake van criminaliteit.

De activiteit van de ILT-IOD geeft enige indicatie op dit terrein. In tabel 7.1 zijn enkele kerncijfers bijeen gebracht. Deze zijn ontleend aan het Meerjarenplan ILT 2015-2019. In het meest recente plan werden deze cijfers niet afzonderlijk voor bodem en grondstromen gepresenteerd.

Tabel 7.1 Kerncijfers ILT omtrent bodem en grondstromen.

Bodem 2015	Realisatie 2014	Gepland aantal 2015
Signalen	25	26
Preweegdocumenten	4	6
TCl-pv's	10	15
Pv's (eindopsporingsonderzoeken)	2	2
Criminele inlichtingen rapporten		30

Als er aanwijzingen zijn dat een bedrijf stelselmatig de regels overtreedt dan kan een strafrechtelijk onderzoek worden ingesteld door de ILT-IOD of de politie, onder leiding van het Functioneel Parket. De keuzes voor opsporingsonderzoeken worden gemaakt in de Milieukamer, zoals besproken in hoofdstuk 1. In de jaren 2012 tot en met 2015 vonden volgens het registratiesysteem van de Milieukamer in totaal 28 onderzoeken plaats op het terrein van bodem en grondstromen, waarbij het aantal onderzoeken sterk verschilde over de jaren heen (één in 2012, elf in 2013, dertien in 2014, drie in 2015). In paragraaf 7.5 wordt nader ingegaan op de door ketenpartijen gepleegde criminaliteit en de daarbij gehanteerde modi operandi.

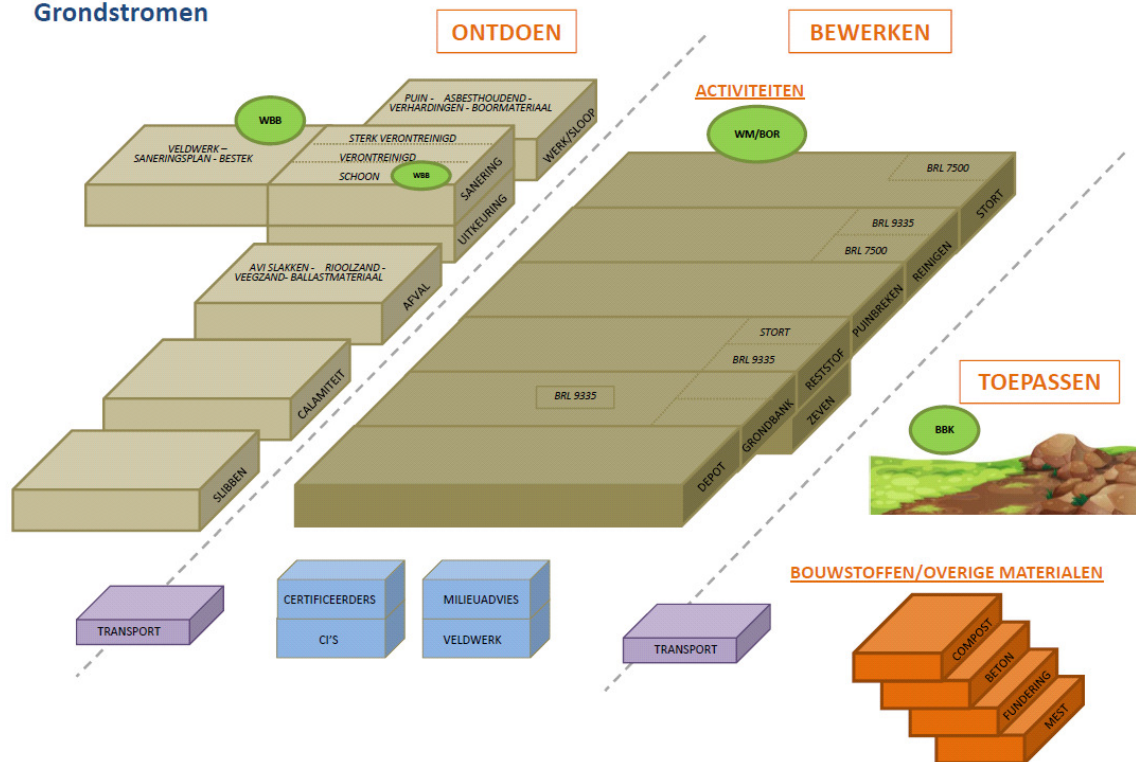
7.3 De bodemketen

In figuur 7.1 is de bodemketen schematisch weergegeven. Slechts een beperkt deel van de stromen en bijbehorende beoordelingsrichtlijnen (BRL's, zie paragraaf 7.4) is weergegeven in de figuur. Om tot een volledig beeld te komen zou voor elk van de stromen van grond en bouwstoffen een afzonderlijke analyse moeten worden gemaakt, wat te ver voert voor het doel van dit rapport.

⁶³ Het laatste cijfers is een schatting omdat niet goed viel uit te maken welke bedrijven onderdeel zijn van een groter geheel en daarom strikt genomen niet afzonderlijke geteld zouden moeten worden (ILT, 2015a). Ook is de definitie van object- en administratieve controles aangepast (ILT, 2016e).

⁶⁴ Onder bodemintermediairs wordt een diversiteit aan dienstverleners in de bodemsector verstaan, onder wie grondsaneerders, adviesbureaus, grondbanken, grondreinigers, aanleggers van bodembeschermende voorzieningen, tanksaneerders, etc.

Grondstromen



Figuur 7.1. De bodemketen (Bron: Te Dorsthorst, Van Hal , Lievaart, Poelarends & Van Soest, 2015)

De figuur geeft wel aan dat er in de bodemketens verschillende partijen actief zijn die elk een rol spelen in een stap van de keten. Er worden nieuwe wijken en wegen aangelegd, oude gesloopt, en er ontstaan afvalstromen zoals rioolzand- en slib en bodemmassen uit afvalenergiecentrales. Zoals in de meeste afvalstromen zijn er ontdoeners, verwerkers en partijen die uiteindelijk het eindproduct toepassen, bijvoorbeeld in de vorm van ophoogmateriaal of in beton. Schone grond kan uiteraard overal worden toegepast. In de volgende tabel, een geactualiseerde versie van de tabel van Peters en Nauts (2012) worden kerncijfers gegeven over partijen in de bodembranche.

Tabel 7.2 Enkele kerncijfers over de bodembranche

Erkende bodemintermediairs (bedrijven die werken met grond, bagger en bouwstoffen)	1800	±1800
Niet-erkende bodemintermediairs	>2000	
Certificerende instellingen	15	10
Aannemers	>500	>500
Grondverzetbedrijven (aannemers, loonwerkers en hoveniers) Producenten van grond en bouwstoffen en gemeenten die een gronddepot exploiteren	>8000	>9000
Bouwbedrijven (burgerlijke en utiliteitsbouw)	50.000	±50.000

Bron: Peters & Nauts, 2012; ILT, 2015a. Het betreft schattingen in termen van orde van grootte.

In 2012 werd de verwachting uitgesproken dat het aantal niet-erkende bodemintermediairs zou dalen (Peters & Nauts, 2012). Het is niet bekend hoeveel er inmiddels nog over zijn. Hoewel vermoed wordt dat het aantal wel gedaald is, zijn er ook nogal wat BRL's bijgekomen in tussentijd en veel bedrijven hebben de daardoor vereiste erkenning (nog) niet geregeld. Verder bestaat de indruk dat sommige bedrijven door toenemende handhaving eerder een erkenning aanvragen, om de toegang tot de markt te behouden⁶⁵.

⁶⁵ Voor erkenning door de overheid is veelal certificering door een Certificerende Instelling vereist. Hierop wordt verderop nog ingegaan.

Dit wil nog niet zeggen dat ze zich dan ook beter aan de regels houden. Een deel van de bedrijven die eerder 'onder de radar' opereerden vraagt alsnog erkenning aan. Vermoed wordt dat dit samen hangt met het feit dat in een toenemend aantal BRL's schriftelijke rapportages verplicht gesteld worden en dat bedrijven zich realiseren dat ze daardoor niet zonder erkenning kunnen blijven werken. Veel kleine bedrijven die grondverzet en soortgelijke activiteiten uitvoeren blijven echter wel zonder erkenning opereren. Ze melden hun activiteiten vanzelfsprekend ook niet, waardoor het moeilijk wordt om overtredingen waar te nemen. ILT-medewerkers maakten melding van een plotselinge toename in het aantal aanvragen voor erkenningen ten tijde van handhavingsacties.

Het taakveld bodem kenmerkt zich door een groot aantal en een grote variëteit aan onder toezicht gestelden. De belangrijkste onder toezicht gestelden zijn bodemintermediairs en certificerende instellingen. Bovendien neemt het aantal BRL's in de loop van de jaren toe waardoor weer meer bedrijven onder toezicht worden gesteld.

7.4 Wet- en regelgeving

De belangrijkste wet- en regelgeving op het gebied van bodem is:

De Wet Bodembeheer (Wbb)

Op 1 januari 2006 is de gewijzigde Wet bodembescherming van kracht geworden. In de Circulaire bodemsanering 2006, zoals gewijzigd in juli 2013, staan richtlijnen voor het vaststellen van onaanvaardbare risico's. Voor het vaststellen van de saneringsdoelstelling is de Wet bodembescherming verder uitgewerkt.

Besluit bodemkwaliteit (Bbk)

Sinds 2008 is het Besluit bodemkwaliteit in werking getreden. Het doel van het Bbk is duurzaam bodembeheer. Dat wil zeggen: een balans tussen bescherming van de bodemkwaliteit voor mens en milieu, én gebruik van de bodem voor maatschappelijke ontwikkelingen zoals woningbouw of aanleg van wegen.

HandhavingsUitvoeringsMethode Besluit bodemkwaliteit (HUM-Bbk)

Een goed zicht en meer grip op de verschillende stromen en de totale keten is een voorwaarde voor de goede uitvoering van het Bbk. De decentrale overheden hebben hier een belangrijke verantwoordelijkheid omdat die belast zijn met het toezicht op de uitvoering van het Bbk. Om deze overheden te ondersteunen is deze HandhavingsUitvoeringsMethode Besluit bodemkwaliteit (HUM-Bbk) ontwikkeld. De HUM-Bbk dateert van april 2010.

De Wbb, het Bbk en de HUM-Bbk werden al genoemd in het NDB 2012 (Peters & Nauts, 2012). Wel is er in 2013 een nieuwe Circulaire verschenen, zoals vermeld bij de Wbb. Momenteel is de Omgevingswet in voorbereiding, waarvan wordt verwacht dat deze aanzienlijke gevolgen gaat krijgen.

Omgevingswet

Momenteel wordt de Omgevingswet voorbereid, die naar verwachting in 2019 zal ingaan. Zoals in paragraaf 2.1 werd besproken behelst de Omgevingswet in de woorden van de MvT niets minder dan de introductie van een nieuw paradigma waarbij de nadruk komt te liggen op 'ruimte voor ontwikkeling'. Vertrouwen en algemene regelgeving komen deels in de plaats van vergunnings- en meldingsverplichtingen. Enkele onderdelen, waaronder de Wet Bodembescherming, waren in dezelfde periode in beweging. Deze zijn buiten het wetsvoorstel dat naar de Raad van State is gegaan gehouden en hiervoor zijn speciale 'aanvullingswetten' gekomen⁶⁶.

De aanvullingswet bodem bij de Omgevingswet is mede gebaseerd op EU richtlijnen en kent drie pijlers. Allereerst komen er algemene regels voor burgers en bedrijven en een 'specifieke zorgplicht' ter

⁶⁶ Behalve voor bodem geldt dit ook voor geluid (Wet geluidshinder en hoofdstuk 11 Wm), grondeigendom (Ontheingingswet, Wet inrichting landelijk gebied en Wet voorkeursrecht gemeenten) en natuur (Wet natuurbescherming).

voorkoming van nieuwe verontreinigingen. Ten tweede dient de bodemkwaliteit mee te wegen bij de toedeling van functies aan de bodem. Een en ander wordt geregeld in de omgevingsvisie, het omgevingsplan en de omgevingsverordening, die worden opgesteld door gemeenten en provincies. Op de derde plaats gaat het om het beheren van resterende historische verontreinigingen. Onder de 'oude' wet bodembescherming was de beschikking de gangbare wijze van het omgaan met historische verontreinigingen. Met de Omgevingswet wordt vooral gewerkt met algemene regels, hetgeen betekent dat er meestal geen vergunning meer moet worden aangevraagd. Op de zorgen hieromtrent wordt nog ingegaan in paragraaf 7.7, waarin de verwachtingen voor de nabije toekomst aan de orde komen.

7.5 Toezicht⁶⁷

Het bodemtoezicht berust bij in totaal 41 bevoegde gezagen: Rijkswaterstaat, waterschappen, gemeenten en provincies⁶⁸. Dit zijn de instanties die de vergunningen afgeven voor activiteiten en bedrijven die met de bodem of grondstromen werken en die op grond daarvan ook verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de vergunningsvoorwaarden. Een belangrijk deel van de vergunningsverlening, het toezicht en de handhaving is door gemeenten en provincies belegd bij de omgevingsdiensten, die zelf geen bevoegd gezag zijn maar namens de opdrachtgever optreden (zie paragraaf 2.4).

De Inspectie Leefomgeving en Transport houdt binnen het KWALIBO-stelsel (kwaliteitsborging bij bodemintermediairs) toezicht op vrijwel alle schakels van de bodemketen, met name bodemintermediairs en certificerende instellingen. Bodemintermediairs zijn bijvoorbeeld adviesbureaus, laboratoria, aannemers, grondbanken, bedrijven die grond en baggerspecie reinigen of verwerken of bedrijven die bouwstoffen produceren uit onder meer primaire grondstoffen en afvalproducten.

Bodemintermediairs en certificerende instellingen hebben een erkenning nodig voor hun werkzaamheden en ze moeten zich houden aan de geldende wettelijke eisen. De eisen voor de kwaliteit van de werkzaamheden is neergelegd in normdocumenten, die vanuit het perspectief van het toezicht ook wel beoordelingsrichtlijnen (BRL's, deze worden hierna nog besproken) genoemd worden. In deze documenten zijn de criteria vastgelegd waaraan de werkzaamheden dienen te voldoen. De ILT ziet er op toe dat bedrijven volgens de normdocumenten handelen. Uiteraard is het niet toegestaan dat bedrijven zonder deze erkenning werkzaamheden uitvoeren⁶⁹.

Bij zowel het reactieve toezicht op basis van signalen als het proactieve toezicht op basis van gekozen prioritaire thema's wordt gebruik gemaakt van ICT-tools zoals GIS (Geografisch Informatie Systeem) en Inspectieview⁷⁰. In deze systemen wordt informatie van verschillende partners gecombineerd. Door experts bij de ILT wordt er op gewezen dat de verbetering van de informatiepositie via dit soort tools een voorwaarde is om de omslag te kunnen maken van objectgericht naar procesgericht toezicht, zonder dat de effectiviteit van het toezicht afneemt. Met dit laatste wordt bedoeld dat het toezicht zich vooral richt op de gecertificeerde processen.

Ook op de certificerende instellingen wordt toezicht gehouden door de ILT. Door de gemeenschappelijke inspecties is er op gewezen dat er nog veel schort aan de het proces van certificering en dat het vertrouwen dat hierin door de overheid is gesteld meerdere keren is geschaad, zoals al in paragraaf 2.2 aan de orde kwam.

Beoordelingsrichtlijnen: publiek-private samenwerking

Een belangrijk aspect in toezicht en handhaving is het fenomeen van de BRL's, hetgeen staat voor 'beoordelingsrichtlijnen' die ook vaak 'normdocumenten' worden genoemd. Deze BRL's worden door de sector opgesteld en door het Ministerie van IenM in de wetgeving opgenomen als er voldoende draagvlak voor is. Er bestaat een grote diversiteit aan BRL's en er komen er nog steeds bij. In elke BRL worden de normen gespecificeerd voor een bepaald proces in verband met onder andere grond en bodem.

⁶⁷ Dit onderdeel is mede gebaseerd op een persoonlijke communicatie met een ILT-medewerker, aangevuld met informatie van de ILT website.

⁶⁸ De bevoegde gezagen worden hierbij ondersteund door Bodem+ (www.rwsleefomgeving.nl/organisatie/bodemplus/)

⁶⁹ Hierover is veel informatie te vinden op de Kwalibo pagina op de website van Rijkswaterstaat.

⁷⁰ Beide systemen zijn nog in ontwikkeling. Uit gesprekken bij ILT en OD blijkt dat toezichthouders veel verwachten van Inspectieview, een systeem waar alle ketenpartners informatie kunnen delen. Het schort volgens een OD medewerker nog wel aan discipline om alle informatie ook in te voeren, waardoor het systeem nog niet optimaal functioneert. Bij de politie wordt vernomen dat de mogelijkheid om diverse inspectiegegevens te combineren met politiegegevens als veelbelovend wordt gezien.

De normdocumenten vormen de basis voor zowel het publieke als het private toezicht. De BRL's worden opgesteld door private partijen (zoals de SIKB⁷¹) waarin de gebruikers van de normdocumenten participeren. De BRL's hebben via Bbk en Rbk de status van publieke regelgeving, waarbij de ILT de taak om toe te zien op de naleving en te handhaven (conform uitspraak RvS d.d. 7 augustus 2013).

Deze uitspraak van de Raad van State betekent dat de ILT wordt geacht er op toe te zien dat de BRL's letterlijk worden opgevolgd, terwijl ze eerder als een soort richtlijn werden beschouwd. Door deze aanscherping door de Raad van State is aanvankelijk een toename in het aantal geconstateerde overtredingen ontstaan. De sector was even in rep en roer.

De uitspraak heeft er volgens ILT-medewerkers ook geleid tot meer druk vanuit de sector, wat soms geleid heeft tot een nadere nuancering en afzwakking van de tekst van BRL's. De sector heeft aanzienlijke invloed bij het formuleren van de normen en bij het ministerie van I&M wordt vooral naar het draagvlak gekeken bij de toetsing op BRL's voor opname in de regelgeving. Behalve aanpassing van de teksten worden soms ook 'toelichtingen' opgenomen die ruimte laten voor interpretatie.

Een jurist van de ILT geeft daarvan enkele concrete voorbeelden. De eisen aan auditors van certificerende instellingen wat betreft opleiding en ervaring zijn verruimd nadat er een dwangsom was opgelegd wegens het sturen van onvoldoende gekwalificeerde auditors. 'HBO-opleiding' veranderde in 'hbo werk en denkniveau', waarover heel wat gemakkelijker getwist kan worden.

Ook werden normen voor monsterneming in asbestverdachte grond afgezwakt, waarbij onder bepaalde omstandigheden geen 'systematisch raster' hoeft te worden toegepast. Termen als 'zo veel mogelijk' duiken vaker op in BRL's of toelichtingen daarvan, zoals in BRL SIKB 2000, waar het gaat over hoe locaties worden achtergelaten na beëindiging van werkzaamheden.

Volgens inspecteurs van de ILT is er ook sprake van een leerproces, waarbij bedrijven de aangescherpte regels aanwenden om op papier nog net binnen de normen te blijven. Hierbij komt van pas dat binnen de sector goed bekend is dat de toezichthouders beperkt zicht hebben op bedrijfsprocessen met grondstromen.

Certificering

Wat in algemene termen is besproken in paragraaf 2.2 is in sterke mate van toepassing bij certificering van bodemintermediairs. Bedrijven dienen een certificering te hebben waaruit blijkt dat ze volgens een bepaalde BRL kunnen werken en krijgen op basis daarvan een erkenning van het Ministerie van IenM. De CI's concurreren met elkaar om opdrachten en zijn weinig geneigd om bij de eerste 'nul' audit de certificering te weigeren. Als een certificaat populair wordt in een branche, dan hebben *free riders* de neiging er ook een aan te vragen, om toegang tot de markt te hebben.

In de eerder genoemde kritische notitie van de gemeenschappelijke inspecties over certificering (Kamerstukken II, 2014/15, 29304, nr 5; zie ook paragraaf 2.2) heeft de ILT een paragraaf aangeleverd over bodemintermediairs. Hierin wordt aan de orde gesteld dat CI's niet altijd op een adequate wijze onderzoek doen alvorens het certificaat af te geven en dat de tekst van de certificaten niet altijd overeen stemt met de betreffende BRL's. Als bedrijven zich niet aan hun certificaat houden, worden veelal geen maatregelen genomen. De ILT heeft aan diverse CI's een waarschuwingsbrief geschreven. De ILT beroept zich hierbij op de eerder genoemde uitspraak van de Raad van State van 7 augustus 2013. De toezichthouders vinden dat de controle op de certificering door de CI transparant zou moeten zijn: hoe vaak en op welke aspecten wordt er gecontroleerd, wat waren de bevindingen, hoe is er gereageerd naar de gecertificeerden en meer van dergelijke aspecten. Dit is nu niet het geval.

In het NDB rapport van 2008 werd de verwachting uitgesproken dat certificering onder bepaalde condities tot betere naleving zou leiden. Dit '... is afhankelijk van de toepassing van de Kwalibo-regelgeving. (...) Bij de start van de Kwalibo regelgeving is aangegeven dat de toepassing van de regelgeving steeds strenger zou worden. Daarentegen zouden onder druk van bijvoorbeeld brancheverenigingen normen wel eens minder streng kunnen worden.' (Van der Leest, 2008: 85). Deze scepsis lijkt dus wel terecht te zijn geweest. Inspecteurs spraken in een interview van 'wishfull thinking' in relatie tot de hoge verwachtingen die er aanvankelijk zijn geweest ten aanzien van certificering

⁷¹ Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer. Op de website van deze instantie zijn diverse BRL's in te zien. Zie: www.sikb.nl.

Knelpunten toezicht

In de tactische analyse verontreinigde grondstromen van de Gelderse Omgevingsdiensten en de Politie Oost-Nederland (Te Dorsthorst et al., 2015) zijn een aantal knelpunten in het toezicht gesignaleerd. Toezicht is versnipperd: meerdere afdelingen van verschillende gezagen zijn er bij betrokken.

Ook moet onderscheid worden gemaakt tussen fysieke controle, administratief toezicht en het delen van keteninformatie. Ook in de interviews met inspecteurs viel te beluisteren dat het niet mogelijk is om alle onderdelen van de keten afdoende onder controle te houden.

In de analyse van 'Oost' worden enkele specifieke knelpunten genoemd in verschillende delen van de keten. Bij het ondoen van verontreinigde grond treden vaak moeilijke te voorzien situaties op, die niet in beeld komen bij de toezichthouder. Die is afhankelijk van het 'evaluatieverslag' dat veelal pas na een paar maanden beschikbaar komt. Controles bij bewerkingen op de inrichtingen worden door generieke toezichthouders worden veelal tevoren aangekondigd en zijn weinig indringend. Voor zover er relevante documenten aanwezig zijn, waarmee overtredingen aan te tonen zouden zijn, worden deze veelal niet gecontroleerd. Bij de toepassing van partijen grond kan achteraf bijna niet meer worden gecontroleerd of deze vermengd of anderszins gemanipuleerd zijn (Te Dorsthorst et al. 2015).

Ten aanzien van de informatiestromen wordt gesteld dat er weliswaar veel informatie wordt gegenereerd in diverse ketenstappen, welke echter weinig wordt ontsloten. Toezichthouders zien alleen meldingen in hun eigen gebied. Het meldpunt bodemkwaliteit kan alleen iets doen als er iets niet klopt met de melding. De auteurs spreken hun vermoeden uit dat het Toezichtsloket bodem, een landelijk systeem van ILT, beter gebruikt zou kunnen worden bij de prioritering van toezichtsactiviteiten. In dit systeem staan meldingen door toezichthouders en bedrijven van vermoede overtredingen in de branche. Ook zou meer gebruik gemaakt moeten worden van gegevens van het LMA. Volgens de auteurs wordt er nogal langs elkaar heen gewerkt doordat de informatiesystemen niet echt op elkaar aansluiten en niet door iedereen ingezien kunnen worden. Overtreders kunnen al met al in ruime mate hun gang gaan. Het wordt vaak niet gesignaleerd dat overtredingen geen incident zijn (Te Dorsthorst et al., 2015). Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de casus die in dit hoofdstuk is opgenomen.

Zoals besproken in paragraaf 2.4 zijn inmiddels overal omgevingsdiensten opgericht, die in opdracht van gemeenten werken. Gemeenten zijn soms ook betrokken in overtredingen van de milieuwetgeving, zoals al lang bekend is (Kleiman & Van den Berg, 1995). Het is voor de betreffende omgevingsdienst lastig om de gemeente aan te pakken. Dit is volgens inspecteurs nooit gebeurt. Een deel van de gemeenten heeft geen taken aan de omgevingsdienst overgedragen, maar heeft ook geen eigen expertise in huis. Hoewel er geen cijfers zijn over de mate waarin dit voorkomt en de gevolgen er van voor het toezicht, wordt de verwachting uitgesproken dat dergelijke gevolgen niet uit kunnen blijven. Het toezicht kan in dergelijke gevallen niet adequaat zijn, in de visie van medewerkers van de ILT. Door een medewerker van een omgevingsdienst is dit inderdaad bevestigd: het komt voor dat gemeenten geen omgevingsdienst inhuren of alleen voor een minimaal takenpakket. Het komt zelfs voor dat een gemeente aan een omgevingsdienst aangeeft dat een inspectie bij bepaalde bedrijven ongewenst wordt geacht, waarbij bijvoorbeeld als argument wordt gebruikt dat '.. er al een procedure loopt'.

Zelfreinigend vermogen van de sector

Op het eerste gezicht lijkt het logisch dat bedrijven er melding van maken als ze kunnen vaststellen of vermoeden dat een concurrent de hand licht met de regelgeving. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit een substantieel lagere inschrijving bij aanbestedingen. De mate waarin bedrijven bereid zijn malverserende collega's te melden varieert volgens inspecteurs. In sommige delen van de branche spelen bedrijven die concurrenten zijn elkaar soms ook de bal toe. Dit is bijvoorbeeld het geval bij ingenieursbureaus. Deze vormen volgens inspecteurs een gesloten front doordat ze af en toe met elkaar samenwerken of opdrachten aan elkaar doorspelen. Een bedrijf gaat niet gauw aangifte doen tegen een concurrent uit dezelfde branche die het immers in een volgende ronde weer nodig kan hebben. In een sector die nog maar recentelijk onder de Kwalibo regels is gebracht, zoals die van de bodemenergie⁷², ligt het anders: daar is men wel bereid om melding te maken van 'cowboys' die de lucratieve branche proberen te penetreren met irreële aanbiedingen.

⁷² Bij deze techniek wordt gebruik gemaakt van grondwater om gebouwen te koelen. Het opgewarmde water wordt opgeslagen en in de winter met behulp van warmtepompen naar boven gehaald om de gebouwen te verwarmen.

7.6 Criminaliteit door ketenpartijen

Op basis van de tactische analyse die gemaakt is door de omgevingsdienst Gelderland in samenwerking met de Politie Eenheid Oost-Nederland (Te Dorsthorst et al, 2015) kan per fase meer globaal worden aangegeven wat er in de keten gebeurt, wie daar bij betrokken is en welke gelegenheden voor illegale handelingen zich hierbij voordoen. De gelegenheden op hun beurt zijn sterk bepalend voor de wijze waarop frauduleuze handelingen worden gepleegd, de 'modi operandi'. In 2008 en in 2012 werd al geconstateerd dat vooral de bodemintermediairs veel gelegenheden krijgen om bij hun werkzaamheden de regels te overtreden en zo illegale extra inkomsten te genereren (Van der Leest, 2008; Peters & Nauts, 2012). Het gaat om een zeer groot aantal verschillende werkzaamheden die ieder voor zich kort duren. Het aantal inspecties staat niet in verhouding tot het aantal handelingen in de keten, zoals al aan de orde kwam in paragraaf.7.1.2, en veelal is niet meer waar te nemen wat er precies gebeurt is. In de verslagen is het altijd wel in orde. De modi operandi bij criminaliteit in de bodemketen zijn vaak een vorm van manipulatie van meetgegevens, door met de gegevens als zodanig te knoeien of door partijen te vermengen, in combinatie met valsheid in geschrifte. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de criminaliteit die bij de verschillende partijen in de keten voorkomt.

