

MILIEUCRIMINALITEIT IN NEDERLAND

Een inventarisatie voor het Nationaal
dreigingsbeeld 2012

Deel 1 Eindrapport



Milieucriminaliteit in Nederland

Een inventarisatie voor het Nationaal
dreigingsbeeld 2012

Deel 1 Eindrapport

Rudie Neve
met medewerking van
Jan Liezen en Ad Nieuwdorp (MEC)
Klaas Redder en George van der Zon (KLPD)
Armand Stokman (ILT)

Uitgave

Dienst IPOL
Postbus 3016
2700 KX Zoetermeer

De dienst IPOL is een onderdeel van het Korps landelijke politiediensten

Redactie

Iet Voorhoeve

Colofon

Zoetermeer, 2012
Copyright © 2012 KLPD–IPOL Zoetermeer

Copyright

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen, alsmede behoudens voorzover in deze uitgave nadrukkelijk anders is aangegeven, mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het KLPD.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de auteur(s), redactie en het KLPD geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding en verantwoording	6
1.1	Domeinafbakening	8
1.2	Deelthema's	9
1.3	Rangordening deelthema's	10
1.4	De 'Strategische blik'	15
1.5	Ketenbenadering	16
2	Opzet van de inventarisatie	19
2.1	Risico: ernst en kans	19
2.2	Mate van risico	20
2.2.1	Ernst	21
2.2.2	Kans	23
2.2.3	Risicoscores	24
2.3	Opzet van de expertmeeting	24
2.4	Lijst van thema's	25
3	Resultaten	27
3.1	Inleiding	27
3.2	Open discussie	28
3.3	Rangordening thema's op basis van risico	29
3.4	De rangordening	30
3.5	Grijze milieucriminaliteit	33
3.5.1	Criminaliteit bij internationale afvalstromen	33
3.5.2	Criminaliteit bij de productie van scheepsbrandstoffen	36
3.5.3	Illegaal transport en storten van asbest	38
3.5.4	Overtredingen gerelateerd aan externe veiligheid bij chemische bedrijven	40
3.5.5	Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgravingen	41

3.6	Groene milieucriminaliteit	43
3.6.1	Handel in en gebruik van niet-toegelaten bestrijdingsmiddelen	44
3.6.2	Illegale praktijken met hormonen en diergeneesmiddelen	46
3.6.3	Overschrijding vangstquota zeevisserij	47
3.6.4	Illegale praktijken met diervoeders	49
3.6.5	Illegale handel in bedreigde dier- en plantensoorten	50
3.6.6	Vuurwerk	52
3.6.7	Aanbevelingen	54
4	Terugblik en beschouwing	55
4.1	Mission accomplished	55
4.2	Evaluatie door de deelnemers	56
4.3	Dilemma's voor onderzoek	57
	Literatuur	61
	Lijst van afkortingen	63
	Bijlage 1	65
	Verantwoording inventarisatie thema's	65
	Bijlage 2	68
	Bijlage 3	69
	Verantwoording van scores en weging	69
	Bijlage 4	80
	Orderingskader verwijtbare handelingen milieucriminaliteit	80

In deel 2 van dit rapport zijn de bijdragen weergegeven die voorgelegd zijn aan de expertmeeting van 2 februari 2012.

Samenvatting

In dit rapport wordt verslag gedaan van een inventarisatie en rangordening van milieuthema's met het oog op de prioritering van de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving door het bevoegd gezag. Hiertoe zijn voor 23 thema's documenten opgesteld waarin experts bij de inspecties, de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD's) en de politie enkele vragen beantwoord hebben per thema. Deze vragen betreffen de beschrijving van de keten waarin milieucriminaliteit zich voor kan doen, de regelgeving en de handhaving; de gelegenheden en de gerealiseerde criminaliteit; de gevolgen en de verwachtingen voor de toekomst. Deze documenten zijn in een bundel voorgelegd aan een *expertmeeting* waarop gediscussieerd is over het belang van de verschillende thema's en waarop een risicoscore bepaald is per thema. Deze risicoscores bepalen de rangordening. De top 5 'grijze' en 'groene' milieuthema's ziet er als volgt uit:

Grijze thema's:

1. Criminaliteit bij grensoverschrijdende afvalstromen;
2. Criminaliteit bij de productie van scheepsbrandstoffen;
3. Illegaal transport en storten van asbest;
4. Overtredingen gerelateerd aan externe veiligheid bij chemische bedrijven;
5. Bodemsanering en ontgrondingen.

Groene thema's:

1. Handel in en gebruik van niet toegelaten bestrijdingsmiddelen;
2. Illegale praktijken met hormonen en diergeneesmiddelen;
3. Overschrijding vangstquota zeevisserij;
4. Illegale praktijken met diervoeders;
5. Illegale handel in bedreigde dier- en plantensoorten.

Illegale handel in bedreigde dier- en plantensoorten krijgt een betrekkelijk lage risicoscore, terwijl het momenteel wel een van de 'LOM-prioriteiten' is. Hetzelfde geldt voor 'handel in illegaal vuurwerk', dat in de lijstjes hierboven niet is terug te vinden. Deelnemers vonden dit geen milieuthema.

In het slothoofdstuk wordt een terugblik gegeven en worden enkele dilemma's voor eventueel toekomstig onderzoek besproken.

1

Inleiding en verantwoording

Elke vier jaar wordt door de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten en in samenwerking met de Dienst Nationale Recherche van hetzelfde korps, het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit (NDB) vervaardigd. Het eerste verscheen in 2004. In opdracht van het College van procureurs-generaal wordt telkens een zo breed mogelijk overzicht gepresenteerd van de stand van zaken rond de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Centraal staan daarbij de criminele hoofdactiviteiten. Dat wil zeggen dat vooral de daarop betrekking hebbende strafrechtelijke delictcategorieën onderwerp van onderzoek zijn. Het gaat niet alleen om de meer traditionele vormen van georganiseerde criminaliteit zoals drugshandel, witwassen, mensenhandel en –smokkel, maar ook om minder bekende vormen van georganiseerde criminaliteit zoals wapenhandel, skimmen, kinderpornografie, vals geld en allerlei vormen van cybercrime en vermogenscriminaliteit.

Deze vormen van georganiseerde criminaliteit worden –aan de hand van uniforme onderzoeksvragen- in afzonderlijke projecten onderzocht. In het eindrapport NDB worden de resultaten van deze projecten samengevat en voorzien van wat wij “een kwalificatie van dreiging” noemen. Hiermee wordt aangegeven of de betrokken vorm van georganiseerde criminaliteit voor de komende vier jaar als een bedreiging van de Nederlandse samenleving moet worden gezien. Mede op grond van deze kwalificaties worden de landelijke beleidsprioriteiten voor de middellange termijn vastgesteld.

De opdrachtgever van het NDB, het College van procureurs-generaal (CPG) heeft aangegeven dat het in het NDB 2012 ook een deelrapport over milieucriminaliteit wil hebben, ook al zullen de thema's niet meegenomen worden in de kwalificatierondes. Voor milieucriminaliteit, waarvan de strafrechtelijke bestrijding onder leiding staat van het Functioneel Parket (FP), wordt een afzonderlijke prioritering ontwikkeld, waaraan met deze inventarisatie beoogd wordt een bijdrage te leveren. Het FP is tevens verantwoordelijk voor de criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) Milieucriminaliteit dat aan de Tweede Kamer is toegezegd in het kader van de kabinetsreactie van juni 2009 op de rapporten van Mans en de Ridder (Kamerstukken II, 2009). In deze rapporten werd aandacht gevraagd voor tekortkomingen in de aanpak van (met name internationale, georganiseerde) milieucriminaliteit. Een van de onderdelen van het Versterkingsprogramma, dat voortkomt uit de kabinetsreactie, is om meer zicht te krijgen op de aard en omvang van milieucriminaliteit door het vervaardigen van een Criminaliteitsbeeldanalyse door de politie in samenwerking met de

BOD's van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, voorheen VROM-Inspectie) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), onder leiding van het Functioneel Parket. Het Plan van Aanpak¹ voor deze inventarisatie is – alvorens ingebracht te worden in de begeleidingscommissie van het NDB - dan ook afgestemd met het FP en in alle fasen van het proces heeft overleg met het FP plaatsgevonden, hoewel de formele opdrachtgever het College van procureurs-generaal is.

Criminaliteitsanalyse is traditioneel vooral gericht op het onderbouwen van de prioriteiten voor de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. In het geval van milieucriminaliteit is ook een belangrijke rol weggelegd voor de bestuurlijke aanpak. De rol van criminaliteitsanalyse bij de bestuurlijke aanpak is nog weinig uitgekristalliseerd (vgl. Peters & Polet, 2000). Zoals verderop nog uiteengezet zal worden, wordt in deze inventarisatie een brede benadering van milieucriminaliteit gehanteerd en is er op voorhand geen keuze gemaakt voor bepaalde vormen van milieucriminaliteit die zich lenen voor een bepaalde aanpak. Er wordt vanuit gegaan dat de prioriteiten voor de aanpak van milieucriminaliteit worden gesteld door de bestuurlijke en strafrechtelijke hand-havingspartners, waaronder het FP².

Aan de Dienst IPOL is gevraagd om een rapport te maken over de hele breedte van het fenomeen milieucriminaliteit. Dit is om verschillende redenen geen eenvoudige zaak. De afbakening van het domein is lastig en het is moeilijk om goede gegevens te verkrijgen om een adequaat criminaliteitsbeeld op te stellen. De politiegegevens waar een CBA zich vooral op baseert zijn bij sommige vormen van milieucriminaliteit schaars en verbrokken. Vandaar dat er voor gekozen is om een inventarisatie te maken van de verschillende vormen van milieucriminaliteit en de mate van risico die daar mee verbonden zijn in de ogen van deskundigen. Deze inventarisatie vormt een onderdeel van het NDB, maar moet niet gezien worden als 'onderzoeksrapport' of een CBA. Het maken van een CBA is naar de mening van de auteurs slechts mogelijk binnen afgebakende deelterreinen van milieucriminaliteit en vereist diepgaand onderzoek, dat voor de onderhavige exercitie niet binnen de mogelijkheden ligt.

¹ Hierin zijn naast deze inventarisatie drie verdiegingsstudies opgenomen, waarvan er een in uitvoering is bij de Dienst IPOL van het KLPD. De andere twee verdiegingsstudies zijn niet doorgegaan door gebrek aan capaciteit bij de BOD's.

² Hiertoe is onlangs de Strategische Milieukamer opgericht.

1.1 Domeinafbakening

Milieucriminaliteit omvat een groot scala aan verschijnselen, die deels te scharen zijn onder de categorie 'organisatiecriminaliteit'. Daarbinnen valt nog onderscheid te maken tussen regelovertreding door grote bedrijven, al dan niet moedwillig, en criminaliteit gepleegd door werknemers die het niet zo nauw nemen met de regels. Er zijn ook vormen van milieucriminaliteit die gepleegd worden door wat traditioneel wordt aangeduid als 'criminele samenwerkingsverbanden', die zich soms ook met andere vormen van criminaliteit inlaten. Bijzonder aan milieucriminaliteit is dat soms ook overheden medeplichtig zijn of zich er aan schuldig maken (Kleiman & Van den Berg, 1995). Mede hierdoor is het niet eenvoudig om te komen tot een sluitende definitie van het begrip 'milieucriminaliteit'. De intentie om milieucriminaliteit a priori af te bakenen tot 'zware' en/of 'georganiseerde' milieucriminaliteit, die vaak in (politie-) documenten wordt aangetroffen, blijkt in de praktijk moeilijk waar te maken. De mate waarin een bepaalde vorm van (milieu-) criminaliteit 'georganiseerd' is, is immers een vraag die slechts empirisch beantwoord kan worden, dat wil zeggen door de analyse van concreet waarneembare verschijnselen³.

Een meer pragmatische benadering van milieucriminaliteit kan eveneens worden gevolgd. Deze behelst dat alle vormen van criminaliteit die te maken hebben met milieu worden geïnventariseerd. Het eindresultaat van deze exercitie is een overzicht van 'alle milieucriminaliteit'. Deze benadering is in dit rapport gevolgd op grond van het verzoek van het CPG om milieucriminaliteit over de hele breedte te inventariseren.

In het kader van het interne volgsysteem van de Dienst IPOL is een bron-document Milieucriminaliteit opgesteld (KLPD - Dienst IPOL, 2010) waarin de volgende begripsomschrijving is opgenomen:

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

³ Voor het in het rapport van De Ridder e.a. (2009) gehanteerde begrip 'internationale georganiseerde milieucriminaliteit' is de afbakening van de Rotterdamse 'proefopstelling', onderdeel van het Versterkingsprogramma, wellicht het meest adequaat: criminaliteit bij het schenden van de internationale verdragen EVOA en CITES. Beide worden in dit rapport kort besproken.

Deze definitie is gebaseerd op een eerdere definitie van het WODC (Van den Berg, 1995) en aangevuld met inzichten uit het werk van Van den Anker (1999). Aan laatstgenoemde is met name de toevoeging van 'moreel verwijtbaar' handelen ontleend, omdat een zuiver strafrechtelijke benadering tekort schiet. Van den Anker noemt als voorbeeld verplichtingen in regelingen zoals gedragscodes, convenanten en protocollen, waarvan de wetgever heeft verzuimd het niet naleven strafbaar te stellen. De overheid en maatschappelijke organisaties vertrouwen er wel op dat deze afspraken, die veelal voortkomen uit zelfregulering, worden nageleefd. Vandaar dat gesproken wordt van 'moreel verwijtbaar' gedrag als dit niet gebeurt (Van den Anker, 1999, p. 27-28). Een nadere bespreking is te vinden in de CBA Milieu 2010 van drie korpsen in Noord-Holland (Lieuwen, 2010). Ook in het brondocument wordt de intentie uitgesproken de aandacht voor milieucriminaliteit te beperken tot 'georganiseerde' milieucriminaliteit.⁴

Traditioneel (zie bijvoorbeeld Van den Berg, 1995) wordt onderscheid gemaakt tussen 'groene' en 'grijze' milieucriminaliteit. Onder groene milieucriminaliteit wordt grofweg verstaan alle criminaliteit die te maken heeft met de natuur, de landbouw en de voedselketen. Dit is qua wetgeving vooral het domein van het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (ELI). De overige milieucriminaliteit wordt aangeduid als 'grijze milieucriminaliteit' en omvat alle grove overtredingen van wetgeving die vervaardigd wordt op het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Niet zelden worden bij milieucriminaliteit ook commune delicten gepleegd, zoals fraude en valsheid in geschrifte.

1.2 Deelthema's

Het domein milieucriminaliteit, zoals zojuist globaal afgebakend, omvat vele deelterreinen, variërend van het wegmengen van vervuilde grond tot de import van beschermde papegaaien; van de illegale export van afval naar derdewereldlanden tot onbeschermd slopen van gebouwen waarin zich asbest bevindt.

⁴ In de risicoanalyse van 2004 is het begrip 'zware milieucriminaliteit' nader afgebakend, waarbij behalve kenmerken die compatibel zijn met de zojuist geciteerde begripsomschrijving uit het 'brondocument' de volgende aspecten worden genoemd: 1. Er is een multidisciplinair rechercheonderzoek nodig, 2. Commune delicten (fraude, omkoping, oplichting) zijn onderdeel, 3. Interregionaal (of internationaal) van aard. Merk overigens op dat in de inventarisaties ook thema's worden opgenomen waarvoor soms expliciet door experts wordt gesteld dat het georganiseerde karakter niet is aangetroffen. Niettemin voerden de onderzoekers een inventarisatie uit waarin alle mogelijke vormen van milieucriminaliteit zijn meegenomen.

Op al deze terreinen is wet- en regelgeving van toepassing, alsmede afspraken in het kader van zelfregulering. Deze wet- en regelgeving is niet zelden ingewikkeld en voor meerdere uitleg vatbaar. Steeds is er een bepaalde combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van toepassing, en de daders vormen een bont scala aan bedrijven, groeperingen en individuen, variërend van notoire sjoemelaars tot managers in nette pakken die optreden als de graag geziene sponsor van evenementen in de plaats waar ze actief zijn. Informatie is veelal schaars en verspreid over diverse instanties, die niet altijd optimaal informatie uitwisselen. Een onderzoek op het gebied van milieucriminaliteit kan dus weinig anders zijn dan een aanzienlijk aantal deelstudies op de diverse vormen van milieucriminaliteit. Op basis van die deelstudies zou een onderbouwd advies voor de prioritering van de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit geformuleerd kunnen worden. Een dergelijke onderneming zou echter veel meer capaciteit vergen dan beschikbaar kan worden gesteld. Zowel bij de politie als bij de andere handhavende instanties, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (voorheen de VROM-inspectie) als de Voedsel- en Warenautoriteit en de daaraan gelieerde informatie- en opsporingsdiensten is slechts zeer bescheiden strategische onderzoekscapaciteit voor milieucriminaliteit voorhanden.

Hieruit volgt dat onderzoek over de hele breedte van milieucriminaliteit een onmogelijke zaak is, waardoor het eigenlijk ook niet mogelijk is om een CBA of NDB-deelproject, in de strikte zin van die begrippen, op te leveren. Om te komen tot een doordachte prioritering van thema's op het terrein van milieucriminaliteit wordt dan ook een andere weg bewandeld: er wordt in samenwerking met de betrokken instanties een rangordening opgesteld op basis van de gepercipieerde ernst van de verschillende thema's. Dit is geen nieuw idee, maar bouwt voort op eerdere initiatieven, met name de inventarisatie van het KLPD uit 2004. We gaan kort in op de voorgeschiedenis.

1.3 Rangordening deelthema's

Met het idee om een rangordening op te stellen voor milieuthema's is al eerder ervaring opgedaan. In deze paragraaf wordt een (niet uitputtende) weergave van de voorgeschiedenis gegeven en wordt gepoogd hieruit lessen te trekken voor de huidige inventarisatie.

In het eerste NDB, uit 2004, was geen deelproject over milieucriminaliteit opgenomen. Wel werd ongeveer in dezelfde periode door de Dienst IPOL⁵ op verzoek van het pas opgerichte Functioneel Parket een inventarisatie uitgevoerd. De door Daatselaar & Kemperman (2004) uitgevoerde *Risicoanalyse milieucriminaliteit* had ten doel om ‘...vanuit een breed palet van bedreigde belangen te komen tot een inventarisatie van de belangrijkste risico’s met betrekking tot milieucriminaliteit op dit moment en in de nabije toekomst’. Dit met het oog op de prioriteitstelling door het Functioneel Parket. De thema’s die hier uit voortkomen lenen zich volgens de auteurs voor tactische analyses die uiteindelijk tot opsporing moeten leiden. De inventarisatie leverde een lijst van 27 thema’s op (zie tabel 1)⁶.

Tabel 1

Resultaat van de DNRI-inventarisatie uit 2004 (Daatselaar & Kemperman)	
Domein	Verwijtbaar gedrag
1 Maritieme biodiversiteit, aquatisch ecologische balans (vissoorten)	Overschrijden quota, visstropelij
2 Inheemse terrestrische biodiversiteit (wildsoorten)	Stropelij
3 CITES	Illegale vangst en handel CITESdieren
4 Beperkt hernieuwbare hulpbronnen, biodiversiteit, ecologische balans, habitats (bedreigde plantensoorten).	Illegale kap, plukken(oogst) en handel
5 Natuurlijk landschap, (geomorfologisch), habitats, niet-hernieuwbare hulpbronnen (grond en hulpbronnen).	Illegale mijnbouwactiviteit en(ontgronding)
6 Afval	Illegale transporten, storten in plaats van verbranden (overwegend binnen gemeentegrenzen)
7 Ladder van Lansink ⁷ , nabijheidsbeginsel (sloopauto’s, banden, chemisch afval, bruin- en witgoed)	Internationale handel, dumpen in derdewerldlanden (ook in NL en EU)

⁵ Destijds nog Dienst Nationale Recherche Informatie – DNRI geheten.

⁶ Deze lijst is ook bij de voorbereiding van de inventarisatie van 2012 als vertrekpunt gebruikt.

⁷ De Ladder van Lansink is een standaard op het gebied van afvalbeheer. De standaard is genoemd naar de Nederlandse politicus Ad Lansink, die in 1979 in de Tweede Kamer een motie voor deze werkwijze indiende. De Ladder van Lansink is opgebouwd uit de volgende ‘treden’: preventie, hergebruik (recycling), verbranden en storten (Wikipedia).