Opdrachtgever of ontdoener

Bij grondwerken is dit vaak, maar niet altijd, de overheid in de vorm van de gemeente of Rijkswaterstaat bij infrastructurele projecten. De opdrachtgever is er meestal op uit om voor een zo laag mogelijk bedrag van vervuilde grond af te komen dan wel ergens grond te verkrijgen die voldoet aan de eisen die voor de locatie zijn gesteld. Van gemeentelijke afdelingen die als opdrachtgever optreden (publieke werken, e.d.) wordt door inspecteurs wel gesteld dat deze zich liefst niet te veel gelegen laten liggen aan afdelingen die verantwoordelijk zijn voor het omgevingsbeleid. Ze zullen niet zo gauw protesteren als de opdrachtnemers creatief omspringen met de regelgeving. Zo ontstaat een systeem van 'effectieve geheimhouding' (Van den Bunt, 2007, geciteerd door Van der Leest, 2008). Gemeenten zouden in het bestek bij aanbestedingen kunnen opnemen dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd, maar doen dit vaak niet, volgens geïnterviewde inspecteurs.

Intermediairs zoals adviseurs en laboratoria

Deze zijn afhankelijk van en hebben soms een langdurig relatie met de opdrachtgever en zijn er uiteraard niet bij gebaat deze in de waagschaal te stellen. Door adviesbureaus wordt soms onvoldoende onderzoek gedaan of wordt gebruik gemaakt van verouderde onderzoeksrapporten. Laboratoria analyseren bodemonsters, waarbij op eenvoudige wijze manipulatie kan plaatsvinden. Dit kan gebeuren door de monsterneming te manipuleren, zodat de gekozen monsters voldoen aan de gewenste specificaties. Bij de analyse kan gekozen worden uit een breed scala van mogelijk in de monsters aanwezige stoffen. Door bepaalde stoffen niet te analyseren die wel in de grond zitten, kunnen monsters ten onrechte als 'schoon' (of geschikt voor de bestemming) worden beoordeeld. Dit probleem is al lang geleden aan de orde gesteld door Van den Anker (1999), die haar boek de veelzeggend titel 'Wie betaalt, bepaalt' gaf. Het fenomeen is nog niet opgelost.

Certificerende instellingen

Zoals hiervoor al besproken stelt de overheid in toenemende mate vertrouwen in certificering en accreditatie om de integriteit van (onder anderen) de bodemsector te borgen. Certificerende instellingen (CI's) werken op commerciële basis en moeten concurreren om opdrachten. Certificaten worden daardoor gemakkelijk versterkt en er wordt weinig gecontroleerd of bedrijven aan de voorwaarden (blijven) voldoen. Certificaten kunnen daardoor voor een deel van de bedrijven gebruikt worden als *window dressing* (zoals besproken in paragraaf 2.2).

Aannemers en uitvoerders

De aannemer van een werk spreekt een bepaalde prijs af alsmede een termijn waarbinnen de werkzaamheden moeten zijn afgerond. Als zich complicaties voordoen, zoals vervuiling van locaties of partijen, dan ontstaat er grote druk om deze op een of andere wijze weg te werken. Hierdoor kan de relatie met de opdrachtgever goed blijven. Op de markt zijn allerlei (onder-)aannemers actief die niet

erkend zijn en vooral concurreren op de prijs. Deze zullen werkzaamheden met vervuilde grond minder snel melden en kunnen onder de radar blijven met illegale praktijken.

Transporteurs

Voor het vervoeren van partijen verontreinigde grond is een vermelding op de Vihb-lijst noodzakelijk. Er zijn echter wel partijen die zonder een dergelijke vermelding actief zijn en zich daardoor eerder laten inhuren bij projecten waarbinnen niet volgens de wet- en regelgeving wordt gewerkt. In geval van 'eigen vervoer' van aannemers doet zich de gelegenheid voor om grond die bij projecten vrijkomt in te zetten bij andere eigen projecten, zonder hiervan een melding te doen.

Grondbanken

Dit zijn bedrijven die zich specialiseren in het innemen en van een nieuwe bestemming voorzien van partijen grond. Een deel van de grondbanken is in het bezit van gemeenten, andere zijn onderdeel van grote bedrijven die in verschillende onderdelen van de keten actief zijn. Grondbanken hebben er uiteraard belang bij dat zoveel mogelijk grond beschouwd wordt als 'schoon' of althans geschikt voor gebruik, waarbij ook gedacht kan worden aan 'industriegrond'. Het is toegestaan om partijen die in eenzelfde categorie vallen met elkaar te vermengen. Het is lucratief en eenvoudig om vervuilde grond of bijvoorbeeld veegzand weg te mengen in grotere partijen schone(re) grond.

Functiescheiding

In het NDB 2012 werden de verwachting uitgesproken dat de verplichting tot 'functiescheiding' die in het Bbk zou worden ingevoerd de beïnvloeding van adviesbureaus door opdrachtgevers zou verminderen. Functiescheiding is inmiddels inderdaad opgenomen in het Bbk, maar het is volgens ILT-medewerkers de vraag of hiermee de beïnvloeding voorbij is. Functiescheiding behelst dat niet dezelfde bedrijven werkzaamheden met grond mogen uitvoeren, en vervolgens ook via monsternemingen of keuringen nagaan hoe dit verlopen is. Ook mag een bedrijf dat eigenaar is van grond geen metingen verrichten aan diezelfde grond. Grote bedrijven die beschikken over verschillende divisies in afzonderlijke rechtspersonen kunnen echter wel gewoon het werk van een ander onderdeel van het concern analyseren. Er zijn nogal wat bedrijven die beschikken over meerdere werkdivisies, zodat de functiescheiding maar beperkt lijkt te zijn doorgevoerd. De onafhankelijkheid van de adviezen en metingen is dus niet gewaarborgd.

Beperkt kwantitatief inzicht in gepleegde criminaliteit

'Het risico van niet-naleving op verschillende momenten in de bodemketen is weinig gekwantificeerd. Het is tevens niet mogelijk om de omvang van criminaliteit in de bodembranche vast te stellen. Hiervoor bestaat te weinig breed inzicht in het naleefgedrag van de actoren. Hier staat tegenover dat de aard en omvang van gedurende toezicht of opsporing geconstateerde overtredingen een bevestiging vormen van het bestaan van de gesignaleerde risico's.' (Peters & Nauts 2012).

Dit citaat uit het NDB van 2012 staat nog steeds. Hoewel werd voorzien dat er meer 'kwantitatief inzicht' in de naleving zou komen, blijkt dit niet te zijn gerealiseerd. Het toezicht is steeds meer informatiegestuurd, hetgeen wil zeggen dat er veelal op basis van signalen dan wel op basis van ervaren gebrekkige regelgeving bij bepaalde branches en bedrijven wordt gecontroleerd. Er wordt nooit gecontroleerd in een random steekproef uit de onder toezicht gestelden. De cijfers die wel gepubliceerd worden zijn al genoemd in paragraaf 7.1.2 voor zover hier relevant.

Het is zeer aantrekkelijk voor de diverse partijen in de keten om frauduleus te opereren: de pakkans is klein en er is veel geld mee te verdienen. Daarbij komt dat er, afhankelijk van de BRL, nog altijd een aanzienlijke groep bodemintermediairs zonder erkenning en dus 'onder de radar' opereert, wat de kans op overtredingen nog groter maakt.

Casus: Riviertje uitbaggeren

Een gemeente wil een riviertje over een lengte van vijf kilometer op diepte laten brengen, zodat de bevaarbaarheid en afvoer weer afdoende zijn. Daartoe wordt een baggerbedrijf ingehuurd. De analyse van de waterbodem wees uit dat een grote hoeveelheid vervuild slib afgevoerd zou moeten worden, waarvoor een overeenkomst met een verwerker werd opgemaakt. Voor het gedeelte bruikbare bagger werd een weilanddepot ingericht. Voor een boer kan het aantrekkelijk zijn hier aan mee te werken: hij krijgt geld voor het ontvangen van bagger en zijn land wordt opgehoogd met vruchtbaar materiaal dat na enige tijd opnieuw kan worden ingezaaid.

Door de bevoegde gezagen worden vergunningen verleend voor de diverse werkzaamheden, aan de hand van daartoe aangeleverde werkplannen en advies- en analyserapporten. Voor het weilanddepot beroept de baggeraar zich er op dat het hier om 'aangrenzend land' gaat. Voor het deponeren van verspreidbare baggerspecie op aangrenzend land is geen omgevingsvergunning nodig. De gemeente stemt hier mee in.

Na anderhalf jaar wordt een analyse gedaan van de op het weiland achtergebleven ingedroogde baggerspecie en deze blijkt voor een groot deel ernstig vervuild en niet toepasbaar. Een kleiner deel wordt aangemerkt als 'industriekwaliteit'. De bodem onder het weiland is ernstig vervuild. Intussen blijkt dat het bedrijf dat de vervuilde specie zou verwerken maar een klein gedeelte ontvangt van de oorspronkelijk overeengekomen hoeveelheid.

Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Tijdens de baggerwerkzaamheden worden voortdurend 'heranalyses' uitgevoerd op eerder onderzocht materiaal. Baggerspecie wordt in het depot in verschillende vakken ingedeeld. Door deze vakken telkens anders in te delen en niet de hele voorraad te bemonsteren, maar slim gekozen gedeeltes, wordt het aandeel 'herbruikbare' baggerspecie op papier steeds groter. De bureaus die de analyse uitvoeren beroepen zich er op dat ze in opdracht van de baggeraar analyses uitvoeren op door hem aangewezen partijen en verder geen aanleiding zien hierover vragen te stellen. In de tussenliggende periode blijkt bovendien op het weiland bruikbaar zand van het slib gescheiden te zijn, een activiteit waarvoor vergunning had moeten worden aangevraagd. Deze scheiding leidt er toe dat de concentratie vervuiling in de baggerspecie die wel op het land blijft liggen alleen maar hoger wordt. Naar aanleiding van signalen uit het veld, waaronder meldingen van omwonenden, maar ook opmerkelijk lage inschrijvingen op overheidsprojecten door het hele land, werden door een milieuteam van de politie een aantal projecten van de baggeraar nader bekeken en zo is deze zaak aan het rollen gekomen. De verschillende bevoegde gezagen bleken niets te hebben gemerkt van de praktijken van de baggeraar. De papieren waren telkens in orde.

Waar over bepaalde bedrijven meerdere signalen binnenkomen via toezichthouders of vanuit de branche, bijvoorbeeld op basis van vermoedens van valse concurrentie, wordt in sommige gevallen een strafrechtelijk onderzoek ingesteld door de ILT-IOD of een milieuteam van de politie. In de jaren 2012 tot en met 2015 zijn er enkele tientallen zaken via de Milieukamer opgestart op basis van een preweegdocument en/of projectvoorstel. Dit zegt niet veel over de mate waarin criminaliteit in relatie tot bodem en grondstromen voorkomt. Zoals ook al in het NDB van 2008 werd gesteld, lijkt het beter om de risico's op criminaliteit in te schatten op basis van beredeneerde inzichten in de gelegenheden om dergelijke criminaliteit te plegen.

Het is geen sinecure om criminaliteit in de grondstromen bewezen te krijgen. Er worden soms bijzondere opsporingsmethoden ingezet, zoals het plaatsen van *tracers* waarmee partijen via GPS kunnen worden gevolgd. Ook worden er wel eens heimelijk camera's geplaatst. Administratieve controle heeft weinig zin, omdat alleen geadministreerd wordt op het moment van binnenkomst. Bedrijven leggen doorgaans niets vast over wat er daarna met de hopen grond op hun terrein gebeurt.

De ILT-IOD richt zich evenals de inspectie op Kwalibo en is voor startinformatie voor zaken in belangrijke mate afhankelijk van de inspectie. Er is een inwinplan opgesteld in samenwerking met de politie, waarbij veegzand momenteel als speerpunt is aangewezen. Veegzand, dat vaak ernstig vervuild is, kan bij een aantal bedrijven worden afgegeven. De ontdoener betaalt voor de verwerking, waardoor 'de baat voor de kost uit' gaat... Het is voor deze bedrijven bijzonder aantrekkelijk om het veegzand weg te mengen in

schone(re) grondstromen die ook op het terrein aanwezig zijn. Inmiddels zijn er enkele zaken in voorbereiding in verband met veegzand.

7.7 Gevolgen

We volgen in deze paragraaf de vraagstelling van het NDB op dit terrein. Deze maakt onderscheid tussen huidige en toekomstige gevolgen. In het geval van criminaliteit in de bodemketen gaat het veelal om gevolgen op langere termijn, zodat het weinig zin heeft om dit onderscheid te maken. Voor dit rapport is uiteraard geen afzonderlijk onderzoek gedaan naar de gevolgen van criminaliteit in de bodemketen voor milieu: dat ligt meer op het terrein van bijvoorbeeld het RIVM. Op basis van eerdere rapporten, gesprekken met inspecteurs en enig logisch redeneren valt er niettemin wel iets te zeggen over de gevolgen voor de samenleving.

Aantasting van fysieke of psychische gezondheid

Bij het onbeschermd werken met grond die vervuild is met asbest of met zware metalen, zoals veegzand, kan gezondheidsschade ontstaan voor degene die dit doet. Het is niet duidelijk in hoeverre zich op dit punt concrete gevallen voordoen. Als zonder erkenning wordt gewerkt, dan mag de kans op gezondheidsschade hoger worden ingeschat.

In het rapport van het NDB uit 2008 zijn de mogelijke effecten van enkele stoffen die in vervuilde grond kunnen voorkomen beschreven. Dit betreft diverse koolwaterstoffen, cyaniden, zware metalen en bestrijdingsmiddelen. Deze stoffen kunnen ernstige gevolgen hebben als ze in het lichaam belanden. In een deel van de landbouwgrond zijn aanzienlijke concentraties zware metalen aanwezig, wat gevolgen heeft voor het ecologisch evenwicht (Van der Leest, 2008). Uiteraard is het de vraag in hoeverre deze verontreinigingen het gevolg zijn van criminele handelingen: niet alles wat het milieu belast is immers verboden, en sommige dingen zijn ook nog niet zo lang verboden. Anderzijds is er geen reden om aan te nemen dat deze effecten sinds 2008 zijn afgenomen.

Aantasting of bedreiging van milieu of leefomgeving

Zoals in de inleiding gesteld is het beleid er op gericht om een evenwicht te handhaven tussen de 'diensten' die de bodem van nature kan leveren en de vraag die er vanuit de samenleving is naar deze diensten. Zonder restricties en voorwaarden aan deze vraag te stellen zou er geen schone bodem meer overblijven waarop de diverse functies waaraan behoefte is kunnen worden gevestigd. Functies van de bodem die de overheid wil veiligstellen zijn '... energievoorziening, drinkwatervoorziening, voedselveiligheid, grondwaterreserves, natuur, klimaatmitigatie en klimaatadaptatie' (Ministerie IenM, 2016: 11).

Het eerste gevolg van het niet naleven van de regels is dus dat de kwaliteit van de bodem en alle functies die daarvan afhankelijk zijn afneemt. In het geval van moedwillige en stelselmatige overtreding, met het oog op te behalen economisch voordeel, zijn de gevolgen naar alle waarschijnlijkheid groter.

Hoewel er slechts een vrij gering aantal gevallen is aangepakt langs de strafrechtelijke weg, is het zeer aannemelijk dat de schade aan de bodem en de daaraan verbonden functies aanzienlijk is. De in dit hoofdstuk gepresenteerde casus is hiervan een voorbeeld. Uit de door de ILT geschatte nalevingspercentages (paragraaf 6.1.2) kan worden afgeleid dat er zich dagelijks vele gevallen voordoen waarbij de wet- en regelgeving met voeten wordt getreden.

Daarbij is het 'acute' risico op calamiteiten zoals 'Lekkerkerk' in de jaren tachtig, waar een nieuwbouwwijk op een gifbelt bleek te zijn gebouwd, niet meer aan de orde. Het gaat nu meer om risico's voor het milieu en de volksgezondheid op de wat langere termijn. Hierbij moet wel bedacht worden dat het voorbeeld bij de drinkwatervoorziening gaat om vitale infrastructuur.

Gedrag dat leidt tot hinder, angst of onbehagen bij anderen

Diverse zaken op het terrein van criminaliteit in de bodemketen, zoals de casus in dit hoofdstuk, zijn aan het rollen gekomen doordat er bij omwonenden hinder, onbehagen of ongerustheid ontstond over de activiteiten van grondverzet- of baggerbedrijven in hun omgeving.

Vermogensschade door verlies van geld of goed

Bij diverse zaken is het voorgekomen dat de partij die vervuiling veroorzaakte niet meer aansprakelijk te stellen was voor de veroorzaakte schade, zoals de kosten van het opruimen van de vervuiling. De samenleving heeft hier voor moeten opdraaien. Ook kan hier gewezen worden op het verlies dat wordt geleden door bedrijven die zich aan de regels houden en daardoor opdrachten mislopen. Anders gezegd: de concurrentie op de vrije markt wordt verstoord als sommige bedrijven zich niet aan de wet- en regelgeving houden.

Ondermijning

De hieronder vallende typen gevolgen van criminaliteit komen deels overeen met wat in het NDB 2008 werd aangeduid als 'indirecte gevolgen' of 'maatschappelijke schade' (Van der Leest, 2008). Nu ligt echter meer de nadruk op vormen van 'beïnvloeding', zoals van de rechtsorde, van politie en openbaar bestuur, de economie en andere vitale sectoren. De bodemsector oefent via de brancheverenigingen invloed uit, bijvoorbeeld op nieuwe wetgeving, zoals bleek bij bijvoorbeeld de BRL's. Volgens Bruinsma en Bovenkerk (1996) was er ten tijde van het onderzoek van de groep Fijnaut voor de Commissie van Traa wel sprake van regelrechte milieucriminelen die via de branchevereniging met ambtenaren gingen praten over versoepeling van de regels. Vooralsnog lijkt er nu, twintig jaar later, niet direct iets illegaals aan de hand. Wel heeft het ontduiken van de regelgeving 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. In die zin zal er sprake zijn van aantasting van het normbesef van de burger, in dit geval de managers van bedrijven in de bodemsector, in die zin dat er een druk ontstaat om net als anderen de regels niet na te leven. Er werd al gewezen op mogelijke aantasting van vitale infrastructuur, zoals de watervoorziening.

Door Van der Leest (2008) is naar voren gebracht dat criminaliteit in de bodemketen (destijds ging het met name om bodemsaneringen) de integriteit van de bodemsector bedreigt. Dit is uiteraard waar voor elke branche waarin een deel van de bedrijven via illegale praktijken een deel van de markt in beslag neemt, dus ook voor de bodemsector. Ook wordt door het voortduren van illegale praktijken de geloofwaardigheid van de overheid aangetast: als de overheid er niet voor kan zorgen dat de regels worden nageleefd, wie dan wel? Gebrekkige integriteit leidt tot aantasting van de geloofwaardigheid van de overheid en het systeem van bodembeheer.

Van 'verweving van onder- en bovenwereld', tot slot, zou gesproken kunnen worden afhankelijk van wat men hieronder wil verstaan. Er zijn geen signalen naar voren gekomen dat bijvoorbeeld drugshandelaren bedrijven overnemen om hun misdadgeld wit te wassen of om een positie in de legale economie te verwerven. Wel is er sprake van een grijs gebied waarbij een deel van de bedrijven zich inlaat met illegale praktijken, waarvoor de gelegenheden worden gecreëerd door ingewikkelde regelgeving die maar matig wordt gehandhaafd. Er is dus eigenlijk geen sprake van een scherp onderscheid tussen de 'onder- en bovenwereld'. Recentelijk wordt ook in twijfel getrokken of 'onder- en bovenwereld' zo als een 'dichotomie' gezien kan worden in deze context, zoals bijvoorbeeld door het project Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning naar voren wordt gebracht (persoonlijke communicatie).

7.8 Te verwachten ontwikkelingen

Omgevingswet

De komende periode is de Omgevingswet nog sterk in ontwikkeling en er valt nog slechts in algemene termen iets te zeggen over de gevolgen die de nieuwe wet gaat krijgen (zie paragraaf 2.1). Het tweede deel van het citaat hierboven, waarin wordt gesteld dat er snel en doeltreffend wordt opgetreden als onder toezicht gestelden ondanks het in hen gestelde vertrouwen over de schreef gaan, roept vooral de vraag op hoe dit vorm gaat krijgen. Inspecteurs van de ILT maken zich zorgen dat het onder algemene regels brengen van wat eerst vergunnings- en meldingsplichtig was er toe zal leiden dat het (nog) moeilijker wordt om overtredingen vast te stellen. Hiervoor zou iemand een melding moeten doen, tenzij de overtreding op heterdaad wordt vastgesteld door toezichthouders.

Wet- en regelgeving in de circulaire economie

Zoals al in hoofdstuk 2 aan de orde werd gesteld zullen nieuwe ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving naar alle waarschijnlijkheid van invloed zijn op de criminaliteit in de bodemketen en de mogelijkheden om deze criminaliteit te voorkomen en tegen te gaan. Door de Omgevingswet zullen 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. De druk op het toezicht zal naar verwachtingen van inspecteurs in de nieuwe situatie, die in 2019 zal ingaan, worden versterkt. In het kader van de 'circulaire economie' zal alles wat (in theorie) nog bruikbaar zou kunnen zijn al gauw voldoen aan 'einde afval criteria' en zo buiten het gezichtsveld van het toezicht op afvalstoffen komen. Hier komt weliswaar 'producttoezicht' voor in de plaats, maar daarvan is nog niet duidelijk hoe het gelegenheden voor criminaliteit zal kunnen indammen. Medewerkers van de ILT uit diverse geledingen maken zich dan ook zorgen over het nieuwe 'LAP 3'. Er is een nieuwe versie van het Landelijk Afvalbeheers Plan in ontwikkeling, waarover nog niets in de openbaarheid is gekomen. Betrokkenen bij de ILT stellen dat behalve de Omgevingswet ook het LAP een uitdrukking is van het beleid om meer mogelijk te maken voor ondernemers in de grondsector (zie ook paragraaf 2.3).

Spoeilocaties

De doelstelling voor bodemsanering was dat in 2015 de risico's zijn weggenomen op alle spoelocaties (locaties met directe risico's voor de mens). Deze termijn is inmiddels opgeschoven naar 2018. De in 2012 geformuleerde verwachting voor de komende jaren blijft dus van kracht: 'De komende jaren zal er sprake zijn van een intensivering van de stroom van vervuilde grond. Risico's die hieruit voortvloeien in de sfeer van naleving en criminaliteit zijn gerelateerd aan slecht meten, mengen van verschillende kwaliteiten grond en het verkeerd toepassen van verontreinigde grond. Dit zal vaak gecombineerd gaan met valsheid in geschrifte t.a.v. de bewijsmiddelen voor de kwaliteit van partijen grond. Als gevolg van het toenemende aanbod van ernstig verontreinigde grond, de voortdurende concurrentiedruk in de bodemsector en de lage – gevoelde – pakkans zal de komende jaren de mate waarin zich milieucriminaliteit in de bodemsector voordoet zich waarschijnlijk verder ontwikkelen.' (Peters & Nauts, 2012)

Immobilisaten

Het fenomeen immobilisaten is een belangrijke specifieke ontwikkeling in de bodemsector. Er wordt allerlei vervuild materiaal in verhardingen verwerkt, bijvoorbeeld langs de randen van B-wegen. Ook bedrijfsterreinen, landingsbanen e.d. komen hiervoor in aanmerking. Het gaat om een soort zachtere variant van beton, die weliswaar immobiel is, maar er kan gemakkelijk uitloging naar het grondwater plaats vinden van de gevaarlijke stoffen die in dit materiaal worden verwerkt, zoals bij proeven is gebleken. Er is niet erg veel controle op en zo worden dus gelegenheden gecreëerd voor illegale praktijken. Dit was nog geen afzonderlijk thema in 2012, maar wordt nu sterk benadrukt door geïnterviewden. De adviesbureaus die hierin ondersteunen zijn de laatste tijd ook aan het groeien, naar eigen zeggen. Dergelijke bureaus treden soms ook op als makelaar doordat ze bekend zijn met partijen goedkoop materiaal die gebruikt kunnen worden voor immobilisaten.

7.9 Conclusie

In dit hoofdstuk is geprobeerd de relevante informatie bij elkaar te brengen die iets zegt over de dreiging die uitgaat van criminele handelingen in de bodemketen. Aangegeven is ook wat er sinds vorige rapportages is veranderd. Gezien de uitgebreide gelegenheden in de geledingen van de bodemketen valt niet te verwachten dat de criminaliteit in de sector gaat afnemen. Door middel van certificering en de verplichting om een overheidserkenning te verwerven wordt gestaag gewerkt aan het verminderen van het aantal bodemintermediairs dat 'onder de radar' blijft. Tegelijk blijkt dat dit niet bepaald een garantie is dat men grondwerken aanpakt op een wijze waarbij het milieu en de volksgezondheid zo min mogelijk wordt geschaad. Bovendien wordt gevreesd dat komende veranderingen in wet- en regelgeving, onder invloed van ideeën omtrent verdere privatisering en ook door de ontwikkeling in de richting van de

'circulaire economie' nieuwe gelegenheden voor criminaliteit zal creëren dan wel de kans om deze vast te stellen en te bestrijden zal verminderen.

Over de omvang van de criminaliteit in de bodemsector zijn geen harde gegevens voorhanden, de bodem doet immers geen aangifte. Op grond van de omvang van de stromen, waarin zich ruime gelegenheden voordoen, in combinatie de geringe kans op controle, waarbij wél vaak onregelmatigheden worden geconstateerd, valt niettemin te concluderen dat de criminaliteit omvangrijk is. De gevolgen zijn ernstig: door illegale praktijken wordt het functioneren van de markt belemmerd en wordt de integriteit van de overheid ondermijnd. De functies van de bodem, waaronder de drinkwatervoorziening, zijn in het geding.

8. Onverantwoord overschot: mestfraude

Nederland heeft een intensieve veehouderij met een hoge mestproductie. In Nederland is te weinig grond waar mest gebruikt mag worden zonder schadelijke milieu effecten. Om het grond- en oppervlaktewater en de bodem- en luchtkwaliteit te beschermen en verder te verbeteren, zijn er (Europese) regels voor de productie van dierlijke mest, het gebruik van en de verhandeling van dierlijke mest, kunstmest en overige meststoffen. Zo is elke veehouder, de mestproducent, wettelijk verplicht een mestoverschot op een verantwoorde wijze af te zetten. Hier zijn flinke kosten aan verbonden. Om de kosten te drukken komt het voor dat mest op illegale wijze wordt afgezet of illegaal op het eigen bedrijf wordt aangewend. Een van de manieren is het zwart afzetten van mest, hierdoor ontstaat de zogenaamde 'zwarte mest'. Fraude met mest betekent vaak lokale overbemesting. Dit kan milieuschade tot gevolg hebben. Fraude is tevens een risico voor het behoud van de derogatie voor Nederland. Door deze derogatie mag Nederland meer mest aanwenden.

8.1 Aard en omvang

Aard

In Nederland is meer aanbod dan vraag naar mest. Dit betekent dat het voor de mestproducenten lastig is hun overtollige mest af te zetten en dat ze een hoge mestafzetprijs moeten betalen. De mestafzetprijs bestaat uit transportkosten en een vergoeding voor de mestafnemer. Mest bestaat uit mineralen zoals stikstof en fosfaat en is een waardevolle grondstof voor de landbouw. Bij het transport en de administratie is het aantal ton mest niet belangrijk. Het gaat om de hoeveelheid (kg) mineralen (stikstof en fosfaat) die zich in de mest bevindt. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) wil graag zicht houden op de hoeveelheid meststoffen in Nederland. Daarom is het voor veehouders, mestintermediairs en akkerbouwers (de mestafnemers) verplicht zich bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) te registreren en in een mest administratie bij te houden welke dierlijke mest, kunstmest en overige meststoffen wordt geproduceerd, aan- of afgevoerd. De RVO is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van EZ en voert het mestbeleid uit in opdracht van het ministerie.

De mestproducent en de mestafnemer hebben 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 zwart 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. Daarnaast zijn ook nog andere dienstverleners in de sector actief zoals administratie- en adviesbureaus.

Uit informatie van de NVWA blijkt dat er wordt gefraudeerd met het ophalen, transporteren, afleveren, bemonsteren, wegen en verantwoorden van mest. Het doel hiervan is de mestafzetkosten te drukken. Op een varkensbedrijf kunnen deze bijvoorbeeld oplopen tot meerdere tonnen euro's per jaar. Daarnaast worden meststromen bewust versluierd om bestuurlijke boetes (€ 11 per kilo fosfaat en € 7 per kilo stikstof) van de RVO en de NVWA te ontlopen. Door het mestoverschot zijn de financiële belangen groot en is de fraudedruk hoog.

Omvang

Sinds 2014 heeft de Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD) van de NVWA zelfstandig of in samenwerking met de Nationale Politie drie onderzoeken uitgevoerd naar mestfraude. Dit aantal is geen graadmeter voor de omvang van mestfraude. De NVWA-IOD is een relatief kleine opsporingsdienst (124 fte) en actief op vijftien NVWA domeinen waarvan meststoffen er een is. Daarnaast is de NVWA-IOD niet alleen verantwoordelijk voor de handhaving binnen het mestdomein maar zijn ook andere partijen

betrokken zoals de afdeling toezicht van de NVWA, de Nationale Politie, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Omgevingsdiensten.

De schattingen naar de hoeveelheid mest in Nederland die zwart wordt verhandeld lopen uiteen. Volgens de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) wordt er *'anno 2016 overal in het land nog teveel geknoeid met mest'* (NMV, 2016). De Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) schat dat 40% van de mest in bepaalde delen van Nederland zwart is (Kamerstukken II, 2013-2014, 33037, nr. 85). Cumela, de brancheorganisatie van loonwerkers en mestdistributeurs, stelt dat 30-40% van het totale mestvolume in Zuidoost-Nederland illegaal wordt verhandeld (Boerderij, 2013). Deze percentages worden niet onderbouwd door de organisaties maar ze laten wel zien dat de situatie volgens de sector zelf zorgwekkend is. De berichten waren voor de staatsecretaris van EZ aanleiding om in 2014 extra maatregelen te treffen om 'zwarte mest' tegen te gaan (Ministerie van EZ, 2014).

8.2 De keten en de relevante regelgeving

De keten

De mestsector bestaat grofweg uit de producent, afnemer en diverse dienstverleners, zoals intermediairs, adviesbureaus, administratiekantoren en fouragehandelaren. De RVO is verantwoordelijk voor controle en registratie. In deze paragraaf worden deze partijen besproken.

RVO

Het mestbeleid in Nederland is gebaseerd op de Europese Nitraatrichtlijn. In deze richtlijn zijn afspraken gemaakt over de hoeveelheid nitraat (en fosfaat) die is toegestaan in het grond- en oppervlaktewater. Vanaf 2006 is een strengere meststoffenwet met een stelsel van zogenaamde gebruiksnormen van toepassing. Bij dit stelsel is het gebruik van (dierlijke)meststoffen op landbouwgrond gelimiteerd. Wordt desondanks toch meer dan de norm aangewend dan wordt daarover (indien dit wordt geconstateerd) een bestuurlijke boete geheven door de RVO.

Agrarische ondernemers zijn verplicht een administratie bij te houden over de productie, aan- en afvoer en gebruik van meststoffen. De RVO doet de administratieve controles voor de meststoffenwet en de NVWA gaat bij bedrijven langs om fysieke controles uit te voeren. Niet alle bedrijven worden gecontroleerd, maar controles vinden selectief plaats.

De aan- en afvoer van mest is aan regels gebonden. Mest moet worden gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. Bij het vervoer van drijfmest wordt automatisch een monster genomen. Bij vaste mest moet de vervoerder een representatief mestmonster nemen. Dit monster wordt geanalyseerd in een geaccrediteerd laboratorium. Daar wordt bepaald welke gehalten mineralen het mestmonster bevat. Momenteel worden nieuwe transportregels voor vaste mest uitgewerkt. De verwachting is dat niet langer de vervoerder de monsters mag nemen maar dat dit moet gebeuren door een onafhankelijke monsternemer van, een door de RVO erkende, organisatie. Deze maatregel wordt genomen om fraude tegen te gaan en wordt vermoedelijk in 2017 geïmplementeerd (RVO, 2016b). Ook moet de vervoerder voor ieder transport een Vervoerbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) opmaken en bij zich hebben. Deze bevat gegevens over de leverancier, vervoerder, afnemer en wat voor mest er wordt vervoerd. Het vervoerdersmiddel moet beschikken over GPS (satellietvolgapparatuur) en automatische gegevensregistratie (AGR). Zo is altijd bekend wat de samenstelling van de mest is, waar de mest vandaan komt en waar de mest naar toe gaat (Rijksoverheid, 2016b).

Mestproducent

De mestproducent houdt vee en kan daardoor een overschot op zijn mestbalans krijgen. Dit overschot ontstaat onder meer als hij zelf over onvoldoende grond beschikt, de zogenaamde plaatsingsruimte, om de mest op uit te mogen rijden. In vergelijking met de beschikbare plaatsingsruimte in Nederland werd in 2014 16% te veel stikstof en 20% te veel fosfaat geproduceerd. In Noord-Brabant en Gelderland liggen deze percentages hoger. In Noord-Brabant kon 59% van de fosfaat en 54% van de stikstof niet in de

eigen provincie worden gebruikt. In Gelderland is dit 39% en 34% (CBS, 2016b). De veehouder kan zijn overschot tegen betaling afzetten naar:

- een akkerbouwer of extensieve veehouder die op basis van het stelsel van gebruiksnormen ruimte heeft om mest op zijn grond te gebruiken;
- een afnemer in het buitenland;
- een be- of verwerkingsinstallatie;
- een intermediaire onderneming (opslag in een mestsilo).

Het transport van mest is kostbaar. In 2015 vonden ruim 900.000 geregistreerde mesttransporten plaats van gemiddeld dertig ton (RVO, 2016c). Het transport van een ton kost de mestproducent tussen de € 20 en € 23 waardoor de totale kosten voor mestafzet in 2015 uitkomt op ongeveer € 500 miljoen. De producent is gebaat bij een zo goedkoop mogelijke afzet. Om de kosten te drukken komt het voor dat mest alleen op papier wordt verantwoord (fictieve afvoer).

Dienstverleners

In de mestsector zijn diverse dienstverleners actief. Zo zijn de intermediaire ondernemingen verantwoordelijk voor de handel in en het transport van de mest. De intermediairs hebben een sleutelpositie in de mestfraude. Vervoer van dierlijke meststoffen (anders dan van boer tot boer) mag alleen worden uitgevoerd door een bij de RVO geregistreerde intermediair. Het vervoer mag uitsluitend plaatsvinden met een vervoersmiddel dat is uitgerust met automatische AGR/GPS-apparatuur en bemonsteringsapparatuur. In deze markt is veel concurrentie: in Nederland zijn ruim 1.000 mestintermediairs (RVO, 2016c), waarvan een klein deel verantwoordelijk is voor een groot deel van de transporten. De intermediair heeft er daarom baat bij de kosten voor de veehouder zo laag mogelijk te houden. Dit kan door zo efficiënt mogelijk te vervoeren en zo min mogelijk mest in opslag te nemen. Het bewust niet naleven van regels, zonder medeweten van of juist in samenwerking met de producent en/of afnemer, levert winst op. Andere dienstverleners zijn onder meer administratie- en adviesbureaus die helpen met de verplichte administratie en fouragehandelaren die onder andere veevoer leveren en dienstverlenend zijn bij de afzet

Mestafnemers

De mestafnemer, zoals akkerbouwers en telers van groente en fruit, heeft mest nodig voor zijn grond en gewassen. Hij wil dat de mest rijk is aan mineralen. Maar voor zijn administratie wil de afnemer, in tegenstelling tot de producent, juist niet te veel mineralen krijgen. In de praktijk kan dit betekenen dat de afnemer meer mineralen afneemt dan hij administratief verantwoordt.

8.3 Relevante regelgeving

Meststoffenwet

Nederland hanteert al jaren een mestbeleid. Dit beleid is erop gericht het gebruik van meststoffen op landbouwgrond aan banden te leggen en zo de uitstoot van stikstof en fosfaat in het milieu te beperken. De mestwetgeving is per 1 januari 2006 aangescherpt, zodat ook aan Europese regelgeving kan worden voldaan. Het stelsel van verliesnormen is vervangen door een stelsel van gebruiksnormen en de regulerende mineralenheffingen zijn vervangen door een stelsel van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties.

De belangrijkste bepaling in het stelsel van gebruiksnormen is opgenomen in artikel 7 van de Meststoffenwet. Dit houdt in dat het verboden is in enig kalenderjaar op een bedrijf meststoffen op of in de bodem te brengen. Artikel 8 bepaalt dat het verbod niet geldt indien de betrokken landbouwer aannemelijk maakt dat hij geen van de drie gebruiksnormen heeft overtreden: de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen en de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen. En artikel 14 geeft aan dat de veehouder op enig moment moet kunnen verantwoorden waar de mest gebleven is.

Wetboek van strafrecht

De strafrechtelijke sancties zijn afkomstig uit het wetboek van strafrecht. Bij mestfraude gaat vaak gepaard met valsheid in geschrift door dat de mest administratie wordt vervalst (artikel 225 Wetboek van Strafrecht) en witwassen, onder meer door het verhullen van de werkelijke herkomst van de mest (artikel 420b Wetboek van Strafrecht).

Europese Nitraatrichtlijn

Het doel van de Europese Nitraatrichtlijn uit 1991 is de waterkwaliteit in Europa te beschermen door te voorkomen dat nitraten en fosfaten uit agrarische bronnen het grond- en oppervlaktewater verontreinigen (Europese Commissie, 2010). De richtlijn verplicht Europese lidstaten het gebruik van dierlijke mest te beperken tot een maximum van 170 kg N/ha. Een lidstaat kan de Europese Commissie (EC) vragen om onder voorwaarden van dit maximum af te wijken, de zogenaamde derogatie. Twee van deze voorwaarden zijn dat handhaving en verbetering van de waterkwaliteit niet in het geding komen en het fosfaatplafond niet wordt overschreden. Het fosfaatplafond is de maximaal toegestane fosfaatproductie van de veestapel in Nederland en is onderdeel van de Europese Nitraatrichtlijn. In 2014 heeft Nederland derogatie gekregen om tot en met 2017 te mogen afwijken van de norm. Dit is de derde keer dat Nederland derogatie heeft gekregen. Hierdoor hoeft er minder mest verwerkt of afgevoerd te worden en kan er meer mest op het eigen land worden uitgereden (en hoeft er minder kunstmest worden gekocht). Dit betekent voor met name de mestproducenten een flinke besparing.

Europese Kaderrichtlijn water

Nederland moet naast de Nitraatrichtlijn ook voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn water uit 2000. Bij de Nitraatrichtlijn ligt de focus op de bescherming tegen verontreiniging door nitraten en fosfaten uit agrarische bronnen. De Kaderrichtlijn water gaat verder. Deze richtlijn is een alomvattende, grensoverschrijdende aanpak van waterbescherming en stelt eisen aan de kwaliteit van het oppervlakte water en het grondwater. De beperking van nitraten maakt hier deel van uit (Europese Commissie, 2010). De Europese lidstaten moesten in 2015 aan de normen uit de Kaderrichtlijn water voldoen. Dit is Nederland niet gelukt. Nederland nu tot uiterlijk 2027 om aan de eisen te voldoen (Staatssecretaris IenM, 2015).

8.4 Nieuwe ontwikkelingen

De afgelopen jaren hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Deze worden in deze paragraaf besproken.

Afschaffing melkquotum

De druk op de mestmarkt is verder toegenomen door de afschaffing van het melkquotum op 1 april 2015. Deze Europese maatregel is in 1984 ingevoerd als reactie op het overschot aan melkproducten, de zogenaamde boterberg en de melkplas. Door de stijgende vraag naar melkproducten is besloten het melkquotum af te schaffen. Veel melkveebedrijven hebben in de jaren voorafgaand aan het verdwijnen van het melkquotum hun productie al opgeschroefd. Hierdoor is de omvang van melkveebedrijven de afgelopen jaren toegenomen. Zo is in 2015 de omvang van melkveebedrijven toegenomen met 50 duizend melkkoeien en 38 duizend stuks vrouwelijk jongvee (CBS, 2016c). Vanwege deze uitbreidingen is er in de jaren voor de afschaffing te veel melk geproduceerd. Voor de periode 2013-2014 hebben de Nederlandse over-produceerders een Europese boete van ruim 132 miljoen euro gekregen (Volkskrant, 2014). Door de groei van de veestapel en de toename van de mestproductie is de fosfaatproductie ook verder toegenomen. In 2015 is de fosfaatproductie van melkvee met 2,8 miljoen kg. gestegen. Hierdoor heeft Nederland voor het eerst in vijf jaar het door de Europese Unie (EU) vastgestelde fosfaatplafond overschreden (zie paragraaf huidige gevolgen) (CBS, 2016c). Ook in 2016 is het fosfaatplafond overschreven (CBS 2016d).

Mestverwerking

In 2014 is het stelsel van verplichte mestverwerking in werking getreden. Mestproducenten die te weinig plaatsingsruimte hebben voor de mest die ze produceren, zijn verplicht een deel van hun mest te laten verwerken. Hoe groot dit deel is, varieert per regio en wordt elk jaar opnieuw vastgesteld door het ministerie van EZ. Het ministerie wil zo de druk op de gebruiksnormen voor mest verminderen en werken aan een duurzaam evenwicht tussen mestproductie en mestafzet (RVO, 2016d). 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.

Uit informatie van de NVWA blijkt dat er wordt gefraudeerd met het verwerken van mest. Een voorbeeld is dat de mest op papier wordt verwerkt maar in werkelijkheid illegaal uitgereden. Volgens mestverwerkers wordt een kwart van de mest die verwerkt zou moeten worden, illegaal verhandeld en gedumpt. De mestverwerkers menen dat door een gebrek aan handhaving dit een veel goedkoper alternatief is dan mestverwerking (Boerderij, 2014). Bij controles is deze vorm van fraude moeilijk vast te stellen omdat op papier alles lijkt te kloppen.

Introductie fosfaatstelsel

In 2016 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken overeenstemming bereikt met de melkvee- en zuivelsector over de invulling van het fosfaatstelsel dat op 1 januari 2017 in zou gaan. Na bezwaren van de Europese Commissie is dit uitgesteld tot 1 januari 2018 (Ministerie van EZ, 2016).

Dit stelsel moet er toe leiden dat de geproduceerde hoeveelheid fosfaat weer onder het Europese maximum komt. Vanwege de overschrijding van het fosfaatplafond in 2015 en 2016 heeft Nederland niet voldaan aan een van de voorwaarden voor het krijgen van derogatie. Om de derogatie te mogen behouden, moet Nederland de Europese Commissie de garantie geven dat er maatregelen worden genomen om de fosfaatproductie aan te pakken. De introductie van wettelijk verankerde productiebegrenzing voor de melkveehouderij is volgens de staatssecretaris de enige manier om die garantie te geven (Ministerie van EZ, 2016a).

Het uitgangspunt van het fosfaatstelsel is dat veehouders alleen melkvee mogen houden en fosfaat mogen produceren als ze voldoende fosfaatrechten hebben. Alle melkveebedrijven krijgen per 1 januari 2017 een hoeveelheid fosfaatrechten toegekend op basis van het aantal gehouden koeien op 2 juli 2015. Op deze datum is het fosfaatstelsel aangekondigd. De totale hoeveelheid rechten die wordt toebedeeld is echter te groot om de fosfaatproductie weer onder het Europese maximum te brengen. Daarom is het noodzakelijk dat de melkveestapel gaat inkrimpen (Ministerie van EZ, 2016a).

In november 2016 heeft de minister van EZ overeenstemming bereikt met de sector over het verminderen van de mestproductie. Een van de maatregelen die wordt genomen is een reductie van de veestapel. Het doel van dit akkoord is de fosfaatproductie in Nederland voor het eind van 2017 terug te brengen tot het niveau dat is toegestaan op basis van de derogatiebeschikking Nitraatrichtlijn (Ministerie van EZ, 2016b).

8.5 Gelegenheden voor criminaliteit en modi operandi

Uit informatie van de NVWA blijkt dat de hele keten gevoelig is voor het plegen van mestfraude. De fraudedruk in de mestsector is hoog en de motivatie om kosten te besparen is groot. Dit wordt veroorzaakt door:

- het grote mestoverschot veroorzaakt door de intensieve veehouderij met weinig of geen grond (zoals varkens- en pluimveehouders) en de melkveehouderij als gevolg van de afschaffing van het melkquotum op 1 april 2015;

- de slechte financiële situatie in de agrarische sector onder meer door de lage afzetprijzen (vooral in de varkenshouderij en in mindere mate de melkveehouderij);
- de hoge en nog steeds oplopende mestafzetkosten;
- de (relatief eenvoudige) mogelijkheden die er bestaan om fraude te plegen en de vele partijen (dienstverleners en intermediairs) die bereid zijn hierbij te faciliteren.

Het is lastig en arbeidsintensief om mestfraude te bewijzen. Alleen een controle van de administratie is vaak niet voldoende. Op papier klopt het meestal. Om mestfraude in beeld te krijgen is een diepgaander onderzoek nodig naar de meststromen. Verschillende data (bijvoorbeeld administratie, rittenlijsten en gegevens van de tachograaf) dienen gecombineerd te worden om de fictieve en de daadwerkelijke meststromen inzichtelijk te krijgen. Onderzoeken worden ook gecompliceerd omdat er sprake is van uitgesteld heterdaad: de administratieve verantwoording van mestafzet vindt pas plaats na een afgesloten jaar, als de mest al lang is vervoerd of uitgereden. De gehalten in, en de hoeveelheden mest kunnen hierdoor niet meer gecontroleerd worden. Daarnaast zijn wetten op het domein van meststoffen gestapeld waardoor naleving en handhaving nog complexer wordt. Verder zijn er in deze sector dienstverleners actief, zoals intermediairs, diervoederhandelaren, administratie- en adviesbureaus, die faciliteren bij het opmaken van de mestadministratie of het achteraf kloppend maken van deze administratie.

Betrokkenen gebruiken verschillende methoden om mestfraude te plegen. Bij deze fraudemethoden spelen dienstverleners een grote rol. Zij hebben verschillende belangen om hieraan mee te werken. De fouragehandelaren helpen bijvoorbeeld de veehouders met hun mestprobleem en in ruil hiervoor neemt de veehouder diervoeder af (koppelverkoop). Voor de overige dienstverleners, zoals intermediairs en administratie- en adviesbureaus, zijn de inkomsten voor het advies of het mesttransport het doel. Bij mestfraude zien we onder meer de volgende modus operandi. Deze vormen worden vaak gecombineerd:

Frauderen met mestmonsters

Het is verplicht om van elk mesttransport een mestmonster te nemen. Bij drijfmest wordt automatisch een monster genomen. Bij vaste mest neemt de vervoerder (vaak de intermediair) zelf een monster. Dit monster wordt naar een onafhankelijk laboratorium gestuurd om de gehalten vast te stellen. Na de analyse worden de gehalten doorgegeven aan de RVO. Deze mestmonsters kunnen eenvoudig worden gemanipuleerd door de intermediair, bijvoorbeeld door andere stoffen toe te voegen aan het monster of door een monster van een andere partij mest te gebruiken die de gewenste waarden heeft. De partij mest waarvan het monster is genomen is tegen de tijd dat de gehalten bekend zijn al lang uitgereden, verwerkt of geëxporteerd. Als het monster opvallende of afwijkende waarden heeft, is het hierdoor niet meer mogelijk om aanvullend onderzoek te doen aan de partij mest.⁷³ Fraude met mestmonsters is daarom lastig te bewijzen. Een vervoerder is overigens wel geneigd het originele monster te gebruiken als hij wordt gecontroleerd door de NVWA tijdens het transport. De inspecteur neemt dan soms zelf ook een monster. Gezien het grote aantal mesttransporten is het niet mogelijk om elk transport te controleren: de NVWA controleert jaarlijks ongeveer 1.200 van de ruim 900.000 mesttransporten.

Fictieve transporten of opslag

Door fictief mest te verplaatsen of op te slaan kan mest zwart worden afgezet of op het eigen bedrijf worden gebruikt. We zien in de praktijk een groot aantal fraudemethoden, zoals:

- De mest wordt op papier door intermediairs afgevoerd maar in werkelijkheid is de mest illegaal op eigen grond uitgereden.
- De mest wordt op papier door intermediairs opgeslagen in silo's of mestkelders maar in werkelijkheid is de mest illegaal uitgereden.
- De mest wordt op papier geëxporteerd naar het buitenland maar in werkelijkheid illegaal uitgereden op Nederlandse bodem.

Voertuigen die mest vervoeren zijn verplicht om te beschikken over vaste AGR/GPS-apparatuur. Deze apparatuur kan worden gemanipuleerd. Hierdoor kunnen onder andere transporten buiten de boeken worden gehouden.

⁷³ De Wageningen Universiteit (WUR) is momenteel bezig om bandbreedtes (realistische grenswaarden) voor de verschillende soorten mest op te stellen.

Als mest wordt vervoerd van het ene landbouwbedrijf naar een ander, het zogenaamde boer-boer transport, zijn de regels soepeler. De mest hoeft dan niet gewogen, bemonsterd en geanalyseerd te worden. Met deze regeling wordt ook gefraudeerd. Zo wordt de mest fictief van het ene boerenbedrijf vervoerd en uitgereden op een ander boerenbedrijf. In werkelijkheid is de mest uitgereden op eigen grond.

Frauderen met plaatsingsruimte en de grondgebruikersverklaring

Voor het bemesten van landbouwgrond gelden maximum hoeveelheden stikstof en fosfaat. Een agrarisch ondernemer die meer grond bezit, meer plaatsingsruimte heeft, kan meer mest uitrijden. Hier wordt op verschillende wijze mee gefraudeerd, bijvoorbeeld door veehouders die meer grond registreren door middel van grondgebruikersverklaringen dan dat ze in bezit hebben. Deze grond wordt in veel gevallen aangereikt door dienstverleners, bijvoorbeeld door particulieren of anderen die geen registratie bij RVO hebben. In werkelijkheid weet de eigenaar van de grond in sommige gevallen niet dat zijn grond door een ander is opgegeven. Door deze werkwijze hebben de veehouders op papier meer grond en dus meer plaatsingsruimte voor hun mest. In werkelijkheid maken ze geen gebruik van de extra grond. De mest wordt illegaal op hun eigen land uitgereden.

Overschrijden dierrechten

Nederland kent voor varkens en pluimvee een stelsel van dierrechten: het aantal dieren dat voor productie mag worden gehouden. Dit kan eenvoudig worden omzeild door meer dieren te houden dan is toegestaan. Doel hiervan is om meer dieren te houden voor de melkproductie of het vlees. Daarbij komt dan dat er mogelijk mest ontstaat die zwart kan worden afgezet.

Ingewikkelde bedrijfsstructuur

Mestintermediairs maken gebruik van ingewikkelde bedrijfsstructuren en katvangers om de werkelijke eigenaar van de bedrijven en de meststromen te verhullen. De werkelijke eigenaren zijn vaak bekende fraudeurs. Veel intermediairs hebben meerdere bv's geregistreerd. Als ze worden gepakt, laten ze de oude bv klappen en gaan ze verder met een andere bv. Het komt voor dat intermediairs gebruik maken van tientallen rechtspersonen, zowel Nederlandse als buitenlandse, om mest van A naar B te vervoeren. Door de inzet van katvangers is het voor bekende fraudeurs mogelijk een nieuwe rechtspersoon op te richten nadat de RVO de erkenning van een andere rechtspersoon heeft ingetrokken vanwege fraude. Sinds 2016 maakt de RVO gebruik van de BIBOB-toets als een intermediair zich wil registreren. De RVO wil door deze toets voorkomen dat betrachte fraudeurs door kunnen blijven gaan. De NVWA en de RVO werken hierbij nauw samen.

Mest mengen met afval

Mest wordt overigens niet alleen gebruikt om te frauderen. De NVWA krijgt ook signalen dat xtc-afval wordt gedumpt in mestkelders waar het wordt vermengd met mest. Boeren zijn zich hier soms helemaal niet van bewust. Maar het kan ook voorkomen dat zij bewust meewerken en hiervoor een vergoeding ontvangen. De vervuilde mest wordt vervolgens uitgereden op het land. De landbouwgewassen die op het land groeien, bevatten hierdoor drugsafval. Zo schreven media dat er in januari 2016 in Noord-Brabant drugsafval is aangetroffen in mais dat normaal gesproken zou worden verkocht als veevoer (Nu.nl, 2016). Het gevaar hiervan is dat het in de voedselketen terecht kan komen.

8.6 Huidige gevolgen

Fraude met mest leidt tot overbemesting en dit zet het behalen van milieudoelen onder druk. Te hoge fosfaatgehalten en stikstofgehalten in de bodem vormen een bedreiging voor de kwaliteit van het grondwater en de waterwinning. In 2015 en 2016 heeft Nederland het door de EU vastgesteld fosfaatplafond overschreden. Door de overschrijding, heeft Nederland niet aan een belangrijke voorwaarde voor het krijgen van derogatie voldaan. Volgens het CBS komt dit door de afschaffing van het melkquotum en de daar op volgende groei van de veestapel en de toename van de mestproductie (CBS, 2016c). Mestfraude speelt hier ook een rol. Dit blijkt uit een brief van de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer waarin deze schrijft dat de onverklaarbare hoge concentraties in het (zuidelijke) zand- en

lössgebied erop wijzen dat fraude een rol zou kunnen spelen (Ministerie van EZ, 2014). Dit wijst er op dat de zwarte mest in de regio blijft waar die geproduceerd is.

Het ministerie van EZ werkt momenteel aan het zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Dit vormt de basis voor de onderhandelingen met de EC over het krijgen van nieuwe derogatie voor de periode 2018-2021. Door de mestfraude, overbesteding en overschrijding van het fosfaatplafond loopt Nederland het risico dat de EC nog strengere maatregelen voor de agrarische sector van het ministerie verlangt of dat Nederland de derogatie helemaal verliest. Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) van de Universiteit Wageningen heeft berekend wat het effect hiervan is. Als deze regeling vervalt, stijgen de kosten van mestafzet voor rundveemest met ongeveer € 116 miljoen en is er 75% meer mestverwerkingscapaciteit nodig omdat er minder mest op het land mag worden afgezet. Als de benodigde

Casus: Stelselmatige mestfraude door intermediair

De hoofdverdachte in dit onderzoek naar mestfraude van de NVWA-IOD is een mestintermediair. Hij wordt er van verdacht langdurig, stelselmatig en op grote schaal te frauderen bij het ophalen, transporteren en afleveren van dierlijke mest en het verantwoorden hiervan. De mestintermediair wordt verdacht van valsheid in geschrifte, witwassen en het niet verantwoorden van geproduceerde, aangevoerde en afgevoerde mest. Omdat hij dit in georganiseerd verband deed met een groep medeverdachten wordt hij ook verdacht van het deelnemen aan een criminele organisatie.

De hoofdverdachte was al langer in beeld bij verschillende andere handhavende organisaties zoals de Dienst Regelingen (nu: RVO). Ondanks eerdere maatregelen tegen de hoofdverdachte bleef hij doorgaan met zijn illegale praktijken. Ook na de doorzoeken van de NVWA-IOD ging hij vermoedelijk door met het plegen van mestfraude. Bovendien liep er een civiele procedure van meerdere tonnen aan opgelegde bestuurlijke boetes voor overtredingen van de Meststoffenwet tegen de hoofdverdachte.