Resultaat van de DNRI-inventarisatie uit 2004 (Daatselaar & Kemperman)

Domein	Verwijtbaar gedrag
8 Natuurlijke leefomgeving (bodem, grondwater, oppervlaktewater) (secundaire bouwstoffen, grote infrastructurele projecten)	Illegale handel en toepassing (wegmengen, omkatten) onder meer van vervuilde grond.
9 Behoud van aquatisch ecologische balans, biodiversiteit ((scheeps)bedrijfsafval)	Illegale lozing Noordzee en binnenwater
10 Luchtkwaliteit (scheepsbrandstoffen afgewerkte olie)	Illegaal mengen, verstoken, verkopen en opwerken
11 Kwaliteit van lucht, bodem en water (verontreinigende componenten)	Normoverschrijding uitstoot door inrichtingen [?]
12 Broeikaseffect (zie ook 13) (verhandelbare emissierechten van broeikasgassen)	Overschrijding emissierechten (mogelijk scenario)
13 Ozonlaag (verontreinigende componenten (CFC, H-CFC etc.))	Illegaal (internationaal) transport en handel in ozonaantastende stoffen
14 Aquatisch ecosysteem (oppervlaktewater)	Thermische verontreiniging
15 Aquatisch ecosysteem (oppervlaktewater)	Illegale lozingen
16 Geloofwaardigheid burger in keurmerken (groene producten)	Vervalsing keurmerken, certificaten, kwaliteitsverklaringen Bsb
17 Volksgezondheid (stoffen en producten)	Gebruik (verboden) gevaarlijke stoffen in producten
18 Externe veiligheid (vuurwerk)	Illegale handel en gebruik
19 Stralingsniveau, non-proliferatie (nucleair afval en radioactief schroot)	Illegale opslag en transport
20 Geloofwaardigheid publiek in veiligheid en/of kwaliteit voedsel (hormonen (en diergeneesmiddelen)) Dat is geen voedsel. Zie ook 21.	Illegale productie en toediening op levende landbouwhuisdieren

Resultaat van de DNRI-inventarisatie uit 2004 (Daatselaar & Kemperman)	
Domein	Verwijtbaar gedrag
21 Voedselveiligheid (diervoeders)	Verboden gebruik van dierlijke eiwitten(BSE), (afval)vetten en alternatieve restpartijen, grondstoffen met verontreinigingen
22 Biodiversiteit, kwaliteit van bodem, oppervlaktewater en sediment, volksgezondheid (bestrijdingsmiddelen)	Handel en gebruik niet toegelaten bestrijdingsmiddelen
23 Biodiversiteit, volksgezondheid (toekomst) (Genetisch Gemanipuleerde Organismen(GGO's))	Illegale ontwikkeling en introductie (mogelijk scenario)
24 Openbare orde en veiligheid (bestuurlijke integriteit)	Aantasting bestuurlijke integriteit
25 Openbare orde en veiligheid	(extreme organisaties)
26 Dierenwelzijn Overtreden dierenwelzijnbesluit	(dierenmishandeling, kwelling)
27 Voedselveiligheid (dierenziekten)	Illegaal vervoer in ziektegebieden

De eerste inventarisatie van de DNRI vond buiten NDB-verband plaats en werd opgezet door de toenmalige Unit Milieucriminaliteit. In 2007 is door de Dienst IPOL een model risicoinventarisatie voor de politieregio's ontwikkeld, die voortbouwt op het rapport van Daatselaar en Kemperman. Het 'IPOL-instrument' 2007 kent net als de methode van Daatselaar en Kemperman een procedure om via een tweetal expertbijeenkomsten te komen tot een rangordening van problemen die zich bij milieucriminaliteit voordoen. Dit geschiedde op basis van toegekende scores voor risico, waaronder wordt verstaan de ernst van een bepaalde vorm van criminaliteit, gecombineerd met de kans dat die vorm zich voordoet (Van der Leest & Van Mantgem, 2007). Hiermee kunnen politieregio's uitvoering geven aan de eis uit het Politiemilieuplan 2011. De politieregio's zouden namelijk in het kader van dat plan elke twee jaar met een strategisch analyseproduct komen, de ene keer een risicoinventarisatie en de andere keer een strategische analyse. Beide producten verschijnen dus om de vier jaar. Voor de risicoinventarisatie is expliciet gevraagd deze in 2008 te laten plaatsvinden in alle regio's op basis van het model IPOL. In 2010 zouden dan de eerste strategische analyses moeten verschijnen, welke tevens als input zouden moeten dienen voor het NDB. Geconstateerd moet worden dat er van deze plannen niet

erg veel terecht gekomen is. Van de vijftig producten die volgens het beleidsplan voor 2011 hadden moeten verschijnen, hebben er maar enkele daadwerkelijk het licht gezien⁸.

Voor de Criminaliteitsbeeldanalyse Milieu van de gezamenlijke Noord-Hollandse politieregio's is een variant van de methode IPOL 2007 gebruikt. In de scoring van de ernst van milieuproblemen bleken veel aanwezigen gebruik te maken van de toegevoegde mogelijkheid om aan te geven dat ze geen antwoord wisten op de vragen omtrent bepaalde aspecten van milieucriminaliteit. Een mogelijkheid die in het oorspronkelijke model niet was opgenomen en waarmee aan het licht werd gebracht dat een deel van de aanwezigen op de expertmeeting zich niet op alle onderwerpen competent acht. Dit heeft mede geleid tot een wat andere aanpak bij het uitnodigen van deelnemers voor de voor deze inventarisatie opgezette expertmeeting.

Naast de inventarisaties vanuit de politie zijn er vanuit het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) diverse expertmeetings georganiseerd waarin prioriteiten werden voorgesteld voor de aanpak van milieucriminaliteit. Recentelijk is nog een groene prioriteitenlijst opgeleverd (LOM, 2011).

Voor het huidige project is geprobeerd lessen te trekken uit de eerdere ervaringen met inventarisaties en rangordeningen. Het gebrek aan systematische evaluaties is daarbij wel als een gemis ervaren. Hier zal bij de bespreking van de opzet verder op in gegaan worden.

1.4 De 'Strategische blik'

Het Functioneel Parket, de opdrachtgever van deze inventarisatie, is tevens opdrachtgever van een Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA), die in 2012 zal worden uitgevoerd. Ter voorbereiding van de CBA is door het FP het document

⁸ Met het 'IPOL-instrument' is dus nog maar zeer beperkte ervaring opgedaan en het is in feite een nog niet uitontwikkeld concept. Later is het aan de Politieacademie verbonden Milieu Expertise Centrum (MEC) met een eigen versie van het model gaan werken bij de politieregio's. Alleen in de politieregio Zuid-Holland-Zuid is een expertmeeting gehouden onder begeleiding van het MEC waarbij gewerkt is met het model en op grond waarvan een verslag is gemaakt. In afwijking van het model, maar wel in lijn met Daatselaar en Kemperman, werden afzonderlijke bijeenkomsten voor 'grijs' en 'groen' gehouden, waarvoor dus ook een afzonderlijke top 5 van milieucriminaliteit is opgesteld. Voor zover bekend is er geen evaluatie geweest van de implementering van deze uitkomsten.

Strategische blik op milieucriminaliteit aangeleverd, dat mede tot doel heeft de vraagstellingen te ontwikkelen.

In de *Strategische blik* doet het FP méér dan alleen vragen formuleren en heeft het al beoogd in grote lijnen een *denkraam* voor beleidsbepalende organen aan te geven om te komen tot prioritering voor de komende jaren. Er wordt een beschouwing gegeven van risicofactoren voor milieucriminaliteit, die vooral gerelateerd worden aan aspecten van het toezicht. Daarnaast worden enkele gevolgen van milieucriminaliteit benoemd en aangeduid als weegfactoren bij de prioritering (FP, 2011).

Risicofactoren

Risicofactoren worden gerelateerd aan maatschappelijk-bestuurlijke ontwikkelingen. Falend toezicht wordt gezien als het creëren van gelegenheden voor criminaliteit (gelegenheidstheorie). Vier aspecten worden beknopt besproken:

- *Toezicht wordt in toenemende mate overgelaten aan de markt.* Voorwaarden voor effectief milieutoezicht zijn dat de toezichthouders overtredingen kunnen (1) en willen (2) constateren en dat er een afschrikwekkende werking uitgaat van de controles (3). Op al deze drie fronten worden problemen geconstateerd.
- *THandhaving sluit niet aan bij het grensoverschrijdend karakter van milieucriminaliteit.* De handhaving is sterk regionaal of nationaal georganiseerd en sluit niet aan bij de schaal van de ketens in de milieucriminaliteit. In de landen waar de ketens mee verbonden zijn, is vaak zeer gebrekkig toezicht.
- *TOnafhankelijkheid van toezicht is niet gegarandeerd.* De posities van vergunningverlener, toezichthouder en economisch belanghebbende worden niet goed gescheiden.
- *TOrganisatorische problemen.* Het toezicht is sterk gefragmenteerd en sturing, samenwerking en informatiedeling zijn gebrekkig. Er zijn in Nederland vierhonderd handhavende diensten betrokken bij het milieutoezicht. Een visie op sturing die leidt tot adequate handhaving ontbreekt. Ook is er een tekort aan deskundigheid bij de diverse instanties.

De beschreven risicofactoren ten aanzien van het toezicht kunnen gebruikt worden bij de selectie van strafzaken. Zaken waar de genoemde risicofactoren een rol spelen, zouden een hogere prioriteit moeten krijgen.

Gevolgen van milieucriminaliteit als weegfactor

Na de analyse van het falen van het toezicht wordt ingegaan op de gevolgen van milieucriminaliteit. Er worden door het FP zestien gevolgen opgesomd, die hier kort worden geduid:

- Gevolgen voor milieubelangen, zoals de leefomgeving, biodiversiteit en welzijn en gezondheid van dieren.
- Gevolgen voor burgerbelangen, met name gezondheid en fysieke veiligheid.
- Gevolgen voor maatschappelijke belangen, zoals aantasting van het vertrouwen in het economisch systeem, financiële schade voor overheid, financiële schade voor bedrijven en burger en aantasting van de rechtsorde en de geloofwaardigheid van de overheid.

Het FP concludeert dat naarmate de genoemde gevolgen zich in sterkere mate voordoen, een probleem een hogere prioriteit moet krijgen.

Tot slot worden aan het eind van het stuk nog drie aandachtsgebieden benoemd die van belang zijn voor risicoanalyses:

1. dienstverleners (analogie met financiële criminaliteit);
2. grensoverschrijdende handels- en afvalketens;
3. gebrekkige veiligheidscultuur.

De door het FP benoemde risicofactoren, nadelige gevolgen en aandachtsgebieden zijn meegenomen bij de vraagstelling die tijdens de expertmeeting is voorgelegd.

1.5 Ketenbenadering

Deze inventarisatie heeft als doel de prioriteitstelling door de handhavende partijen op het terrein van het milieu te ondersteunen. Aangegeven dient te worden welke problemen met voorrang aangepakt moeten worden en welke minder aandacht behoeven. Idealiter worden prioriteiten gesteld op grond van diepgaand inzicht in de aard en omvang van de verschillende mogelijke deelreinen waaruit gekozen moet worden. Daartoe is allereerst nodig om grip te krijgen op de verschillende vormen waarin milieucriminaliteit zich kan voordoen.

Van den Berg (1995) probeerde het brede veld van de milieucriminaliteit hanteerbaar te maken door verschillende 'deelmarkten' te onderscheiden waarbinnen het zich kan voordoen. Deze benadering is min of meer ontstaan vanuit het tekort aan voor analyse geschikte gegevens bij de politie en andere instanties. Om toch enige grip te krijgen, werd het concept van de 'nog niet

dader' geïntroduceerd. De vraag werd gesteld welke risico's op grensoverschrijdend gedrag zich voordoen voor bepaalde spelers op de verschillende milieudeelterrinen. Aansluitend bij deze benadering stellen we in deze inventarisatie de vraag welke *gelegenheden* zich voordoen binnen de *ketens* waarin aantasting van het milieu aan de orde kan zijn. Deze 'ketenbenadering' wordt toegepast op de verschillende thema's die in recentere inventarisaties naar voren gekomen zijn.

In het Plan van Aanpak (KLPD – Dienst IPOL, 2011) komen de volgende vraagstellingen aan de orde, die beantwoord worden in studies per deelterrein.

1. Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving.
 - Hoe ziet de betreffende keten er uit in termen van de bestaande processen, welke omvang hebben de stromen en welke partijen zijn betrokken?
 - Betreft het een grensoverschrijdende keten?
 - Welke regelgeving is relevant? Welke vergunningen?
 - Hoe werkt toezicht en handhaving; welke instanties zijn betrokken? Welke knelpunten doen zich voor? Bestaat er vermenging van belangen? Hoe staat het met de onafhankelijkheid? Hoe verloopt de samenwerking tussen instanties?
 - Welke ontwikkelingen zijn hierin recentelijk te noemen?
2. Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit.
 - Welke gelegenheden voor criminaliteit doen zich op de keten voor, voor welke specifieke actoren?
 - Welke gelegenheden hebben geleid tot concrete vormen van criminaliteit? Wat valt er te zeggen over de omvang daarvan?
 - Wat is er bekend over de organisatie van de criminaliteit (organisatiecriminaliteit, criminele samenwerkingsverbanden, - al dan niet fluïde – netwerken, et cetera)?
 - Welke rol speelt de veiligheidscultuur bij de gelegenhedsstructuur?
3. Gevolgen
 - Welke gevolgen heeft deze vorm van milieucriminaliteit voor het milieu (in Nederland en daarbuiten), voor de volksgezondheid, voor de economie en voor de overheid?
4. Verwachtingen voor de toekomst
 - Welke ontwikkelingen in criminaliteitsrelevante factoren zijn er aan te wijzen?
 - Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van deze vorm van milieucriminaliteit voor de komende jaren?

5. Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen.
- Welke opmerkingen kunnen worden gemaakt in het licht van het barrière-model?
 - In welke vorm wordt geprobeerd barrières op te werpen?
 - Welke gelegenheidsstructuren zijn (nog) niet in beeld bij het tegengaan van milieucriminaliteit?

Deze vraagstellingen, waarvan de werkelijke beantwoording diepgaand onderzoek vergt, zijn opgesteld met het oog op de verdiepingsstudies. In deze inventarisatie zijn ze gebruikt als leidraad voor de bijdragen van experts. Hierbij moet wel aangetekend worden dat de auteurs van de bijdragen niet in alle gevallen in staat waren om aan alle aspecten expliciet aandacht te besteden.

In het volgende hoofdstuk wordt de opzet van de inventarisatie verder toegelicht.

2

Opzet van de inventarisatie

In dit hoofdstuk wordt de opzet van deze inventarisatie toegelicht. Hiervoor wordt teruggegrepen op een in 2004 door de Dienst IPOL gehouden inventarisatie, waarvan de methodiek die in 2007 is ontwikkeld voor een belangrijk deel is afgeleid. Aan de hand van de in het vorige hoofdstuk gestelde vragen hebben experts documenten opgesteld per thema. Deze zijn als uitgangspunt gebruikt bij het bepalen van het risico dat met elk thema verbonden is. Risico wordt gezien als de combinatie van de ernst van een gebeurtenis met de kans dat deze zich voordoet.

2.1 Risico: ernst en kans

Bij de risicoanalyse van Daatselaar en Kemperman (2004) was voorzien in twee expertmeetings, waarbij in de eerste de vormen van milieucriminaliteit werden geïnventariseerd en in de tweede de daadwerkelijke 'analyse' werd gedaan, in feite een rangordening op basis van door experts gepercipieerd risico. De methode daarvoor, aangeduid als 'kans x negatief effect' benadering is voornamelijk ontleend aan het rapport *Handhaven op niveau* (Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2003). Voor de tweede expertgroep werden mensen gevraagd die betrokken zijn bij de opsporing van milieucriminaliteit. Deze personen werd gevraagd de thema's te scoren op kans en negatief effect. Dit gebeurde middels een enquête met een vragenlijst in Excel. Hiervoor was gekozen omdat geen kans werd gezien een 'Group Decision Room' op korte termijn bij elkaar te krijgen⁹. Kans en ernst werden zo geoperationaliseerd dat ze gekwantificeerd konden worden. Door beide factoren te kwantificeren en deze waarden in twee groepen in te delen, worden vier kwadranten verkregen, die de niveaus van prioriteit weergeven.

⁹ Het wordt in het rapport niet duidelijk gemaakt waar dit idee vandaan kwam, maar het werd kennelijk nodig gevonden te verantwoorden dat er geen GDR had plaatsgevonden (Daatselaar & Kemperman, 2004, bijlage 6).

Door kans en ernst te kruisen ontstaat de volgende prioritering:

Ernst en kans: vier kwadranten		
	Kans hoog	Kans laag
Ernst hoog	Prioriteit 1: heel hoog	Prioriteit 2: hoog
Ernst laag	Prioriteit 3: gemiddeld	Prioriteit 4: laag

Het verschil tussen prioriteit 2 en 3, dat er zuiver 'rekenkundig' gezien niet zou hoeven zijn, wordt verantwoord door de grote belangen die op het spel kunnen staan bij verschijnselen met een groot negatief effect, al is de kans klein dat deze verschijnselen zich daadwerkelijk zullen voordoen.

Grijze en groene milieucriminaliteit konden niet onder één noemer worden gebracht, omdat de eraan verbonden risico's uiteenlopen. 'De nadelige effecten voor volksgezondheid hebben weinig betekenis voor 'groene' milieucriminaliteit, aldus de auteurs. Daarom is er een aparte top 10 gemaakt voor grijze en groene milieucriminaliteit. Het is niet bekend of er een evaluatie is uitgevoerd naar de impact van het rapport van Daatselaar en Kemperman.

Voor de hier gerapporteerde inventarisatie is voortgebouwd op de door Daatselaar en Kemperman ontwikkelde methodiek, zij het dat de vierdeling met kwadranten niet wordt gebruikt voor de interpretatie van de uitkomsten. De interpretatie zoals voorgesteld door Daatselaar en Kemperman gaat al te zeer in de richting van het stellen van prioriteiten, wat zoals eerder gesteld, geen taak is voor een inventarisatie, maar voor het bevoegd gezag in samenspraak met de handhavinginstanties. Keuzes als die tussen de kwadranten 2 en 3 van Daatselaar en Kemperman vallen buiten het domein van analyse en onderzoek. De aanpak van Daatselaar en Kemperman leidde destijds tot een 'groene' top tien, die in een eerdere fase van de analyse, waarin alle thema's waren meegenomen, al een lage prioriteit had gekregen. In de huidige inventarisatie wordt eveneens een afzonderlijke groene rangordening gerapporteerd, zonder dat hieraan een kwalificatie van prioriteit wordt gekoppeld.

2.2 Mate van risico

Voor de risicoinventarisatie en rangordening wordt risico geoperationaliseerd als ernst en kans. Naarmate de gevolgen van het zich voordoen van een bepaalde vorm van milieucriminaliteit ernstiger zijn, en de kans dat die vorm zich voordoet groter is, is het risico groter. Dit kan 'rekenkundig' worden voorgesteld als

risico = ernst x kans.

Om de mate van risico te bepalen moet dus eerst een score voor ernst en een score voor kans worden bepaald.

Er bestaat geen objectieve graadmeter voor ernst en kans, dit is een kwestie van inschatting door deskundigen, adviseurs en degenen die de beslissingen nemen over de inzet voor de preventie en bestrijding van milieucriminaliteit. In de perceptie van ernst en kans kunnen verschillende aspecten een rol spelen. Om te komen tot een goede inschatting is het zinvol om deze aspecten zoveel mogelijk te benoemen, zodat iedereen het over dezelfde aspecten heeft.

Wat betreft ernst gaat het dan vooral om voor wie of voor wat milieucriminaliteit nadelig is en waaruit dat nadeel bestaat. Voor kans gaat het vooral om het aanwijzen van de belangrijkste factoren waarvan verwacht kan worden dat die van invloed zijn op het zich voordoen van milieucriminaliteit. Hieronder worden vier aspecten van ernst en vijf aspecten van kans uitgewerkt.

2.2.1 Ernst

Milieucriminaliteit kan verschillende nadelige gevolgen hebben. In de *Strategische blik op milieucriminaliteit* (FP, 2011) wordt onderscheid gemaakt tussen gevolgen voor het milieu, voor de mens en voor de maatschappij. We zullen dit onderscheid volgen, maar bij de gevolgen voor de maatschappij nog onderscheid maken tussen 'economie' en 'rechtsstaat'. Dit onderscheid is ontleend aan eerdere inventarisaties, zoals die van het KLPD uit 2004 (Daatselaar en Kemperman, 2004).

Gevolgen voor het milieu. Het begrip 'milieu' heeft een sociale en een ecologische betekenis. In de hier relevante ecologische betekenis van leefomgeving of leefmilieu, is het milieu het gedeelte van onze fysieke omgeving (levende en niet levende natuur) waarin het menselijk leven en het menselijk bestaan mogelijk is en plaatsvindt (Wikipedia).