De hoofdverdachte vervalste mestadministraties en VDM's om meststromen aan het zicht te onttrekken. Ook manipuleerde hij mestmonsters om zo de fosfaat en stikstof gehalten de gewenste hoogte te geven. Uit het onderzoek bleek dat hij ook de verplichte AGR/GPS apparatuur aan boord van voertuigen die mest vervoeren, wist te manipuleren. Hierdoor was het onder meer mogelijk om laad- en losmeldingen te genereren zonder dat er daadwerkelijk geladen en gelost werd. Op papier had de intermediair meer dan één miljoen kg fosfaat in opslag. Na fysieke controle bleek dat er geen voorraad aanwezig was. Door het handelen van de hoofdverdachte hebben mestproducenten meer mest kunnen afzetten en mestafnemers meer mest kunnen gebruiken dan wettelijk is toegestaan.

De hoofdverdachte probeerde zijn illegale activiteiten te versluieren door steeds van bedrijfsstructuur te veranderen, een onjuiste bedrijfsadministratie te voeren en gebruik te maken van tientallen binnen- en buitenlandse rechtspersonen. Door gebruik te maken van een katvanger wilde hij vermoedelijk voorkomen dat de RVO eerder opgelegde boetes kon innen. Ook kon hij hierdoor doorgaan met zijn illegale activiteiten.

De fraude is vermoedelijk gefaciliteerd door legale bedrijven zoals een advies- en administratiekantoor. Het wederrechtelijk verkregen voordeel is voorlopig berekend op € 15 miljoen.

mestverwerkingscapaciteit niet beschikbaar is, zal het aantal koeien moeten verminderen met 20% ten opzichte van 2013 (Wageningen Universiteit, 2016). De verwachting is dat in 2017 duidelijk wordt of Nederland opnieuw derogatie krijgt, welke eisen de EC hieraan stelt en welke consequenties dit heeft voor de agrarische sector.

8.7 Verwachte ontwikkelingen en gevolgen

Verwachte ontwikkelingen

Mestfraude zal waarschijnlijk, ondanks de verschillende maatregelen, de komende jaren niet afnemen en mogelijk zelfs toenemen. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Ten eerste neemt de druk op de mestmarkt verder toe vanwege de afschaffing van het melkquotum. Hierdoor groeit het mestoverschot. Daarnaast speelt de slechte financiële situatie in de sector ook een motiverende rol bij het plegen van fraude.

Uit informatie van de NVWA blijkt dat de gehalten van fosfaat en stikstof in rundveemest, na mestscheiding, veel te laag zijn. Dit is opvallend omdat de tendens is dat de gehalten juist veel te hoog zijn waardoor fictieve afvoer wordt gecreëerd. Bij mestscheiding wordt mest gescheiden in een fosfaatrijke dikke en een fosfaatarme dunne fractie. Het dunne deel kan dan lokaal worden afgezet en het dikke deel op grotere afstand. Hierdoor kunnen mestafzetkosten bespaard worden. Doordat de gehalten te laag blijken te zijn worden de transportkosten bij afvoer te duur omdat er meer transporten nodig zijn om de benodigde mineralen af te voeren. Het is daarom interessant om fraude te plegen met de mestmonsters en de gehalten hoger te maken. Er zijn dan minder transporten nodig om de benodigde mineralen af te voeren. De overgebleven mest wordt dan zwart afgezet of verwerkt. De verwachting is dat de fraude bij afvoer van gescheiden rundveemest de komende jaren sterk zal toenemen.

Verwachte gevolgen

Nederland moet aan meerdere Europese eisen voldoen. De eisen in de Europese Kaderrichtlijn water zijn strenger dan die in de Nitraatrichtlijn. Zo wordt de nitraatnorm in de Nitraatrichtlijn berekend als een gemiddelde van een groter gebied. Een overschrijding in een deel van dat grotere gebied kan worden gecompenseerd door dat een ander deel onder de norm blijft. Bij de Kaderrichtlijn water is het niet mogelijk om te compenseren omdat naar elke plek waar grond- en oppervlaktewater wordt gewonnen, apart wordt gekeken (RIVM, 2016b). Het lijkt lastig om te voldoen aan deze norm. Volgens Vewin, de vereniging van waterbedrijven in Nederland, wordt momenteel namelijk in veertig van de tweehonderd waterinnamepunten de nitraatnorm overschreden. Hierdoor voldoet het grondwater niet aan de Europese normen (Vewin, 2015). Dit leidt tot onwenselijke situaties waarbij drinkwaterbedrijven extra moeten zuiveren of zelfs winningen moeten sluiten of verplaatsen. Overbemesting is nog altijd een actueel en omvangrijk probleem voor drinkwaterbedrijven (Vewin, 2016). De kwaliteit van drinkwater in Nederland is overigens nog steeds goed, maar waterbedrijven moeten daar steeds meer voor doen (Vewin, 2015). De kosten hiervoor lagen voorheen bij de gebruiker van het water. Volgens de Kaderrichtlijn water komen deze kosten bij de vervuiler te liggen (Eur-lex, 2015). Het grootste deel van de kosten voor het waterbeheer in Nederland wordt echter betaald door huishoudens (burgers/woningbezitters). Principes zoals 'de gebruiker, vervuiler, veroorzaker betaalt' worden wel toegepast, maar dit kan op bepaalde terreinen mogelijk nog versterkt worden (Ministerie van IenM, 2016b).

In 2016 wordt de meststoffenwet geëvalueerd. Hierin wordt niet alleen gekeken naar de doelen van de Nitraatrichtlijn maar worden ook de doelen, waaronder die voor waterinwinning, van de Kaderrichtlijn water meegenomen. De uitkomsten worden betrokken bij het opstellen van het zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn (Tweede Kamer, 2015). Het is nu nog onduidelijk hoe dit Actieprogramma er uit komt te zien en wat het resultaat is van de onderhandelingen met de EC over een nieuwe derogatie. Wel kan worden gesteld dat wanneer de lichtere eisen van de Nitraatrichtlijn al niet worden gehaald het onmogelijk lijkt om de strengere normen van de Kaderrichtlijn water in 2027 te halen. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor de agrarische sector in Nederland zoals het LEI heeft berekend (zie paragraaf huidige gevolgen).

8.8 Conclusies en aanbevelingen

Het systeem en de regelgeving zijn in samenspraak met de sector tot stand gekomen. Deze zijn echter op meerdere punten fraudegevoelig. Het stelsel van regelgeving is zo uitgebreid dat het lastig of slecht te handhaven is. Achteraf is namelijk vaak geen fraude vast te stellen. De voornaamste oorzaak van de

fraude ligt bij de mestproducenten. Zij produceren te veel mest. Dit volume moet omlaag. Niet alleen om fraude te bestrijden maar ook om de derogatie te kunnen behouden.

De controle en handhaving op dit domein is belegd bij verschillende organisaties, waaronder de RVO, Omgevingsdiensten, Nationale Politie, Waterschappen en de NVWA. Het is van belang dat de samenwerking tussen deze organisaties verder wordt verbeterd, informatie wordt gedeeld en nog meer gebruik wordt gemaakt van elkaars kennis en expertise.

Deel 3 Resultaten dreigingen gevaarlijke stoffen

9. Criminaliteitsrisico's in het transport van gevaarlijke (afval)stoffen

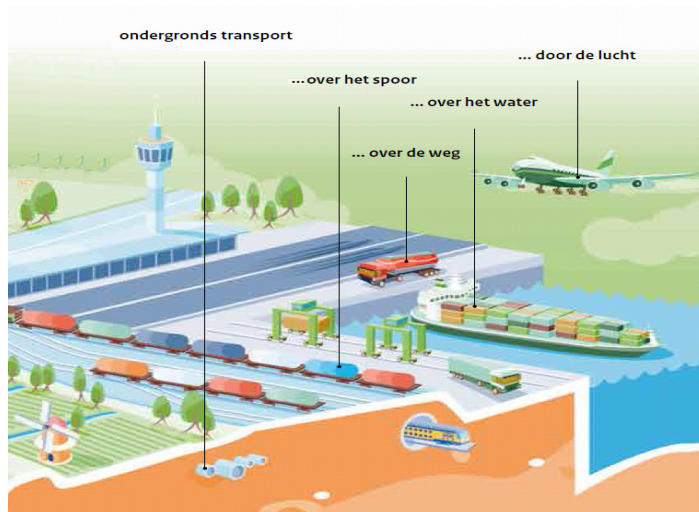
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aspect van milieucriminaliteit dat tot nu toe alleen zijdelings aan bod kwam in dreigingsanalyses: criminaliteitsrisico's die samenhangen met het transport van gevaarlijke (afval)stoffen. Door de steeds grotere, wereldwijde handelsstromen van gevaarlijke (afval)stoffen als gevolg van de verdergaande globalisering zijn milieu- en veiligheidsrisico's niet meer los van elkaar te zien. Of het nu gaat om gevaarlijke (chemische) grondstoffen of *afval*stoffen zoals asbest, vervuilde grond, elektronisch afval (e-waste), oliehoudend afval, scheepsafval of reststromen, gevaarlijke (afval)stoffen brengen ook gelegenheden voor criminaliteit met zich mee die specifiek samenhangen met het transport.

Als autoriteit voor de duurzame leefomgeving en fysieke veiligheid heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zowel vanuit milieu- als vanuit transportregelgeving eerstelijns toezichttaken op het gebied van gevaarlijke (afval)stoffen. Aan de hand van een integrale toezichtbenadering⁷⁴ voor gevaarlijke (afval)stoffen in Nederland en recente criminologische analyses gericht op transport, zijn een aantal specifieke criminaliteitsrisico's in beeld gebracht die een grote impact kunnen hebben op de openbare veiligheid, onze leefomgeving en op onze persoonlijke gezondheid.

Omdat 'transport van gevaarlijke (afval)stoffen' een ruim begrip is, beperkt deze eerste verkenning zich tot criminaliteitsrisico's in het *binnenlands wegvervoer* van gevaarlijke (afval)stoffen. Zoals zal blijken speelt ondermeer onduidelijkheid over het onderscheid tussen gevaarlijke stoffen en gevaarlijke *afval*stoffen een rol bij het vervoer ervan. Voor het internationale transport van gevaarlijke (afval)stoffen wordt verwezen naar het hoofdstuk over EVOA, voor risicobedrijven zie het hoofdstuk over Brzo.

9.1 Aard en omvang van transport van gevaarlijke stoffen

Transport van gevaarlijke (afval)stoffen vindt plaats via diverse 'modaliteiten': ondergronds, over de weg, per spoor, over water en door de lucht. Het meeste vervoer van gevaarlijke stoffen in Nederland vindt – na buisleidingen en binnenvaart - plaats over de weg. Jaarlijks wordt naar schatting een hoeveelheid van ruim 13 miljoen ton aan gevaarlijke stoffen over de weg vervoerd (ILT, 2016a).



Figuur 9.1. Verschillende vervoersstromen.

⁷⁴ De ILT heeft hiervoor een Uitvoeringsprogramma Toezicht (Milieu)Gevaarlijke Stoffen 2016 (UVP-TGS)

Het Nederlandse beroepsgoederenvervoer over de weg omvat ongeveer 12.000 bedrijven met in totaal zo'n 136.000 voertuigen (vrachtauto's en trekkers) en circa 200.000 chauffeurs (ILT, 2016, p. 285). Volgens schattingen van ILT-inspecteurs vervoert 80% van de transportbedrijven soms (containers met) gevaarlijke stoffen. Ruim de helft daarvan betreft volgens hen brandbare stoffen waarvan het wegvervoer grotendeels in handen is van de Nederlandse marktleider in tanktransport. Daarnaast zien zij in Nederland ongeveer 300 transportbedrijven die gespecialiseerd zijn in gevaarlijke stoffen vervoer.

Volgens de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) zijn gevaarlijke stoffen⁷⁵ 'stoffen die voor de mens of het milieu gevaarlijk kunnen zijn' en voorwerpen die stoffen met gevaarlijke eigenschappen bevatten'. Omdat het gevaar ondermeer samenhangt met de omgangswijze, stelt de wet ook regels ten aanzien van vervoer, behandeling en verpakking van gevaarlijke stoffen. Ook afvalstoffen kunnen gevaarlijke stoffen zijn of gevaarlijke stoffen bevatten.

De dreiging bij gevaarlijke stoffen wordt bepaald door de context van de gevaarstelling. Er kan sprake zijn van bedreiging van de openbare veiligheid (veiligheidsrisico's zoals explosie, brand, gifwolk etc.), van schade aan de leefomgeving (risico's van milieugevaarlijke stoffen in lucht, bodem en grondwater zoals CO₂, ozon, dioxine, zware metalen, koelvloeistof, biociden etc.) en van schade aan de persoonlijke gezondheid, zoals kankerverwekkende stoffen in (consumenten-) producten en bouwmaterialen zoals pcb's en asbest.

9.2 Wegtransportsector

Transport is de verbindende schakel tussen tal van actoren in diverse ketens, waaronder die van producenten (ontdoeners) van gevaarlijke (afval)stoffen en ontvangers (verwerkers) van gevaarlijke (afval)stoffen. Het goederenvervoer over de weg kent twee categorieën transporteurs: eigen vervoerders zoals bijv. afvalverwerkers die zelf opslag en vervoer van afvalstoffen uitvoeren en vergunninghouders die transportdiensten mogen verrichten in opdracht van derden. De vergunde wegtransportsector bestaat grotendeels uit midden- en kleinbedrijven en is sterk internationaal georiënteerd. Het merendeel heeft minder dan tien vrachtwagens. Een gering aantal bedrijven heeft er meer dan honderd.

De meeste van deze transportbedrijven zijn vaak al jaren actief in het vervoer van uiteenlopende gevaarlijke (afval)stoffen. Voor hen is vooral het onderscheid gevaarlijk-ongevaarlijk en afval-grondstof van belang. Daarbij baseren ze zich doorgaans op de informatie die ze ontvangen van hun opdrachtgevers. Dat transporteurs geen eigenaar zijn van (afval)stoffen die ze vervoeren leidt ertoe dat zij zich in de praktijk minder verantwoordelijk voelen voor de lading die zij vervoeren (zie ook in het hoofdstuk over Brzo, paragraaf 10.4 over risico's van verminderde ketenverantwoordelijkheid).

9.3 Wet- en regelgeving

Afhankelijk van de soort gevaarlijke (afval)stoffen die ze vervoeren moeten transportbedrijven aan specifieke regels voldoen. De regels voor transport van gevaarlijke (afval)stoffen zijn complex omdat er twee groepen van voorschriften samenkomen die in beginsel niets met elkaar te maken hebben, maar wel met elkaar verward worden: de regels voor *gevaarlijke* stoffen en die voor *afval*stoffen. Zij kunnen tegelijkertijd naast elkaar van toepassing zijn en voor een deel toch overlap vertonen. Stoffen die voor het transport ingedeeld zijn als gevaarlijke stoffen, zijn (als afval) ook een gevaarlijke afvalstof. Andersom geldt deze regel echter niet altijd.

De belangrijkste regels op het gebied van het transport van gevaarlijke stoffen over de weg staan in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs), het bijbehorende Besluit vervoer gevaarlijke stoffen (Bvgs) en de uitgewerkte voorschriften in de Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG) en afspraken die

⁷⁵ Wvgs art 1 lid 1: ontplofbare stoffen en voorwerpen, samengeperste, vloeibaar gemaakte of onder druk opgeloste gassen, brandbare vloeistoffen, brandbare vaste stoffen, voor zelfontbranding vatbare stoffen, stoffen die bij aanraking met water brandbare gassen ontwikkelen, stoffen die de verbranding bevorderen, organische peroxiden, giftige stoffen, infectueuze stoffen, bijtende stoffen, of andere stoffen die voor de mens of het milieu gevaarlijk kunnen zijn, indien de stof krachtens artikel 3 is aangewezen.

voortvloeien uit de pan-Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR⁷⁶). De ADR stelt voor wegvervoer van gevaarlijke stoffen onder andere eisen aan gevarenclassificatie (brandbaar, ontplofbaar, giftig, bijtend, radioactief etc.), vervoersdocumenten, verpakking (vaten, containers, tankwagens), kenmerking en etikettering, vakbekwaamheidscertificaten van chauffeurs, keuringsdocumenten, voorschriften voor laden en lossen. Verder stelt het Arbeidstijdenbesluit vervoer (Atbv) regels ten aanzien van rij- en rusttijden in het wegvervoer (onder andere door een tachograafplicht).

Op het vervoer van gevaarlijke *afvalstoffen* is ook milieuwet- en regelgeving die betrekking heeft op het omgaan met afvalstoffen van belang. De Europese Kaderrichtlijn (2008/98) heeft bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid als voornaamste doelen en definieert basisbegrippen zoals afvalstoffen, afvalhiërarchie⁷⁷ (hergebruik en nuttige toepassing gaan voor verwijdering), vergunningplicht en afvalbeheersplannen. Een en ander is vertaald in nationale wetgeving zoals de Wet milieubeheer (Wm) met daarbinnen afvalstoffenwetgeving (hoofdstuk 10). Belangrijke verplichtingen die hieruit voortvloeien zijn

- het opstellen van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP; dit waren voorheen provinciale milieuplannen) met bijbehorende sectorplannen voor de diverse specifieke (gevaarlijke) afvalstromen,
- het Besluit inzamelen afvalstoffen (Bia) en de Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen (Ria) met verplichte registratie van onder andere alle transporteurs van afvalstoffen op de Vihb-lijst⁷⁸,
- het Besluit en de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen bij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA; registreert alle afvalstoffenstromen in het systeem Amice), en
- regels en procedures voor de invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen tussen de EU-lidstaten en met landen buiten de EU (EVOA; Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen).

9.4 Toezicht en handhaving

Het toezicht op het goederenvervoer is breed en richt zich naast het veilig vervoer van goederen (vergunning, vrachtbrieven, voorschriften betreffende belading) en gevaarlijke stoffen (registratie, routing) ook op de verkeersveiligheid voor wat betreft voertuigen (technische staat) en arbeidsomstandigheden van chauffeurs (rij- en rusttijden, tachograafsystemen). Belangrijkste controlerende instanties in het wegtransport van gevaarlijke (afval)stoffen zijn de ILT en de politie. Zij werken nauw samen met andere toezichthouders zoals de Inspectie SZW (voor gevaarlijke stoffen in relatie tot veiligheid in werksituaties), NVWA (voor gevaarlijke stoffen in consumentenproducten, diervoeders en dierlijke bijproducten), Rijkdienst voor wegverkeer (Rdw), Belastingdienst, Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KMCGS), Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS), Rijkswaterstaat, het Nederlands Meetinstituut (taxametercontroles) en de Regionale Uitvoeringsdiensten (inzake Brzo-bedrijven). Via handhavingplatforms worden inspectiegegevens uitgewisseld en controles afgestemd.

Goederenvervoer is ook internationaal en verloopt vaak via meerdere vervoersmodaliteiten: een gevaarlijke (afval)stof komt per zeeschip in de Rotterdamse haven aan en wordt per vrachtwagen, per wagon of per binnenvaartschip naar de (eind)bestemming gebracht, al dan niet in Nederland. Vanwege dit internationale karakter wordt ook samengewerkt met het district Zeehavenpolitie van de politie Eenheid Rotterdam en met de Douane. Harmonisatie van het toezicht op het wegvervoer van gevaarlijke stoffen in de lidstaten van de EU vindt plaats in het kader van de Europese controlerichtlijn 95/50/EG. Ook het Europese samenwerkingsverband van inspectiediensten Euro Contrôle Route (ECR) draagt hieraan bij.

⁷⁶ 'Accord européen relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route'

⁷⁷ In Nederland is de Ladder van Lansink de volgorde van de meest milieuvriendelijkste afvalverwerkingswijzen: preventie, dan hergebruik, dan sorteren en recyclen, dan verbranden en als laatste storten.

⁷⁸ Voor het vervoeren, inzamelen, verhandelen en bemiddelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen in Nederland is vermelding op de Vihb-lijst verplicht. Bedrijven worden op de lijst vermeld, als zij aan alle vereisten voor registratie voldoen.

Casus: illegale handel in kwik

Als de Douane op Schiphol een verdacht luchtvrachtpakket onderschept en de ILT inschakelt zijn er veel vragen. Het betreft een kartonnen doos met verblikken met daarin een zilverkleurige vloeistof. Het blijkt amateuristisch verpakt en een blik lekt. De ernstige vermoedens worden bevestigd als monsteranalyse uitwijst dat het gaat om bijna zuiver (>90%) metallisch kwik, een extreem gevaarlijke stof. Kwik is een vloeibaar metaal dat al op kamertemperatuur verdampt en zeer giftig is. Kwik en kwikverbindingen worden gemakkelijk opgenomen in het lichaam van mens en dier en hoopt zich daar op. Het richt ernstige schade aan in hersenen, zenuwstelsel, lever en nieren en veroorzaken geboortefwijkingen. Blootstelling aan zware kwikdamp of blootstelling gedurende langere periode kan leiden tot coma en zelfs de dood. Daarnaast reageert kwik met veel metalen met uitzondering van ijzer. Zonder voorzorgsmaatregelen is het bijvoorbeeld taboe aan boord van vliegtuigen omdat een kwikdruppel zich dwars door de aluminium romp kan 'vreten'.

Als blijkt dat het pakket voorzien van een onjuiste omschrijving ('aluminium verf') door een autokoerier nietsvermoedend naar Schiphol is gebracht en de afzendergegevens niet kloppen, stelt de ILT-IOD een strafrechtelijk onderzoek in naar de onbekende verzender van het kwik. Het blijkt te gaan om een armlastige stroman die kennelijk in opdracht van derden bij een bedrijf in Nederland kwik kocht, dit thuis overgoot in lege verblikken en vervolgens – ingepakt als gewoon postpakket – afgaf bij een koeriersbedrijf voor verzending naar een land in Zuid-Amerika. Volgens de verdachte ging het om tenminste vier verzendingen waarbij meerdere personen betrokken waren. De zaak is onder de rechter. Ook waren er meer twijfels over het financieel noodlijdende Nederlandse bedrijf dat het kwik illegaal aan de man verkocht; de naam van de firma dook op in een politieonderzoek in Duitsland waar een verwerker van kwikhoudend afval honderden tonnen herwonnen kwik illegaal bleek te hebben doorverkocht aan diverse bedrijven, binnen de EU maar ook daarbuiten. Een deel van die partij werd als ongeregistreerde voorraad teruggevonden op het terrein van het Nederlandse bedrijf. En dat terwijl er strenge wettelijke eisen gelden ten aanzien van het vervoer en de verwerking van kwik en kwikhoudend afval en het op grond van een Europese verordening sinds 2011 verboden is om kwik uit de EU te exporteren.

De zaken tonen niet alleen hoe eenvoudig het is om een gevaarlijke stof als kwik ongemerkt en onjuist geclassificeerd te (laten) vervoeren, maar werpen ook licht op de kennelijke internationale handel in partijen kwik – niet alleen illegaal - tussen verschillende bedrijven binnen en buiten de EU. Nader criminologisch onderzoek naar de keten van transport en de verwerking van kwikhoudende afvalstoffen wijst op verschillende gelegenheden die criminaliteit met betrekking tot deze gevaarlijke (afval)stof in de hand werken. Wanneer het geen afvalstroom betreft maar 'zuiver' kwik valt de handels- en vervoersstroom deels buiten het zicht van toezicht en handhaving. Hoewel de markt van kwikhoudend afval relatief klein en overzichtelijk lijkt met slechts enkele verwerkers, wordt het zicht bemoeilijkt omdat de categorieën ontdoeners en stromen van kwikhoudend afval zeer divers zijn in aard en omvang: amalgaamvullingen uit de dentale sector, offshore bulkafval uit de gas- en oliewinning, particulier- en bedrijfsafval (thermometers, barometers, horloges, batterijen en gasontladingslampen) en kwikvervuilde emissiefilters van crematoria en energiecentrales. Het gecombineerd toepassen in risico-analyses van kennis en informatie over verwerkers en transporteurs in de keten van kwik en de respectievelijke stromen van kwikhoudende afvalstoffen moet hierin verbetering brengen.

Verder vormen de hoge verwerkingskosten van kwikhoudend afval in Nederland een gelegenheid voor regelovertreding; om die reden wordt er zelfs kwikhoudend afval naar Duitsland vervoerd en opgeslagen in ondergrondse mijnen. Tot slot, en niet onbelangrijk: herwonnen kwik is een kostbare grondstof op de internationale markt, zowel voor legale industriële toepassingen als illegale toepassing – op grote schaal – bij de illegale goudwinning in diverse Zuid-Amerikaanse landen. De internationale vraag ondermijnt de toenemende schaarste als gevolg van internationale verbodsbepalingen en werkt illegale handel en (sterk milieuvervuilende) illegaal gebruik in de hand.

Het ILT-toezicht op gevaarlijke (afval)stoffen in Nederland vindt in toenemende mate risicogestuurd en integraal plaats. Daarbij wordt zowel gecontroleerd bij specifieke (Brzo-)bedrijven als gekeken naar ketenbrede risico's van gevaarlijke (afval)stoffenstromen. Prioriteit wordt bepaald op basis van gevaareigenschappen ten aanzien van schade voor mens en milieu en risico's van onverantwoorde verwerking. Hiermee wordt bedoeld op bijvoorbeeld wegmengen van gevaarlijke (afval)stoffen in een grote ongevaarlijke (afval)stofstroom (zie hoofdstuk 5, 6 en 7), opzettelijk laagwaardige (onvoldoende goede) verwerking, versluierde illegale verwerking en ongecontroleerde handel in en doorverkoop van partijen gevaarlijke (afval)stoffen. Hiervoor worden periodiek risicoanalyses gemaakt van stromen van gevaarlijke afvalstoffen. Naast de focus van het toezicht op internationale afvalstromen en zogeheten 'inrichtinggebonden' omgang met gevaarlijke (afval)stoffen, richt het toezicht zich nu ook op bedrijven die gevaarlijke (afval)stoffen vervoeren omdat zij een belangrijke rol vervullen in ketens van verwerking en vervoer van gevaarlijke (afval)stoffen.

Bij inspecties in het vervoer van gevaarlijke afvalstoffen over de weg was de naleving in 2014 op basis van geconstateerde overtredingen bij controles lager dan 70% (ILT, 2015b). Het toezicht signaleert vooral onjuiste classificatie, onjuiste of ondeugdelijke omhullingen en risico's bij het laden en lossen van de gevaarlijke stof. In de helft van de gevallen leverde dat ernstige gevaren op voor de openbare veiligheid. Over de naleving van wet- en regelgeving in het goederenvervoer over de weg (onder andere voor arbeidstijdenwetgeving en overbelading) zijn slechts indicatieve percentages bekend. Vanwege de hoge concurrentiedruk en de lage winstmarges zoeken veel transportondernemers de grenzen van wet- en regelgeving op. Regelmatig wordt die grens dan ook overschreden. In het kader van integraal toezicht gaat de aandacht verder uit naar de risico's bij onder meer, de productie, recycling, inzameling, opslag en verwerking van gevaarlijke (afval)stoffen bij risicobedrijven (zie hoofdstuk over Brzo-bedrijven).

9.5 Criminaliteit

Strafrechtelijke handhaving onder regie van het OM is doorgaans in handen van de politie en de bijzondere opsporingsdiensten ILT-IOD, de dienst Opsporing van Inspectie SZW en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Voor wat betreft regelovertreding in het wegtransport van gevaarlijke (afval)stoffen lijkt sprake van samenhang tussen milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en werknemerscriminaliteit.