Onder het 'milieu' verstaan we de leefomgeving en de natuur in brede zin. Ook het welzijn en de gezondheid van dieren maakt er deel van uit.

Milieucriminaliteit leidt vaak tot verontreiniging en verstoring van de leefomgeving. Dit is bijvoorbeeld het geval als er schadelijke stoffen in grond, water of lucht terecht komen doordat wetten en regels niet worden nageleefd. Een andere vorm van aantasting van de leefomgeving ontstaat als de biodiversiteit wordt aangetast door het illegaal kappen van bomen, of door overbevising. Als regels voor het houden, vervoeren en slachten van dieren worden geschonden, wordt het welzijn van deze dieren aangetast.

Er zijn overigens ook criminele activiteiten denkbaar die binnen het domein milieucriminaliteit vallen omdat regels die daarvoor gelden worden geschonden,

maar die op zich niet leiden tot schade voor het milieu. Dit geldt bijvoorbeeld voor fraude en witwassen in relatie tot de handel in emissierechten.

Gevolgen voor de mens. Milieucriminaliteit kan gevolgen hebben voor mensen doordat hun gezondheid wordt aangetast of doordat ze aan gevaren worden blootgesteld. Het niet naleven van milieuregels heeft vaak gevolgen voor de gezondheid van mensen, doordat ze gevaarlijke stoffen inademen of er mee in aanraking komen. Gevaarzetting ontstaat bijvoorbeeld bij de handel in illegaal vuurwerk, dat vaak niet veilig wordt opgeslagen en gebruikt. Ook bij legale handel in zwaar vuurwerk worden soms de regels overtreden, waardoor gevaar ontstaat voor rampen.

Bij gevolgen voor burgers wordt in de *Strategische blik op milieucriminaliteit* (FP, 2011) nadrukkelijk ook gedacht aan mensen in het buitenland, bijvoorbeeld als die te maken krijgen met illegaal gedumpt gevaarlijk afval dat vanuit ons land is aangevoerd.

Gevolgen voor de economie. In de *Strategische blik op milieucriminaliteit* (FP, 2011) wordt uiteengezet dat het economisch systeem berust op de pijlers vertrouwen en eerlijke concurrentie. Bij allerlei economische processen spelen metingen en documenten die daarover verslag doen een belangrijke rol. Als deze worden vervalst, wordt het economisch systeem ondermijnd. Certificering speelt de laatste jaren een belangrijke rol in de zelfregulering in economische sectoren. Als gecertificeerde bedrijven zich niet houden aan de normen die daarmee gepaard gaan, wordt het economische systeem ondermijnd. Een ander gevolg van milieucriminaliteit is dat eerlijke concurrentie (*level playing field*) wordt aangetast. Bedrijven die zich wel aan de regels houden, worden uit de markt gedrukt.

Behalve aantasting van het economisch systeem levert milieucriminaliteit ook nog directe financiële schade op voor de overheid en voor bedrijven. Door fraudeurs veroorzaakte vervuiling moet immers op een zeker moment worden opgeruimd.

Gevolgen voor de rechtsstaat. Het rechtsgevoel van de burger wordt aangetast als het idee ingang vindt dat malafide bedrijven ongestraft de milieuwetgeving aan hun laars kunnen lappen. Ook kan het zich voordoen van milieucriminaliteit leiden tot besmetting van bedrijven, die zich geconfronteerd zien met concurrenten die zich kennelijk niet aan de regels hoeven te houden. De neiging wordt groot om zelf ook de regels te gaan overtreden, als dit al niet noodzakelijk is om economisch overeind te blijven. Het stelselmatig overtreden van wet- en regelgeving kan leiden tot aantasting van de integriteit van de organen van de rechtsstaat en van diverse beroepsgroepen. Ook kan er afbreukrisico voor het

beleid van de overheid ontstaan: doelen worden niet behaald als wet- en regelgeving te vaak niet worden nageleefd.

2.2.2 Kans

Als de gevolgen van een bepaalde vorm van milieucriminaliteit ernstig zijn, is er sprake van een groot risico voor milieu, mens en maatschappij als er ook een aanzienlijke kans is dat dit verschijnsel zich voordoet. De kans daarop neemt toe als er veel economisch gewin te behalen is, de pakkans klein is, de sanctie licht en als de wetgeving onduidelijk en voor meerdere uitleg vatbaar is. Verder kan de cultuur in de branche of het bedrijf van invloed zijn op de kans dat die vorm van milieucriminaliteit zich voordoet¹⁰.

Economisch gewin: hoe hoog wordt de kans ingeschat dat wet- en regelgeving worden overtreden door kosten - batenoverwegingen? Hierbij moet met name gedacht worden aan hoge winstmarges door illegaal handelen.

Pakkans: hoe hoog wordt de kans ingeschat dat wet- en regelgeving worden overtreden doordat er geen of weinig effectieve opsporing plaatsvindt? Hierbij valt te denken aan de rol van de complexe materie, de knowhow bij de opsporing en aan verschijnselen waarop de opsporing weinig tot geen greep kan krijgen (bijvoorbeeld door een internationale context).

Sancties: hoe hoog wordt de kans ingeschat dat wet- en regelgeving worden overtreden doordat er geen of een relatief lage straf staat op het betreffende delict?

Wetgeving: hoe hoog wordt de kans ingeschat dat wet- en regelgeving opzettelijk worden overtreden doordat de (internationale) wetgeving (inclusief vergunningbepalingen) gebrekkig of onduidelijk is?

Cultuur: hoe hoog wordt de kans ingeschat dat wet- en regelgeving worden overtreden door specifieke bedrijfs- en branchekenmerken? Ten aanzien van bedrijfskenmerken kan worden gedacht aan werkgebied, omvang en structuur (dochterondernemingen), leidinggevenden, milieuvergunningen, financiën, concurrentiepositie, verwevenheid met bestuurlijke organen (bijvoorbeeld met gemeenten en provincies). Bij branchekenmerken kan gedacht worden aan

¹⁰ De korte uiteenzetting die volgt is ontleend aan het document *Risicoanalyse instrument milieucriminaliteit*, van de Dienst IPOL (2007).

omvang (hoeveelheid actoren), financieel-economische situatie, openheid, dynamiek van de branche en de mate van concurrentie. Ook de veiligheids-cultuur kan van invloed zijn op de kans dat zich milieucriminaliteit voordoet. De mate waarin regelovertreding acceptabel wordt geacht en deelname van ondernemers met strafrechtelijke antecedenten is hierbij van belang.

2.2.3 Risicoscores

Om te kunnen rekenen met ernst en kans zullen deze moeten worden weergegeven als een cijfer. De inschatting van de vier aspecten van ernst en de vijf aspecten van kans wordt gescoord op een vijfpuntsschaal van laag (1) naar hoog (5). Van ernst en kans wordt het gemiddelde genomen en het product van de twee gemiddelden is de score voor het risico. Deze wordt van hoog naar laag geordend voor elk van de 23 thema's van milieucriminaliteit. Dit wordt uitvoeriger uiteengezet in de rapportage van de resultaten van de expertmeeting, zie hoofdstuk 3.

2.3 Opzet van de expertmeeting

Een terugblik op de ervaringen tot nu toe met rangordening van milieuthema's levert enkele inzichten op die geleid hebben tot de huidige opzet. Sommige van de eerdere inventarisaties leverden inhoudelijk nogal summiere rapporten op. De beargumenteerde inbreng van experts, zoals in eerdere versies door presentaties op de eerste expertmeeting, is nu gerealiseerd door voor elk milieuthema een document voor te leggen, waarin aandacht wordt besteed aan de keten waarbinnen criminaliteit plaatsvindt, wet- en regelgeving en de handhaving daarvan, de daders en hun netwerken, gevolgen van overtredingen en verwachtingen voor de nabije toekomst. Hierdoor wordt bereikt dat de samen-gebrachte kennis van de experts ook vastgelegd wordt, wat in eerder inventari-saties niet altijd gebeurde¹¹. De aan de expertmeeting voorgelegde bundel bestaat dan ook hoofdzakelijk uit de bijdragen van experts over 'hun' thema.

De gevoeligheid van eerdere bijeenkomsten voor selectieve opkomst en onvermogen van deelnemers om over de hele range van thema's te praten leidt tot een specifieke invulling van de groep waarmee de Group Decision Room wordt gehouden. In overleg met de opdrachtgever werden deze keer niet de

¹¹ Uitzonderingen zijn de CBA's van Noord-Holland en Limburg, waarvoor tamelijk uitgebreid onderzoek is verricht op verschillende deelterreinen.

specialisten uit de inspecties en de opsporingspraktijk gevraagd, maar een groep breder georiënteerde personen met inhoudelijke verantwoordelijkheid, brede kennis en een zeker abstractieniveau. Deze werden gevonden in leden van de managementteams (MT) van de betrokken organisaties en inspecties.

2.4 Lijst van thema's

Voor deze inventarisatie is de lijst uit Daatselaar en Kemperman (2004), die weergegeven is in tabel 1 (hoofdstuk 1), als vertrekpunt gebruikt. Er zijn al tijdens de voorbereiding thema's afgevallen en ook zijn er enkele toegevoegd. Een verantwoording van de selectie van thema's is te vinden in bijlage 1. Over alle thema's is een expert van de inspecties, de BOD-s of de politie gevraagd een bijdrage te schrijven aan de hand van de in hoofdstuk 1 gepresenteerde vraagstellingen. Deze bijdragen zijn als een bundel voorgelegd aan een expertmeeting met deskundigen. Deze procedure komt dus in de plaats van de eerste expertmeeting in de methodiek van Daatselaar en Kemperman.

De volgende thema's zijn aan de orde gekomen:

1. Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel
2. Stroperij binnenland van wild, vogels en vis
3. Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten
4. Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwellling
5. Handel in en gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen
6. Illegale productie en toediening hormonen (en diergeneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren
7. Gebruik van verboden stoffen in diervoeders
8. Gebruik van illegale stoffen bij bio- en covergisting
9. Criminaliteit bij internationale afvalstromen
10. Illegaal transport en storten van asbest
11. Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgroningen
12. Illegale lozingen van (scheeps)bedrijfsafval
13. Criminaliteit bij de productie van scheepsbrandstoffen
14. Overschrijding luchtemissienormen
15. Criminaliteit bij de handel in emissierechten
16. Illegaal (internationaal) transport en handel in ozonaantastende stoffen
17. Overtredingen bij thermische verontreiniging van oppervlaktewater
18. Illegale lozingen oppervlaktewater
19. Import, handel en misbruik van/in illegaal vuurwerk
20. Fraude met subsidies voor energiebesparing
21. Legionellabemonstering door onbevoegde bedrijven

22. Overtredingen gerelateerd aan externe veiligheid bij chemische bedrijven
23. Gevaarlijke stoffen in producten.

Alle bijdragen zijn te vinden in de bundel die voorgelegd is aan de expertmeeting. Zie deel II van deze publicatie.

3

Resultaten

Op 2 februari 2012 heeft een expertmeeting plaatsgevonden om een beargumenteerde rangordening van thema's op het terrein van milieucriminaliteit te verkrijgen. Hiervan wordt in dit hoofdstuk verslag gedaan.

3.1 Inleiding

Zoals in de inleiding is aangegeven, werd het niet mogelijk geacht om alle thema's op een verantwoorde wijze te onderzoeken. Zelfs als dit wel mogelijk zou zijn geweest, dan leidt dit nog niet automatisch tot voorstellen voor de prioritering in de komende periode. Daarom is besloten om een bijeenkomst te organiseren met vertegenwoordigers van bij de handhaving betrokken partijen om door argumentatie en consensus een prioritering van de thema's voor te stellen. Omdat het weinig efficiënt is om de discussie voort te laten duren totdat iedereen het eens is, heeft de bijeenkomst de vorm gekregen van een Group Decision Room, ook wel aangeduid als 'vergadersnelser'. In een dergelijke bijeenkomst kunnen de deelnemers op computers hun argumentatie invoeren en er is voorzien in mogelijkheden om te stemmen en aan thema's bepaalde scores toe te kennen.

De bijeenkomst vond plaats op 2 februari 2012 in Het Buitenhuis, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken, waar op basis van een bundel met bijdragen van experts uit de inspectie- en opsporingspraktijk, een beargumenteerde rangordening is gemaakt van thema's op het terrein van milieucriminaliteit. Zoals eerder uiteengezet, zijn hiervoor personen uit de betrokken organisaties en inspecties uitgenodigd die op MT-niveau inhoudelijke verantwoordelijkheid dragen voor de aanpak van milieucriminaliteit. Hierdoor wordt beoogd dat er bij de deelnemers een brede kennis en ervaring is in vergelijking met de meer specialistische experts uit de inspectie- en opsporingspraktijk, waardoor de uitkomsten aan gewicht winnen als advies bij het uiteindelijk bepalen van de prioriteiten. De experts uit de praktijk hebben hun bijdrage geleverd in de vorm van de documenten in de aan de expertmeeting voorgelegde bundel. De twaalf deelnemers aan de expertmeeting zijn te vinden in bijlage 2.

Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet is, wordt het risico dat aan een bepaald milieuthema verbonden is bepaald door de combinatie van de ernst van de gevolgen en de kans dat deze vorm van criminaliteit zich voordoet. Voor het

scoren van 'ernst' en 'kans' is eerder een systematiek ontwikkeld waarvan hier een iets aangepaste versie is gebruikt. Hier wordt nog nader op in gegaan.

De bijdragen van de experts van de inspecties werden in de vorm van een bundel aan de deelnemers voorgelegd, om te komen tot een zeker 'level playing field'¹². Verder bevatte de bundel alleen een toelichting op de procedure en de agenda van de bijeenkomst. De agenda bevatte de volgende onderdelen:

- inleiding door de projectleider en door de begeleidende organisatie;¹³
- voorstelronde, met individueel aangeven en beargumenteren van vijf thema's die in elk geval besproken zouden moeten worden, met de mogelijkheid om thema's toe te voegen die niet in de bundel opgenomen zijn;
- scoren van ernst (vier items) en kans (vijf items) en bespreken van het resultaat;
- evaluatie en nabespreking.

3.2 Open discussie

Aan het begin van de bijeenkomst zijn twee onderdelen uitgevoerd die er op gericht waren om een discussie op gang te brengen. Allereerst werd de open vraag gesteld wat de deelnemers graag aan de orde zouden willen stellen. Dit werd gecombineerd met een voorstelronde waarin de deelnemers in het kort hun achtergrond aan de orde stelden. De opmerkingen zijn ingevoerd in het systeem en andere deelnemers hadden de mogelijkheid te reageren.

Verschillende deelnemers stelden bij deze ronde aan de orde dat er verbeteringen zouden moeten komen in de onderlinge samenwerking tussen de bij de handhaving van milieuwetgeving betrokken instanties. Dit is uiteraard een belangrijk thema, maar - zoals met enige spijt werd geconstateerd - niet het thema van de bijeenkomst.

Door enkele deelnemers werd er voor gepleit de thema's wat meer te clusteren, ook door dwarsverbanden tussen verschillende thema's uit te werken en er consequenties aan te verbinden in de aanpak. Een voorbeeld dat werd genoemd

¹² Deze bundel vormt deel II van dit rapport en kan gedownload worden op www.politie.nl/klpd/download.

¹³ Deze bijeenkomst werd geleid door Herman Meines en technisch ondersteund door Iris Wijnveldt van Het Buitenhuis, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties .

is de handel (via internet) in en transport van stoffen die onder geheel verschillende thema's vallen. Zo werden chemicaliën, biociden en diergeneesmiddelen genoemd als combinatie. Een ander thema dat langs deze lijn werd ingebracht is 'omkatten'. Vanuit de NDB-traditie kan dit geduid worden in termen van 'criminele werkwijzen' en het zou de moeite waard zijn dit verder uit te werken. Als thema voor de bespreking op de GDR kon dit echter niet aangepakt worden. Hierop komen we nog terug in het slothoofdstuk.

Uiteindelijk is naar aanleiding van de open discussie aan het begin van de sessie nog één thema toegevoegd. Dit betreft een thema dat niet in de bundel was opgenomen omdat de betreffende afdeling van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het te druk had met andere zaken om een bijdrage aan te kunnen leveren: het gebruik van verboden stoffen in producten.

3.3 Rangordening thema's op basis van risico

Voor het bepalen van de rangordening van de thema's op het gebied van milieu-criminaliteit zijn scores voor ernst en kans gebruikt. De begrippen ernst en kans zijn inhoudelijk uiteengezet in de inleiding van dit rapport.

De ernst van een vorm van milieucriminaliteit wordt 'gemeten' met behulp van een score op elk van de vier aspecten ervan. Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet, wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen gevolgen voor het milieu (leefomgeving, biodiversiteit), voor mensen (volksgezondheid, gevaarstelling), voor de economie (mededinging, concurrentie) en voor de overheid (integriteit rechtsstaat, beleidsdoelstellingen).

Bij de kans dat een vorm van milieucriminaliteit zich voordoet wordt onderscheid gemaakt tussen vijf factoren die deze kans kunnen beïnvloeden, namelijk de hoogte van de sanctie, het financieel gewin, de pakkans, de mate waarin de wet- en regelgeving tegenstrijdig of onduidelijk is en aspecten van het bedrijf en de branche zelf, zoals bijvoorbeeld de acceptatie van regelovertreding en de mate waarin personen met antecedenten actief zijn (Zie ook hoofdstuk 2)

Er zijn in totaal dus vier scores voor ernst en vijf voor kans, waarbij de deelnemers konden kiezen tussen de waarden 1 tot en met 5, al naar gelang zij de ernst of de kans hoger inschatten. Vermenigvuldigen van de gemiddelden voor ernst (vier items) en kans (vijf items) levert de risicoscore op voor de betreffende vorm van milieucriminaliteit. Nadat alle items gescoord zijn, is de deelnemers gevraagd om aan elk van de aspecten van ernst en kans nog een gewicht toe te kennen. Dit leidde ertoe dat de gevolgen voor de gezondheid en voor het milieu zwaarder meetellen dan die voor de economie en het overheidsbeleid. Bij 'kans'

werden de zwaarste gewichten toegekend aan de pakkans en het financieel gewin. Hieronder worden de gewogen scores gebruikt. De procedure staat uitvoerig beschreven in bijlage 3.

3.4 De rangordening

Door de risicoscores van hoog naar laag in volgorde te zetten wordt een rangordening bereikt. De vraag is wat de betrouwbaarheid is van een dergelijke rangordening. Aan de verschillen in scores tussen opeenvolgende thema's kan niet al te veel waarde worden toegekend. Het betreft immers een weliswaar zorgvuldig geselecteerde, maar kleine groep mensen, zodat een kleine wijziging in samenstelling gevolgen zal hebben voor de uitkomsten. Niettemin kan aangenomen worden dat thema's niet een groot aantal plaatsen verschuiven, waardoor een indeling in categorieën van vier à zes thema's een redelijk constant beeld zou moeten opleveren, al valt er dan altijd te twisten over thema's die zich op de grenzen van dergelijke categorieën bevinden. Wel is het interessant om te kijken naar de wat grotere verschillen tussen opeenvolgende thema's in de rangordening.