Op basis van toezichtsignalen en berichtgeving in de media⁷⁹ wordt verder gesignaleerd dat Nederlandse transporteurs in het goederenvervoer over de weg onder andere:

- dekmantelconstructies met buitenlandse vennootschappen opzetten om Nederlandse en Europese wet- en regelgeving voor goederenvervoer over de weg te ontduiken. Fraude vindt onder andere plaats via brievenbusfirma's: zogenaamd zelfstandige bedrijven in andere (EU-)landen zonder fysiek aanwezig personeel en lokale bedrijfsvoering en administratie, die enkel als postadres fungeren om illegale inhuur van goedkope ongekwalificeerde buitenlandse chauffeurs met verboden kilometercontracten te versluieren. Dit leidt tot meer fraude in het vervolgetraject omdat niet-waarheidsgetrouwe gegevens vervolgens als feitelijk juist worden verwerkt en gebruikt in financiële en fiscale verslaggeving,
- malafide uitzendbureaus in de transportbranche gebruiken voor illegale inhuur van on(der)gekwalificeerde chauffeurs en het niet afdragen van sociale premies en belastingen,
- Atbv-regels voor gebruik van tachografen, snelheidsbegrenzers en verlofbrieven overtreden door technische manipulatie en vervalsing van rittenstaten,
- faillissementsfraude door transportondernemers gevolgd door 'doorstarts'.

Voor zover het wegvervoer van gevaarlijke (afval)stoffen betreft zijn er signalen over bijvoorbeeld:

- gebruik van en handel in gekochte of vervalste bekwaamheidsdocumenten zoals ADR-certificaten en vakdiploma's voor het beroepsgoederenvervoer,

⁷⁹ Zembla documentaire, Explosief transport, 12 oktober 2012.

- opzettelijk onjuiste classificatie ('omkatten') van gevaarlijke afvalstoffen naar gevaarlijke stoffen uit winstoogmerk of kostenbesparing,
- inzetten van onbekwame buitenlandse chauffeurs,
- versluieren van (onrechtmatig) vervoer van gevaarlijke (afval)stoffen met vervoersdocumenten waaruit niet of onvoldoende blijkt of (en welke) gevaarlijke stoffen worden vervoerd en voertuigen die niet gekenmerkt zijn met oranje borden om controle te vermijden,
- samenhang met andersoortige criminaliteit, zoals brandstofdiefstal en drugs(afval).

9.6 Gelegenheden voor criminaliteit

Niet alleen betreft het een veelheid aan stoffen, het gaat ook om uiteenlopende vervoersmodaliteiten, om een scala aan wetten en regels en uiteenlopende toezichthoudende instanties. Ook de betekenis van het begrip 'gevaarlijk' is contextafhankelijk.

Sleutelpositie in de gevaarlijke (afval)stoffenketen

Het indelen van gevaarlijke (afval)stoffen is bijzonder lastig en kan gemakkelijk fout gaan. Bestanddelen en fysische en chemische eigenschappen van stoffen kunnen doorgaans niet eenvoudig worden bepaald terwijl dat voor de juiste indeling en daarop van toepassing zijnde regels essentieel is. De uitvoerbaarheid en dus naleving en handhaving van wet- en regelgeving voor vervoer van gevaarlijke (afval)stoffen vormt daarmee een belangrijke gelegenheid voor regelovertreding. Transporteurs van gevaarlijke (afval)stoffen kunnen door hun kennis van regels voor gevaarclassificatie (ADR) en afvalcodering (EURAL) en positie in de keten hiervan gebruik maken en bijvoorbeeld opdrachtgevers adviseren over de gegevens in vervoersdocumenten. Met een algemene of aangepaste stofaanduiding dan oorspronkelijk vermeld kunnen afzenders en transporteurs bijvoorbeeld verboden vervoerscondities omzeilen, kostbare analyses vermijden en bijvoorbeeld tegemoetkomen aan wensen van ontdoeners of vergunde ontvangstvoorwaarden van afvalverwerkers.

Ongezonde concurrentie

Door het grote aantal transportbedrijven in binnen- en buitenland is de concurrentie op prijs enorm. Als gevolg hiervan staan winstmarges in de transportsector permanent onder druk. Dit wordt verder versterkt door grote verschillen tussen EU-lidstaten in implementatie van transportwet- en regelgeving en in toezicht en handhaving van de naleving daarop. Als gevolg daarvan ondervindt het wegvervoer in Nederland grote hinder van bijvoorbeeld goedkope chauffeurs afkomstig uit Oost-Europese lidstaten. De ongezonde concurrentie leidt ook tot faillissementen van wegtransportbedrijven. Om te kunnen overleven is kostenbesparing cruciaal voor ieder transportbedrijf. Bij het vervoer van gevaarlijke stoffen gebeurt dit ondermeer door besparing op kosten voor veiligheid en opleidingen van chauffeurs. Voorbeelden zijn inhuur van niet of onvoldoende geschoold (buitenlands) personeel, chauffeurs met gekochte of valse ADR-certificaten en onrechtmatige vrijstelling van de verplichte gecertificeerde veiligheidsadviseur. Ook worden kosten bespaard door gebruik van goedkopere (nagemaakte) verpakkingen en het gebruik van valse transportdocumenten met bijv. onjuiste classificaties waarvoor minder strikte vervoerscondities gelden.

Complexe regelgeving

Regelgeving voor transport ziet op gevaarlijke stoffen en heeft tot doel veilig vervoer van de lading, terwijl milieuregelgeving spreekt over gevaarlijke *afval*stoffen en bescherming van mens en milieu tot doel heeft. Doordat men bij het transport van gevaarlijke afvalstoffen niet alleen met de ADR maar ook met afvalstoffenwetgeving te maken heeft, heeft men ook te maken met twee manieren van indelen van stoffen en mengsels. Hierdoor ontstaat in de praktijk nogal eens 'verwarring' en worden stoffen foutief ingedeeld, met veiligheids- en milieurisico's bij bijvoorbeeld transportongevallen tot gevolg⁸⁰. Hiaten, overlap en onduidelijkheid in de toepassing van wet- en regelgeving bij het transport van gevaarlijke (afval)stoffen vormen daarmee een fundamenteel probleem. De complexiteit wordt nog verder vergroot

⁸⁰ http://www.gevaarlijkelading.nl/sites/default/files/archief/a37f7e/webtr_p006_ltr-gvld-04-2015.pdf

wanneer bij gevaarlijke afvalstoffen, afhankelijk van de aard van de afvalstof, meerdere sectorplannen van het LAP van toepassing zijn. Verder is het door verschillen in (verouderde) terminologie en wettelijke definities soms zelfs de vraag of überhaupt nog sprake is van afval (zie hoofdstuk 2 inzake de circulaire economie).

Onzichtbaarheid van gevaarlijke (afval)stoffen

Omdat gevaarlijke (afval)stoffen lang niet altijd als zodanig herkenbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ze veelal (in bulk) in tanks of afgesloten verpakking vervoerd worden of omdat pas na analyse duidelijk is dat een (afval)stof een gevaar oplevert, is de zichtbaarheid en dus het volgen ervan vaak problematisch. Bovendien hoeft een gevaarlijke afvalstof volgens EURAL nog geen gevaarlijke ADR-stof te zijn. Daar komt bij dat de concentratie van gevaarlijke (afval)stoffen in bijvoorbeeld mengsels het verschil kan bepalen tussen gevaarlijke en ongevaarlijke afvalstof én tussen afvalstof en grondstof.

Concernvorming in de gevaarlijke (afval)stoffenketen

In de sector van transport en verwerking van gevaarlijke afvalstoffen is in toenemende mate sprake van verticale integratie. In juli 2016 is in Nederland bijvoorbeeld de grootste afvalverwerker overgenomen door een van de grootste afvalmultinationals. Een kleine groep van steeds groter wordende afvalverwerkers versterkt door uitbreiding van activiteiten en bedrijfsovernames haar greep op een groter deel van de afvalverwerkingsketen, waaronder het (internationale) transport van gevaarlijke afvalstoffen. Daarmee domineren grote concerns steeds vaker omwille van winstmaximalisatie en kostenbesparing steeds meer fasen in de procesketen van gevaarlijke afvalstoffenverwerking en voeren transport uit in eigen beheer of in nauwe samenwerking met vaste transporteurs. Ook bij fusies en overnames in de chemiesector ontstaan steeds grotere, machtige concerns.

Deze toenemende verwevenheid tussen en wederzijdse afhankelijkheid van bedrijven bemoeilijkt zowel intern als extern toezicht. Het signaleren van regelovertredingen en melden van incidenten door intern toezicht moet wedijveren met commerciële belangen. Externe toezichthouders zijn vaak nog traditioneel gericht op afzonderlijke doelgroepen van ketenactoren en het volgen van specifieke gevaarlijke afvalstofstromen, wat binnen een concern moeilijker is en diepgaand administratief onderzoek vergt.

Toezicht op afstand

In verhouding tot de omvang van gevaarlijke afvalstoffenstromen en het aantal bedrijven dat zich bezighoudt met transport en verwerking ervan, is de beschikbare capaciteit van formeel toezicht en kan de pakkans onder druk komen te staan. Verder blijken sancties bij regelovertreding en strafrechtelijk optreden bij criminaliteit doorgaans laag en daardoor weinig afschrikwekkend.

Naast de van oorsprong sterke focus van toezicht op gevaarlijke afvalstoffen is de aandacht voor gevaarlijke stoffenstromen die herwonnen zijn uit verwerking van gevaarlijk afval relatief nieuw. Het identificeren en volgen van gevaarlijke afvalstoffen door de afvalverwerkingsketen sluit nog niet goed aan op inzicht krijgen in en volgen van gevaarlijke stoffenstromen. Controlemogelijkheden die inspelen op het principe van de circulaire economie, zoals bijvoorbeeld het opstellen van een zogeheten massabalans van inkomende en uitgaande stromen van gevaarlijke (afval)stoffen kunnen onvoldoende worden benut. Er is immers wel (toe)zicht op de omvang van afvalstoffenstromen maar nog weinig op de hoeveelheid grondstoffen die daaruit wordt herwonnen.

9.7 Verwachte ontwikkelingen en gevolgen

In het voorgaande is de huidige situatie voor wat betreft het wegtransport van gevaarlijke (afval)stoffen in Nederland in kort bestek geschetst.

Het goederenvervoer over de weg is een omvangrijke en sterk op prijs concurrerende sector met voor veel bedrijven marginale opbrengsten. Het Europese vrije verkeer van goederen en arbeid staat op gespannen voet met nationaal geldende fiscale en beloningsregels voor transportbedrijven. Als gevolg daarvan ondervinden Nederlandse wegtransportbedrijven concurrentienadeel in de Europese markt.

Deze en andere gelegenheden – zoals de sleutelpositie van transport in afval/productketens, de complexiteit van wet- en regelgeving voor transport van gevaarlijke (afval)stoffen, de onzichtbaarheid van gevaarlijke (afval)stoffen, de toenemende verticale integratie door grote afvalconcerns en het toezicht op afstand – werken regelovertreding en criminaliteit in de hand.

Verwacht wordt dat deze gelegenheden in de huidige tijd van globalisering en verdergaande digitalisering eerder versterkt zullen worden dan afnemen. Dat maakt intensivering van risicogericht toezicht en handhaving voor de cruciale schakel van het transport in de handelsketen van gevaarlijke (afval)stoffen wenselijk. Het gaat immers niet alleen om omvangrijke (afval)stoffenstromen die de leefomgeving van een relatief klein geografisch gebied als Nederland doorkruisen, maar ook om de gevolgen die onvoldoende gereguleerde omgang met gevaarlijke (afval)stoffen heeft voor de internationale leefomgeving.

Het onderscheid tussen gevaarlijke stoffen en gevaarlijke afvalstoffen wordt steeds minder scherp. In een doelgroep waar transportwet- en regelgeving primair gericht is op beheersing van veiligheidsrisico's en waar de verantwoordelijkheid voor milieugevaarlijke (afval)stoffen die men voor derden vervoert minder wordt gevoeld, brengt dat nieuwe risico's voor zowel mens als milieu met zich mee.

9.8 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is de intermediaire rol van transporteurs belicht, een verbindende schakel die veel partijen in uiteenlopende ketens verbindt. Duidelijk is dat de specifieke wet- en regelgeving in de transportsector die primair ziet op het borgen van veiligheidsbelangen, indirect ook gelegenheden biedt voor milieucriminaliteit of dit in de hand werkt. Oogmerk voor regelovertredingen bij transport is net als bij milieucriminaliteit veelal kostenbesparing. In deze eerste inventarisatie van het nieuwe onderwerp transport van gevaarlijke (afval)stoffen wordt wel verwezen naar signalen maar er is nog weinig strafrechtelijk onderzoek bekend. Dit hangt samen met de pragmatisch gekozen afbakening tot binnenlands wegvervoer van gevaarlijke (afval)stoffen⁸¹ maar roept tegelijk de vraag op of de geringe aandacht voor criminaliteit in de transportsector in relatie tot gevaarlijke (afval)stoffen terecht is. Hoewel de transportsector bestaat uit veel bedrijven, wordt het gespecialiseerde gevaarlijke (afval)stoffenvervoer in steeds sterkere mate gedomineerd door een beperkt aantal grote concerns. Door de complexiteit van regels en kennis van vervoer van gevaarlijke (afval)stoffen en door de omvang van bepaalde stromen krijgen multinationals zoals chemiebedrijven, brandstofproducenten en afvalverwerkingconcerns door fusies en overnames steeds meer greep op grote delen van hele bedrijfstakken, inclusief de transportmodaliteiten daarbinnen. Tegelijkertijd wordt in de sectoren die werken met gevaarlijke (afval)stoffen bij voorkeur niet (meer) over afval wordt gesproken. Hierdoor komt de toepassing en handhaving van afvalstoffenwetgeving – anders dan die voor gevaarlijke stoffen – verder onder druk komt te staan. Deze ontwikkelingen bemoeilijken het toezicht op gevaarlijke (afval)stoffen en versterken de verantwoordelijkheid (via zelfregulering) bij bedrijven. Toezicht en handhaving willen daarom de komende jaren nadrukkelijk gaan inzetten op samenwerking en een integrale benadering om gevaarlijke (afval)stoffenstromen ketenbreed te kunnen volgen, van aanbieders/ontdoeners via verschillende transportmodaliteiten naar ontvangers/verwerkers. Overal waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn – of het nu gaat om afvalstoffen, reststromen of grondstoffen – spelen transporteurs een rol. Het zal de aanpak van milieucriminaliteit ten goede komen als daarbij ook kennis en informatie over gevaarlijke (afval)stoffen en het transport ervan wordt betrokken.

⁸¹ Overigens heeft bijna negentig procent van de gevaarlijke (afval)stoffen die in Nederland worden geladen en die over de weg verder worden vervoerd een bestemming binnen Nederland (bron: Gevaarlijke lading/april 2016, Vervoer gevaarlijke stoffen in cijfers.)

10. Van externe veiligheid tot interne cultuur: overtredingen door risicobedrijven.

In Nederland vallen bedrijven die werken met grote hoeveelheden⁸² gevaarlijke stoffen onder het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo 2015, van kracht per 8 juli 2015). Dit is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso III-richtlijn, vernoemd naar het Italiaanse plaatsje Seveso waar in 1976 een ramp plaatsvond in een chemische fabriek met grote gevolgen voor mens, dier en milieu⁸³. Nadien zijn voor deze zogenoemde Brzo-bedrijven (de meest risicovolle bedrijven in Nederland) in Europees verband regels opgesteld, gericht op het voorkomen van zware ongevallen en op het beperken van de schadelijke gevolgen van dergelijke ongevallen. Overigens zijn risicobedrijven niet beperkt tot bedrijven die vallen onder het Brzo. Ook categorieën bedrijven die in verband met de drempelwaarde voor opslag en verwerking van gevaarlijke stoffen (net) niet Brzo-plichtig zijn, kunnen vanwege hun handelingen met gevaarlijke stoffen risico's met zich meebrengen. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan RIE-4 bedrijven, afvalbedrijven en transportbedrijven.

Ook in Nederland hebben zich incidenten voorgedaan bij Brzo-bedrijven. De brand bij Chemie Pack en de grote explosie bij Shell Moerdijk zijn nog altijd aansprekende voorbeelden, die er (mede) toe hebben geleid dat er de laatste jaren zowel in de Tweede Kamer als in de media veel aandacht is voor de veiligheid bij bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen. Incidenten bij dergelijke bedrijven kunnen immers grote gevolgen hebben voor mens, milieu en economie. Deze incidenten kunnen ontstaan doordat bedrijven niet voldoende maatregelen nemen om een incident te voorkomen, een overtreding van het hoofdartikel van het Brzo. Het motief hiervoor is veelal kostenbesparing. Soms is er sprake van het verhullen van incidenten, bijvoorbeeld om imagoschade te voorkomen. Daarnaast worden overtredingen gepleegd op bijvoorbeeld het gebied van milieu en arbeidsomstandigheden.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) doet met regelmaat onderzoek naar incidenten bij Brzo-bedrijven, zoals recentelijk naar een emissie van ethyleenoxide bij Shell Moerdijk (Onderzoeksraad.nl, 2016). De OVV deed eerder bijvoorbeeld ook onderzoek naar de problemen rond Odfjell, de brand bij Chemie-pack en de grote explosie bij Shell Moerdijk in 2014 (OVV, 2012, 2013, 2015). Uit deze onderzoeken blijkt dat de veiligheidscultuur bij bedrijven vaak een rol speelt in de totstandkoming van onveilige situaties en strafbare feiten.

10.1 Relevante regelgeving

Voor Brzo-bedrijven gelden strengere regels dan voor andere bedrijven. Deze zijn, naast het Brzo 2015 en de Regeling risico's zware ongevallen 2016 (Rrzo)⁸⁴, neergelegd in onder andere de PGS-15 (Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen) en hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer. Zo worden bijvoorbeeld eisen gesteld aan de opslag van gevaarlijke stoffen en moeten ongewone voorvallen worden gemeld bij het bevoegd gezag.

De bedrijven zijn volgens het Brzo 2015 onderverdeeld in zogenoemde hogedrempel- en lagedrempelinrichtingen⁸⁵. Voor de hogedrempelinrichtingen gelden aanvullende veiligheidseisen ten opzichte van de eisen die ook voor de lagedrempelinrichtingen van toepassing zijn. Voor alle inrichtingen die onder het Brzo 2015 vallen geldt dat ze bij het milieu-bevoegd gezag een kennisgeving moeten doen.

⁸² De drempelwaarden voor de hoeveelheid gevaarlijke stoffen die bepalen of en bedrijf onder het Brzo valt staan vermeld in bijlage I van Seveso III-richtlijn.

⁸³ Bij de ramp kwamen hoge concentraties TCCD (een dioxine) vrij, waardoor veel dieren direct doodgingen en mensen in de omgeving ernstig verminkt geraakt zijn en genetische problemen opgelopen hebben (Lenntech.nl, 2016).

⁸⁴ De Regeling risico's zware ongevallen is sinds 4 maart 2016 in werking.

⁸⁵ De termen lagedrempel- en hogedrempelinrichting worden voor het eerst geïntroduceerd in het Brzo 2015. De drempelwaardes zijn opgenomen in bijlage I bij de Seveso III-richtlijn. Ook in het Brzo 1999 vielen inrichtingen onder een zwaarder of lichter regime van veiligheidseisen. In de praktijk werden deze aangeduid als VR- of Pbzo-bedrijf.

Daarnaast moeten ze een preventiebeleid uitvoeren om rampen en zware ongevallen te voorkomen en de mogelijke gevolgen daarvan te beperken. Aan dit preventiebeleid moet invulling gegeven worden met onder meer een veiligheidsbeheersysteem (VBS).

Het Brzo 2015 integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, omgevingsveiligheid en rampenbestrijding in één juridisch kader. Ook regelt het besluit de wijze waarop de overheid hier op moet toezien. In de Brzo zijn de bepalingen van het Besluit nader uitgewerkt. Bij het toezicht zijn meerdere overheden betrokken. Zo let het Wabo bevoegd gezag (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) op de aspecten milieu en externe veiligheid. Dit bevoegd gezag is per 29 oktober 2015⁸⁶ voor alle Brzo-bedrijven (en de zogenoemde RIE-4⁸⁷ bedrijven) de provincie. De uitvoering is gemandateerd aan zes gespecialiseerde Brzo-Omgevingsdiensten (OD's). De Waterkwaliteitsbeheerders zijn adviseurs voor het bevoegd gezag. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW, directie Major Hazard Control) let op de arbeidsveiligheid en de interne veiligheid. De Brandweer (Veiligheidsregio) wijst de bedrijven aan die een bedrijfsbrandweer moeten hebben. Daarnaast houdt de Brandweer toezicht op het nemen van maatregelen en het oefenen van noodsituaties in het kader van de rampenbestrijding. Brzo-inspecties worden door deze organisaties gezamenlijk voorbereid en uitgevoerd volgens een landelijk toezichtmodel. De basis voor de handhaving vormen de Landelijke handhavingstrategie en de Landelijke handhavingstrategie Brzo⁸⁸ die als doel hebben het bereiken van eenduidigheid in de handhaving en sanctionering van overtredingen (Van Doorn & Wevers, 2015).

10.2 Aard en omvang

In totaal zijn in Nederland zo'n 400 Brzo-bedrijven gevestigd. In figuur 10.1 is de spreiding van de Brzo-bedrijven in Nederland weergegeven, onderverdeeld naar de hogedrempel- en lagedrempelinrichtingen⁸⁹. In 2016 is er ten opzichte van 2013⁹⁰ een lichte daling te zien in het totale aantal Brzo-bedrijven in Nederland. Het aantal daalde van 417 naar 395. Een verklaring hiervoor is dat, als gevolg van de implementatie van de Seveso III-richtlijn in het Brzo 2015, een nieuwe classificatiesystematiek⁹¹ voor gevaarlijke stoffen wordt gehanteerd. Een verschuiving in de gevarenklasse van stoffen kan er toe hebben geleid dat een bedrijf wat eerder wel onder het Brzo 1999 viel, nu niet langer onder het Brzo 2015 valt. De daling is ook toe te schrijven aan veranderingen in de bedrijfsvoering (capaciteit van bedrijven) en aan bedrijven die stoppen met hun activiteiten (Brzo+, 2016).

De Brzo-bedrijven in Nederland zijn globaal in te delen in de volgende sectoren⁹²:

- Chemicaliën;
- Petrochemie / raffinage;
- Plastics en rubber;
- Pesticiden / farmaceutische producten / overige kleine chemische producten;
- Energieproductie / -distributie;
- Afvalbehandeling / -verwijdering;
- Groothandel / detailhandel / distributie;
- Handling / transport;
- Keramiek.

⁸⁶ Besluit van 29 oktober 2015 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (wijziging bevoegd gezag voor Brzo en RIE-4)

⁸⁷ Inrichtingen met een installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage I, categorie 4, van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies.

⁸⁸ De landelijke handhavingstrategie Brzo gaat uit van het Brzo 1999 maar zal worden geëvalueerd en naar aanleiding van het Brzo 2015 worden aangepast. De handhavingstrategie Brzo biedt een beoordelingskader om de sancties te kunnen koppelen aan de ernst van de overtredingen van het Brzo in relatie tot het gevaar van een zwaar ongeval met gevaarlijke stoffen.

⁸⁹ Peildatum 1 juni 2016.

⁹⁰ Peildatum 1 maart 2013, gepubliceerd in het kader van de strategische analyse Brzo van DLIO en LMEC (Mac Gillavry et al., 2014).

⁹¹ De gehanteerde classificatiesystematiek voor gevaarlijke stoffen is met de implementatie van de Seveso III-richtlijn vervangen door de systematiek zoals neergelegd in de Europese Classification, Labelling and Packaging Regulation (1272/2008/EG).

⁹² Deze indeling is gebaseerd op de 'MARS-codering' die in op grond van de Seveso III-richtlijn is voorgeschreven ten behoeve van het melden van zware ongevallen in Europees verband.



Figuur 10.1. Spreiding Brzo-bedrijven in Nederland onderverdeeld in hogedrempel- en lagedrempelinrichtingen

Volgens de Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2015 (Brzo+, 2016), een rapport waarmee de Tweede Kamer jaarlijks wordt geïnformeerd over de naleving en veiligheidssituatie van Brzo-bedrijven, zijn er in 2015 bij 352 geïnspecteerde Brzo-inrichtingen 615 overtredingen geconstateerd⁹³. Het grootste gedeelte van deze overtredingen is ingedeeld in de categorie 'zeer geringe dreiging zwaar ongeval'. In 10 gevallen was er sprake van een 'onmiddellijke dreiging zwaar ongeval'. In 2014 waren er 850 overtredingen bij 362 geïnspecteerde inrichtingen (Brzo+, 2016). In 2013 zijn er bij 363 geïnspecteerde bedrijven 1097 overtredingen vastgesteld tegenover 871 bij 365 geïnspecteerde bedrijven in 2012 (Brzo+, 2014). Voor een overzicht van deze aantallen wordt verwezen naar tabel 10.1. Het grote aantal overtredingen in 2013 kan volgens de Monitor onder andere verklaard worden door themagerichte inspecties op PGS 29 (opslag brandbare vloeistoffen in verticale tanks) waarbij meer overtredingen zijn geconstateerd (Brzo+, 2014).

Tabel 10.1. Inspecties en overtredingen, gebaseerd op de Monitor naleving en handhaving over 2013 en 2015 (Brzo+, 2014; Brzo+, 2016).

Jaar	Geïnspecteerde bedrijven	Bedrijven met overtredingen	Geconstateerde overtredingen
2012	365	208	871
2013	363	236	1097
2014	362	191	850
2015	352	215	615

Vanuit de politiestructuren zijn in de periode van januari 2012 tot en met september 2013 in totaal 555 incidenten te onderkennen (Mac Gillavry, Beijer, Vanlandschoot & Van Zanden, 2014). Dit omvat niet alleen 'Brzo-feiten', maar alle mutaties van Brzo-bedrijven waarin er sprake is van een ongeval, brand, (transport)controle, (milieu)overtreding of andere relevante aandachtspunten⁹⁴. Dit zijn dus ook niet altijd ernstige incidenten. In 2014 en 2015 gaat het om een totaal van 629 incidenten. Gemiddeld gaat het dus

⁹³ Hierbij gaat het dus om meer geïnspecteerde bedrijven dan bedrijven waarbij daadwerkelijk overtredingen geconstateerd zijn.

⁹⁴ Bijvoorbeeld in het kader van bedrijfscultuur.

om ruim 300 incidenten per jaar. Deze kunnen gedeeltelijk overeen komen met de ongewone voorvallen die bij het bevoegd gezag (moeten) worden gemeld⁹⁵.

Sinds het thema externe veiligheid, dan wel Brzo, in 2013 op de Nationale Intelligence Agenda (NIA) Milieu is gekomen, zijn er over dit thema (tot eind 2015) 62 signalen bij het Landelijk Milieu-informatie Overleg (LMO) aangebracht. Dit waren er 12 in 2013, 24 in 2014 en 26 in 2015. Halverwege 2016 staat de teller al op 19 signalen. Deze stijging heeft waarschijnlijk te maken met de toegenomen aandacht binnen de politie voor dit onderwerp. Bij de Milieukamer zijn in 2014 in totaal 7 strafrechtelijke onderzoeken aangemeld. In 2015 was dat er 1 en in 2016 zijn dit er 5 in de periode tot en met september. Over 2012 en 2013 zijn geen gegevens beschikbaar. De onderzoeken hadden onder andere betrekking op emissies van giftige stoffen, explosies, een lekkage van blauwzuurgas en het vrij komen van gevaarlijke afvalstoffen. Veelal was er sprake van meerdere incidenten die verband hielden met een gebrekkige veiligheidscultuur en veiligheidssituatie bij de betrokken bedrijven. In hoeveel gevallen er in zijn totaliteit in Nederland strafrechtelijke onderzoeken naar de basisoorzaak van incidenten hebben plaatsgevonden, is onbekend. Dit komt omdat deze onderzoeken niet in alle gevallen via de Milieukamer lopen. Strafrechtelijke onderzoeken vinden namelijk bijvoorbeeld ook plaats door de ISZW en buitengewoon opsporingsambtenaren van de OD's. Dergelijke onderzoeken worden niet gemeld.