Tabel 2

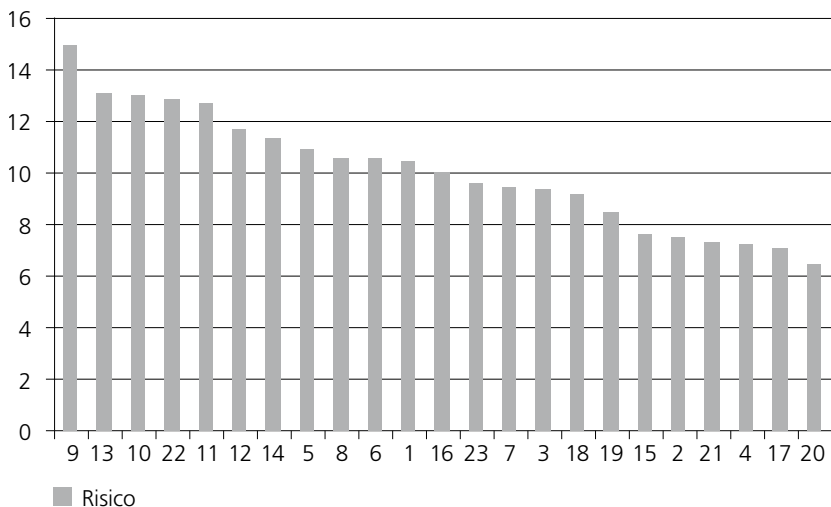
Rangordening milieuthema's op basis van gepercipieerd risico					
Rang	Nr*	Thema	Ernst	Kans	Risico
1	9	Criminaliteit bij internationale afvalstromen	3,85	3,85	14,82
2	13	Criminaliteit bij de productie van (scheeps) brandstoffen	3,45	3,76	13,00
3	10	Illegaal transport en storten van asbest	3,59	3,58	12,87
4	22	Externe veiligheid chemische bedrijven	3,80	3,36	12,76
5	11	Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgroningen	3,47	3,63	12,59
6	12	Illegale lozingen van (scheeps)bedrijfsafval	3,18	3,65	11,58
7	14	Overschrijding luchtmissienormen	3,39	3,32	11,27
8	5	Handel in en gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen	3,28	3,30	10,83
9	8	Gebruik van illegale stoffen bij bio- en covergisting	3,02	3,47	10,48
10	6	Illegale productie en toediening van hormonen (en diergeneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren	3,13	3,34	10,46
11	1	Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel	2,85	3,63	10,36
12	16	Illegaal (internationaal) transport van en handel in ozonaantastende stoffen	3,10	3,21	9,92
13	23	Verboden Gevaarlijke? stoffen in producten	2,78	3,42	9,54
14	7	Gebruik van verboden stoffen in diervoeders	2,92	3,22	9,40
15	3	Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten	2,73	3,41	9,29
16	18	Illegale lozingen oppervlaktewater	2,90	3,13	9,09
17	19	Import, handel en misbruik van illegaal vuurwerk	2,61	3,21	8,38
18	15	Criminaliteit bij de handel in emissierechten	2,38	3,17	7,54
19	2	Stroperij binnenland van wild, vogels en vis	2,40	3,12	7,47
20	21	Legionellabemonstering door onbevoegde bedrijven	2,46	2,95	7,26
21	4	Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwelling	2,41	2,98	7,18
22	17	Overtredingen bij thermische verontreiniging van oppervlaktewater	2,50	2,82	7,03
23	20	Fraude met subsidies voor energiebesparing	2,15	2,99	6,43

* Het nummer correspondeert met de hoofdstukken in deel II van deze inventarisatie Milieucriminaliteit.

Tabel 2 geeft het eindresultaat van de rangordening weer. De GDR meeting behelsde niet alleen een exercitie met scores. De argumenten die door de deelnemers werden aangedragen, zijn uiteraard van minstens zo groot belang en zullen hierna worden besproken. Daarom wordt hierna de interpretatie van het verloop in de scores afgewisseld met de door de deelnemers ingevoerde argumentaties. Deze worden samen met een beknopte weergave van de documenten uit de bundel gepresenteerd. Eerst wordt het verloop van de scores nog wat nader bekeken.

Figuur 1

Risicoscores grafisch weergegeven



In figuur 1 zijn de risicoscores grafisch weergegeven, om een beter idee te krijgen van het verloop en de verschillen. Wat allereerst opvalt, is dat de verschillen tussen opeenvolgende thema's niet erg groot zijn. Terwijl de 'theoretische' range tussen 1 en 25 zou liggen, namelijk als unaniem op alle items de laagste dan wel de hoogst mogelijk score zou worden gegeven, is de laagste risicoscore 6,4 en de hoogste 14,8. Gemiddeld is het verschil tussen opeenvolgende thema's in de rangordening dus ongeveer 0,4. Interessant zijn de verschillen die wat groter zijn.

Zo'n uitzondering is bijvoorbeeld die tussen de eerste twee thema's. Criminaliteit bij internationale afvalstromen krijgt 1,8 punt meer dan het volgende thema op nummer 2. Het staat dus als het ware 'met stip' op nummer één. Ook in het

eerdere onderdeel van de GDR, waarbij deelnemers werd gevraagd aan te geven welke thema's zeker aan de orde zouden moeten komen, werd dit thema als enige door alle aanwezigen genoemd. Het lijkt dus wel veilig te concluderen dat er consensus bestaat over het belang van dit thema. De plaatsen 2 tot en met 5 liggen heel dicht bij elkaar, zodat deze in feite als gelijk in rang beschouwd zouden moeten worden. Dit betreft criminaliteit bij de productie van (scheeps) brandstoffen, illegaal transport en storten van asbest, externe veiligheid bij chemische bedrijven en illegale praktijken bij bodemsanering en ontgroningen. Dit zijn allemaal bekende 'grijze' thema's. Externe veiligheid is extra actueel geworden door de brand bij Chemie Pack in 2011. Iets grotere verschillen zijn te zien tussen de plaatsen 5 en 6 (thema's 11 en 12) en tussen 16 en 17 (thema's 18 en 19). Dit laatste verschil lijkt weinig relevant om uitgebreid te bespreken, aangezien thema's op plaatsen lager dan bijvoorbeeld de tiende niet veel belang zullen hebben voor de prioritering. Het aantal opmerkingen en de hoeveelheid tekst in de verslaglegging van de GDR nemen dan ook snel af naarmate een lager punt in de rangordening wordt bereikt.

Verder is het verloop in figuur 1 redelijk geleidelijk dalend van links naar rechts. Plaats 6 betreft illegale lozingen van (scheeps)bedrijfsafval, gevolgd door overschrijding van luchtmissienormen en het eerste 'groene' thema in de rangordening: handel in en gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen.

In de volgende paragraaf wordt eerst de top 5 grijze milieucriminaliteit besproken en vervolgens de top 5 groene milieucriminaliteit.

3.5 Grijze milieucriminaliteit

In deze paragraaf worden de bevindingen ten aanzien van de vijf grijze thema's met de hoogste risicoscores besproken. Ook de informatie die in de bundel aan de expertmeeting is voorgelegd wordt hier samengevat¹⁴.

3.5.1 Criminaliteit bij internationale afvalstromen¹⁵

Keten, regelgeving en toezicht

In Europees verband is afgesproken dat ons afval zo nabij mogelijk op een verantwoorde wijze wordt verwerkt. Voorkomen moet worden dat afval naar

¹⁴ Zie deel II van deze publicatie.

¹⁵ Deze paragraaf is een samenvatting van de bijdrage van A. Stokman van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), hoofdstuk 9 in deel II van deze publicatie.

landen buiten Europa wordt getransporteerd, waar minder goed toezicht is op de wijze van verwerking. De afgelopen decennia is op mondiaal niveau steeds meer gewicht en belang toegekend aan een verantwoorde omgang met afvalstoffen. Grote milieu-incidenten vormden aanleiding voor scherper beleid en strengere regels. Dit heeft ertoe geleid dat in 1989 in het Verdrag van Bazel afspraken zijn vastgelegd om het internationale vervoer en de verwijdering van gevaarlijk afval onder controle te stellen. Deze afspraken kregen een vervolg in de Europese Verordening inzake Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) in 1994. Op 12 juli 2007 is deze verordening vervangen voor een nieuwe EVOA. Het doel van de EVOA is om de risico's die gepaard gaan met de overbrenging van afvalstoffen te verminderen, door te voorzien in een procedureel systeem van toezicht en controle. Of een afvalstof mag worden overgebracht en volgens welke procedure dit moet gebeuren, is afhankelijk van de aard van de stof, de beoogde wijze van verwerken en het bestemmingsland.

Binnen het internationale transport van afval, houden veel bedrijven en instanties (actoren) zich bezig met de verschillende facetten van de handelsketen van afvalstromen. In de keten komen zes typen actoren voor met elk meerdere (administratieve) verantwoordelijkheden. De producenten worden in deze context veelal aangeduid als 'ontdoeners'. Verder worden vervoerders, intermediairs, ontvangers, kennisgevers en houders onderscheiden. De kennisgevers stellen de bevoegde autoriteiten in kennis van een beoogde overbrenging en de houders zijn bedrijven die de afvalstoffen op enig moment in bezit hebben. Deze actoren zijn in praktijk minder strikt gescheiden dan dat deze opsomming wellicht doet vermoeden. Zo zijn be- en verwerkers van afvalstoffen soms een ontdoener, maar kunnen zij tevens de rol vervullen van intermediair, ontvanger, houder of kennisgever.

Gelegenheden voor criminaliteit

Hoewel de definitie van het illegaal overbrengen van afvalstoffen op papier duidelijk is afgebakend, blijkt het daadwerkelijk constateren van overtredingen van de voorschriften van de EVOA lastig. Criminele activiteiten worden op allerlei manieren afgeschermd, zoals door wegmengen, gebruik van dekladingen en valse documenten. Er bestaan in de afvalbranche veel gelegenheden waarbij actoren zich aan de regels kunnen onttrekken. Internationaal lijkt er onvolledige toezicht en de wetten en regels omtrent de overbrenging van afvalstoffen zijn niet alleen talrijk en complex, maar soms ook onduidelijk en inconsistent. Een belangrijke factor is dat de baten vóór de kosten uit gaan. De ontdoeners betalen immers zodra zij afval afgeven en pas wanneer de afvalstoffen worden be- of verwerkt, worden kosten gemaakt. Het is dus zeer eenvoudig geld te verdienen door afval niet op verantwoorde wijze te

verwerken, maar bijvoorbeeld naar het buitenland te vervoeren en daar te dumpen of anderszins op milieuvriendelijke wijze kwijt te raken.

Gevolgen

Het onjuist verwerken of dumpen van afval kan behalve lokale ook mondiale gevolgen hebben voor het milieu en de volksgezondheid. Ook zijn er economische consequenties als gevolg van criminaliteit bij de overbrenging van afvalstoffen. Wanneer afvalstromen illegaal naar het buitenland worden getransporteerd, worden Nederlandse afvalverwerkingsbedrijven met overcapaciteit geconfronteerd en renderen hierdoor dus minder. Daarnaast kan het imago van Nederland schade oplopen wanneer afvalstoffen schade berokkenen aan andere landen.

Aanbevelingen

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) beveelt aan om één Europees optredende en bevoegde controle- en opsporingsinstantie op te richten voor toezicht en handhaving van de EVOA-regeling.

Commentaar van de deelnemers

In de commentaren van de deelnemers bij het thema 'internationale afvalstromen' wordt gewezen op de gevolgen van de illegale export voor de ontvangende landen, waar soms weinig rekening gehouden wordt met het milieu en de volksgezondheid. Er is veel geld te verdienen door de regels en internationale afspraken te negeren. Een calamiteit op dit terrein zou kunnen leiden tot ernstige imagoschade voor Nederland. De deelnemers wezen er onder andere op dat dit thema een prioriteit op Europees niveau is, waaraan Nederland dient bij te dragen. Hieruit blijkt dat de deelnemers zich niet louter laten leiden door inhoudelijke overwegingen, maar ook door de politieke realiteit, die in dit geval aangeeft dat de bestrijding van criminaliteit bij internationale afvalstromen een prioriteit moet zijn voor Nederland. Dat is immers afgesproken in EU-verband. Niettemin worden er argumenten aangedragen waaruit blijkt dat men dit ook terecht vindt.

3.5.2 Criminaliteit bij de productie van scheepsbrandstoffen¹⁶

Keten, regelgeving en toezicht

In Nederland bunkeren jaarlijks meer dan 22.000 schepen stookolie als scheeps-

¹⁶ Deze paragraaf is een beknopte samenvatting van de bijdrage van A. Stokman van de Inspectie Leefomgeving en Transport, hoofdstuk 13 in deel II van deze publicatie.

brandstof. Stookolie is een restproduct - residual fuel oil (rfo) - dat overblijft na raffinage van ruwe olie. Rfo bevat hoge concentraties zwavel en is ongeschikt als brandstof. Door toevoeging van chemische mengsels (afvalstoffen) -'blends'- ontstaat bruikbare stookolie. Stookolie wordt aan schepen geleverd door oliehandelaren, oliemaatschappijen, op- en overslagbedrijven en leveranciers op een weinig transparante markt met een gebrek aan vrije concurrentie. De afvalstoffenwetgeving is gebaseerd op het Verdrag van Bazel (1989) en vastgelegd in Europese (kader)richtlijnen en toegepast in de nationale milieuwetgeving. De Wet Milieubeheer controleert het productieproces, de EVOA de afval- en reststoffenstroom (voorkant) en Marpol¹⁷ de kwaliteit van stookolie als product (achterkant). Handhaving vindt plaats door bestuur (provincies), toezichthouders (Inspectie Leefomgeving en Transport, regionale milieudiensten), opsporingsdiensten (ILT-IOD, politie) en openbaar ministerie (FP).

Gelegenheden voor criminaliteit

Criminaliteit ontstaat door het wegmengen van (afval-)stoffen in 'blends'. De samenstelling van 'blends' is niet aan regels gebonden. Of en in hoeverre stookolie gevaarlijk afval bevat is voor de handel niet relevant: 'als de scheepsmotor er maar goed op loopt'. De illegale handelingen betreffen de inname, vervoer en be- en verwerking van afvalstoffen die vermengd worden met stookolie. Bij deze praktijken wordt vaak gebruik gemaakt van onvolledige of onjuiste gegevens. Er worden dus delicten gepleegd zoals valsheid in geschrifte, misleiding en oplichting. Controle richt zich alleen op de fysische eigenschappen van stookolie, zoals het vlampunt en de viscositeit, en niet op ongewenste verontreinigingen in de 'blends' en in de stookolie. De vergunning op hoofdlijnen (minder overheidscontrole en meer zelfregulering) is gunstig voor bedrijven, maar creëert risico's. Het financieel voordeel vormt een belangrijk motief voor illegale praktijken. Ontdoeners ontvangen geld voor hun afvalstoffen, terwijl ze normaal moeten betalen. Het wegmengen is relatief eenvoudig: controles hebben nooit tot bewijsbare verdenkingen geleid. Er is onvoldoende handhaving capaciteit beschikbaar en kennis op de omvangrijke en complexe internationale keten schiet tekort, zodat de pakkans gering is. Men controleert voornamelijk papieren. De stookoliebranche beschouwt afval als 'secundaire grondstof'. Angst voor lange juridische procedures en mogelijke claims (bijvoorbeeld bij stilleggen van een schip, dat hoge kosten voor de rederij

¹⁷ Het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie (*International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978, Marpol 73/78*) is een conventie van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), die een aantal voorschriften bevat om vervuiling door schepen te voorkomen. Het is opgebouwd uit een wettekst, twee protocollen en zes technische bijlagen (Wikipedia).

oplevert) maken dat toezicht tot dusver nauwelijks van invloed is op het naleven van de regels. Ook de beperkte verwerkingsfaciliteiten van gevaarlijke afvalstoffen in Nederland werkt het creatief 'kwijtraken' van afval in de hand.

Gevolgen

Het gebruik van vervuilde stookolie leidt tot de uitstoot van giftige stoffen zoals kankerverwekkende zware metalen en dioxinen, met als gevolg verhoogde sterfte in kustgebieden. Het kan leiden tot het uitvallen van scheepsmotoren, waardoor schipbreuk kan ontstaan. De gevolgen van schipbreuk kunnen catastrofaal zijn voor mens en milieu. Ook het productieproces van stookolie, waarbij verschillende giftige afvalstoffen ongecontroleerd gemengd worden, brengt grote risico's met zich mee. Illegale activiteiten bij scheepsafvalstoffenverwerkers verhogen de kosten van legale verwerking van oliehoudende en giftige afvalstoffen. Ook is sprake van het maken van illegale prijsafspraken door inzamelaars van scheepsafvalstoffen: kartelvorming drijft de prijs verder op.

Toekomstverwachtingen

Onder internationale druk wordt er gedacht aan het ontwikkelen van eisen voor toevoegingen aan stookolie. De mondiale oliesector heeft echter een sterke lobby, die zal wijzen op de hogere brandstofprijzen die daarvan het gevolg zullen zijn. Gedogen door de overheid kan leiden tot nadelige gevolgen voor een strafrechtelijke aanpak van illegaal werkende bedrijven. Ook bestaat het risico dat giftige afvalstoffen onder andere uit de organisch-chemische industrie, via toepassing in brandstoffen ook terecht (gaan) komen in de uitstoot van het wegverkeer.

Aanbevelingen

De ILT adviseert om de handhaving te richten op actoren aan het begin van de stookolieketen en op samenwerkingsverbanden tussen spelers in de keten. Controles zouden gericht moeten worden op de consistentie van gegevens bij de verschillende schakels in de keten, waardoor zicht wordt verkregen op het 'omkatten' van afval naar reststromen, het accepteren van niet-vergunde afvalstoffen en het laten verdwijnen door wegmengen. Door te zorgen dat het gebruik van verantwoorde verwerkingsfaciliteiten toeneemt, kunnen gelegenheden worden weggenomen. Regelgeving zou kunnen helpen: strengere normering van toelaatbare uitstoot van giftige stoffen door verbranding van stookolie in scheepsmotoren en het opleggen van een internationale verplichting om speciale filters of katalysatoren op schepen in te bouwen.

Commentaar van de deelnemers

Bij het thema productie van (scheeps)brandstoffen wordt opgemerkt dat dit wel breder getrokken mag worden, hoewel het veelal om scheepsbrandstoffen gaat. Scheepsmotoren zijn immers minder kritisch dan andere motoren ten aanzien van wat er in verstoekt wordt. Het wegmengen van schadelijk afval bij deze verbranding levert aanzienlijke schade op voor het milieu en de volksgezondheid, met name door het vrijkomen van overmatig fijnstof. Voor milieucriminelen een zeer aantrekkelijke optie: aan afval dat normaal geld kost om te verwerken kan uiteindelijk nog geld worden verdiend. Ook wordt erop gewezen dat het legale bedrijfsleven door deze praktijken wordt gecorrumpeerd. Het wordt immers zeer goedkoop om van gevaarlijk afval af te komen, en de ontdoener kan moeilijk verantwoordelijk gesteld worden voor wat er daarna gebeurt.

3.5.3 Illegaal transport en storten van asbest

Keten, regelgeving en toezicht

Sinds 1993 is het gebruik van asbest verboden, maar het wordt nog vaak aangetroffen. Asbest moet op een verantwoorde wijze worden verwijderd en afgevoerd. Voorafgaand aan sloop dient er door een gecertificeerd bedrijf een asbestinventarisatie plaats te vinden, dat de wijze van verwijdering bepaalt. Vervolgens wordt de sloop gemeld bij het bevoegde gezag en/of een certificerende en keurende instelling (CKI). Verwijdering vindt plaats door een gecertificeerd bedrijf aan de hand van een werkplan. Afvoer gebeurt door een 'VIHB-transporteur' naar een erkende stortplaats¹⁸. In het Asbestverwijderingsbesluit zijn regels ter bescherming van werknemers neergelegd, die worden gehandhaafd door de Inspectie SZW. Binnen de asbestbranche is een hoge mate van zelfregulering doorgevoerd middels certificering. Er zijn tien certificerende instellingen die betaald worden door de 113 inventarisatie- en 319 verwijderingsbedrijven aan wie zij certificaten uitgeven. Certificaathouders staan onder toezicht van de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en gemeenten. De certificerende instellingen staan onder toezicht van de Raad van Accreditatie en de Inspectie SZW.

Gelegenheden voor criminaliteit

Met de verwijdering van asbest zijn hoge kosten gemoeid. De regelgeving is complex, het toezicht is onvoldoende en gefragmenteerd en de samenwerking

¹⁸ Voor het vervoeren, inzamelen, verhandelen en bemiddelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen in Nederland is vermelding op de VIHB-lijst verplicht. Deze wordt bijgehouden door de NIWO en wordt daarom ook wel de NIWO-lijst genoemd.

tussen de betrokken instanties laat te wensen over. Afhankelijkheidsrelaties tussen de certificaathouder en de certificerende instelling zorgen voor belangenverstremgeling. Bij intrekking kan eenvoudig een nieuw certificaat aangevraagd worden bij een andere certificerende instelling, al dan niet onder een nieuwe bedrijfsnaam. Ook de belangenverstremgeling van inventarisatiebureaus en verwijderaars kan leiden tot overschatting of juist onderschatting van asbestgevaar. Gevolg kan zijn dat kosten worden bespaard voor de verwijderaar of juist verhoogd voor de opdrachtgever. Holdingconstructies kunnen de onderlinge invloed vergroten. De aard van de asbestbranche trekt criminaliteit aan, onder andere niet-gecertificeerde bedrijven (*free riders*). Ook is het normbesef bij de betrokken bedrijven soms onvoldoende. Het is bekend dat overtredingen plaatsvinden in alle stappen van de verwijderketen. Er is echter geen beeld van de mate waarin dit in georganiseerde criminele sfeer gebeurt.

Gevolgen

Het niet naleven van de regelgeving over asbestverwijdering veroorzaakt enorme gezondheidsrisico's en hoge maatschappelijke kosten. Blootstelling aan asbestvezels kan zelfs na 25 tot 30 jaar mesothelioom (longvlies- en buikvlieskanker) veroorzaken. Belangenverstremgeling tussen de spelers in de branche bezorgt de branche imagoschade en leidt tot ontwrichting van het economische systeem. Fraude in het verwijderproces levert ook veel financiële schade op bij opdrachtgevers en de overheid. Het ondermijnt de samenleving en het overheidsgezag.

Toekomstverwachtingen

Er is nog veel asbest in omloop. Zolang de ernst nog onvoldoende wordt onderkend door de verwijderaars (een kwestie van normbesef en cultuur) en het toezicht onvoldoende is, zal asbest nog jaren een probleem vormen. In het bouwbesluit 2012 worden de certificeringseisen verscherpt. Er wordt een landelijk asbestvolgsysteem ontwikkeld. In 2012 treedt nieuwe regelgeving in werking om belangenverstremgeling te voorkomen, maar die zal volgens ILT-medewerkers moeilijk kunnen verhinderen dat geheel nieuwe bedrijven, waar eerdere overtreders achter zitten, weer een certificaat aanvragen.

Aanbevelingen

Een harde aanpak en een grote pakkans kunnen de overtredingen terugdringen en een betere naleving door de gecertificeerde bedrijven bevorderen.

Commentaar van de deelnemers

Over het thema asbest werden slechts enkele opmerkingen ingevoerd. Ook hier geldt dat er door het negeren van de regels veel geld te verdienen is. Er zit nog een grote hoeveelheid asbest in gebouwen die de komende jaren gesaneerd

moeten worden, dus de kans op overtredingen is zeer aanzienlijk. Ook wordt erop gewezen dat de strafrechtelijke aanpak niet erg efficiënt wordt geacht. Wel werd gesteld dat sanering waarbij asbest in de directe omgeving vrijkomt, strafrechtelijk aangepakt moet blijven worden. Prioriteit zou gegeven moeten worden aan het op orde brengen van de keten van regelgeving, vergunning, toezicht en handhaving.

3.5.4 Overtredingen gerelateerd aan externe veiligheid bij chemische bedrijven

Keten, regelgeving en toezicht

Bedrijven worden op grond van hun vergunning, verstrekt onder het regiem van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo), geacht hun gevaarlijke stoffen veilig op te slaan. Het bevoegd gezag stelt hiervoor regels op, waarbij het gebruik maakt van richtlijnen uit de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS-richtlijnen), die het kan opnemen in de vergunning. Bedrijven die meer dan 10 ton aan gevaarlijke stoffen opslaan, dienen een uitgangspuntendocument (UPD) te bezitten. Het Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO) eist van die bedrijven een uitgebreide veiligheidsorganisatie en een veiligheidsbeheerssysteem.

Hoofdstuk 17 van de Wet Milieubeheer (Wm) schrijft voor dat inrichtingen ongewone voorvallen zo spoedig mogelijk melden bij het bevoegd gezag. De toedracht van het incident dient te worden onderzocht door de inrichting zelf en te worden gerapporteerd aan het bevoegd gezag.

Uit de toezichtverslagen van het bevoegd gezag valt op te maken dat bij veel bedrijven het veiligheidsbeheerssysteem niet aan de gestelde criteria voldoet. Diverse onderzoeken van de ILT over de afgelopen jaren tonen aan dat bedrijven structureel wetgeving op het gebied van opslag van gevaarlijke stoffen overtreden.

Het gaat om overtredingen als het verstrekken van foutieve gegevens om de beoordeling te beïnvloeden, het niet of op basis van verkeerde gegevens opstellen van een UPD en het niet naleven van het eigen veiligheidssysteem.

Het is bekend dat bovengenoemde overtredingen veelvuldig voorkomen. Vermoed wordt dat bij sommige bedrijven sprake is van bewuste overtreding van regels en dat dit is te kwalificeren als organisatiecriminaliteit. Daarnaast levert niet-naleving van de regels voor opslag van gevaarlijke stoffen grote risico's met zich mee voor mens en milieu (een sprekend voorbeeld is de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk in januari 2011).

Aanbevelingen

Ter verbetering van het toezicht en de handhaving moet volgens de ILT geïnvesteerd worden in kennis en kunde met betrekking tot de (complexe) materie, waardoor ook gedoogsituaties vermeden kunnen worden¹⁹. Er zou meer gezamenlijk opgetreden moeten wordendoor de handhavings- en opsporingspartners. Het toepassen van *blaming en shaming*, maar ook van *faming* heeft een preventieve werking vanwege de publiciteit waar bedrijven gevoelig voor zijn.

Commentaar van de deelnemers

Wat betreft externe veiligheid bij chemische bedrijven is een les te trekken uit het gebeuren bij Chemie-Pack: de aandacht voor toezicht en handhaving mag niet verslappen.

3.5.5 Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgrondingen

Keten, regelgeving en toezicht

Veel bodems en grond zijn vervuild met onder meer zware metalen, chemicaliën en bestrijdingsmiddelen. De overheid wil voorkomen dat deze vervuiling de volksgezondheid en het milieu aantast en dat deze zich verspreidt waardoor schone bodems verontreinigd raken. Bodemverontreiniging kan risico's voor de mens opleveren door blootstelling aan schadelijke stoffen. Dit kan door direct contact met de bodem of grond of via de landbouw of de drinkwaterproductie, of door indirect contact door de verstoring van ecologische processen en systemen. Mede gezien de onomkeerbaarheid of de hoge kosten van herstel is de doelstelling vastgesteld om schone gebieden schoon te houden (stand-still principe). 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. Alle partijen die bij deze stappen betrokken zijn, vormen samen de keten. Naast grond zijn bagger en bouwstoffen belangrijke ketens voor de Inspectie Leefmilieu en Transport. De belangrijkste wet-en regelgeving op het gebied van bodem bestaat uit de Wet Bodembeheer (Wbb), het Besluit Bodemkwaliteit (Bbk) en de daaraan gekoppelde Handhaving Uitvoeringsmethode HUM-Bbk).

Gelegenheden voor criminaliteit

Bij de processen in de keten is een groot aantal activiteiten waarbij de risico's op overtredingen groot zijn. Dat is onder meer het geval bij de bemonstering en

¹⁹ Zie: De vervuiler bepaalt? scriptie Recherchekunde Politieacademie door Eva Cornelissen (2011).

analyse van partijen grond, het gescheiden ontgraven en gescheiden houden van partijen grond, en het toepassen van grond met de juiste kwaliteit. De uitvoering van bodemsaneringen en grondwerken, alsmede de opslag, het transport en de reiniging van verontreinigde grond zijn kritische processen in de keten. Actoren die hierbij een bepalende rol spelen, zijn adviesbureaus, aannemers en laboratoria. Zij leven niet altijd alle regels na, maar in welke mate dat gebeurt is niet bekend.

De motieven om de regelgeving niet na te leven zijn divers. Er kan sprake zijn van direct geldelijk gewin, maar tijdsdruk, behoud van relatie met de opdrachtgever en prijsconcurrentie kunnen ook een rol spelen. Daarnaast is de kans op belangenverstrengeling tussen de diverse actoren groot en is er soms sprake van een 'dubbele pet', onder meer bij gemeenten.

Verontreinigde grond wordt soms geëxporteerd naar Duitsland en België en daar tijdelijk opgeslagen in groeves. Als deze grond uiteindelijk wordt teruggebracht naar Nederland is eventuele vermenging met kwalitatief slechtere materialen niet meer te achterhalen. De kwaliteitsnormen voor toepassing van grond in Duitsland en België liggen iets anders dan in Nederland.

Gevolgen

Het niet naleven van de regels kan leiden tot maatschappelijke onrust en kan een negatief effect hebben op de volksgezondheid, het milieu en het vertrouwen in de overheid. Regelovertreding leidt bovendien tot concurrentievervalsing in de markt.

Verontreinigde grond kan door illegale praktijken weer onderdeel van de bodem gaan uitmaken en daar bodemverontreiniging veroorzaken of leiden tot een mindere bodemkwaliteit. In beide gevallen verslechtert de bodemkwaliteit, wat op den duur kan leiden tot een verslechtering van de grondwaterkwaliteit en mogelijk de drinkwaterkwaliteit.

Toekomstverwachtingen

De doelstelling voor bodemsanering is dat in 2015 de risico's zijn weggenomen op alle spoedlocaties (locaties met direct risico voor de mens). De komende jaren zullen meer locaties gesaneerd worden waardoor de kans op illegale praktijken toeneemt. De risico's liggen vooral bij het slecht meten, het mengen van verschillende kwaliteiten grond en het verkeerd toepassen van verontreinigde grond. Dit zal vaak gecombineerd gaan met valsheid in geschrifte in de bewijsmiddelen voor de kwaliteit van partijen grond. Als gevolg van het toenemende aanbod van ernstig verontreinigde grond, de voortdurende concurrentiedruk en

de lage pakkans zal milieucriminaliteit in de bodemsector de komende jaren waarschijnlijk verder groeien.

Commentaar van deelnemers

Bodem blijft een belangrijk thema. Een van de deelnemers gaf aan dat geregeld mensen metaalslakken in hun vinextuin aantreffen, wat erop duidt dat er grond is gebruikt waarin afval weggemengd is. Vaak wordt hier niets tegen ondernomen. Gemeenten zijn veelal opdrachtgever van grondsaneringen en zouden hun rol bij de handhaving van de regelgeving moeten versterken. De hoop werd uitgesproken dat de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) hierin verbetering gaan brengen.

3.6 Groene milieucriminaliteit

In de rangordering van groene thema's is met enige goede wil een driedeling aan te wijzen. De eerste drie plaatsen liggen dicht bij elkaar, en ook tussen de plaatsen vier en vijf en tussen zes en zeven zijn de verschillen minimaal. Illegale praktijken met gewasbeschermingsmiddelen en hormonen worden als een relatief groot risico gezien. Overschrijding van vangstquota van zeevis scoort bijna net zo hoog, maar merk op dat de ernst daarvan lager wordt ingeschat, terwijl de kans dat dit zich voordoet, hoger wordt ingeschat. Opmerkelijk is de relatief lage inschatting van het risico van illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten, wat sinds jaar en dag een 'LOM-prioriteit' is (LOM, 2010). De groene thema's met de hoogste risicoscores zijn uitgebreid becommentarieerd in de GDR. In de volgende paragrafen worden de eerste vijf groene thema's besproken aan de hand van de documenten in de bundel en de commentaren van de deelnemers.

Tabel 3

Groene thema's. Gewogen scores van ernst, kans en risico, geordend op risicoscore					
Rang	Nr*	Thema	Ernst	Kans	Risico
1	5	Handel in en gebruik van niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen	3,28	3,30	10,83
2	6	Illegale productie en toediening hormonen (en diergeneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren	3,13	3,34	10,46
3	1	Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel	2,85	3,63	10,36
4	7	Gebruik van verboden stoffen in diervoeders	2,92	3,22	9,40
5	3	Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten	2,73	3,41	9,29
6	2	Stroperij binnenland van wild, vogels en vis	2,40	3,12	7,47
7	4	Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwelling	2,41	2,98	7,18

* Het nummer correspondeert met de hoofdstukken in de bundel.

3.6.1 Handel in en gebruik van niet-toegelaten bestrijdingsmiddelen

Keten, regelgeving en toezicht

Gewasbescherming is een verzamelbegrip voor alle maatregelen die gewassen beschermen tegen mogelijke plagen, ziekten en onkruid. Kenmerkend voor de Nederlandse glas- en tuinbouw zijn intensieve teeltsystemen met een relatief hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen beslist het College voor de Toelating van Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (CTGB). Niet in Nederland toegelaten middelen mogen hier wel geproduceerd en verhandeld worden als ze in het land van bestemming toegestaan zijn. Voor het beroepsmatig toepassen, verkopen en in opslag hebben van gewasbeschermingsmiddelen is een bewijs van vakbekwaamheid verplicht.

Gelegenheden voor criminaliteit

Bij de meeste bedrijven is de bedrijfsvoering en concurrentiepositie sterk afhankelijk van de inzet van gewasbeschermingsmiddelen. De economische

belangen zijn groot. Niet-toegelaten middelen zijn vaak eenvoudig (al dan niet in het buitenland) te verkrijgen. Vermoed wordt dat acties van opsporingsdiensten als neveneffect hebben dat het gebruik van niet toegelaten middelen beter wordt afgeschermd.

Grensoverschrijdende handel via internet en postorders wordt vrijwel niet gecontroleerd. Bij de kofferbakhandel wordt gebruik gemaakt van valse facturen. De boetes zijn zeer laag in verhouding tot het financiële voordeel dat behaald wordt door de regels te overtreden.

Er zijn op dit moment geen concrete signalen dat er organisaties actief zijn om verboden buitenlandse middelen in Nederland aan de man te brengen. Vermoed wordt dat sommige adviseurs (bijvoorbeeld van de geprivatiseerde Dienst Landbouw Voorlichting) ook advies geven over buitenlandse middelen.

Gevolgen

Het gebruik van niet (meer) toegelaten middelen in Nederland brengt risico's met zich mee voor het milieu en de volksgezondheid. Het risico op overschrijding van de voedselveiligheidsnormen is gering, gelet op het beperkt aantal overschrijdingen en de druk van de detailhandel om te voldoen aan de normen. Met betrekking tot arbeidsomstandigheden is met name een risico aanwezig bij handelingen met gewassen die behandeld zijn met gewasbeschermingsmiddelen, zoals bij het verzorgen en oogsten (*re-entry*). Aan het gebruik van nepmiddelen met onbekende werkzame stoffen kleven potentieel grote milieurisico's.

Toekomstverwachtingen

De handel in nepmiddelen door buitenlandse producenten (counterfeit) lijkt de laatste tijd toe te nemen. De stijging zet mogelijk verder door.

De handel via internet, nu nog niet erg omvangrijk, is een potentieel toekomstig risico. Hierbij komt dat de gewasbeschermings-middelenindustrie in toenemende mate op mondiaal niveau opereert.

De beschikbaarheid van effectieve legale middelen kan de vraag naar illegale middelen doen verminderen.

Aanbevelingen

De informatie over handelaren zal komend jaar uitgebreider worden omdat er op een meer geavanceerde manier gecontroleerd gaat worden (bijvoorbeeld door digitale controle). De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) pleit voor een verbetering van de informatiepositie – ook door informatie te delen tussen partners - en strengere straffen. Inzoomen op bepaalde risicosectoren, zoals de sierteelt onder glas, is gewenst.

Commentaar van de deelnemers

Illegale praktijken met gewasbeschermingsmiddelen hebben grote gevolgen voor het milieu, met name de biodiversiteit in het aquatische milieu. Waar het direct raakt aan de volksgezondheid zou er onverwijld geïntervenieerd moeten worden.

3.6.2 Illegale praktijken met hormonen en diergeneesmiddelen

Een groeibevorderaar is een hormoon of een middel dat de groei bevordert. Het gebruik van deze middelen is niet toegestaan. De toediening van illegale groeibevorderende middelen vindt uit winstbejag plaats. Het toedienen van deze stoffen kan zowel het bekorten van de mestperiode als het verbeteren van het slachresultaat tot doel hebben. De extra gegenereerde geldstroom komt zowel ten goede aan de eigenaar van het vee als aan de producent van deze middelen. Deze laatste partij profiteert van de (vergroete) afname van zijn producten. Bij de toediening van verboden groeibevorderaars gaat het voornamelijk om runderen (rood vlees) en in een enkel geval om kalveren. Er wordt echter ook melding gemaakt van het mogelijk toedienen van groeibevorderende middelen aan schapen en zelfs aan kippen en honden. Dit wordt zodanig uitgevoerd dat het moeilijk achteraf te ontdekken is.

Keten, regelgeving en toezicht

Uit de literatuur blijkt dat een breed scala aan groeibevorderende middelen gebruikt wordt., waaronder hormonen (zoals progesteron en testosteron), diergeneesmiddelen (zoals dexamethason en salmeterol) en kruiden. De schadelijkheid van deze middelen voor mens en/of dier is sterk afhankelijk van het middel en de hoeveelheid (residu) daarvan.

Ook blijkt dat de grondstoffen voor deze groeibevorderaars grotendeels vrij op de markt verkrijgbaar zijn. Vermoed wordt dat een deel van deze grondstoffen een illegale bestemming heeft en in (illegale) laboratoria tot groeibevorderaars wordt verwerkt. Bij deze praktijken zijn al dan niet bewust apothekers en dierenartsen betrokken. De harde kern ('hormonenmaffia') is een groep mensen die al jaren met de controle- en opsporingsdiensten in aanraking komt, weet hoe deze diensten werken en zich daartegen heeft bewapend. Er is ook sprake van lerende verdachten.

Gevolgen

De gebruikte hormonale stoffen worden door dieren via hun ontlasting afgescheiden en komen zo in het milieu. Uit onderzoek is gebleken dat in bijna alle oppervlaktewateren hormoonverstorende stoffen aangetroffen worden. In een groot aantal landen en bij verschillende vissoorten zijn nadelige effecten

waargenomen. Inmiddels is aangetoond dat er zeer veel verschillende soorten stoffen bestaan met een (zwakke) hormoonversturende werking en dat veel vissoorten gevoelig op deze stoffen reageren. Vispopulaties in Nederland lopen mogelijk gevaar of zitten dicht tegen de gevarengrens aan.

Mede door het gebruik van grote hoeveelheden antibiotica in veehouderijen worden steeds meer bacteriën resistent. Als gevolg hiervan wordt de kans dat mensen worden blootgesteld aan antibioticaresistente bacteriën steeds groter.

Schadelijkheid voor mensen

Er zijn geen directe aanwijzingen gevonden over de schadelijkheid van deze middelen voor mensen. Wel blijkt de groeibevorderaar chlooramphenicol voor de mens kankerverwekkend te zijn. Opgemerkt wordt dat negatieve publiciteit voor de betrokken sector kan leiden tot omzetsdaling.

3.6.3 Overschrijding vangstquota zeevisserij

De keten

De visserijsector bestaat uit vissers met hun diverse schepen, die onder zowel Nederlandse als buitenlandse vlag varen, visafslagen (visveiling), handelaren, verwerkers en vervoerders van vis en koel- en vrieshuizen. Vissers in de kleine zeevisserij zijn veelal lid van de zogenaamde 'Biesheuvel groepen', waardoor zij het hele jaar door de mogelijkheid hebben tot onderling ruilen, huren en verhuren van quota. Ze zijn gebonden aan een nationale 'private' verplichting. Niet-leden moeten een bedrijfsplan indienen bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en mogen geen quota ruilen of huren.

In de visserij is hoofdzakelijk EU-regelgeving van toepassing.

Gelegenheden voor criminaliteit

Door de quotering te omzeilen kan extra geld worden verdiend. Uit onderzoeken van de NVWA blijkt dat er verschillende werkwijzen zijn te onderscheiden die allemaal hetzelfde doel nastreven, namelijk dat er minder gequoteerde vis in de boeken komt dan daadwerkelijk is gevangen, aangeland en verkocht.

In de visserij zijn drie begrippen in de administraties relevant: naast 'witte' zeevis bestaat er 'grijze' en 'zwarte' vis. Witte vis wordt op legale wijze aangeland, geveild en geadmistreerd. Grijze zeevis wordt buiten de vangstadministratie gehouden en aan de wal omgeboekt naar andere vissoorten, waarvoor nog quota zijn. Deze vis wordt verder normaal geadmistreerd en er wordt omzetbelasting over afgedragen. Zwarte zeevis wordt geheel buiten de administraties gehouden en er wordt geen belasting over afgedragen. Uit opsporingsonderzoeken blijkt dat vis 'wegwerken' en tegelijk de

boekhouding kloppend houden alleen mogelijk is als vissers, afslagen, handelaren en vervoerders nauw samenwerken. Het wegwerken van vis door deze samenwerkende partijen is er in de loop van de jaren zo ingeslopen, dat het binnen de visserijsector als de normale gang van zaken wordt gezien.

Gevolgen

Door het overschrijden van vangstquota wordt de biodiversiteit in de zeeën bedreigd en ontstaat er valse concurrentie, waardoor het economische systeem wordt ondermijnd. Degenen die zich aan de regels willen houden, kunnen zich niet handhaven.

Verwachtingen voor de toekomst

Door medewerkers van de NVWA worden de verwachtingen voor de toekomst vooral gekoppeld aan ontwikkelingen in regelgeving en toezicht. Door de krimpende overheid worden er nu al minder controles uitgevoerd en is tegelijkertijd het aantal geconstateerde overtredingen afgenomen. Of er een oorzakelijk verband bestaat, is moeilijk aan te tonen, maar te beluisteren is dat de vissers zich niet beter zijn gaan gedragen. Als de controle in de toekomst nog minder wordt, zal dit geen gunstige invloed hebben op het naleven van de regels.