Casus: veiligheidscultuur en emissie van gevaarlijke stoffen

Een recente casus op het gebied van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) betreft een onderzoek naar een groot concern dat chemische stoffen produceert en verkoopt. Van een bedrijf dat onder het Brzo valt wordt verwacht dat er continu voldoende aandacht wordt besteed aan veiligheid en aan het voorkomen van ongevallen. Bij dit bedrijf is de afgelopen jaren echter een groot aantal overtredingen geconstateerd, niet alleen van het Brzo maar ook van andere wet- en regelgeving. Daarnaast waren er ook ongewone voorvallen, gebeurtenissen waaraan risico verbonden is en die gemeld moeten worden bij het bevoegd gezag. Bij inspecties werd een groot aantal tekortkomingen van technische of organisatorische aard geconstateerd. Hierbij ging vooral om het niet werken volgens de eigen voorgeschreven procedures en het niet nauwgezet naleven van de eigen veiligheidsvoorschriften. Ook waren sommige installaties verouderd. Meerdere keren werd een last onder dwangsom opgelegd en er is overgegaan tot stillegging van het bedrijf in verband met de veiligheid van werknemers. Ook na optreden door het bevoegd gezag bleven de overtredingen en ongewone voorvallen structureel voorkomen.

Er hebben zich bij het bedrijf ook enkele zware ongevallen voorgedaan. Zo zijn meerdere keren in een korte periode aanzienlijke hoeveelheden kankerverwekkende stoffen vrijgekomen. Ook heeft het bedrijf, ondanks dat al gebleken was dat de installatie aan vervanging toe was en dat maatregelen noodzakelijk waren, de onveilige installatie in gebruik gehouden.

Het bedrijf beschikte over een Veiligheidsbeheerssysteem (VBS), dat onder het Brzo verplicht is. Onderzocht wordt of het bedrijf alle elementen van het Veiligheidsbeheerssysteem ook voldoende had geïmplementeerd. In het opsporingsonderzoek wordt ook aandacht besteed aan de veiligheidscultuur van het bedrijf.

10.3 Risico's en overtredingen

In de bedrijfsvoering van Brzo-bedrijven zijn diverse risico's op overtredingen te onderkennen. Uit een casestudy van strafrechtelijke onderzoeken (Mac Gillavry et al., 2014) is bijvoorbeeld gebleken dat een aantal 'indicatoren' van invloed kan zijn op de totstandkoming van strafbare feiten. Zo speelt een reactieve houding van het bedrijf een rol, omdat hierbij niet de noodzakelijke maatregelen getroffen

⁹⁵ Conform artikel 17.2 Wm.

worden om een incident te voorkomen totdat het bedrijf, door toezicht of andere omstandigheden, niet anders kan dan de benodigde aanpassingen door te voeren. Soms is hierbij sprake van calculerend gedrag. Dit hangt samen met de indicator gebrekkig onderhoud en investeringen. Sommige bedrijven werken volgens een respondent met het 'breakdown principe': ze gaan pas tot vervanging over als iets kapot gaat. Dan is er vaak al sprake van een incident, dus deze werkwijze vormt een groot risico. Verder worden ongewone voorvallen niet altijd gemeld of worden ze gebagatelliseerd. Dit heeft ook te maken met het verhullen of afschermen van incidenten of overtredingen. Het komt volgens een respondent bijvoorbeeld voor dat slachtoffers na een incident zelf naar een ziekenhuis vervoerd worden, in plaats van dat de hulpdiensten ingeschakeld worden. Het plaatsvinden van incidenten heeft namelijk ook invloed op het imago van het bedrijf, waarbij de tijd sinds de 'last time injury' een grote rol speelt. Verder worden nog de indicatoren 'niet volgen van eigen procedures', het 'hebben van een onduidelijke vergunning', en een 'slechte relatie met de overheid' onderkend (Mac Gillavry et al., 2014).

Stofgegevens

Daarnaast wordt door respondenten aangegeven dat overtredingen gepleegd worden door stofgegevens uit het verleden aan te passen. Op deze manier wordt bij inspecties bijvoorbeeld niet bekend hoeveel er van een bepaalde stof aanwezig is geweest. Sinds de inwerkingtreding van het Brzo 2015 moeten de hogedrempelinrichtingen altijd een actuele stoffenlijst paraat hebben, dus op het moment van de inspectie kan hier wel op gecontroleerd worden. Voorheen hoefde deze lijst alleen maandelijks geüpdate te worden.

Onderhoud

Verder zijn er bedrijven die geen tijdelijke wijzigingen melden bij de veiligheidsregio. Op het moment dat een bedrijf onderhoud uit gaat voeren, horen ze een tijdelijke wijziging te melden en de benodigde maatregelen te treffen. Daar wordt soms ook (steekproefsgewijs) op gecontroleerd. Het blijkt echter dat bedrijven die onder de aandacht zijn veel meer meldingen doen dan andere bedrijven. Sommige bedrijven melden ook helemaal niet, wat opvallend is, want dan zouden ze dus op papier nooit onderhoud uitvoeren.

Niet geregistreerde overtredingen

Het komt ook voor dat inspecties door bedrijven als een soort gratis audit gebruikt worden om te weten te komen welke punten verbeterd moeten worden. De twee weken na de inspectie, tot aan de close out⁹⁶, worden dan gebruikt om deze 'overtredingen' ongedaan te maken. Het risico bestaat dan dat niet aangekaarte punten ook niet aangepakt worden door het bedrijf. Bovendien worden de geconstateerde overtredingen mogelijk niet als zodanig geregistreerd omdat ze al ongedaan gemaakt zijn.

Adviesbureaus

In een rapport van Neve (2016) wordt aangegeven dat adviesbureaus mogelijk een interessante rol spelen. Grote bedrijven voorzien veelal zelf in een eigen veiligheidsbeheerssysteem. Andere (vaak kleinere) bedrijven richten zich hiervoor tot een adviesbureau. Dit is in theorie een goed werkend systeem, maar in de praktijk blijkt vaak dat het door het adviesbureau geleverde VBS niet altijd volledig wordt geïmplementeerd door het bedrijf. Volgens een respondent is dit een bekende praktijk. Het VBS wordt soms door adviesbureaus zelfs gekopieerd naar meerdere bedrijven, terwijl maatwerk in alle gevallen nodig is. Bij inspecties komt dit vaak wel aan het licht, dan wordt er adviserend opgetreden en wordt er na enige tijd gecontroleerd of de problemen opgelost zijn.

Laad-, losbewegingen en opslag

Opvallend is dat één van de grotere risico's volgens respondenten gevormd wordt door de laad- en losbewegingen op het terrein van een Brzo-bedrijf. De vervoerswetgeving gevaarlijke stoffen strekt zich niet uit tot het terrein binnen de inrichting, dus ook hier kan niet op worden teruggevallen. De vergunningvoorschriften zullen een en ander dus steeds goed moeten afdekken. Een belangrijke vraag is

⁹⁶ De close out is een terugkoppeling van de inspectie aan het bedrijf, waarbij het bedrijf een toelichting krijgt op de resultaten van de inspectie (Brzoplus.nl, 2016a).

daarnaast of bedrijven wijzigingen in hun opslaglocaties op het terrein wel tijdig melden aan het bevoegd gezag, zodat de voorschriften aan de nieuwe situatie kunnen worden aangepast. Gebeurt dit niet dan ontstaat een vertekend beeld van de situatie binnen de inrichting die veiligheidsrisico's kan opleveren. Een risico in dit verband is een ruim geformuleerde vergunning die niet voorziet in voldoende concrete veiligheidsvoorschriften. Ook wordt er volgens een respondent een risico gevormd door (tijdelijke) opslag van gevaarlijke stoffen al of niet in transportmiddelen buiten de inrichting, omdat dan geen zicht is op de stoffen die opgeslagen zijn. Feitelijk is er dan sprake van onvergonde uitbreiding van opslagcapaciteit.

Reikwijdte Brzo

Een groep die aandacht verdient zijn bedrijven, die in verband met de drempelwaarde voor opslag en verwerking van gevaarlijke stoffen, (net) niet Brzo-plichtig zijn. Hoeveel bedrijven dit zijn, is onbekend. Bij deze bedrijven bestaat het risico op een brand of explosie ook, maar omdat ze niet Brzo-plichtig zijn is de controle hierop minder streng. De toezichthouders op deze bedrijven zijn in de regel ook niet opgeleid voor Brzo-toezicht. De indruk bestaat bij Omgevingsdiensten dat bedrijven er bewust op sturen om onder de drempelwaarden te blijven, en met oog hierop zelfs bedrijfsactiviteiten splitsen. Door respondenten wordt aangegeven dat RIE-4 bedrijven en afvalbedrijven in dit opzicht risicovol kunnen zijn. Ook transportbedrijven worden genoemd als mogelijk risicovol, omdat zij niet altijd beschikken over voldoende kennis van de stoffen en de daaraan verbonden risico's.

10.4 Ontwikkelingen sinds 2012

Sinds 2012 heeft zich een groot aantal ontwikkelingen op het thema voorgedaan die van invloed kunnen zijn op de werkwijze van bedrijven en op de gepleegde overtredingen. Deze ontwikkelingen kunnen onderverdeeld worden naar de wetgeving, de betrokken diensten, de inspecties, de keten en het doen van investeringen.

Wetgeving

Zoals ook in de inleiding en in de paragraaf over regelgeving beschreven is, is in 2015 het nieuwe Besluit risico's zware ongevallen van kracht geworden. De grootste veranderingen ten opzichte van het daarvoor geldende besluit, het Brzo '99, zijn gelegen in het categoriseren van gevaarlijke stoffen en het publiceren van inspectieresultaten (Infomil, 2015). In verband met de nieuwe indeling van stoffen, waarbij aangesloten wordt bij de CLP-classificatie (Classification, Labelling and Packaging) van gevaarlijke stoffen, moeten bedrijven op een andere manier met stoffen omgaan. Een respondent noemt salpeterzuur als voorbeeld: deze stof is van 'irriterend' naar 'giftig' gegaan. De vraag is of bedrijven hierdoor simpelweg het etiket van de stof veranderen of dat ze de stof daadwerkelijk anders gaan behandelen.

Het nieuwe besluit heeft ook gevolgen voor het VBS van Brzo-bedrijven. Er moet namelijk door de hogedrempelinrichtingen een gewijzigd veiligheidsrapport ingediend worden waarin onder andere scenario's met externe oorzaken en natuurlijke oorzaken (overstromingen en aardbevingen) zijn beschreven. Dit wordt voorgeschreven in de Seveso III-richtlijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016c). Vooralsnog ontbreken landelijke beleidskaders hiervoor. Er wordt een handreiking ontwikkeld in het kader van de PGS 6, die aanwijzingen voor de implementatie van het Brzo 2015 bevat. De PGS 6 verschijnt in 2016 (Brzoplus.nl, 2015a en 2015b).

Betrokken diensten

Verder heeft het nieuwe besluit gevolgen voor de betrokken diensten. De Brzo-OD's hebben nu, als coördinerend bevoegd gezag, meer de regie gekregen. Daarnaast is het onderzoeken van een ongewoon voorval niet meer specifiek aan de OD's verbonden (artikel 13 lid 12 Brzo), waardoor de veiligheidsregio hier nu ook een rol in kan vervullen. De vorming en start van de omgevingsdiensten in de periode tot 2014 (Sturm et al., 2015) is volgens een respondent een van de grootste veranderingen op het thema externe veiligheid. Van de in totaal 25 omgevingsdiensten die opgericht zijn, zijn er zes speciaal voor dit onderwerp aangesteld: de Brzo-OD's. Vooral deze zes zoeken de samenwerking met partners, zoals OM, politie, veiligheidsregio's, waterschappen en rijksinspecties (Sturm et al., 2015). Deze

samenwerkingsverbanden krijgen steeds verder vorm in diverse projecten. In 2015 is de Brzo+ organisatie opgericht, als opvolger van de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobedrijven (LAT RB). Het voornaamste verschil is dat er onder het LAT RB sprake was van vrijwillige samenwerking, terwijl er nu meer landelijke aansturing is. Het samenwerkingsprogramma Brzo+ regelt de uniforme en integrale aanpak van de vergunning- toezicht- en handhavingtaken bij Brzo- en RIE 4-bedrijven. Op het gebied van opsporing is de samenwerking vooralsnog beperkt tot strafrechtelijke onderzoeken naar aanleiding van incidenten. De rol van de politie is daarbij doorgaans ondersteunend, de expertise komt van de OD's, Veiligheidsregio's en de directie MHC van de ISZW.

Inspecties

De landelijke aansturing vindt onder andere plaats op het gebied van inspecties. Ongeveer twee jaar geleden is een pilot gestart waarin inspecties gericht op cultuur uitgevoerd worden, omdat gebleken is dat de cultuur van grote invloed kan zijn op het naleefgedrag van bedrijven (o.a. Mac Gillavry et al., 2014). Nu wordt er een instrument ontwikkeld om cultuur objectief te meten. Daarnaast wordt er steeds meer ingezet op risicogestuurd toezicht. Hierbij wordt op basis van informatie over bedrijven (met name afkomstig van de inspecteurs) bepaald welke bedrijven het meest risicovol zijn en daardoor een hogere inspectiefrequentie krijgen. Binnen de kaders van georganiseerde capaciteit en middelen voor de uitvoering van de Brzo-taken dienen afgewogen keuzes te worden gemaakt. Daarbij kan een zekere mate van risicoaanvaarding aan de orde zijn die alsdan bespreekbaar zou moeten worden gemaakt. Bij het uitvoeren van inspecties wordt sinds 2014 de Landelijke Handhavingsstrategie Brzo 1999 toegepast. De bedoeling hiervan is om handhavende instanties op dezelfde manier te laten optreden tegen overtredingen en zo te zorgen voor een 'level playing field' (Infomil.nl, 2016c). Samenvattingen van de resultaten van de inspecties worden ook online gepubliceerd⁹⁷ ten behoeve van omwonenden en geïnteresseerden (ISZW, 2016b).

Ketenverantwoordelijkheid

Een relevante recente ontwikkeling heeft betrekking op de benadering van risico's in relatie tot risicobedrijven. De nadruk verschuift van het bedrijf zelf naar de gehele keten. De invalshoek van het Brzo is het bedrijf zelf: de opslag van bepaalde soorten en hoeveelheden gevaarlijke stoffen en de maatregelen die getroffen worden om de risico's op incidenten zoveel mogelijk te minimaliseren. Bedrijven keken volgens een respondent voorheen ook niet naar zaken die zich buiten het bedrijfsterrein afspelen. Maar juist als gevaarlijke stoffen tussen bedrijven getransporteerd moeten worden, kan het voorkomen dat bedrijven in verschillende schakels in de keten teveel risico's nemen. Deze risico's kunnen zich dan opstapelen, waardoor zwakke plekken en kansen op incidenten ontstaan. Een voorbeeld is het treinincident bij Tilburg in 2015, waar door de OVV onderzoek naar gedaan is (OVV, 2016; p. 6-7):

"De goederentrein reed van industrieterrein Chemelot (in Zuid-Limburg) via de Brabantroute naar het rangeerterrein Kijfhoek (bij Zwijndrecht). Tijdens de rit werd een tussenstop ingelast in Tilburg [...]. De botsing gebeurde toen de goederentrein daar stond en was het gevolg van een keten van gebeurtenissen. [...] Het chemiebedrijf in wiens opdracht de ketelwagen werd vervoerd, had geen afspraken met de vervoerder gemaakt over het achterwege laten van risicoverhogende operationele beslissingen tijdens de uitvoering van de betreffende treinrit. Het blijkt ook niet gebruikelijk te zijn dat chemiebedrijven daarover afspraken maken met spoorvervoerders. Zij zijn daartoe, als opdrachtgever voor het vervoer, wel in de gelegenheid en de Raad ziet het als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid dat zij die invloed ook aanwenden."

Het is dus van belang dat bedrijven ketenverantwoordelijkheid gaan nemen en onderling samenwerken om de risico's te verminderen. Deze ketenbenadering kan ook vanuit handhavende instanties toegepast gaan worden om in te spelen op een breder scala van risicovolle situaties.

⁹⁷ Deze samenvattingen zijn terug te vinden op brzoplus.nl.

Ageing

Andere belangrijke veranderingen hebben betrekking op ontwikkelingen in de maatschappij, zoals de economie. De economische omstandigheden waarin een bedrijf verkeert, hebben invloed op hoeveel onderhoud er gepleegd en er geïnvesteerd wordt. Als de installatie ouder wordt, kan dit gevolgen hebben voor de technische integriteit. Dit wordt aangeduid met 'ageing', een belangrijk thema voor Brzo+. Bedrijven stellen het doen van onderhoud soms uit omdat alles nog goed werkt. Zelfs bij een aantrekkelijke economie zullen deze investeringen mogelijk alsnog achterblijven. Als er onderhoud gepleegd wordt moet de installatie tijdelijk stopgezet worden, wat nadeel oplevert voor de concurrentiepositie. Besparing op daaraan verbonden kosten kan voor bedrijven een overweging vormen om onderhoud dan toch nog even uit te stellen. Veiligheid komt volgens een respondent soms uit een restpotje. De economie vormt dan een dubbel argument: als het slecht gaat hebben bedrijven de ruimte nodig om niet te investeren, en als het goed gaat, gaat onderhoud ten koste van de concurrentiepositie.

10.5 Huidige gevolgen van incidenten

Incidenten bij Brzo-bedrijven, zoals branden of ontploffingen, kunnen diverse (soms ernstige) gevolgen hebben voor omwonenden, de leefomgeving, omliggende bedrijven en de overheid. Daarbij kan sprake zijn van criminaliteit als door het bedrijf niet de juiste maatregelen zijn getroffen om het incident te voorkomen of de gevolgen te beperken. De invloed op de leefomgeving heeft ook invloed op de gevolgen voor de omwonenden, bedrijven en overheid. Dit onderdeel wordt daarom bij de andere gevolgen behandeld. Ook kan er sprake zijn van ondermijning van de overheid of het 'systeem'.

Omwonenden

Als er sprake is van incidenten of ongewone voorvallen kunnen er (gevaarlijke) stoffen vrijkomen. Deze kunnen mogelijk een nadelige of schadelijke invloed hebben op de gezondheid van omwonenden of op bodem, lucht of water⁹⁸. Hierbij kan soms ook geuroverlast ontstaan. Daar worden regelmatig klachten over ingediend bij de omgevingsdienst of provincie. Als er vaker (of grotere) incidenten bij bedrijven voorkomen, kan dit ook tot gevolg hebben dat er angst of onrust ontstaat over de kans op een grote ramp of over mogelijke gezondheidsschade. Dit speelt bijvoorbeeld in Moerdijk, waar na de brand bij Chemie-pack en de incidenten bij Shell bewoners en huisartsen zich ernstige zorgen maken over de mogelijk grotere kans op kanker (Nrc, 26 februari 2016). Ook hebben de inwoners van Moerdijk, nadat de helft aangegeven had te willen vertrekken, in 2014 de kans gekregen om hun huis aan de gemeente te verkopen (BN DeStem, 20 mei 2014).

De invloed van risicobedrijven op de omwonenden hangt ook samen met de risicoperceptie van burgers. Deze komt niet altijd overeen met het werkelijke risico. Een respondent oppert de mogelijkheid dat het verschil hiertussen toe te schrijven is aan het gebrek aan communicatie van de overheid met de burger. Een voorbeeld van deze risicoperceptie betreft de onrust onder direct omwonenden van het Dordtse bedrijf DuPont (Chemours) over het jarenlange gebruik en de uitstoot van C8 of PFOA: aanduidingen van perfluorooctaan zuur, een inmiddels verboden fluorkoolstof die door het bedrijf tot 2012 gebruikt werd bij de productie van teflon. De onrust ontstond naar aanleiding van een door het RIVM gepubliceerd rapport waarin de conclusie wordt getrokken dat, dankzij een waarschijnlijk langdurige overschrijding van de voor PFOA veilig geachte grens, gezondheidsrisico's voor bepaalde groepen omwonenden en werknemers niet zijn uit te sluiten (Zeilmaker et al., 2016). In 2016 is er een strafrechtelijk onderzoek naar dit bedrijf gestart. Hoe groot de gevolgen daadwerkelijk zijn, is nog onbekend, maar de beeldvorming is dat de risico's zeer groot zijn. De media hebben hier een grote rol in.

Bedrijven

Naburige bedrijven kunnen eveneens gevolgen ondervinden van incidenten bij Brzo-bedrijven. Dit is vooral van toepassing in het geval van zogenaamde dominobedrijven. Dit zijn door het bevoegd gezag aangewezen (groepen) inrichtingen *“waarvoor het risico op een zwaar ongeval of de gevolgen daarvan, ten gevolge van de geografische ligging van die inrichtingen ten opzichte van elkaar en de aanwezigheid*

⁹⁸ En dus mogelijk ook op dieren en planten in de leefomgeving.

van gevaarlijke stoffen in die inrichtingen, groter kunnen zijn dan op grond van de in die afzonderlijke inrichtingen aanwezige hoeveelheden kan worden verwacht" (artikel 8 lid 1 Brzo). Het risico bestaat bij deze bedrijven dus dat een incident bij het ene bedrijf een groter incident teweeg brengt door de invloed op een ander bedrijf. Deze bedrijven zijn daarom verplicht samen te werken en informatie uit te wisselen, ten behoeve van onder andere het preventiebeleid zware ongevallen en het veiligheidsbeheerssysteem.

Overheid

De gevolgen van incidenten bij Brzo-bedrijven reiken tot aan de overheid. Dit speelt bijvoorbeeld als na een incident een verontreiniging overblijft, die door het betrokken bedrijf niet vergoed kan worden. Hiervan was bijvoorbeeld sprake bij de brand bij Chemie-pack in 2011. Door de brand zijn chemicaliën en bluswater op het terrein en in de omgeving terecht gekomen. Daardoor is zowel de bodem als het oppervlaktewater op grote schaal verontreinigd (Saneringchemiepack.nl, 2016). De 'gevolgkosten' zijn geraamd op ruim 71 miljoen euro. Chemie-pack kon uiteindelijk voor slechts 4,2 miljoen euro aansprakelijk gesteld worden, omdat het bedrijf failliet ging en de verzekeraar de schade niet uitkeerde door het handelen in strijd met wet- en regelgeving (Saneringchemiepack.nl, 2014). Dit heeft het waterschap Moerdijk veel geld gekost. Om deze reden bestaat het idee om een schadefonds op te richten, waar bedrijven geld inleggen voor het geval dat er schade ontstaat door het handelen van een bedrijf of door een incident. Het Havenbedrijf Rotterdam heeft hiertoe al initiatief genomen.

Financiële gevolgen

Vanuit financieel oogpunt heeft de overheid ook de mogelijkheid tot het ontnemen van het door bedrijven wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit is goed mogelijk in het geval van het opzettelijk plegen van bijvoorbeeld valsheid in geschrifte. Met betrekking tot het thema externe veiligheid gaat het vaak om het nalaten van bepaalde handelingen. Het voordeel komt voort uit kostenbesparing doordat de noodzakelijke maatregelen om een incident te voorkomen, niet getroffen zijn. Ook kan er sprake zijn van concurrentievoordelen, omdat andere bedrijven hun proces tijdens onderhoud moeten stilleggen. Welke maatregelen precies 'noodzakelijk' waren en wat voor besparing dit exact heeft opgeleverd kan daardoor moeilijk te bepalen zijn (Mac Gillavry et al., 2014). Kosten zouden bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het ongedaan maken van de schade na een incident. De vraag is echter of er een causaal verband bestaat tussen deze kosten en de uitgebleven investeringen en of deze kosten dus wel in aanmerking komen voor aftrek. Over de hoogte van het verkregen voordeel en de daarvan aftrekbare kosten kan dus getwist worden. Hierbij speelt ook dat het onderscheid "*tussen op zich al wederrechtelijke handelingen, en feiten die in het kader van een legale bedrijfsvoering worden begaan*" (Faure & De Roos, 2007 in Mac Gillavry et al., 2014) van invloed is op de wijze van berekenen. Van beide varianten kan in het geval van incidenten sprake zijn. Een optie om toch ten onrechte verkregen voordeel teniet te doen zou, in het geval van bijvoorbeeld overmatige lozingen, kunnen zijn dat het waterschap een naheffing oplegt. Vergelijkbare maatregelen zouden bijvoorbeeld genomen kunnen worden bij emissies.

Scenariogerichte benadering

De mogelijke gevolgen van incidenten worden vanuit de overheid ook breder bekeken. Voorheen gebeurde dit vooral op basis van de potentiële slachtoffers die naar aanleiding van een incident zouden vallen. Nu wordt er ook naar een mogelijke escalatie van het voorval gekeken en wordt er rekening gehouden met de kans op maatschappelijke ontwrichting. Hierbij is het onderscheid tussen 'greenfield' (landerijen) en 'brownfield' (bewoond gebied) van belang. Omdat illegale situaties hierbij moeilijk in te calculeren zijn, wordt er met scenario's gewerkt. Zo kan er ook op de minder voorspelbare situaties ingespeeld worden. Groeiende bedrijven kunnen extra grote risico's opleveren voor de omgeving. Het kan namelijk voorkomen dat bedrijven oorspronkelijk wel binnen het bestemmingsplan pasten, maar hier door de groei (en de daaruit volgende grotere invloed van incidenten), niet meer aan voldoen. Uitbreiding wordt echter soms toch toegestaan in verband met economische motieven. Die spelen dan een grotere rol dan de veiligheid.

Ondermijning

Ondermijning is ook een belangrijk gevolg van het handelen van, dan wel overtredingen door, Brzo-bedrijven. Dit begint al bij het tot stand komen van wet- en regelgeving. Hierbij heeft de branche zelf een

inbreng, via brancheverenigingen en belangenbehartiging. Een goed voorbeeld hiervan vormt de totstandkoming van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) waar de branche nauw betrokken is. Volgens Neve (2016) zijn *“vergunningverlenende en handhavende instanties niet altijd blij met de milieuregelgeving die uiteindelijk resulteert. Door de lobby worden allerlei uitzonderingen en nuances bedongen, waardoor de regels moeilijk te handhaven zijn”*. Deze bemoeilijking van de handhaving kan ook gevolgen hebben voor de veiligheidssituatie bij en rond risicobedrijven. Er bestaat dan dus een discrepantie tussen het houden aan de regels en het toch aanwezige risico. Uit een rapport van Velders & Novák IMC (2016) blijkt dat dit ook bij Brzo-bedrijven speelt.

Verder komt het voor dat bedrijven invloed proberen uit te oefenen op de uitkomsten van inspecties. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door het hiervoor al vermelde ongedaan maken van overtredingen voor de close out. Daarnaast is uit strafrechtelijk onderzoek gebleken dat de resultaten van de inspecties en het daaraan te geven vervolg, soms samen met het bedrijf bepaald worden (Mac Gillavry et al., 2014). Er vindt ook regelmatig discussie plaats over de uitkomsten van inspecties en over wat daarvan gepubliceerd kan worden. In het AD wordt in 2015 bijvoorbeeld bericht over vier Rotterdamse Brzo-bedrijven die bezwaar gemaakt hebben tegen het openbaar maken van kritische inspectierapporten omdat deze volgens de bedrijven te negatief of inmiddels achterhaald zouden zijn (AD, 29 juli 2015). Door een respondent is ook aangegeven dat machtsposities gebruikt worden om tot op het hoogste niveau (bijvoorbeeld met de minister) over inspecties te spreken, bijvoorbeeld om inspectiegevolgen te voorkomen of ongedaan te maken.

Incidenten of ongewone voorvallen kunnen soms door de personen of bedrijven in de omgeving opgemerkt worden, bijvoorbeeld doordat er hinder ontstaat. Bedrijven willen echter niet, in het geval dat deze voorvallen het gevolg zijn van strafbaar handelen, dat dit bekend wordt. Uit een interview blijkt dat het een publiek geheim is dat bedrijven een beloning aan omliggende bedrijven hebben gegeven om bijvoorbeeld emissies niet te melden. Op welke schaal dit aan de orde is, is niet bekend. Het is denkbaar dat dit ook zou kunnen gebeuren richting omwonenden. Er wonen echter ook vaak werknemers in de omgeving, die mogelijk sowieso al minder geneigd zijn om te klagen over overlast of om incidenten te melden. Met deze beloningen willen bedrijven voorkomen dat er een onderzoek ingesteld wordt of dat ze imago schade oplopen. Om deze reden houden bedrijven soms ook ‘de poort’ dicht na een incident, om zo de hulpdiensten niet toe te laten en te proberen het probleem zelf op te lossen.