Aanbevelingen

Door de invoering van nieuwe Europese regelgeving zal de zeevisser in de toekomst zelf moeten aantonen dat hij aan de gestelde voorwaarden voldoet. Striktere eisen zullen worden gesteld aan de logistiek van het visserijproces, zoals de infrastructuur van visafslagen en het vervoerstraject. Aanbevolen wordt om de blinde vlekken in het logistieke proces onder cameratoezicht te brengen (bijvoorbeeld op kades waar vis aan land wordt gebracht, bij en rondom visafslagen). Dit zou het naleven van de regels kunnen bevorderen.

Commentaar van deelnemers

Ten aanzien van de overschrijding van vangstquota werd opgemerkt dat dit vooral een economisch vraagstuk betreft, al werd ook gesteld dat de biodiversiteit in de zeeën in het geding is. Ongecontroleerde stromen vis kunnen ook een bedreiging vormen voor de volksgezondheid.

3.6.4 Illegale praktijken met diervoeders

De diervoedersector in Nederland bestaat grof gezegd uit mengvoederbedrijven, grondstoffenhandelaren en producenten van bijproducten waaronder ook levensmiddelenbedrijven.

Keten

Er zijn verschillende handelsstromen; grondstoffen kunnen direct van een akkerbouwer naar een veehouder gaan, maar ook via een tussenpersoon, zoals een transporteur of een handelaar. Een veehouder kan ook een kant-en-klaar mengvoeder inkopen via een tussenpersoon of wederverkoper. De langste weg die de grondstof kan afleggen is wanneer ze wordt geïmporteerd en via buitenlandse handelaren, overslagbedrijven, importeurs en andere handelaren via het mengvoederbedrijf uiteindelijk bij een veehouder terechtkomt.

Gelegenheden

De diervoedersector omvat in Nederland in totaal ongeveer 2.000 bedrijven met zo'n 9.000 medewerkers en een gezamenlijke omzet van circa 6 miljard euro. De sector is economisch rendabel, maar staat wel onder druk door de krimpende markt. Het aantal mengvoederbedrijven neemt dan ook af. Een beperkt aantal grote bedrijven neemt rond de 90 procent van de productie voor haar rekening.

Uit een verkenning van de NVWA blijkt dat er ten aanzien van de voedselveiligheid geen direct risico is. De risico's zijn indirect en moeilijk meetbaar. Met name de opname door landbouwvee en de eventuele residuen die daarbij achterblijven, zijn lastig meetbaar. Wel wordt de traceerbaarheid van diervoeders en grondstoffen voortdurend in de gaten gehouden. Incidenten waarbij een besmette partij grondstof toch in veevoeder terechtkomt, zullen wellicht niet volledig te voorkomen zijn, maar de gevolgen kunnen door een goede traceerbaarheid steeds beter ingeperkt worden. Dit neemt niet weg dat er illegale praktijken zouden kunnen plaatsvinden.

Gevolgen

Onregelmatigheden met diervoeders brengen enkele ernstige risico's met zich mee. De NVWA onderscheidt drie soorten risico's.

Risico 1: Afvalmateriaal wordt diervoedergrondstof

Het meeste geld is waarschijnlijk te verdienen wanneer een afvalpartij toch verhandeld wordt. In plaats van kosten te maken voor afvalverwerking, wordt er geld verdiend. Er is een risico voor dieren en/of volksgezondheid als de partij schadelijke stoffen bevat. Een mogelijk onderdeel van deze vorm van

milieucriminaliteit is fraude door het vervalsen van etiketten of herkomst-papieren. Met name tussenhandelaren en verwerkers worden in staat geacht op dit gebied te frauderen.

Risico 2: Toevoegingsmiddelen worden als regulier diervoeder gefactureerd. De eisen die worden gesteld aan de stoffen die in diervoeder mogen voorkomen en de daaraan gerelateerde hoeveelheden, zijn streng in verband met het milieu en de volksgezondheid. Er kan geld worden verdiend door deze middelen zonder inachtneming van alle regelgeving te verkopen.

Risico 3: Kalvervleessector

Vleeskalveren krijgen kalvermelk als voeding; dit vormt rond de zes procent van de totale mengvoederproductie. De twee bedrijven die samen goed zijn voor negentig procent van de vleeskalverproductie in Nederland zijn beiden integraties. Dat betekent dat zij op contractbasis werken met bedrijven en partijen in alle schakels van de keten, inclusief dierenartsen en mengvoederfabrikanten. Op deze manier zouden zij dus invloed kunnen uitoefenen op het diervoeder, de diergeneesmiddelen en de toevoegingsmiddelen die de kalveren krijgen toegediend en zouden zich onregelmatigheden kunnen voordoen.

3.6.5 Illegale handel in bedreigde dier- en plantensoorten

Keten, regelgeving en toezicht

De Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES) is een internationaal handelsverdrag dat tot doel heeft de diverse bestaande soorten planten en dieren in de vrije natuur, ondanks een eventuele handel in deze soorten, in stand te houden. Op basis van CITES kunnen vergunningen en ontheffingen worden verleend aan commerciële doelgroepen en particulieren die handelen in bedreigde planten- of diersoorten. Naast de CITES zijn er talrijke andere wetten en voorschriften die tezamen trachten het ecologische evenwicht te behouden, zoals de nieuwe Natuurwet en het Europese actieplan Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT-actieplan).

Gelegenheden voor criminaliteit

In Nederland zijn er 250 commerciële en 640 particuliere actoren betrokken bij de handel in beschermde soorten flora en fauna. Er zijn echter geen cijfers voorhanden die inzicht kunnen geven in de aard en omvang van de illegale handel. Wel is het mogelijk om twee veelvoorkomende vormen van fraude te onderscheiden. Allereerst kan een CITES-soort of een daaruit ontstaan product in iemands bezit zijn of worden verhandeld zonder de daarvoor benodigde

papieren. Ten tweede kan een CITES-soort of -product in bezit zijn of worden verhandeld met onjuiste papieren of met papieren die op valse gronden zijn verkregen. Deze twee frauduleuze handelingen kunnen in diverse variaties (naast elkaar) voorkomen waardoor het opsporen van malafide handelaren wordt bemoeilijkt. Ter illustratie zijn drie verschillende CITES-soorten die extra aandacht verdienen nader bekeken, namelijk reptielen, kaviaar en hout. Hieronder volgt een korte uiteenzetting.

Mede vanwege hun populariteit in Nederland, is het risico van illegale handel bij reptielen en amfibieën groot. Overigens valt het merendeel van alle reptielen niet onder de CITES en wordt dus ook niet beschermd door deze verordening. Jaarlijks worden er in Nederland tussen de 15.000 en 20.000 reptielen geïmporteerd die vermeld staan in de CITES, waarmee Nederland Europees gezien een zevende plaatst inneemt. Hoewel ongeveer veertig procent van deze import via luchthavens in Frankrijk, België en Duitsland wordt getransporteerd, lijkt Schiphol een steeds prominentere plek te verwerven.

Er zijn twee dadertypen te onderscheiden. De liefhebbers van reptielen en amfibieën houden zich voornamelijk bezig met smokkel. De beroepshandelaren richten zich op het legaliseren van wildvang via onterecht afgegeven vergunningen of proberen illegaal gevangen dieren bij een legale zending te voegen. Hoewel ook hier weinig harde uitspraken zijn te doen over de illegale handel blijken schilpadden, EU-breed, het meest in beslag genomen te worden.

Alle steuren vallen onder het CITES-verdrag en om kaviaar, de kuit van de steur, te importeren is een invoervergunning nodig. In Nederland houden ongeveer acht bedrijven zich bezig met deze import, verder bestaan er tussenhandelaren. De prijs van een kilo Beluga-kaviaar varieert van 2.000 tot 6.000 euro, terwijl voor een meer zeldzame soort zelfs 25.000 euro per kilo wordt betaald. Er bestaan vermoedens dat 80 tot 90 procent van de kaviaar die wordt verkocht, afkomstig is van steuren die illegaal in het wild zijn gestroopt. Aangezien kaviaar schaars en dus kostbaar is, zijn er diverse vervangers op de markt en zal de handel hoogstwaarschijnlijk altijd malafide handelaren aantrekken.

Hout kan op tweeërlei wijze illegaal zijn. Ten eerste bestaat er illegale houtkap en ten tweede kan er op incorrecte wijze handel worden gedreven met hout dat beschermd is volgens het CITES-verdrag. In de praktijk is het lastig om aan te tonen dat een specifieke partij hout illegaal is. De import van hout in Nederland gaat veelal via de havens van Rotterdam, Vlissingen en Amsterdam. Hoewel er keurmerken bestaan, is het tot op heden geen verplichting om de wetenschappelijke naam van de houtsoort op het begeleidende document te noemen. Het lijkt erop dat mede hierdoor de vervalsing van documenten toeneemt.

Gevolgen

Door illegale handel in bedreigde diersoorten wordt de biodiversiteit en het ecologisch evenwicht in de herkomstlanden en soms ook in de landen die de dieren importeren, verstoord.

Aanbevelingen

Volgens de NVWA moet er meer gecontroleerd worden aan de grens. Door fysieke controles door de douane op Schiphol, en dan niet enkel op ladingen uit derde landen, is de illegaliteit eenvoudiger aan te tonen en kan wildvang worden tegengegaan .

Commentaar van de deelnemers

Het thema illegale handel in beschermde dier- en plantensoorten scoort laag in de rangordening op basis van risico. Onderkend wordt dat deze vorm van crimineel gedrag lucratief is en ernstige gevolgen kan hebben voor de biodiversiteit in de herkomstlanden. Het probleem ligt vooral in die landen en is vanuit Nederland moeilijk op te lossen.

3.6.6 Vuurwerk

Een thema dat er eveneens uitspringt is vuurwerk. Illegale handel in vuurwerk is momenteel een prioriteit bij de politie en eveneens een van de vijf prioriteiten die vastgesteld zijn door het Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Hoewel sommigen vinden dat vuurwerk niet gezien kan worden als een milieuprobleem, stellen anderen dat vuurwerk jaarlijks leidt tot milieuvuiling en een groot aantal slachtoffers. Over deze stelling is op de bijeenkomst niet gediscussieerd, maar er kan opgemerkt worden dat het bij deze observatie niet alleen om illegaal vuurwerk gaat.

Voor de volledigheid wordt het document uit de bundel over vuurwerk hier kort samengevat.

Keten, regelgeving en toezicht

Nederland is een van de weinige landen waar vuurwerk in de detailhandel verkrijgbaar is en gebruikt wordt door particulieren. Behalve naar legaal vuurwerk is er een grote vraag naar veel zwaarder vuurwerk, dat illegaal is. Illegaal vuurwerk voor de Nederlandse consumentenmarkt wordt geïmporteerd door zowel legale bedrijven als door criminele samenwerkingsverbanden. Daarnaast is het mogelijk om illegaal vuurwerk te bestellen bij webshops, die veelal, maar niet uitsluitend, in het buitenland gevestigd zijn.

Toezicht en handhaving

Handel in illegaal vuurwerk richt zich weliswaar op Nederland, maar speelt zich af in meerdere Europese landen. De houding van de verschillende landen ten aanzien van de vuurwerkhandel verschilt nogal. Enkele landen hebben een vuurwerksector die zich vooral op de legale professionele gebruikers richt, waardoor ze er weinig belang bij hebben om de illegale vuurwerkhandel bij de bron aan te pakken. Bovendien leeft vuurwerkcriminaliteit in Europa niet sterk: het 'vragende' land is nu eenmaal Nederland en de overige Europese landen kennen nauwelijks problemen. Internationaal georganiseerde vuurwerkcriminaliteit behoort niet tot het mandaat van Europol en heeft evenmin echt prioriteit bij Eurojust.

Het netwerk van handhavingpartners op Europees niveau is nog onderontwikkeld. Hoewel er allerlei mogelijkheden zijn om met behulp van rechtshulpverzoeken onderzoek te doen in het buitenland, zijn er ook belemmerende factoren, zoals de bureaucratie die er bij komt kijken. Ook is er een grote mate van inzicht vereist in de wet- en regelgeving in het betreffende buitenland om echt effectief te kunnen zijn.

Gelegenheden voor criminaliteit

Verschillen in wet- en regelgeving en opsporingsprioriteit tussen Nederland en andere Europese landen spelen criminelen in de kaart. Buitenlandse vuurwerkbedrijven kunnen zeer moeilijk worden vervolgd wegens gebrek aan rechtstreekse werkende Europese regelgeving.

Vuurwerk kan in het buitenland legaal zijn en dan is het zeer moeilijk om te herkennen dat het bestemd is voor illegaal gebruik in Nederland. Er bestaat geen vuurwerkvolgsysteem, waardoor de herkomst van vuurwerk niet of moeilijk traceerbaar is.

Het afschermen van illegale handel in vuurwerk is mogelijk door goederen en financiële stromen gescheiden te laten lopen via buitenlandse bedrijven of vergunninghouders. Controle op het transport wordt bemoeilijkt doordat begeleidingsformulieren in Europa sterk variëren en vaak niet wettelijk verplicht zijn, waardoor ze simpelweg ontbreken. Op de begeleidende papieren wordt vaak informatie opgenomen die niet juist is, bijvoorbeeld wat betreft de gevarenklassificatie.

Importeurs stellen zwaar vuurwerk soms ter beschikking aan particulieren.

Handel via internet, met name die in het buitenland is gesitueerd, is lastig aan te pakken, evenals verzending per post. Er zijn verschillende criminele samenwerkingsverbanden actief die gelieerd zijn aan importeurs in Polen, België en Nederland. Sommige houden zich behalve met illegale vuurwerkhandel ook bezig met handel in wapens en drugs. *Gevolgen*

Jaarlijks zijn er ruim 700 letselgevallen en een of twee dodelijke slachtoffers te

betreuren. Daarnaast wordt opzettelijk materiële schade toegebracht door vernieling van privaat en publiek eigendom. Vuurwerk (al dan niet legaal) wordt gebruikt tegen hulpverleners. Bij de zware categorieën is een tendens naar crimineel en/of terroristisch gebruik als explosief waar te nemen. De gevolgen zijn ernstig te noemen omdat deze een bedreiging vormen voor de veiligheid en gezondheid van mensen in Nederland en daarbuiten.

Toekomstverwachtingen

Webshops zijn in opkomst. Deze zijn moeilijk aan te pakken doordat ze vaak in het buitenland gevestigd zijn. De invoering van een EU-richtlijn heeft gedeeltelijke harmonisatie tot gevolg, waardoor de aanpak van vuurwerkcriminaliteit in andere lidstaten kan worden bevorderd.

De georganiseerde vuurwerkcriminaliteit heeft zich de afgelopen jaren geprofessionaliseerd en het is te verwachten dat deze tendens zich zal voortzetten.

Aanbevelingen

Vuurwerkcriminaliteit zou op Europees niveau op de politieke agenda moeten komen. Indien fabrikanten en handelaren in vuurwerk partijen moeten voorzien van volgbare codes wordt de controle vergemakkelijkt. Ook zouden er Europese bestuurlijke regels moeten komen voor vuurwerkfabrikanten en –handelaren.

Al met al is de illegale vuurwerkhandel dus wel degelijk een ernstig probleem, maar het is de vraag of dit een onderwerp is voor de milieu-agenda.

3.6.7 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van de expertmeeting waarin in een *Group Decision Room* een rangordening van milieuthema's is opgesteld. Deze rangordening kan gezien de deelnemers aan de bijeenkomst beschouwd worden als een zwaarwegend advies aan de beleidsbepalende gremia voor de prioriteitstelling in de komende jaren.

In het volgende hoofdstuk wordt de balans opgemaakt van deze 'rangordeningsexercitie'.

4

Terugblik en beschouwing

In dit hoofdstuk worden de resultaten van deze rangordening nader beschouwd. Er zal niet zozeer worden ingegaan worden op de inhoud, alswel op het proces. Zoals al in de inleiding aan de orde kwam, moet dit rapport niet gezien worden als een onderzoeksrapport maar als de weergave van een procedure om te komen tot deze rangordening. De procedure is beschreven in hoofdstuk 2. Gegeven de procedure kan niet verwacht worden dat er een inhoudelijk sterk rapport ontstaat. Daarvoor is het immers nodig dat er onderzoek wordt gedaan. Wel is er een bundel met documenten voorgelegd aan een expertmeeting, die als deel II van dit rapport gepubliceerd wordt. Dit is een voordeel ten opzichte van de oorspronkelijke methode, waarin alleen op een bijeenkomst een inventarisatie werd gemaakt.

Het was de eerste keer dat iets dergelijks werd gedaan, in elk geval in het kader van het Nationaal Dreigingsbeeld. Dus lijkt het de moeite waard om dieper in te gaan op de ervaringen die met deze procedure zijn opgedaan. In een volgende paragraaf wordt gereflecteerd op mogelijkheden voor verder onderzoek op het gebied van milieucriminaliteit.

4.1 Mission accomplished

Op verzoek van het College van procureurs-generaal is een rangordening vervaardigd waarvan verwacht mag worden dat ze een rol zal spelen bij het bepalen van de prioriteiten in de milieuhandhaving voor de komende jaren. De rangordening is uiteindelijk bepaald in een bijeenkomst van personen uit het Functioneel Parket, Inspectie Leefomgeving en Transport en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, de aan beide inspecties verbonden BOD's, de politie en bestuurlijke partijen zoals de Rotterdamse milieudienst DCMR en de gemeenten. Deze partijen dragen daadwerkelijk verantwoordelijkheid voor de handhaving van wet- en regelgeving en voor de bestrijding van milieucriminaliteit. Door deze opzet is beoogd het advies zwaarwegend te maken voor de gremia die uiteindelijk over de prioriteiten beslissen. In die zin kan gesteld worden dat het project succesvol is afgerond en dat aan de vraag van de opdrachtgever is voldaan.

De mate waarin deze rangordening als 'beargumenteerd' kan worden beschouwd, is open voor discussie. Voor elk thema was enige informatie beschikbaar omtrent de ketens en de gelegenheden voor criminaliteit.

De rangordening als zodanig was vooral een kwestie van punten toekennen. Bij de expertmeeting was de argumentatie summier, hetgeen deels door tijdgebrek te verklaren is. Ook werden soortgelijke argumenten gebruikt als in de afzonderlijke documenten per thema. Met andere woorden, er werd niet echt inhoudelijk beargumenteerd waarom het ene thema een hogere plaats op de rangordening zou moeten hebben dan het andere. Dit is misschien ook geen reële verwachting geweest: het betreft toch ‘appels met peren vergelijken’, zoals door een deelnemer in de evaluatie werd opgemerkt. Voor een deel kan ook gesteld worden dat de manier van rangordenen met behulp van risicoscores ook bedoeld is om te voorkomen dat eindeloze discussies ontstaan om consensus te bereiken over de rangorde van milieuthema's.

Een terugblik op het hele proces leidt tot het formuleren van enkele dilemma's waarover bij een vervolg een doordachte beslissing genomen zou moeten worden. Op dit punt lijkt het wel goed om als eerste de deelnemers aan het woord te laten, die de bijeenkomst van 2 februari alsmede het hele proces van de rangordening geëvalueerd hebben.

4.2 Evaluatie door de deelnemers

De expertmeeting zelf is geëvalueerd met de deelnemers. Daarin kwam vooral het verloop van de dag zelf aan de orde, maar ook de opzet in bredere zin.

Door verschillende deelnemers werd het gevoel onder woorden gebracht dat zij onvergelykbare grootheden moeten vergelijken, en niet van elk thema even goed op de hoogte zijn. Dit is een reëel probleem dat niet volledig opgelost kan worden door bijvoorbeeld het samenstellen van een bundel. Wel was men het er over eens dat dit bijdraagt aan een meer gelijk speelveld voorafgaand aan de bijeenkomst. Een punt van kritiek op de documenten was dat daarin niet systematisch aandacht was besteed aan de begrippen ernst en kans. Inderdaad is er een discrepantie tussen de vraagstellingen voor de afzonderlijke documenten en die van de rangordening. Hier kan tegenover gesteld worden dat in alle documenten wel aandacht besteed is aan de gevolgen van vormen van milieucriminaliteit, die uiteraard verdisconteerd kunnen worden in de scores voor ‘ernst’. Kans ligt moeilijker, omdat er niet veel bekend is over de omvang van milieucriminaliteit. Dit is overigens juist de reden om deze procedure te gebruiken: door intersubjectief een inschatting te maken van de kans dat een bepaalde vorm van milieucriminaliteit zich voordoet aan de hand van enkele

factoren die hierop van invloed zijn, weten we in elk geval meer dan niets over de omvang van een fenomeen²⁰.