10.6 Verwachte ontwikkelingen

In de periode van 2017 tot en met 2021 is een aantal belangrijke ontwikkelingen te verwachten.

Voortdurende aandacht

De aandacht in de politiek en de media voor Brzo-bedrijven duurt onverminderd voort en dit zal naar verwachting ook zo blijven. De verwachting van respondenten is dat er op enig moment weer een groot incident zal plaatsvinden wat op dat moment kan leiden tot nieuwe maatregelen. De politiek werkt wat dat betreft incidentgestuurd. Zo zagen we bijvoorbeeld naar aanleiding van de casus Chemie-pack een uitbreiding van de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP) met GRIP-5 en GRIP Rijk (IFV.nl, 2013). Daarbij kan in geval van een incident met betrokkenheid van meerdere veiligheidsregio's door de voorzitters in gezamenlijkheid worden opgeschaald naar GRIP-5 (de bronregio heeft een coördinerende rol), en kan de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (Mccb) GRIP Rijk afkondigen wanneer de nationale veiligheid in het geding is en er behoefte is aan sturing vanuit het Rijk.

Vernieuwing toezicht

De Landelijke Benadering Risicobedrijven (LBR), een doorontwikkeling van het huidige toezichtsmodel, zal in 2017 van kracht worden. Bij de ontwikkeling hiervan zijn ook wetenschappelijke onderzoekers van de Universiteit Leiden betrokken, naar aanleiding van nieuwe inzichten uit een in 2014 verschenen proefschrift over inspectie en handhaving bij Brzo-bedrijven (Kluin, 2014). De belangrijkste verandering in het LBR is dat steeds scherper gekeken zal worden naar de goed en slecht functionerende bedrijven

(Brzoplus.nl, 2016a). Houding en veiligheidscultuur worden belangrijke aandachtspunten in het toezicht. Daartoe wordt op dit moment gewerkt aan een meetinstrument veiligheidscultuur. Hoewel een reactieve houding op zichzelf geen strafbaar feit oplevert is het de bedoeling deze wel te laten meewegen in de toezichtsaanpak. Het doel hiervan is het bereiken van meer proactief optreden en daarmee het inperken van veiligheidsrisico's. In dit verband zal ook de samenwerking met het Openbaar Ministerie worden geïntensiveerd en de bestaande sanctiestrategie verder worden uitgebouwd (Brzoplus.nl, 2016b).

Naar verwachting zullen de inspecties de komende jaren bovendien steeds meer risicogestuurd worden op basis van bestaande (lokale) risicobeelden. Dit kan gevolgen hebben voor de inspectiefrequentie. Ook bestaat er een mogelijkheid dat op basis van ingeschatte risico's vaker één inspectiedienst (als vertegenwoordiger van de gezamenlijke diensten) de inspectie daadwerkelijk uitvoert. Dit impliceert dat de 'brede blik' op het geïnspecteerde bedrijf die met de gezamenlijke inspecties beoogd werd in de praktijk beperkter zou kunnen worden of verloren zou kunnen gaan. Een enkele respondent sprak hierover zijn zorg uit. Of en in hoeverre deze gevolgen ook daadwerkelijk zullen optreden zal pas over enig tijd kunnen worden waargenomen.

Centraal melden ongewone voorvallen

Vanuit de bedrijven en brancheorganisaties wordt aangegeven dat men een centraal punt voor het melden van ongewone voorvallen, vergelijkbaar aan de CIN-procedure⁹⁹ zoals deze in de regio Rotterdam-Rijnmond wordt gehanteerd, wenselijk zou vinden. Dit zou het totale overzicht en inzicht in de ongewone voorvallen die zich bij Brzo- en RIE 4-bedrijven (en andere meldplichtige bedrijven) ten goede komen. Op dit moment is er nog sprake van een grote verscheidenheid in de wijze waarop ongewone voorvallen worden geregistreerd, is het soms lastig om buiten kantooruren te melden en wordt het begrip 'ongewoon voorval' nog niet overal eenduidig gehanteerd. Binnen het Programma Impuls Omgevingsveiligheid is er aandacht voor deze zaken.

Uitwisseling 'good practices'

In het kader van de verdergaande professionalisering binnen Brzo+ is het de bedoeling dat de Brzo-Omgevingsdiensten elkaar de komende jaren gaan auditen om op die manier mogelijke blinde vlekken in kaart te brengen en te leren van elkaar. Een respondent gaf aan dat het naar analogie hiervan een goede zaak zou zijn als bedrijven ook vaker bij elkaar in de keuken zouden kijken met het doel van elkaar te leren: niet alleen één overheid maar ook één bedrijfsleven. Een andere respondent benoemde in het verlengde hiervan de mogelijkheid tot het gezamenlijk deelnemen aan oefeningen. Hiervan zou een positieve impuls kunnen uitgaan op de in- en externe veiligheid. Dit staat of valt met de mate waarin in de praktijk gevolg aan deze intenties wordt gegeven.

Omgevingswet

In 2019 zal, zoals ook beschreven in hoofdstuk 2, de Omgevingswet het huidige omgevingsrecht vervangen. Een van de wijzigingen die dit met zich meebrengt is het verdwijnen van de wettelijke adviestaken van de veiligheidsregio's uit een aantal besluiten die voor de externe veiligheid van bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen van belang zijn. Nog onduidelijk is hoe zij vanaf dat moment in de praktijk invulling zullen gaan geven aan hun rol als gemeentelijke veiligheidsadviseur. De wettelijke basis hiervoor blijft in ieder geval in de Wet veiligheidsregio's aanwezig.

Private kwaliteitsborging

Een andere belangrijke wijziging betreft de introductie van private kwaliteitsborging in de bouw. Met name bij complexe risico's zoals activiteiten met gevaarlijke stoffen, waterveiligheid en complexe gebouwen is dit een punt van zorg. In de nieuwe situatie worden namelijk advisering en optreden van de Brandweer feitelijk losgekoppeld. Hierdoor worden de mogelijkheden voor de Brandweer om veiligheidsgebreken die niet meer te compenseren zijn in de repressiefase te voorkomen beperkt. Een ongewenste situatie omdat

⁹⁹ Centraal Incidenten Nummer. Met een CIN-melding meldt een bedrijf direct dat er iets is gebeurd waardoor mogelijk de inzet van hulpdiensten nodig is (Rijnmondveilig.nl, 2016).

risicobeheersing en incidentbestrijding onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Juist bij complexe risico's is het van groot belang dat fysieke en gezondheidkundige veiligheid expliciet onderdeel is van de integrale afweging. Op dit moment wordt door de Brandweer in het kader van haar adviesrol niet alleen gekeken naar het gebouw, maar ook naar het gebruik ervan en de risico's van eventuele gevaarlijke stoffen in de omgeving. Daarbij staat niet alleen het verhogen van de veiligheid van de gebruikers centraal, maar ook die van incidentbestrijders tijdens repressie. Als dit wegvalt ontstaan er mogelijk onbeheersbare risico's voor (woon)omgevingen en zal de Brandweer wellicht defensiever moeten optreden (met meer schade tot gevolg) bij incidenten die anders hadden kunnen worden voorkomen. (Van Doorn & Wevers, 2015).

10.7 Verwachte gevolgen

Zoals in paragraaf 1.7 ook vermeld is, is de verwachting dat er in de toekomst wederom een groot incident bij een Brzo-bedrijf zal plaatsvinden. Het verwachte gevolg hiervan is dat er weer veel aandacht komt voor dit onderwerp vanuit zowel de politiek als de media. Dit heeft dan mogelijk ook gevolgen voor de prioritering van het onderwerp binnen de politie. Hoe hoog het onderwerp op de agenda staat bij de betrokken diensten kan ook van invloed zijn op het risico dat van Brzo-bedrijven uitgaat. Een respondent geeft aan dat met wat we nu doen als overheid, de dreiging beheerst kan worden. Als de diensten zich meer gaan terugtrekken is de verwachting dat de dreiging groter wordt.

In verband met het nieuwe meetinstrument veiligheidscultuur binnen de LBR is de verwachting dat de cultuur bij bedrijven steeds beter geobjectiveerd en gemeten kan worden. Daardoor komen de bedrijven met een gebrekkige veiligheidscultuur beter in beeld bij het bevoegd gezag en kan hier actie op ondernomen worden. Volgens inspecteurs is de vraag echter welke acties mogelijk en effectief zijn om de cultuur binnen bedrijven te veranderen (Velders & Novák IMC, 2016). Een cultuuromslag is waarschijnlijk zeer moeilijk te bewerkstelligen.

Een andere uitwerking van het LBR is dat goed scorende bedrijven meer positieve aandacht zullen krijgen: 'faming' (in tegenstelling tot 'naming and shaming'). Deze bedrijven zullen als voorbeeld gesteld worden voor andere bedrijven. Het risico hiervan is echter dat als er bij deze bedrijven alsnog een groot incident plaatsvindt, dat dit een slechte uitwerking kan hebben op andere bedrijven en op hoe er tegen de scoringsmethode aangekeken wordt.

De toekomstige uitwerking van het opnemen van scenario's met betrekking tot externe en natuurlijke oorzaken moet nog blijken als deze overstromingen of aardbevingen zich daadwerkelijk gaan voordoen. Inmiddels is uit tussenresultaten van de 'pilot Waterveiligheid Botlek'¹⁰⁰ gebleken dat *"als het gaat om overstromingsgevaar de Rotterdamse haven in de huidige situatie goed beschermd is"* (Portofrotterdam.com, 2016¹⁰¹). Alleen bij uiterst extreme weersomstandigheden zou er een overstroming op enkele bedrijfsterreinen kunnen ontstaan. Dan is er geen gevaar voor de bevolking en de werknemers, maar zijn er met name gevolgen in termen van economische schade (Portofrotterdam.com, 2016).

Ook de exacte gevolgen van de invoering van de Omgevingswet zijn volgens de respondenten nog onduidelijk. Dit heeft er mee te maken dat de onderliggende besluiten nog verder worden uitgewerkt en dat de precieze implicaties van de wet nog gecommuniceerd moeten worden met de medewerkers van de betrokken diensten.

10.8 Conclusies en aanbevelingen

De afgelopen jaren zijn er op het terrein van externe veiligheid grote veranderingen geweest, met name in de wetgeving, de wijze waarop naar bedrijven gekeken en toezicht gehouden wordt. Ook hebben zich diverse grote incidenten bij Brzo-bedrijven voorgedaan. De komende jaren zijn op deze onderwerpen ook

¹⁰⁰ Deze komt voort uit het Advies van de Stuurgroep Deltaprogramma Rijnmond-Drechtsteden (2014).

¹⁰¹ <https://www.portofrotterdam.com/nl/nieuws-en-persberichten/haven-rotterdam-anticipeert-op-klimaatverandering>

veel veranderingen te verwachten. Steeds belangrijker wordt de samenwerking tussen betrokken diensten en tussen bedrijven, en het uitwisselen van 'good practices'.

Over het algemeen is de aanname dat Brzo-bedrijven in theorie een groot risico vormen, maar dat de werkelijke dreiging laag is omdat de betrokken diensten ook extra aandacht voor de bedrijven hebben. Het risico bestaat daarom wel dat als deze aandacht afneemt, dat de dreiging die van de bedrijven uitgaat ook toeneemt. Daarnaast kunnen andere factoren ook een rol spelen bij het toenemen van de dreiging.

Bij de tot stand koming van wet- en regelgeving heeft de branche bijvoorbeeld een belangrijke inbreng. Door de lobby kunnen er uitzonderingen en nuances worden bedongen, waardoor regelgeving ontstaat die voor de inspectiepraktijk moeilijk te handhaven is. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van te ruime vergunningsvoorschriften, waardoor risicovolle situaties bij bedrijven kunnen voortbestaan. De beweging naar ruimer geformuleerde vergunningsvoorschriften is daarom in verband met de veiligheidssituatie minder wenselijk.

Verder blijft de veiligheidscultuur een punt van zorg. Deze kan van invloed zijn op het tot stand komen van overtredingen en het plaatsvinden van incidenten. De komende jaren moet blijken in hoeverre extra aandacht voor cultuur bij inspecties zal leiden tot verbetering. Wel blijft het moeilijk om de cultuur te beïnvloeden danwel te veranderen. De brede informatiepositie van de politie zou een bijdrage kunnen leveren aan het verkrijgen van meer zicht op handelingen binnen bedrijven die mogelijk duiden op een gebrekkige veiligheidscultuur danwel calculerend gedrag. Op die manier kan een bijdrage geleverd worden aan een adequate aanpak van dergelijke bedrijven. Dit kan door middel van strafrechtelijk onderzoek en/of het voeden van ketenpartners met informatie die hen kan ondersteunen en zicht geeft op criminogene effecten die voor het bestuur anders onzichtbaar blijven. Een belangrijke randvoorwaarde om hier goed aan bij te dragen, is dat de politie en het Functioneel Parket hun kennisniveau en informatiepositie op dit thema verder ontwikkelen. Een eerste initiatief dat in gang is gezet door gezamenlijke partners met als doel een breder zicht te krijgen op het nalevingsgedrag van Brzo-bedrijven, en gezamenlijk te komen tot aanbevelingen voor mogelijke interventies, vormt de Tactische analyse Brzo, benoemd in deelprogramma Brzo van het Programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015-2018. Aan deze analyse wordt op dit moment door de politie samen met de (Brzo-) Omgevingsdiensten en de Inspectie SZW uitvoering gegeven.

Literatuur

Agentschap NL (2012). *Informatieblad. Asbest in het Bouwbesluit 2012*. Den Haag: Agentschap NL.

Agentschap Telecom (2015). *Staat van de ether, jaarbericht 2015*. Amersfoort.

Algemeen Dagblad (AD) (29 juli 2015). *Risicobedrijven houden scherpe rapporten tegen*. Geraadpleegd op 13 juli 2016 op:

<http://www.ad.nl/economie/risicobedrijven-houden-scherpe-rapporten-tegen~a8f1aab0/>

Algemene Rekenkamer (2012). *Handhaving Europese regels voor afvaltransport*. Den Haag: Algemene rekenkamer

Angeren J.R. van, Barkhuysen T., Kortmann T. & Veen A. ten (2015). *Op weg naar de Omgevingswet*. Amsterdam: Stibbe.

Anker, M.J.J. van den (1999). *Wie betaalt, bepaalt. Over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld*. Den Haag: Elsevier.

Asbestovertredingen (2016). *Asbestovertredingen*. Geraadpleegd op 25 juli 2016 op:

<http://asbestovertredingen.inspectieszw.nl/>

Azzara, A., Minjares, R. & Rutherford, D. (2015). Needs and opportunities to reduce black carbon emissions from maritime shipping. Working Paper 2015-2. *International Council on clean transportation*.

BAN (2012). *Annual report 2011*. Seattle: Basel Action Network.

Berg, E.A.I.M. van den (1995a). *De markt van misdaad en milieu, deel 1*. Den Haag, WODC/BA.

Berg, E.A.I.M. van den (1995b). *De markt van misdaad en milieu, deel 2*. Groen en grijze deelmarkten. Den Haag, WODC/BA.

Bisschop, L. (2012). Is it all going to waste? Illegal transport of e-waste in a European trade hub. *Crime, law and social change*, 58 (3), 221-249.

BN DeStem (20 mei 2014). *Moerdijk bereid om huizen vertrekkers te kopen*. Geraadpleegd op 7 juli 2016 op:

<http://www.bndestem.nl/regio/moerdijk/moerdijk-bereid-om-huizen-vertrekkers-te-kopen-1.4368922>

Bouwmeester, H., Bokma-Bakker, M.H., Bondt, N. & Roest, J.G. van der (2005). *Risicobeheersing bij gebruik van reststoffen in diervoeders*. Wageningen: RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid

Boerderij (2013). *Schultz ziet nog niets in 'vervuiler betaalt' bij kaderrichtlijn water*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op:

<http://www.boerderij.nl/Home/Nieuws/2013/4/Schultz-ziet-nog-niets-in-vervuiler-betaalt-bij-kaderrichtlijn-water-1218908W/>

Boerderij (2014). *Zwarte mest remt mestverwerking*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op:

<http://www.boerderij.nl/Home/Nieuws/2014/1/Zwarte-mest-remt-mestverwerking-1439310W/>

Brandweer Nederland (2014). *Position paper Omgevingswet*.

Bruinsma G. & Bovenkerk, F. (1996). *Enquête opsporingsmethoden, bijlage IX. Onderzoeksgroep Fijnaut Deelonderzoek II: Branches*. 's-Gravenhage: SDU-uitgeverij.

Brzo+ (2014). *Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2013*. Den Haag: Brzo+.

Brzo+ (2016). *Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2015*. Den Haag: Brzo+.

Brzoplus.nl (2015a). *Volgend jaar nieuwe versie PGS 6*. Geraadpleegd op 11 juli 2016 op: <http://brzoplus.nl/actueel-0/nieuwsberichten/nieuwsberichten/december-2015/>

Brzoplus.nl (2015b). *Inhoud gewijzigde delen veiligheidsrapport*. Geraadpleegd op 11 juli 2016 op: <http://brzoplus.nl/brzo2015/vragen-antwoorden-1/veiligheidsrapporten-0/indienen-gewijzigde/>

Brzoplus.nl (2016a). *Werkwijzer Brzo II*. Geraadpleegd op 13 juli 2016 op: <http://brzoplus.nl/instrumenten-0/werkwijzer-brzo-ii-0/processen/procesbeschrijvingen-0/primaire-processen/proces-9-uitvoeren/>

Brzoplus.nl (2016b). *Brzo+ voortdurend in beweging*. Geraadpleegd op 11 juli 2016 op: brzoplus.nl/actueel-0/nieuwsberichten/nieuwsberichten/nieuwsberichten-2016/juni-2016-brzo/

Buck, de, A., Smit, M., Faber, J. & Grinsven, A. van (2011) *Blends in beeld*. Een analyse van de bunkerolieketen, Delft: CE Delft 2011.

Bureau Bartels (2009). *Naleving asbestregels*. Amersfoort: Bureau Bartels.

Castells, M. (2000). *The information age: Economy, society and culture. End of millenium Vol 3*. Cambridge: Blackwell.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2011). *Luchtverontreiniging, emissies door mobiele bronnen 1990 – 2009*. Geraadpleegd op 15 juni 2016 op: <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/4ABCFACE-1251-4136-B5AD-BA861160C5CB/0/2011c175pub.pdf>

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2016a) *Olieproducten met afstand meest uitgevoerde goederen* (Persbericht). Geraadpleegd op 5 juli 2016 op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/09/olieproducten-met-afstand-meest-uitgevoerde-goederen>

Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) (2016b). *Dierlijke mest en mineralen; productie, transport en gebruik per regio*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=7311slmi&D1=a&D2=0,15,20&D3=l&STB=T,G2,G1&VW=T>

Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) (2016c). *Fosfaatplafond overschreden door toename mestproductie*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/landbouw/publicaties/artikelen/archief/2016/fosfaatplafond-overschreden-door-toename-mest.htm>

Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) (2016d). *Fosfaatplafond voor tweede keer op rij overschreden*. Geraadpleegd op 10 januari 2017: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/50/fosfaatplafond-voor-tweede-keer-op-rij-overschreden>

Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008). *De tijd is rijp*.

Compendium voor de Leefomgeving (CLO) (12 april 2016). *Emissies door de zeescheepvaart, 1990-2014*. Geraadpleegd op 15 juni 2016 op:

<http://www.clo.nl/indicatoren/nl0521-emissies-naar-lucht-door-de-zeescheepvaart>

Cornet T. & Helsloot I. (2012). *Risico's in de polder. Groepsrisico in een verdichte samenleving*. Provincie Noord-Brabant.

Doorn, M.H. van & Wevers-Kapitein R. (2015). *Factsheet thema Milieu, Brzo-bedrijven*. Politie eenheid Rotterdam.

Dorsthorst, A. te, Hal, P. van, Lievaart, L., Poelarends, C. & Soest, van K. (2015). *Tactische analyse Ketenaanpak Verontreinigde Grondstromen* (geanonimiseerde versie). Tiel: Omgevingsdienst Rivierengebied.

EEA (2012). *Movement of waste across the EU's internal and external borders*. Copenhagen: European Environment Agency.

Esman, C.J.T., Ruessink, B.H. & Heuvel, F. van den (2008). *Criminaliteit bij internationale afvalstromen, verslag van een onderzoek voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2008*. Zoetermeer: KLPD-Dienst IPOL.

Eur-lex Access to European Union law (2015). *Water van goede kwaliteit in Europa (EU-Richtlijn Water)*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=URISERV:l28002b>

Europese Commissie (EC) (2010). *De Europese nitraatrichtlijn*. Geraadpleegd 21 juni 2016 op:

<http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/nitrates/nl.pdf>

Europese Commissie (EC) (2015). *Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy*. Brussel: Europese Commissie

Functioneel Parket (FP) (2012). *Strategische blik op milieucriminaliteit. Een analyse van risicofactoren en gevolgen van milieucriminaliteit voor milieu, mens en maatschappij aan de hand van vier maatschappelijk-bestuurlijke ontwikkelingen*. Den Haag: Functioneel Parket.

Faber, W. (2013). *Ondermijning als activiteit en als gevolg. Een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen*. Finecscience, 4 februari 2013 (www.finec.eu/finecscience).

Gezondheidsraad (2010). *Asbest: risico's van milieu- en beroepsmatige blootstelling*. Den Haag: Gezondheidsraad.

Havenaar, A. (2011). *Een Viscose Onderneming: een onderzoek naar de gelegenheden tot regelovertreding binnen de stookolieketen*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Havenbedrijf Rotterdam (2016a) *Rotterdam Bunkert Port*. Geraadpleegd op 27 juni 2016 op:

<https://www.portofrotterdam.com/nl/scheepvaart/rotterdam-bunker-port>

Havenbedrijf Rotterdam (2016b, 9 augustus) *Ternsund bunkert als eerste zeeschip LNG*. Geraadpleegd op 15 augustus 2016 op:

<https://www.portofrotterdam.com/nl/nieuws-en-persberichten/ternsund-bunkert-als-eerste-zeeschip-lng>

Hoogervorst N. & Dietz, F. (2015). *Ambities in het Nederlandse milieubeleid: toen en nu*. Beleidsstudie. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Huisman, W. & Erp, J. van (2013) Opportunities for Environmental Crime: A Test of Situational Crime Prevention Theory, *British Journal of Criminology*, 53(6), 1178-1200.

IFV.nl (2016). *Binnenkort ook GRIP 5 en GRIP Rijk*. Geraadpleegd op 11 juli 2016 op:
<http://www.ifv.nl/kennisplein/grip/nieuws/binnenkort-ook-grip-5-en-grip-rijk>

Infomil (2015). *Nieuw Besluit risico's zware ongevallen 2015 gepubliceerd*. Geraadpleegd op 28 juni 2016 op: <http://www.infomil.nl/@149236/brzo-2015/>

Infomil (2016a). *Wat is asbest?* Geraadpleegd op 15 juli 2016 op:
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/asbest-0/asbest/>

Infomil (2016b). *Asbest: verbouwen en slopen*. Geraadpleegd op 15 juli 2016 op:
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/asbest-0/situatiegericht-0/verbouwen-sloop/>

Infomil.nl (2016c). *Introductie Landelijke Handhavingstrategie*. Geraadpleegd op 4 juli 2016 op:
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/>

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (2013). *Meerjarenplan 2013-2017*. Utrecht: Inspectie Leefomgeving en Transport.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (2015a). *Meerjarenplan 2015-2019*. Utrecht: Inspectie Leefomgeving en Transport.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)(2015b). *Jaarverslag 2014*.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (2016a). *Meerjarenplan 2016-2020*. Utrecht: Inspectie Leefomgeving en Transport.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (2016b). *Asbest en asbesthoudende producten*. Geraadpleegd op 11 juli 2016 op:
<https://www.ilent.nl/onderwerpen/leefomgeving/producten/asbest/>

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (2016c). *Scheepsafvalstoffen afgeven*. Geraadpleegd op 27 juni 2016 op:
https://www.ilent.nl/onderwerpen/transport/koopvaardij/Reders onder Nederlandse vlag/wet en regelgeving/scheepsafvalstoffen_afgeven/

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (2016d). *Eisen aan scheepsbrandstof*. Geraadpleegd op 27 juni 2016 op:
https://www.ilent.nl/onderwerpen/transport/koopvaardij/Reders onder Nederlandse vlag/wet en regelgeving/eisen_aan_scheepsbrandstof/

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)(2016e). *Jaarverslag 2015*.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (2016/15293). Brief minister van I&M 8 maart 2016. Betreft onderzoek capaciteit ILT.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) (2012). *Aanpak van asbest*. Een kwestie van lange adem. Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) (2014a). *Naar een strengere aanpak. Toepassing van sancties in het nieuwe certificatieschema asbestverwijdering*. Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) (2014b). *Certificerende instellingen in de asbest terughoudend met het opleggen van sancties*. Geraadpleegd op 29 juli 2016 op:
http://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuwsberichten/certificerende_instellingen_in_de_asbest_terughoude nd_met_opleggen_sancties.aspx

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) (2015a). *Meerjarenplan 2015-2018. Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) (2015b). *Sectorrapportage asbest 2015*. Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) (2016a). *Betere samenwerking met asbest app*. Geraadpleegd op 25 juli 2016 op:
http://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuwsberichten/nieuwsberichten/Betere_samenwerking_met_asbest_app.aspx

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) (2016b). *Inspectieresultaten Brzo-bedrijven*. Geraadpleegd op 4 juli 2016 op:
http://www.inspectieszw.nl/publicaties/inspectieresultaten/gevaarlijke_stoffen/

Instituut Fysieke Veiligheid (2016). *Nieuwsflits maart-april 2016*. Landelijk Expertisecentrum Transportveiligheid.

International Maritime Organization (IMO) (2016) *Sulphur oxides (SOx) – Regulation 14*. Geraadpleegd op 27 juni 2016 op:
[http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Sulphur-oxides-\(SOx\)-%E2%80%93-Regulation-14.aspx](http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Sulphur-oxides-(SOx)-%E2%80%93-Regulation-14.aspx)

Kamerstukken II, 2003-2004, 29304, nr. 1, Certificering en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid. Brief van de minister van Economische Zaken.

Kamerstukken II, 2010-2011, 29628, nr 256. Brief kabinet t.a.v. Prioriteiten politie.

Kamerstukken II, 2013-2014, 33037, nr. 85. *Mestbeleid. Brief van staatssecretaris van Economische Zaken*. 30 januari 2014.

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

Kamerstukken II, 2014-2015, 22112 nr 1979. met twee bijlagen: 'Position paper' en 'Aanvullende voorstellen' ten aanzien van de Circulaire economie.

Kamerstukken II, 2014-2015, 25 834 nr. 99, problematiek rondom asbest.

Kamerstukken II, 2014-2015, 28684 nr 412, Brief van Minister Opstelten van 16 september 2014 met bijlage: Veiligheidsagenda 2015-2018.

Kamerstukken II, 2014-2015, 29304, nr 5. Brief Staatssecretaris Kamp 14 januari 2015 met bijlage: Signalering Certificatie en en Toezicht door De Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Kamerstukken II 2014-2015, 31409, nr. 71.

Kamerstukken II, 2015-2016, 21501-08, nr. 625. Brief van Staatssecretaris van I&M omtrent de Milieuraad.

Kamerstukken II, 2015-2016, 25 834, nr. 114, problematiek rondom asbest.

Kamerstukken II, 2016-2017, 30 872, nr 207. Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en milieu t.a.v. Landelijk Afvalbeheer Plan LAP3.

Keulen, B.F., H.E. Bröring, A.A. van Dijk, A. Postma & M.E. Buwalda [2015]. *De punitieve handhaving van de Omgevingswet*. [s.l.].

Kleiman, W.M. & Berg, E.A.I.M. van den (1995). *Overtredende overheden, vervolgingsbeleid inzake milieudelicten*. Den Haag: WODC.