Een nadere aanscherping van de argumentaties in kleine groepjes was eveneens onderdeel van het programma, maar dit is uiteindelijk niet gelukt door tijdsbrek. Alle betrokkenen vonden dit jammer. Opgemerkt werd dat er veel tijd verloren was gegaan door discussies over de procedures. Volgens het betrokken bureau doen dergelijke discussies zich vaak voor bij deze wat van een standaard vergadering afwijkende opzet. Vragen en opmerkingen van deelnemers moeten immers adequaat worden beantwoord, zodat niemand het gevoel heeft dat er wordt 'gemanipuleerd' met de apparatuur en de procedures waarbij iedereen input geeft via een computer. Hier had wellicht meer tijd voor ingeruimd kunnen worden. Dit was de voornaamste kritiek in de nabespreking, waarin de deelnemers over het algemeen positief hebben gereageerd op het verloop van de bijeenkomst. Ook bleek iedereen zich te kunnen vinden in de uiteindelijke uitkomsten.

In de evaluatie werd ook verzocht om specifieke adviezen aan bepaalde instanties. Dit behelst echter een meer diepgaande studie van de rol van deze instanties in bepaalde ketens, wat in het kader van deze inventarisatie helaas niet kan worden waargemaakt. Op dit punt wordt nog teruggekomen in een volgende paragraaf. Verschillende deelnemers waren van mening dat de vele thema's meer geclusterd hadden kunnen worden. Dit thema komt ook nog terug.

4.3 Dilemma's voor onderzoek

Bij de aanvang van dit project was de veronderstelling dat er over de vele verschillende thema's op het gebied van milieucriminaliteit niet veel bekend is en dat het moeilijk en tijdrovend is om er vruchtbaar onderzoek naar te doen. Daarom is een methodiek ontwikkeld waarin een inventarisatie gevolgd wordt door een rangordening op basis van risicoscores. Deze methodiek was met name bedoeld voor de politie-regio's. In de oorspronkelijke opzet werden voor de inventarisatie materie-experts uit de inspecties en de politie bij elkaar geroepen

²⁰ Overigens kan opgemerkt worden dat minstens een deel van de thema's zeker te onderzoeken is. Er moet dan wel een keuze worden gemaakt en er zal voldoende onderzoekscapaciteit beschikbaar moeten zijn. Onderzoek naar de omvang van bepaalde vormen van criminaliteit is problematisch omdat het immers om een verborgen fenomeen gaat. Voor milieucriminaliteit is dat hoogstens gradueel anders dan voor andere vormen van criminaliteit.

die op grond van hun ervaringen een lijst opstellen van potentieel riskante vormen van milieucriminaliteit. In een tweede bijeenkomst worden dan risicoscores toegekend. Om te komen tot een inhoudelijk relevante rapportage is er in de huidige opzet voor gekozen om de eerste bijeenkomst te vervangen door een bundel met documenten over een lijst van thema's waarover consensus is bereikt met de bij het project betrekken partijen, het FP, de ILT en NVWA en de KLPD – Dienst IPOL. De inbreng van experts op een eerste bijeenkomst volgens de methodiek werd vervangen door het aanleveren van een dergelijk document. Belangrijk voordeel van deze werkwijze is dat er een schriftelijke weergave is van de inbreng van de experts. Dit is een vooruitgang vergeleken bij de eerdere rapportages, waarin slechts summier wordt weergegeven wat er door de experts naar voren is gebracht. Wel moet benadrukt worden dat aan deze documenten geen onderzoek ten grondslag heeft gelegen en dat er dus geen wetenschappelijke eisen aan gesteld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld het gebruik van verschillende bronnen om de geldigheid en betrouwbaarheid van de bevindingen te waarborgen. Dit geldt met name voor de documenten die niet gebaseerd zijn op eerder door de auteurs of hun collega's gemaakte analyses. Waar dit wel het geval is, kunnen lezers uiteraard zelf beoordelen in hoeverre er voor deze analyses op een verantwoorde wijze gebruik gemaakt is van een diversiteit aan bronnen. In de bundel is aangegeven waarop de bijdragen zijn gebaseerd, al zijn sommige bronnen niet vrij toegankelijk.

Het opstellen van de bundel is vooral bedoeld om tot een enigszins 'gelijk speelveld' te komen voor de deelnemers aan de expertmeeting. Dit is mede ingegeven door de ervaringen van eerdere expertmeetings in de regio's, waarin deelnemers zichzelf niet competent achtten om een oordeel te geven over andere thema's dan hun eigen specialisatie. In de huidige opzet is dit (deels) ondervangen door te kiezen voor deelnemers op MT-niveau. Het maken van de bundel waarin alle 23 thema's zijn opgenomen heeft erg veel tijd en moeite gekost, zodat de vraag rijst of dit bij een volgende gelegenheid weer gedaan zou moeten worden. Met een deel van de bijdragen aan de bundel wordt niets gedaan omdat het thema laag in de rangordening komt. Thema's die wel hoog in de rangordening komen zouden een meer diepgaande bespreking verdienen en komen er wat bekaaid vanaf. Deze ervaring wijst voor de toekomst in de richting van een gefaseerde benadering, waarbij in een eerdere fase een selectie wordt gemaakt van thema's die een nadere beschouwing vereisen om te bezien of ze tot prioriteit verheven moeten worden of wellicht een lagere plek in de prioriteitenlijst zouden moeten krijgen. Deze selectie is naar de opvatting van de auteurs een beleidskeuze die buiten het domein van analyse en onderzoek valt. De huidige aanpak leidt tot voor een aantal thema's tot een al te oppervlakkige bespreking. Slechts voor enkele thema's is een document beschikbaar dat gebaseerd is op recent onderzoek.

Kortom, de opgedane ervaring noopt tot een grondige evaluatie en het trekken van lessen voor de volgende ronde, waarvoor het voorgaande niet meer dan een bescheiden aanzet is.

Door deelnemers aan de expertmeeting is de wens uitgesproken dat de risico-analyse van milieucriminaliteit specifieke adviezen oplevert voor de betrokken organisaties. Er is zeker behoefte aan dergelijk advies, maar om dat te ontwikkelen is onderzoek nodig dat in deze inventarisatie niet gedaan is. Onderzoek naar milieucriminaliteit en de aanpak daarvan is complex doordat het om een groot aantal verschillende vormen van criminaliteit gaat, waarbij veelal ingewikkelde wet- en regelgeving alsmede afspraken tussen branches en overheden een rol spelen. Er zijn verschillende instanties betrokken die niet altijd even soepel met elkaar samenwerken. De aanpak van milieucriminaliteit kan langs bestuurlijke en strafrechtelijke weg lopen. Om al deze redenen is het niet erg realistisch om onderzoek te willen doen naar de aard en omvang van 'de milieucriminaliteit', en daaruit adviezen af te leiden wat betreft de aanpak. De benodigde samenwerking en uitwisseling van gegevens is al door Van den Berg (1995) beschreven als een bijzonder lastige zaak, en tegelijk een *sine qua non* voor zinvol onderzoek op het gebied van milieucriminaliteit.

Een stap vooruit zou gezet kunnen worden door concreet afgebakende deelonderwerpen aan te pakken en daarbij samen te werken met onderzoekers van de BOD's en de politie. Vragen over de verhouding tussen bestuur en strafrecht en bijvoorbeeld het gebruik van inspectiegegevens zouden dan in een vroeg stadium beantwoord kunnen worden, zodat niet het gevoel ontstaat dat de ene instantie aan de haal gaat met de gegevens van de andere. In dergelijke projecten kunnen ook vragen over de aanpak en de verhouding en overgang tussen bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak aan de orde gesteld worden. Dit vereist diepgaand onderzoek waarbij de ketens waarbinnen milieucriminaliteit zich afspeelt, nauwkeurig in beeld worden gebracht.

Wat betreft de *governance* structuur is het van belang dat bij de meeste milieuthema's meerdere ministeries, inspecties en handhavingsinstanties betrokken zijn. Idealiter zou de vraagstelling en de begeleiding van het onderzoek hiermee vanaf het begin rekening houden. De samenstelling van elk onderzoeksteam kan beter aansluiten bij de betrokken instanties.

Het idee om concreet afgebakende thema's aan te pakken staat wellicht op gespannen voet met de suggestie van de deelnemers aan de expertmeeting om de vele verschillende thema's meer te bundelen, zodat het aantal deelterreinen wat gemakkelijker te overzien is. De indeling in 'groen' (alle thema's die te maken hebben met natuur, flora en fauna) en 'grijs' (overige) werd door sommigen wat grof gevonden. Het probleem van de nogal gedetailleerde

thema-indeling was ook al in de voorbereiding van het project gesignaleerd. Zoals in het Plan van Aanpak is uiteengezet, is er een 'Orderingskader' ontwikkeld waarin de thema's teruggebracht zijn tot een twaalfstal, onderverdeeld in de vier kolommen 'afvalstoffen', 'mensen', 'flora' en 'fauna' (zie bijlage 4).

Voor de rangordening is uiteindelijk toch gekozen om de langere lijst van Daatselaar en Kemperman als vertrekpunt te nemen, zoals in hoofdstuk 1 uiteengezet is. Het orderingskader voegt in sommige cellen erg veel thema's samen (zo gaan in 'emissies' zeven thema's op). Een van die 'losse' thema's is al sinds jaar en dag een prioriteit, namelijk illegale asbestverwijdering. Daarnaast kan er gemakkelijk overlap ontstaan tussen de kolommen 1 en 2. Vormen van emissies kunnen immers ook geduid worden in termen van gevolgen voor de volksgezondheid. Met andere woorden, in de kolom 'mensen' treedt vermenging op van een 'sector' van milieucriminaliteit met de 'gevolgen' daarvan, ook uit andere kolommen. De clusters zijn niet wederzijds uitsluitend. Vandaar dat het 'orderingskader' voor deze rangordening minder geschikt leek. Afhankelijk van de vraagstelling in toekomstig onderzoek kan het niettemin zinvol zijn om een cluster van thema's als vertrekpunt te nemen. Voor weer andere vraagstellingen kan het juist zinvol zijn een vergelijking te maken tussen verschillende vormen van milieucriminaliteit. Kortom, het afbakenen van (deel)-thema's kan het beste gebeuren in de context van een concreet onderzoek of adviestraject.

Literatuur

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

Berg, E.A.I.M. van den (red) (1995). *De markt van misdaad en milieu*. Deel 1. Den Haag: WODC.

Bruinsma G. & F. Bovenkerk (1996). *Enquête opsporingsmethoden, bijlage IX*. Onderzoeksgroep Fijnaut Deelonderzoek II: Branches.

Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008). *De tijd is rijp*.

Cornelissen, E. (2011) De vervuiler bepaalt? Scriptie recherchekunde, Politieacademie.

Daatselaar, M. & J. Kemperman (2004). *Risicoanalyse Milieucriminaliteit. Strategische analyse van de belangrijkste risico's met betrekking tot milieucriminaliteit*. Zoetermeer: KLPD-dienst Nationale Recherche Informatie. (Vertrouwelijk)

Expertisecentrum Rechtshandhaving (2003). *Handhaven op niveau*. Den Haag.

FP (2011). *Strategische blik op milieucriminaliteit*. Den Haag: Functioneel Parket.

Kamerstukken II (2009). Beleidsreactie op evaluatie milieutaak OM en politie; Brief kabinet van 22 juni 2009 aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

Kleiman, W.M. & E.A.I.M. van den Berg (1995). *Overtredende overheden. Vervolgingsbeleid inzake milieudelicten*. Den Haag: WODC.

KLPD - dienst IPOL (2007) *Risicoanalyse instrument milieucriminaliteit*. Zoetermeer: KLPD (intern).

KLPD – dienst IPOL (2010). Brondocument milieucriminaliteit. Zoetermeer: KLPD (intern).

KLPD – dienst IPOL (2011). Plan van Aanpak strategische analyse Milieucriminaliteit. Zoetermeer: KLPD (intern).

Leest, W. van der (2008) *Criminaliteit bij bodemsaneringen*, NDB Deelrapport

Leest, W. van der & J. van Mantgem (2007). Analysemodel Risicoanalyse milieucriminaliteit. KLPD-dNRI.

LOM (2010). Het LOM in perspectief. Den Haag: Landelijk overleg Milieuhandhaving.

LOM (2011). Notitie van de kerngroep milieu. Den Haag: Landelijk overleg Milieuhandhaving (niet gepubliceerd).

Lieuwen, B (2010). *Nullum crimen, nulla poena sine lege (Geen misdaad zonder wet, geen straf zonder wet)*. Criminaliteitsbeeldanalyse Milieu 2010. Korpsen Kennemerland, Zaanstreek-Waterland en Noord-Holland Noord. Haarlem: Regiopolitie Kennemerland.

Moerland H. & B. Rovers (red.) (2000). *Criminaliteitsanalyse in Nederland*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

Peters, R. & J. Polet (2000) Samenwerking tussen bestuurlijke en justitiële partners. In: Moerland H. & B. Rovers (red.) *Criminaliteitsanalyse in Nederland*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

Ridder, J. de J, M.J. Schol & N. Struiksma (2009) *Grip op milieuzaken, evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving*. Groningen: Pro Facto.

Lijst van afkortingen

Bbk	Besluit bodemkwaliteit
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
BRZO	Besluit Risico Zware Ongevallen
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ministerie)
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CKI	Certificerende en Keurende Instelling
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
CPG	College van procureurs-generaal
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
DNRI	Dienst Nationale Recherche Informatie (nu IPOL)
ELI	Economische zaken, Landbouw en Innovatie (ministerie)
EVOA	Europees Verdrag Overbrenging Afvalstoffen
FLEGT	Forest Law Enforcement Governance and Trade action plan
FP	Functioneel Parket
GDR	Group Decision Room
HUM-Bbk	Handhaving Uitvoeringsmethode gekoppeld aan Bbk
I&M	Infrastructuur & Milieu (ministerie)
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT-IOD	Inlichtingen en Opsporingsdienst van de ILT
KLPD	Korps landelijke politiediensten
LOM	Landelijke Overleg Milieuhandhaving
MT	Managementteam
NDB	Nationaal Dreigingsbeeld
NIWO	Nationale en internationale wegvervoer organisatie
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NVWA-iod	Inlichtingen en Opsporingsdienst van de NVWA
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministerie)
UPD	Uitgangspuntendocument volgens PGS-richtlijn
V&J	Veiligheid en Justitie (ministerie)
VIHB	Vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars
WABO	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembeheer

WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie- centrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie
VROM-inspectie	Inspectie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (nu ILT)
VROM-iod	Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de VROM- inspectie

Bijlage 1

Verantwoording inventarisatie thema's

Voor deze inventarisatie is de lijst uit Daatselaar en Kemperman (2004), die weergegeven is in tabel 1, als vertrekpunt gebruikt. Er zijn al tijdens de voorbereiding thema's afgevallen en ook zijn er enkele toegevoegd. Deze procedure komt dus in de plaats van de eerste expertmeeting in de methodiek van Daatselaar en Kemperman/ IPOL. In het volgende wordt de nummering uit tabel 1 gebruikt.

In overleg met de opdrachtgever, het Functioneel Parket, waarin ook de ILT-iod en de NVWA-iod betrokken zijn, is al bij het begin van het project besloten die thema's te laten vervallen waarvoor geldt dat het milieu of de milieuwetgeving als zodanig niet in het geding is. Dit betreft de thema's vervalsing groene keurmerken (16), aantasting bestuurlijke integriteit (24) en optreden van extreme organisaties (25). Voor het 'oude' thema 23, genetisch gemodificeerde organismen, werd regelovertreding in 2004 als een 'mogelijk toekomstscenario' gezien. Dit is echter niet waargenomen, waardoor het thema kan vervallen. Thema 4, Illegale kap, plukken(oogst) en handel van bedreigde plantensoorten is ingevoegd in het CITES-thema in den brede. Anders gezegd, dieren en planten zijn samengenomen, zoals ook gebeurt in de analyseproducten van de NVWA. Over twee thema's is geen informatie ontvangen:

- Gebruik van verboden stoffen in producten (17). Hierover is alleen een zeer korte passage ontvangen waarin staat dat het voorkomt dat grondstoffen worden vervangen door afvalstoffen en dat hierdoor geld wordt uitgespaard en de emissie van schadelijke stoffen toeneemt.
- Illegale opslag en transport van nucleair afval en radioactief schroot (19). De betreffende afdeling van VROM heeft laten weten dat er geen capaciteit vrijgemaakt kon worden om een document aan te leveren, gegeven de vele andere bezigheden. Er was niet direct iemand beschikbaar die iets dergelijks wél aan de samenstellers kon leveren.

Twee thema's zijn in de loop van het project om inhoudelijke redenen komen te vervallen:

- Voor thema 5 geldt dat illegale mijnbouw in Nederland niet voorkomt. Het gedeelte over illegale ontgrondingen is samengevoegd met thema 8, grond.
- Thema 27, illegaal vervoer van vee in ziektegebieden, is slechts een issue op het moment dat er een epidemie is waarbij vervoersverboden worden afgekondigd. Als een dergelijk verbod bestaat dan heeft de handhaving

ervan een zeer hoge prioriteit. Er wordt dan ook samengewerkt met de regiopolitie. In het handhavingsarrangement van de NVWA is dit een voorbeeld van een 'crisis' waarvoor speciale regels gelden die los staan van de lopende prioriteiten. Alle aandacht gaat dan naar de crisis en voor de lopende prioriteiten is nog slechts in specifieke gevallen capaciteit beschikbaar. Voor een discussie over de reguliere prioriteiten wordt dit thema dan ook niet relevant geacht, waardoor het voor de bundel is komen te vervallen.

De bij het voortraject betrokken partijen is ook gevraagd thema's aan te dragen die sinds het verschijnen van de lijst van Daatselaar en Kemperman meer gewicht hebben gekregen. Door de ILT zijn de thema's 20 tot en met 23 aangedragen.

De politie, tot slot, had recent een verkennend rapport op het gebied van illegale praktijken rond biovergisting afgerond, welke hier is ingebracht omdat het thema tot nu toe niet afzonderlijk was benoemd. Ten tijde van Daatselaar en Kemperman stond biovergisting nog in de kinderschoenen en was het geen speciaal aandachtsgebied. Dit thema is hier opgenomen onder nummer 8.

Aldus is de onderstaande lijst ontstaan van thema's die behandeld worden in de bundel. De tussen haakjes vermelde nummering is de oorspronkelijke van Daatselaar en Kemperman (tabel 1).

De benamingen zijn aangepast, zodat alleen het verwijtbare gedrag in de benaming overblijft. Oorspronkelijk werd ook het domein dat schade oploopt door het gedrag in de benaming genoemd. Tot slot is de volgorde aangepast, zodat verwante thema's meer bij elkaar zijn gekomen. Grofweg: eerste de 'groene' thema's (1-8) en daarna de 'grijze' (9-23).

De lijst van thema's

1. Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel
2. Stroperij binnenland van wild, vogels en vis
3. Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten
4. Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwelling
5. Handel in en gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen
6. Illegale productie en toediening hormonen (en diergeneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren
7. Gebruik van verboden stoffen in diervoeders
8. Gebruik van illegale stoffen bij bio- en covergisting
9. Criminaliteit bij internationale afvalstromen

10. Illegaal transport en storten van asbest
11. Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgroningen
12. Illegale lozingen van (scheeps)bedrijfsafval
13. Criminaliteit bij de productie van scheepsbrandstoffen
14. Overschrijding luchtemissienormen
15. Criminaliteit bij de handel in emissierechten
16. Illegaal (internationaal) transport en handel in ozonaantastende stoffen
17. Overtredingen bij thermische verontreiniging van oppervlaktewater
18. Illegale lozingen oppervlaktewater
19. Import, handel en misbruik van/in illegaal vuurwerk
20. Fraude met subsidies voor energiebesparing
21. Legionellabemonstering door onbevoegde bedrijven
22. Overtredingen gerelateerd aan externe veiligheid bij chemische bedrijven
23. Gevaarlijke stoffen in producten.

Bijlage 2

Deelnemers aan de Group Decision Room van 2 februari 2012		
1	Functioneel Parket, programmamanager Versterking aanpak Milieucriminaliteit	R.M.J. de Rijck
2	VROM inspectie	A. Klingenberg
3	VROM iod	P. van der Neut
4	NVWA	K.P. Kolodziej
5	NVWA iod	J.H.P. Kant
6	Politie, programmamanager Versterking aanpak Milieucriminaliteit	R.M. Willekens
7	Politie regio Kennemerland	B. Hoek
8	KLPD – dienst Waterpolitie	C. Çatakli
9	Belastingdienst / douane	E. Maes
10	Koninklijke Marechaussee	R. Ossel
11	DCMR Rotterdam	A. Pel
12	IPO (Inter Provinciaal Overleg)	E. Gosseling, provincie Drenthe

Er zijn 14 plaatsen beschikbaar in deze Group Decision Room waarvan er 12 werden bezet. Afgemeld was de vertegenwoordiger van de VNG, die geen vervanger meer kon sturen door het late tijdstip van verhindering. Ook één van de beoogde twee deelnemers van het FP bleek verhinderd.