Kluin, M.H.A. (2014). *Optic Compliance. Enforcement and compliance in the Dutch chemical industry*. Proefschrift TU Delft.

Kraft, M.E. & Clary, B.B. (1991). Citizen Participation and the Nimby Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal. *Political Research Quarterly*, 44(2). 299 et sqq.

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, Rijkswaterstaat en Royal Haskoning, 2015. *Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*. In Opdracht van: Eenvoudig Beter (Ministerie van IenM) en het programma Implementatie Omgevingswet.

Lap2 (2014). *Sectorplan 37, asbest en asbesthoudende afvalstoffen*. Geraadpleegd op 6 juli 2016 op: <http://www.lap2.nl/sectorplannen/bouw-sloopafval/asbest/>

Lavsinfo.nl (2016). *Over het LAVS*. Geraadpleegd op 6 juli 2016 op: <http://www.lavsinfo.nl/landelijk/>

Leest, W. van der (2008). *Criminaliteit bij bodemsaneringen, Verslag van een onderzoek voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2008*. Zoetermeer: KLPD - Dienst IPOL.

Levitt, Th. (1983). *Globalisation of markets*, Harvard Business Review, mei/juni 1983.

Mac Gillavry, D.N., Beijer, L., Vanlandschoot, A. & Zanden, N. van (2014). *Strategische Analyse Brzo*. Zoetermeer: Politie DLIO.

Meer, Y. A. van der (1994a). *Een nieuw fenomeen: milieucriminaliteit (I)*. Modus, 3, 1, 5-6).

Meer, Y. A. van der (1994b). *Een nieuw fenomeen: milieucriminaliteit (II)*. Modus, 3, 1, 8-11).

Milieumagazine, nr. 1/2, februari 2016.

Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*. Den Haag: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Economische zaken (2014). *Aanpak fraude met mestregelgeving*. Kamerbrief. 30 januari 2014. Den Haag.

Ministerie van Economische zaken (2014a). *Toezeggingen AO Mestbeleid 26 maart 2014*. Kamerbrief. 8 april 2014. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2016). *Nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten*. Kamerbrief 13 oktober 2016. Den Haag.

Ministerie van Economische zaken (2016a). *Nadere invulling van het stelsel van fosfaat voor melkvee*. Kamerbrief 3 maart 2016. Den Haag.

Ministerie van EZ (2016b). *Maatregelenpakket fosfaatreductie*. 18 november 2016. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016a). *Concept aanvullingswet bodem Omgevingswet en memorie van toelichting 22 maart 2016*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016b). *Waterbeleid. Brief van de minister van infrastructuur en milieu*. Kamerbrief 8 juni 2016. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016c). *Rapportenbundel behorend bij Staat van Veiligheid Majeure risicobedrijven 2015*. Geraadpleegd op 6 juli 2016 op:
<http://www.afvalonline.nl/pdf/rapportenbundel-bij-staat-van-de-veiligheid-majeure-risicobedrijven-2015.pdf>

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014) *Kamerbrief: Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling*. Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Kamerbrief: aanscherping grenswaarden asbest*. Den Haag.

Misier, K.B. (2010). *Regelovertreding binnen de asbestbranche*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Nederlandse Melkveehouders Vakbond (2016). *Generiek mestbeleid niet meer van deze tijd! (persbericht)*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op:
<https://www.melkveebedrijf.nl/nieuwsartikel/2016/nmv-generiek-mestbeleid-niet-meer-van-deze-tijd/b24g4c18o1258/>

Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) (2016a). *Wanneer heeft mijn bedrijf een erkenning nodig?* Geraadpleegd op 23 juni 2016 op:
<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/eten-drinken-roken/dossier/erkenningen-vergunningen-registraties/wanneer-heeft-mijn-bedrijf-een-erkenning-nodig>

Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) (2016b). *Melden onveilige diervoeders en dierlijke bijproducten*. Geraadpleegd op 22 juni 2016 op:
<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/dieren-dierlijke-producten/dossier/melden-onveilige-diervoeders-en-dierlijke-bijproducten>

Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) (2016c). *Met dierlijke bijproducten/diervoeders gecombineerd vervoer*. Geraadpleegd op 22 juni 2016 op:
<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/eten-drinken-roken/dossier/vervoer-levensmiddelen/met-dierlijke-bijproducten-diervoeders-gecombineerd-vervoer>

Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) (2016d). *Meldingsplicht vervoer onveilige producten*. Geraadpleegd op 22 juni 2016 op:
<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/eten-drinken-roken/dossier/vervoer-levensmiddelen/meldingsplicht-vervoer-onveilige-producten>

Nellemann, C. (Editor in Chief); Henriksen, R., Kreilhuber, A., Stewart, D., Kotsovou, M., Raxter, P., Mrema, E., and Barrat, S. (Eds). 2016. *The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural Resources Peace, Development And Security*. United Nations Environment Programme.

Neve, R. (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland, een inventarisatie voor het Nationaal Dreigingsbeeld. deel 1, eindrapport*. Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL.

Neve, R. (2013). *Geglobaliseerde afvalcriminaliteit: illegale praktijken in de afvalstromen naar Afrika en China*. Zoetermeer: Dienst LIO.

Neve, R. (2016). *De rol van de politie bij handhaving en opsporing in verband met het Besluit Risico's Zware Ongevallen, gezien vanuit het barrièremodel*. (Niet uitgegeven).

Neve, R., Liezen, J., Nieuwdorp, A., Redder, K. & Zon, G. van der (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland, deel 2, bundel voorgelegd aan expertmeeting op 2 februari 2012*. Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL.

Neve, R., Zanden, N. van & Zon, G. van der (2015). *Ondermijning ontnomen? Strafrechtelijk afpakken bij milieucriminaliteit*. Zoetermeer: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.

Nieuwe Oogst (2013). *'Stop frauduleuze handel in mest'*. Geraadpleegd op 21 juni, 2016 op:
http://nieuweoogst.nu/scripts/edoris/edoris.dll?tem=LTO_TEXT_VIEW&doc_id=187772&h='Stop-frauduleuze-handel-in-mest#.VxCUzjhf2KE

Nieuwsbrief gevaarlijke stoffen, Editie 124, februari 2015.

Notenboom, B. (16 april 2016). *Vaar mee op de Esperanza en leer de ongekend vervuilende scheepvaart kennen*. Geraadpleegd op 5 juli 2016 op:
www.decorrespondent.nl

NRC (26 februari 2016). *Angst voor chemische industrie*. Geraadpleegd op 7 juli 2016 op:
<http://www.nrc.nl/nieuws/2016/02/26/angst-voor-chemische-industrie-1592377-a660476>

Omgevingsdienst.nl (2016). *Basistakenpakket*. Geraadpleegd op 29 juli 2016 op:
https://www.omgevingsdienst.nl/OverODNL/OverODNL_basisdocumenten/Documenten+ontwikkeling+O D+en/OverODNL_faq/default.aspx

Omgevingsweb 2016. <http://dossiermagazines.omgevingsweb.nl/dossier-afvalstoffen#!/jurisprudentie-defecte-goederen>.

Omroep Zeeland 2016. *Sanering Thermphos duurdur en later klaar*.
http://www.omroepzeeland.nl/nieuws/2016-07-22/1025442/sanering-thermphos-duurdur-%C3%A9n-later-klaar#.V_T6qO_7XIU.

Onderzoeksraad.nl (2016). *Onderzoek emissies Shell Moerdijk*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op:
www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/2204/onderzoek-emissies-shell

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2012). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*. Den Haag: OVV.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2013). *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam periode 2000-2012*. Den Haag: OVV.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *Explosies MSPO2 Shell Moerdijk 3 juni 2014*. Den Haag: OVV.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2016). *Risicobeheersing bij spoorvervoer gevaarlijke stoffen. Treinbotsing Tilburg*. Den Haag: OVV.

Openbaar Ministerie (OM) & Interprovinciaal Overleg (IPO) (2014). *Landelijke Handhavingstrategie*. Geraadpleegd op 29 juli 2016 op:
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/>

Openbaar Ministerie en Nationale Politie (2015). *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2014..*

Openbaar Ministerie en Nationale Politie (2016). *Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2015*.

Overheid.nl (2016a). *Asbestverwijderingsbesluit 2005*. Geraadpleegd op 4 juli 2016 op:
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0019316/2014-09-27#Paragraaf3>

Overheid.nl (2016b). *Productenbesluit asbest*. Geraadpleegd op 4 juli 2016 op:
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0017778/2008-06-01>

Overheid (2016c). *Arbeidsomstandighedenwet*. Geraadpleegd op 6 juli 2016 op:
http://wetten.overheid.nl/BWBR0008498/2016-07-19#Hoofdstuk4_Afdeling5

Pearce, F. (21 November 2010). *How 16 Ships Create as much pollution as all the cars in the world*. Geraadpleegd op 11 mei 2016 op:
www.dailymail.co.uk

Peperkoorn, A. (2012). Niet waarneembare mensenhandel. Een onderzoek naar uitbuiting bij asbestverwijdering. Apeldoorn: Politieacademie (scriptie).

Peters, R. & Nauts, P. (2012) Illegale praktijken bij verontreinigde grond en ontgrondingen. In Neve, 2012. *Milieucriminaliteit in Nederland, Deel II*. Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL.

Portofrotterdam.com (2016). *Haven Rotterdam anticipeert op klimaatverandering*. Geraadpleegd op 11 juli 2016 op:
<https://www.portofrotterdam.com/nl/nieuws-en-persberichten/haven-rotterdam-anticipeert-op-klimaatverandering>

Provincie Noord-Holland (2013). *Tot op de bodem uitgezocht*. Haarlem.

Rabobank (2016). *Rabobank Cijfers & Trends*. Geraadpleegd op 23 juni 2016 op:
<https://www.rabobankcijfersentrends.nl/index.cfm?action=branche&branche=Voedingsmiddelenindustrie>

Rechtspraak (2014). *Uitspraak college van beroep voor het bedrijfsleven zaaknummer 13/31017042*. Geraadpleegd op 22 juni 2016 op:
<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2014:410>

Rechtspraak (2015). *Uitspraak. Afdeling strafrecht. Parketnummer: 21-002113-14*. Geraadpleegd op 22 juni 2016 op:
<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHARL:2015:3582>

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2016a). *Biosbased economy*. Geraadpleegd op 6 juli 2016 op:
<http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/groene-economie/biobased-economy>

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2016b). *Dierlijke mest bemonsteren*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op:
<http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mest-en-grond/mest/mest-vervoeren-en-opslaan/dierlijke-mest-vervoeren-en-bemonsteren/bemonsteren>

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2016c). *Geregistreerde mestintermediairs*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op:
<http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mest-en-grond/mest/mest-vervoeren-en-opslaan/geregistreerde-mestintermediairs>

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2016d). *Mestverwerkingsplicht voor de landbouwer*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op:
<http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mest-en-grond/mestbeleid/mestverwerkingsplicht-landbouwer>

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2011) *Chemische analysestrategie van ongewenste bijmengingen in scheepsbrandstoffen*. In opdracht van VROM-Inspectie, M/609021/11/KO – Keten Bunker Olie. Bilthoven: RIVM.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2016a). Risicoberekeningen Bevi. Geraadpleegd op 11 augustus 2016 op:
[http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Professioneel Praktisch/Richtlijnen/Milieu Leefomgeving/Handleiding Risicoberekeningen Bevi](http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Professioneel_Praktisch/Richtlijnen/Milieu_Leefomgeving/Handleiding_Risicoberekeningen_Bevi)

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2016b). *Drinkwater doelen*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op:
[http://www.rivm.nl/Onderwerpen/K/Kaderrichtlijn Water KRW/Drinkwater doelen](http://www.rivm.nl/Onderwerpen/K/Kaderrichtlijn_Water_KRW/Drinkwater_doelen)

Rijksoverheid (2013). *Landelijk asbestvolgsysteem helpt bij verwijderen asbest*. Geraadpleegd op 15 juli 2016 op:
<https://www.rijksoverheid.nl/.../landelijk-asbestvolgsysteem.../landelijk-asbestvolgsysteem>

Rijksoverheid (2015). *Actualisatie MKBA asbestdaken*. Geraadpleegd op 21 juli 2016 op:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/05/06/actualisatie-mkba-asbestdaken>

Rijksoverheid (2016a). *Verbod op asbestdaken*. Geraadpleegd op 19 juli 2016 op:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asbest/inhoud/verbod-op-asbestdaken>

Rijksoverheid (2016b). *Maatregelen tegen mestoverschot*. Geraadpleegd 21 juni 2016 op:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mest/inhoud/mestoverschot-terugdringen>

Rijkswaterstaat (2016a). *Toezicht op asbest. Betrokken partijen*. Geraadpleegd op 21 juli 2016 op:
[www.infomil.nl/publish/pages/93296/presentatie asbest partijen februari 2016.pdf](http://www.infomil.nl/publish/pages/93296/presentatie_asbest_partijen_februari_2016.pdf)

Rijkswaterstaat (2016b). *Bepalingen afval of niet in Kaderrichtlijn afvalstoffen*. Geraadpleegd op 27 juni 2016 op:
<http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/afval/afval/kaderrichtlijn/>

Rijnmondveilig.nl (2016). *CIN Meldingen*. Geraadpleegd op 13 juli 2016 op:
<http://www.rijnmondveilig.nl/CIN.aspx>

Roller, E te (2015). *Modernisering omgevingsbeleid. Veiligheidsrisico's anders beoordeeld*. Gevaarlijke Lading, november 2015.

Rufener, S. (2012). *Overview of existing and planned activities in the field of formal e-waste recycling in Accra, Ghana*. Zurich: NADEL – Centre for Development and Cooperation.

Saneringchemiepack.nl (2014). *Overheden schikken met Chemie-Pack*. Geraadpleegd op 11 juli 2016 op:
<http://saneringchemiepack.nl/Actueel/Nieuws/Overheden-schikken-met-chemie-pack>

Saneringchemiepack.nl (2016). *Ondergrondse sanering terrein Chemie-Pack begonnen*. Geraadpleegd op 11 juli 2016 op:
<http://saneringchemiepack.nl/Actueel/>

Sociaal Economische Raad (SER) (2014). *Deelrapport: Brandstofafval Scheepvaart*. Geraadpleegd op 27 juni 2016 op:

<http://www.energieakkoordser.nl/nieuws/brandstofvisie.aspx>

Soelen, A. van (2015). *Lozen of lossen? Een onderzoek naar de gelegenheden tot regelovertreding binnen de scheepsafvalketen*. Masterscriptie Opsporingscriminologie: Vrije Universiteit.

Spapens, T. (Red.)(2016). *Handboek Milieucriminaliteit*. Amsterdam: Reed Business Information.

Spapens, T., Bruinsma, M., Hout, L. van & Jong, J. de (2013) *Vuile Olie*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Staatsblad 139, 2016. *Besluit van 1 april 2016 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)* (Stb. 2015, 521).

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (2015). *Gewasbeschermingsbeleid. Waterbeleid*. Kamerbrief 15 oktober 2015. Den Haag.

Sturm, M. , Sengers, C., Ridder, K. de & Jacobs, M. (2015). *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel, waaronder het stelsel van de omgevingsdiensten*. Amersfoort: Lysias Advies bv.

Stuurgroep Advies Deltaprogramma Drechtsteden (2014). *Advies deltaprogramma Drechtsteden*.

<http://www.meerlaagsveiligheid.nu/Resources/Projecten/Rijnmond-Drechtsteden/Rijnmond-Drechtsteden.pdf>

TNO (2016). RTI-radar. Den Haag: TNO.

Tompson, L. & Chainey, S. (2011). *Profiling illegal waste activity: using crime scripts as a data collection and analytical strategy*. European journal on criminal policy & research, 17(3), 179-201.

Tuijnman, W.B. (2001). *Grond van grenzeloze kwaliteit, ketenonderzoek import en export verontreinigde grond*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2015). *Gewasbescherming. Waterbeleid*. 15 oktober 2015. Vergaderjaar 2015-2016. 27858 nr. 326. Den Haag.

UNEP (2013). *Global mercury assessment*. Geneve: United Nations Environment Programme.

UNODC (2016) *World Wildlife Crime Report: Trafficking in protected species*, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

Vanlandschoot, A., Nieuwdorp, A., Oudshoorn, R. & Haex, J. (2013). *Zicht op ondermijning bij milieucriminaliteit*. [s.l.]: Landelijk Milieu Expertisecentrum.

Velders & Novák IMC (2016). *Inspecteurs aan het woord over externe veiligheid*. Geraadpleegd op 20-07-2016 op:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/04/verslag-rondetafelgesprekken-inspecteurs-n-a-v-de-motie-ulenbelt-smaling> >

Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN) (2015). *'Landbouw staat met de hakken in het zand.'* Geraadpleegd op 21 juni 2016 op:

http://www.vewin.nl/SiteCollectionDocuments/overig/Interview_Boerderij_Renee_Bergkamp.pdf

Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (VEWIN) (2016). *Goede afstemming mestbeleid en Kaderrichtlijn Water noodzakelijk voor verbeteren waterkwaliteit*. Geraadpleegd op 21 juni op: http://www.vewin.nl/nieuws/paginas/Goede_afstemming_mestbeleid_en_Kaderrichtlijn_Water_noodzakelijk_voor_verbeteren_waterkwaliteit_772.aspx

Volkscrant (22 november 2011). *'Heksenbrouwsel' verkocht als brandstof*. Geraadpleegd op 12 juli 2016 op: <http://www.volkscrant.nl/archief/-heksenbrouwsel-verkocht-als-brandstof~a3045243/>

Volkscrant (3 oktober 2014). *Europese miljoenenboete voor te veel Nederlandse melk*. Geraadpleegd op 21 juni 2016 op: <http://www.volkscrant.nl/economie/europese-miljoenenboete-voor-te-veel-nederlandse-melk~a3761343/>

Wageningen Universiteit (2016). *Wegvallen derogatie: sterke toename benodigde mestverwerkingscapaciteit of aanzienlijk minder graasdieren*. Geraadpleegd 21 juni 2016 op: <http://www.wageningenur.nl/nl/nieuws/Wegvallen-derogatie-sterke-toename-benodigde-mestverwerkingscapaciteit-of-aanzienlijk-minder-graasdieren.htm>

Wingerde, K. van (2012). *De afschrikking voorbij. Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regel naleving in de Nederlandse afvalbranche*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP).

Wingerde, K. van (2015). The limits of environmental regulation in a globalized economy. Lessons from the Probo Koala. In, Erp, van J., Huisman, W., Vande Walle, G. (eds). *The Routledge Handbook of Whitecollar and Corporate Crime in Europe*. New York: Routledge.

Zeilmaker, M.J., P. Janssen, A. Versteegh, A. van Pul, W. de Vries, B. Bokkers et al. (2016). *Risicoschatting emissie PFOA voor omwonenden. Locatie: DuPont/Chemours, Dordrecht, Nederland* (RIVM Briefrapport 2016-0049). Bilthoven: RIVM.

Zembla (oktober 11 2009). *De smerige olieroute [documentaire]*. Geraadpleegd op 27 juni 2016 op: <http://zembla.vara.nl/seizoenen/2009/afleveringen/11-10-2009>

Bijlage 1. Longlist thema's

Groene thema's: (*top 5 van NDB 2012)

1. Handel in en gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen*
2. Illegale praktijken met hormonen en diergeneesmiddelen*
3. Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel*
4. Illegale praktijken met diervoeders*
5. Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten*
6. Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwelling
7. Gebruik van illegale stoffen bij bio- en covergisting
8. Dierlijke bijproducten
9. Stroperij binnenland van wild, vogels en vis

Grijze thema's: (*top 5 van 2012)

10. Criminaliteit bij grensoverschrijdende afvalstromen*
11. Criminaliteit bij de productie van scheepsbrandstoffen*
12. Illegaal transport en storten van asbest*
13. Overtredingen gerelateerd aan externe veiligheid bij chemische bedrijven (Brzo)*
14. Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgroningen*
15. Illegale lozingen van (scheeps)bedrijfsafval
16. Overschrijding luchtmissienormen
17. Criminaliteit bij de handel in emissierechten
18. Toekomstverkenning Fraude met Hernieuwbare Brandstofeenheden (Biotickets)
19. Illegaal (internationaal) transport en handel in ozonaantastende stoffen
20. Overtredingen bij thermische verontreiniging van oppervlaktewater
21. Illegale lozingen oppervlaktewater
22. Import, handel en misbruik van/in illegaal vuurwerk
23. Fraude met overheidssubsidies in relatie tot milieuregelgeving
24. Legionellabemonstering door onbevoegde bedrijven
25. Gevaarlijke stoffen in producten.
26. Illegale opslag en transport van nucleair afval en radioactief schroot
27. Mobiele puinbrekers
28. Afval Ziekenhuizen

Bijlage 2. Geïnterviewde functionarissen naar dienst

Functioneel Parket (Amsterdam)	2
Inspectie Leefomgeving en Transport	10
ILT-Inlichtingen en Opsporingsdienst	2
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1
Instituut Fysieke Veiligheid	1
Landelijk Expertise Centrum Besluit risico's zware ongevallen	1
Nationale Politie, Eenheid Den Haag	1
Nationale Politie, Eenheid Midden-Nederland	1
Nationale Politie, Eenheid Noord-Holland	1
Nationale Politie, Landelijke Eenheid	2
Non Gouvernementele Organisatie	1
NVWA Divisie Consument & Veiligheid	3
NVWA Divisie Landbouw & Natuur	4
NVWA-IOD Team intelligence	6
NVWA-IOD Team Opsporing Noord-Oost	2
NVWA-IOD Team Opsporing Zuid	1
NVWA-IOD Team opsporingsontwikkeling	2
NVWA-IOD TCI	1
Omgevingsdienst DCMR	1
Omgevingsdienst Regio Nijmegen	1
Omgevingsdienst Rivierenland	1
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Directie Brandweer	1
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Directie Risico en Crisisbeheersing	1

Bijlage 3. Inkomende afvalstromen

Update van inventarisatie inkomende afvalstromen van Neve (2012, bijlage 1)

Huishoudelijk afval

Door de overcapaciteit van afvalverbrandingsinstallaties (afvalenergiecentrales) in Nederland ten opzichte van het binnenlandse aanbod wordt er afval uit het buitenland geïmporteerd. In Engeland en Ierland worden de doelstellingen voor recycling gehaald, sinds afvalverbranding in het buitenland als zodanig geldt en niet meer als verwijdering. Het stoken van afvalenergiecentrales (AEC) met RDF (refuge derived fuel) wordt beschouwd als recycling en mag dus meegeteld worden bij het behalen van de doelstellingen. Een belangrijk punt van zorg is het zogenaamde AVI-bodemas, het residu dat na verbranding overblijft en zo'n 20% bedraagt van het verbrande materiaal. Dit is veelal ernstig vervuild met giftige stoffen. Het is niet duidelijk wat daar mee moet gebeuren en er bestaat risico voor onverantwoorde toepassingen. Daarnaast kunnen gevaarlijke afvalstoffen worden bijgemengd. In 2015 werd bijvoorbeeld geconstateerd dat huisvuil met vergunning naar Hardenberg was getransporteerd, waar het werd opgeslagen op een niet vergunde inrichting en niet werd verwerkt¹⁰². Verder zijn er overigens niet veel zaken geweest op dit terrein. Het betreft een grote stroom die gelegenheid biedt om er gevaarlijk afval in weg te mengen. Daarnaast was er specifieke zorg omtrent de import van huishoudelijk afval uit Italië, in het bijzonder Campania, gezien de bemoeienis van de maffiagroepen met de afvalverwerking aldaar. In Duitsland was kort tevoren geconstateerd dat chemisch afval met het huishoudelijk afval was vermengd. Ten aanzien van de invoer van afval uit Campania blijkt er nooit iets geconstateerd te zijn omtrent overtreding van Nederlandse of Europese regelgeving. Deze import is volgens informanten opgehouden; vermoedt wordt dat er elders een goedkopere oplossing is gevonden.

Vervuilde grond

Ten tijd van de inventarisatie van 2013 speelde er een zaak in verband met de import van een grote partij vervuilde grond uit Zwitserland, die uiteindelijk niet hardgemaakt kon worden. Er wordt enorm veel gesleept met grond, ook grensoverschrijdend. Als grond over grote afstanden vervoerd wordt roept dit wel vragen op en bij controles blijkt meermaals dat er iets niet in orde is, aldus een geïnterviewde inspecteur. Recent blijkt er in een soortgelijke zaak nog wel gefraudeerd te zijn met een vergunning. Deze werd niet alleen gebruikt voor de stroom waarvoor ze was verstrekt, maar ook voor andere transporten. Het lijkt anno 2016 geen groot issue te zijn voor de handhavers.

Fluxolie

Sommige Nederlandse bedrijven zijn betrokken bij het mengen van gevaarlijke afvalstoffen in stookolie voor zeeschepen (zie ook hoofdstuk 5). Het vermoeden bestond dat fluxolie, een veelal verontreinigd mengsel van afgewerkte minerale olieën, illegaal zou worden geïmporteerd om als blendmiddel in stookolie te worden gebruikt. Door de marktsituatie wordt momenteel veel fluxolie opgeslagen, wat wel een risico vormt doordat deze voorraden op zeker moment ergens heen zullen moeten en de houders kosten voor verwerking als afvalstof zullen willen vermijden (Zie ook par. 3.7)

Dierlijk materiaal en mest

Het mengen van dierlijk materiaal zoals vet in covergistingprocessen kan leiden tot het gevaar dat dioxines, ziektekiemen en antibiotica via het digestaat in de voedselketen terecht komen. Dit heeft in België en Frankrijk ernstige gevolgen gehad. Als dierlijke bijproducten worden toegepast in covergisters dan is de afvalstoffenwetgeving van toepassing, dus ook de EVOA. Sommige dierlijke bijproducten mogen worden gebruikt en andere niet. De regelgeving op dit terrein is zeer ingewikkeld. Ze werd bij de NVWA vernomen dat bedrijven bij import van UCO's (used cooking oils) zelf kunnen uitmaken of deze onder de regelgeving voor dierlijke bijproducten vallen dan wel onder de afvalstoffenwetgeving. In het

¹⁰² <http://www.rtdvrenthe.nl/nieuws/99193/Man-uit-Emmen-aangehouden-voor-illegaal-opslaan-van-afval-in-Hardenberg>

laatste geval heeft niet de NVWA maar de ILT het toezicht. Ditalles maakt toezicht en handhaving bijzonder lastig, terwijl de risico's aanmerkelijk zijn.

Afvalwater en boorafval

Er was in 2012 een casus omtrent een hoeveelheid afvalwater van een boorplatform voor de Afrikaanse kust, waaraan enkele Nederlandse bedrijven veel geld hebben verdiend door het in te nemen als scheepsafvalstof en vervolgens te vervoeren als een 'product'. Dit zag er uit als een eenvoudige manier om fraude te plegen, maar het was niet duidelijk hoe vaak het voorkomt. Er zijn sindsdien echter geen nieuwe zaken naar voren gekomen.

Boorafval. Bij het boren in de zeebodem komt steenachtig materiaal vrij dat soms radio-actief is. Het bleek zonder enige bewerking of controle te worden verwerkt in de wegenbouw. Dit is sindsdien echter niet meer geconstateerd. Volgens twee geïnterviewde inspecteurs van de ILT gaat het hier om een incidentele kwestie die ten tijde van de inventarisatie van 2012 actueel was.

Bij de ILT zijn nog veel meer afvalstromen in beeld en op gezette tijden worden er interne risico-analyses gehouden, waarbij via een kwantitatieve methode een rangordening wordt opgesteld van de stromen naar risico. Het feit dat deze rangordeningen van jaar tot jaar nogal blijken te fluctueren, bevestigt het beeld dat uit de hierboven geactualiseerde inventarisatie naar voren komt: wat op het ene moment gezien wordt als een grote dreiging, kan later blijken mee te vallen. Of het omgekeerde voorkomt kon voor dit rapport niet worden onderzocht. Wel zijn er natuurlijk een aantal afvalstromen die al lang erkend zijn als riskant en dit voorlopig nog wel zullen blijven, zoals e-waste en de grote afvalstromen naar het Verre Oosten.