Bijlage 3

Verantwoording van scores en weging

Scores voor ernst en kans.

De inschatting van de vier aspecten van ernst en de vijf aspecten van kans wordt gescoord op een vijfpuntsschaal van laag (1) naar hoog (5)²¹. Van ernst en kans wordt het gemiddelde genomen en het product van de twee gemiddelden is de score voor het risico. Deze wordt van hoog naar laag geordend voor elk van de 22 thema's op het terrein van milieucriminaliteit.

Voordat de risicoscore wordt berekend, wordt nog een weging toegepast. Deelnemers hechten namelijk verschillend belang aan de aspecten van ernst en kans. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door ze 20 punten te laten verdelen over de vier ernst-items en 25 punten over de vijf kans-items, waarbij als minimum 1 moet worden toegekend. Hiermee wordt bereikt dat dit voor deelnemers een relatief gemakkelijk uit te voeren operatie is²². De gemiddelde gewichten worden als volgt toegepast.

Ernst (gewogen) = (Milieu * 5.25 + Mens * 6.67 + economie * 4.5 + Beleid * 3.58) / 20.

Kans (gewogen) = (Sanctie * 3.25 + Gewin * 6.5 + Wet/regelgeving * 3.583 + Branche * 5 + Pakkans * 6.667) / 25.

Duidelijk is dat de gewichten sommeren tot 20 respectievelijk 25. Door hierdoor te delen wordt de gemiddelde weefactor 5 weer uit de score gehaald en wordt een gewogen score bereikt in dezelfde range als de oorspronkelijke scores, tussen 1 en 5. Voor de rangordening heeft dit geen belang, wel voor de vergelijkbaarheid van de scores.

Door de weging werden de scores systematisch hoger, vooral bij kans. Dit wordt verklaard doordat deelnemers sommige aspecten (zoals pakkans) zowel een naar

²¹ Voor 'kans' bleek de richting van de score wat in te druisen tegen de intuïtie van sommige deelnemers. Het is niet vanzelfsprekend dat de inschatting van een hoge sanctie leidt tot een lage score op kans. Hieraan is vrij uitvoerig aandacht besteed bij het inleiden van het scoren.

²² Daatselaar en Kemperman werkten met gewichten die vergelijkbaar zijn met de hier gebruikte. Ze vermelden slechts dat deze in consensus met milieu-officieren tot stand zijn gekomen.

verhouding hoge score als een hoog gewicht hebben gegeven. Dit is achteraf als volgt gecorrigeerd. Correctie voor het gemiddelde: ernst 0.996, kans 0,954. Hierdoor worden de gemiddelden van de gewogen scores gelijk aan die van de ongewogen scores. Dit is van belang voor het traceren van verschillen in patronen tussen de ongewogen en gewogen scores. Voor de rangordening maakt het geen verschil. Tot slot is de gewogen risicoscore berekend.

Risico (gewogen) =

Ernst (gewogen en gecorrigeerd) * Kans (gewogen en gecorrigeerd).

We rapporteren in principe de gewogen scores, maar willen wel kunnen laten zien welke verschillen optreden door het toepassen van de weging. Vandaar deze bijlage.

Tabel 4

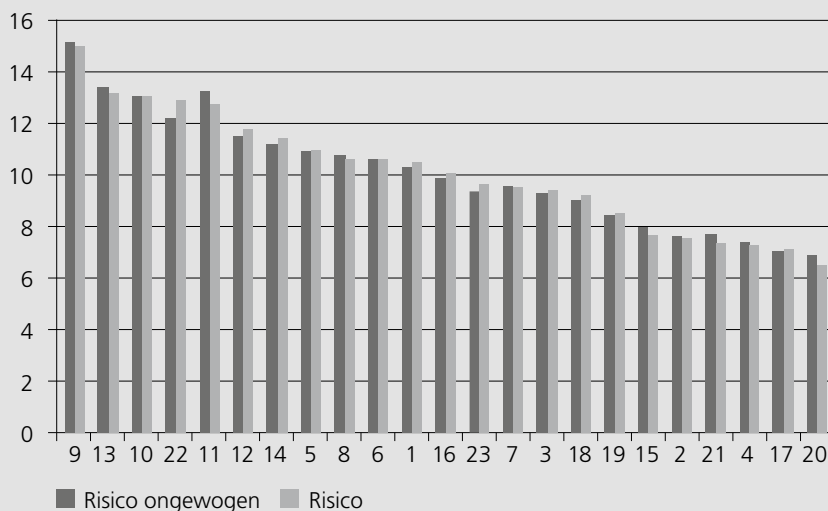
Gewogen en ongewogen scores voor risico			
Nr	Thema	Risico ongewogen	Risico gewogen
9	Criminaliteit bij internationale afvalstromen	14,98	14,82
13	Criminaliteit bij de productie van (scheeps) brandstoffen	13,24	13,00
10	Illegaal transport en storten van asbest	12,91	12,87
22	Externe veiligheid chemische bedrijven	12,07	12,76
11	Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgrondingen	*13,11	12,59
12	Illegale lozingen van (scheeps)bedrijfsafval	11,38	11,58
14	Overschrijding luchtmissienormen	11,07	11,27
5	Handel in en gebruik van niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen	10,78	10,83
8	Gebruik van illegale stoffen bij bio- en covergisting	10,60	10,48
6	Illegale productie en toediening hormonen (en diergeneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren	10,45	10,46
1	Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel	10,15	10,36
16	Illegaal (internationaal) transport en handel in ozonaantastende stoffen	9,73	9,92
23	Verboden stoffen in (kunststof) producten	9,23	9,54
7	Gebruik van verboden stoffen in diervoeders	*9,43	9,4
3	Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten	9,17	9,29
18	Illegale lozingen oppervlaktewater	8,91	9,09
19	Import, handel en misbruik van illegaal vuurwerk	8,35	8,38
15	Criminaliteit bij de handel in emissierechten	7,86	7,54
2	Stroperij binnenland van wild, vogels en vis	7,49	7,47
21	Legionellabemonstering door onbevoegde bedrijven	*7,58	7,26
4	Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwelling	7,31	7,18
17	Overtredingen bij thermische verontreiniging van oppervlaktewater	6,96	7,03
20	Fraude met subsidies voor energiebesparing	6,84	6,43

* Items die één (7, 21) of twee plaatsen (11) hoger zouden zijn gekomen bij rangordening met de ongewogen score.

Conclusie mag zijn dat de rangordening niet wezenlijk anders is door de weging. Bij de rapportage zal gebruik gemaakt worden van de gewogen scores, omdat hier op voorhand goede argumenten voor zijn: het belang dat aan de aspecten wordt gehecht, varieert immers.

Figuur 2

Gewogen en ongewogen scores voor risico



In figuur 2 is het verloop van de scores grafische weergegeven, waarvoor zichtbaar wordt dat de verschillen tussen gewogen en ongewogen scores niet groot zijn, net zo min als het verschil in het patroon van de rangordening. Een thema wijkt wat af: item 22, overtredingen bij externe veiligheid van chemische bedrijven. Dit is wellicht het gevolg van een kleine procedurele ongerechtigheid waarop hierna nog wordt ingegaan.

Hierna volgen tabellen en grafieken met gewogen en ongewogen scores voor ernst en kans. In de gegevens voor 'ernst' is de rangordening van risico duidelijker terug te vinden dan in die voor 'kans' (figuur 4).

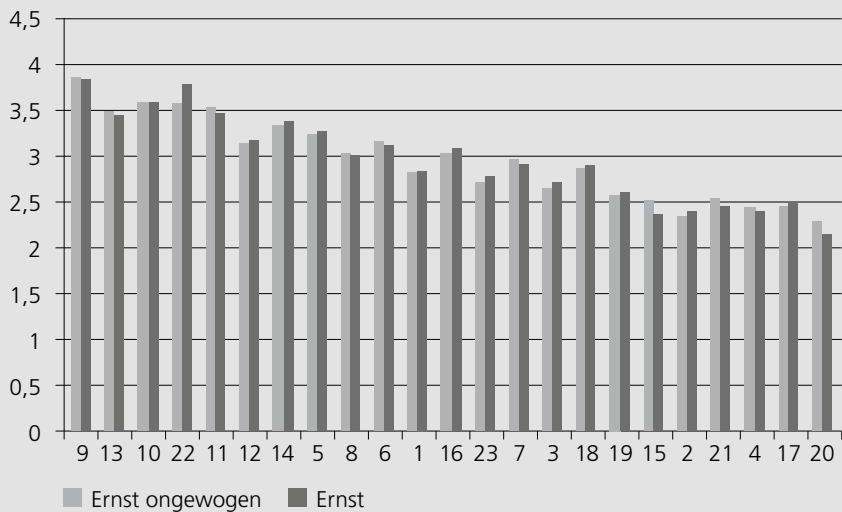
Tot slot worden de scores voor de afzonderlijke items van ernst en kans weergegeven in de tabellen 7 en 8.

Tabel 5

Gewogen en ongewogen scores voor ernst			
Nr	Thema	Ernst ongewogen	Ernst gewogen
9	Criminaliteit bij internationale afvalstromen	3,88	3,85
13	Criminaliteit bij de productie van (scheeps) brandstoffen	3,50	3,45
10	Illegaal transport en storten van asbest	3,60	3,59
22	Externe veiligheid chemische bedrijven	3,58	3,80
11	Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgrondingen	3,54	3,47
12	Illegale lozingen van (scheeps)bedrijfsafval	3,15	3,18
14	Overschrijding luchtmissienormen	3,35	3,39
5	Handel in en gebruik van niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen	3,25	3,28
8	Gebruik van illegale stoffen bij bio- en covergisting	3,04	3,02
6	Illegale productie en toediening hormonen (en diergeneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren	3,17	3,13
1	Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel	2,83	2,85
16	Illegaal (internationaal) transport en handel in ozonaantastende stoffen	3,04	3,10
23	Verboden stoffen in (kunststof) producten	2,73	2,78
7	Gebruik van verboden stoffen in diervoeders	2,98	2,92
3	Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten	2,65	2,73
18	Illegale lozingen oppervlaktewater	2,88	2,90
19	Import, handel en misbruik van illegaal vuurwerk	2,58	2,61
15	Criminaliteit bij de handel in emissierechten	2,52	2,38
2	Stroperij binnenland van wild, vogels en vis	2,35	2,40
21	Legionellabemonstering door onbevoegde bedrijven	2,54	2,46
4	Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwelling	2,44	2,41
17	Overtredingen bij thermische verontreiniging van oppervlaktewater	2,46	2,50
20	Fraude met subsidies voor energiebesparing	2,29	2,15

Figuur 3

Gewogen en ongewogen scores voor ernst

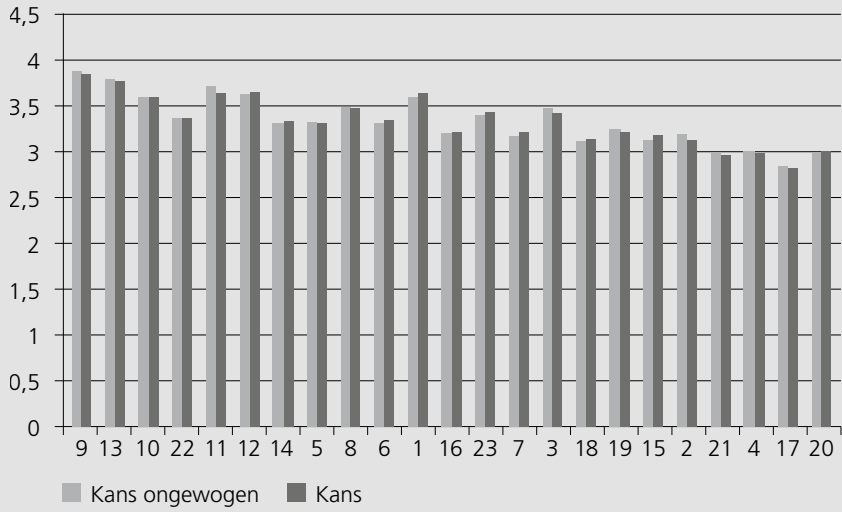


Tabel 6

Gewogen en ongewogen scores voor kans			
Nr	Thema	Kans ongewogen	Kans gewogen
9	Criminaliteit bij internationale afvalstromen	3,87	3,85
13	Criminaliteit bij de productie van (scheeps) brandstoffen	3,78	3,76
10	Illegaal transport en storten van asbest	3,58	3,58
22	Externe veiligheid chemische bedrijven	3,37	3,36
11	Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgroningen	3,70	3,63
12	Illegale lozingen van (scheeps)bedrijfsafval	3,62	3,65
14	Overschrijding luchtmissienormen	3,30	3,32
5	Handel in en gebruik van niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen	3,32	3,30
8	Gebruik van illegale stoffen bij bio- en covergisting	3,48	3,47
6	Illegale productie en toediening hormonen (en diergeneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren	3,30	3,34
1	Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel	3,58	3,63
16	Illegaal (internationaal) transport en handel in ozonaantastende stoffen	3,20	3,21
23	Verboden stoffen in (kunststof) producten	3,38	3,42
7	Gebruik van verboden stoffen in diervoeders	3,17	3,22
3	Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten	3,47	3,41
18	Illegale lozingen oppervlaktewater	3,10	3,13
19	Import, handel en misbruik van illegaal vuurwerk	3,23	3,21
15	Criminaliteit bij de handel in emissierechten	3,12	3,17
2	Stroperij binnenland van wild, vogels en vis	3,18	3,12
21	Legionellabemonstering door onbevoegde bedrijven	2,98	2,95
4	Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwelling	3,00	2,98
17	Overtredingen bij thermische verontreiniging van oppervlaktewater	2,83	2,82
20	Fraude met subsidies voor energiebesparing	2,98	2,99

Figuur 4

Gewogen en ongewogen scores voor kans



Tabel 7

Afzonderlijke items van ernst. Gemiddelde scores					
Nr	Thema	Milieu	Mens	Economie	Beleid
9	Criminaliteit bij internationale afvalstromen	3,58	4,08	3,58	4,25
13	Criminaliteit bij de productie van (scheeps) brandstoffen	3,25	3,50	3,25	4,00
10	Illegaal transport en storten van asbest	3,83	3,58	3,33	3,67
22	Externe veiligheid chemische bedrijven	4,00	4,00	3,50	3,58
11	Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgrondingen	2,83	3,50	3,67	4,17
12	Illegale lozingen van (scheeps)bedrijfsafval	2,50	3,92	2,67	3,50
14	Overschrijding luchtmissienormen	3,42	3,75	3,00	3,25
5	Handel in en gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen	3,25	3,67	2,75	3,33
8	Gebruik van illegale stoffen bij bio- en covergisting	2,58	3,25	2,92	3,42
6	Illegale productie en toediening hormonen (en diergeneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren	3,83	2,83	2,58	3,42
1	Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel	1,67	3,67	2,83	3,17
16	Illegaal (internationaal) transport en handel in ozonaantastende stoffen	3,08	3,58	2,58	2,92
23	Verboden stoffen in (kunststof) producten	2,83	3,25	2,25	2,58
7	Gebruik van verboden stoffen in diervoeders	3,58	2,50	2,50	3,33
3	Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten	1,58	3,83	2,58	2,58
18	Illegale lozingen oppervlaktewater	2,25	3,58	2,50	3,17
19	Import, handel en misbruik van illegaal vuurwerk	3,17	2,58	2,33	2,25
15	Criminaliteit bij de handel in emissierechten	1,75	2,00	2,75	3,58
2	Stroperij binnenland van wild, vogels en vis	1,67	3,00	2,58	2,17
21	Legionellabemonstering door onbevoegde bedrijven	3,17	1,83	2,33	2,83
4	Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwelling	1,33	2,83	2,67	2,92
17	Overtredingen bij thermische verontreiniging van oppervlaktewater	1,67	3,25	2,25	2,67
20	Fraude met subsidies voor energiebesparing	1,42	1,67	3,00	3,08

Tabel 8

Afzonderlijke items van kans. Gemiddelde scores						
Nr	Thema	Sanctie	Gewin	Wet	Branche	Pakkans
9	Criminaliteit bij internationale afvalstromen	3,00	4,58	3,33	4,08	4,33
13	Criminaliteit bij de productie van (scheeps)brandstoffen	2,75	4,50	3,50	3,92	4,25
10	Illegaal transport en storten van asbest	2,92	4,42	2,75	3,83	4,00
22	Externe veiligheid chemische bedrijven	2,67	4,08	2,92	3,25	3,92
11	Illegale praktijken bij bodemsanering en ontgroningen	3,25	4,42	3,33	3,67	3,83
12	Illegale lozingen van (scheeps) bedrijfs-afval	2,75	4,33	2,75	3,83	4,42
14	Overschrijding luchtmissienormen	2,50	4,08	2,58	3,42	3,92
5	Handel in en gebruik van niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen	2,67	4,25	2,83	3,25	3,58
8	Gebruik van illegale stoffen bij bio- en covergisting	2,50	4,17	3,17	3,67	3,92
6	Illegale productie en toediening hormonen (en diergeneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren	2,67	4,25	2,25	3,42	3,92
1	Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel	2,42	4,33	2,67	4,25	4,25
16	Illegaal (internationaal) transport en handel in ozonaantastende stoffen	2,50	3,92	2,75	3,00	3,83
23	Verboden stoffen in (kunststof) producten	2,58	4,33	2,75	3,00	4,25
7	Gebruik van verboden stoffen in diervoeders	2,42	4,17	2,33	3,08	3,83
3	Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten	2,58	3,75	3,33	3,92	3,75
18	Illegale lozingen oppervlaktewater	2,33	4,00	2,33	3,25	3,58

Afzonderlijke items van kans. Gemiddelde scores						
Nr	Thema	Sanctie	Gewin	Wet	Branche	Pakkans
19	Import, handel en misbruik van illegaal vuurwerk	2,75	3,50	2,42	3,75	3,75
15	Criminaliteit bij de handel in emissierechten	2,33	4,08	2,33	2,92	3,92
2	Stroperij binnenland van wild, vogels en vis	2,75	2,58	2,75	3,67	4,17
21	Legionellabemonstering door onbevoegde bedrijven	2,83	3,67	2,33	2,83	3,25
4	Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwellling	2,33	2,92	2,42	3,58	3,75
17	Overtredingen bij thermische verontreiniging van oppervlaktewater	2,50	3,50	2,33	2,58	3,25
20	Fraude met subsidies voor energiebesparing	2,42	4,08	2,42	2,75	3,25

Bijlage 4

Orderingskader verwijtbare handelingen milieucriminaliteit

(uit Plan van Aanpak strategische analyse milieucriminaliteit)

Afvalstoffen*	Mensen	Flora	Fauna
<p><i>Zonder vergunning of toestemming anderszins:</i></p> <p>a. Productie en/of verwerking (bv. saneren, gebruiken, mengen/omkatten, vernietigen) van stoffen.</p> <p>b. Emissie van stoffen. Bijvoorbeeld door:</p> <ul style="list-style-type: none"> - storten (bodem) - lozen (water) - uitstoten (lucht) <p>c. Handel in / smokkel van / opslag van / transport van stoffen.</p>	<p>a. Zonder vergunning of toestemming anderszins toepassen van middelen die de volksgezondheid (bv. voedselveiligheid) in gevaar brengen.</p> <p>b. Bewuste nalatigheid met gevaar voor de volksgezondheid, externe veiligheid of het algemeen welzijn van de mens en zijn leefomgeving.</p>	<p><i>Zonder vergunning of toestemming anderszins:</i></p> <p>a. Teelt / kweek / kap / pluk / oogst.</p> <p>b. Toepassing van groeimiddelen / bestrijdingsmiddelen.</p> <p>c. Handel in / smokkel van / transport van (onderdelen van) planten**.</p>	<p><i>Zonder vergunning of toestemming anderszins:</i></p> <p>a. Teelt / kweek / fok / vangst / stroperij.</p> <p>b. Toepassen van groeimiddelen / diergeneesmiddelen.</p> <p>c. Handel in / smokkel van / transport van (onderdelen van) dieren**.</p> <p>d. Bewuste nalatigheid met gevaar voor de veiligheid / het dierwelzijn.</p>

* Afvalstoffen: alle stoffen, preparaten of producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I van de *Europese richtlijn nr. 2006/12/EG*, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Zie verder de uitgebreide versie in de bijlage.

** Hierbij gaat het o.a. om de handel in bedreigde diersoorten zoals benoemd in het CITES verdrag (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)

