MILIEUCRIMINALITEIT IN NEDERLAND

Een inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012

Deel 2 Versterkingsprogramma Milieucriminaliteit / NDB 2012

«waakzaam en dienstbaar»

POLITIE

Milieucriminaliteit in Nederland

Een inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012

Deel 2 Versterkingsprogramma Milieucriminaliteit / NDB 2012
Bundel voorgelegd aan de expertmeeting op 2 februari 2012

Rudie Neve
Jan Liezen
Ad Nieuwdorp
Klaas Redder
George van der Zon

« waakzaam en dienstbaar »

POLITIE
Korps landelijke politiediensten

Uitgave

Dienst IPOL
Postbus 3016
2700 KX Zoetermeer

De dienst IPOL is een onderdeel van het Korps landelijke politiediensten

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 verveelvoudigd 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

Inleiding en programma 8
Risico: ernst en kans 8
Opzet van de huidige expertmeeting 10
Agenda expertmeeting Risicoanalyse Milieucriminaliteit 12

1 Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel 13
1.1 De keten van de zeevisserij en betrokken partijen 14
1.2 Wet- en regelgeving 15
1.3 Naleving in de visserijsector is voor verbetering vatbaar 15
1.4 Gelegenheden voor crimineel gedrag 17
1.5 Conclusies 18

2 Stroperij binnenland van wild, vogels en vis 19
2.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving 19
2.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit 20
2.3 Gevolgen 24
2.4 Verwachtingen voor de toekomst 25
2.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen 25

3 Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten 27
3.1 Context 27
3.2 CITES 28
3.2.1 Illegale handel 30
3.2.2 Fraudevormen 30
3.2.3 Actualisering 31
3.3 Reptielen en amfibieën 32
3.4 Kaviaar 33
3.4.1 Illegale handel 34
3.5 Hout 36

4 Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwelling 39
4.1 Beladingsnormen 41
4.2 Reis- en rusttijden 42

5 Handel in en gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen 45
5.1 Beschrijving keten, regelgeving en toezicht 45
5.2 Gelegenheden en gerealiseerde criminaliteit 47
5.3 Gevolgen (risico's en dreiging) 49
5.4 Verwachtingen voor de toekomst 50
5.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden en terugdringen 50

6 Illegale productie en toediening hormonen (en diergeneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren 52
6.1 Modus operandi 52
6.2 Doelgroep 53
6.3 Gebruikte groeibevorderende middelen 53
6.4 Betrokken personen/bedrijven 53
6.5 Wetgeving 54
6.6 Gevolgen en verwachtingen voor de toekomst 54

7 Gebruik van verboden stoffen in diervoeders 56
7.1 Handelsstromen 57
7.2 Aard en omvang van de diervoederindustrie 57
7.3 Verwachtingen voor de toekomst 59

8 Gebruik van illegale stoffen bij bio- en covergisting 60
8.1 Beschrijving van de keten en betrokken partijen 60
8.2 Gelegenheid voor criminaliteit 61
8.3 Regelgeving en overtredingen 62
8.4 Gelegenheden in de handel 65
8.5 Verwachting voor de toekomst 66
8.6 Aanbevelingen voor de aanpak 66

Bijlage 67
wetgeving van toepassing bij vergistingsinstallaties 67

9 Criminaliteit bij internationale afvalstromen 68
9.1 Inleiding 68
9.2 De algemene context en regelgeving 69
9.3 De handelsketen: stromen, actoren en rollen 70
9.4 Toezicht en handhaving 74
9.5 Geconstateerde criminaliteit 76
9.6 Gelegenheden en risicofactoren 77
9.7 Gevolgen 79

9.8 Actuele ontwikkelingen 80
9.9 Conclusies en aanbevelingen 80

10 Illegale sloop, transport en stort van asbest 82
10.1 Beschrijving van de keten: de koninklijke weg 82
10.1.1 Certificering 83
10.2 Betrokken partijen gelegenheden voor overtredingen 86
10.3 Gevolgen 87
10.4 Verwachtingen voor de toekomst 87
10.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen 88

11 Illegale praktijken bij verontreinigde grond en ontgrondingen 89
11.1 Inleiding 89
11.2 Algemene beschrijving grond en bouwstoffen 89
11.2.1 Grond 89
11.2.2 Bouwstoffen 90
11.3 Schets bodembranche 91
11.3.1 Risicoanalyses voor het Besluit bodemkwaliteit 92
11.4 Wet- en regelgeving 93
11.5 De bodemketen 93
11.5.1 Keten grond, baggerspecie en bouwstoffen 94
11.5.2 Functiescheiding 95
11.6 Ontwikkeling toezicht 95
11.7 Oorzaken en risico's niet-naleving in bodemketen 96
11.8 Gevolgen 98
11.9 Te verwachten ontwikkelingen 98

12 Illegale lozingen van (scheeps)bedrijfsafval 100
12.1 Beschrijving van de keten 100
12.2 Regelgeving 101
12.3 Toezicht en handhaving 103
12.4 Gelegenheden 104

13 Criminaliteit bij de productie van scheepsbrandstoffen 105
13.1 Inleiding 105
13.2 De stookolieketen en de betrokken partijen 106
13.3 Regelgeving in de stookoliebranche 108
13.3.1 Wet Milieubeheer 108
13.3.2 EVOA 109
13.3.3 Marpol 109
13.4 Toezicht en handhaving 110

13.4.1 Provincie 110
13.4.2 Inspectie Leefomgeving en Transport 111
13.5 Geconstateerde criminaliteit 112
13.6 Gelegenheden en risicofactoren 113
13.7 Risico's 115
13.8 Verwachte ontwikkelingen 116
13.9 Conclusies en aanbevelingen 117

14 Overschrijding luchtemissienormen 119
14.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving 119
14.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit 120
14.3 Gevolgen 121
14.4 Verwachtingen voor de toekomst 121
14.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen 121

15 Criminaliteit bij de handel in emissierechten 122
15.1 Emissiehandel in Nederland 122
15.2 Handhavingssystematiek 123
15.2.1 Allocatiesysteem 123
15.2.2 Monitoring-, Toezicht- en Verificatiesysteem (MTV) 124
15.2.3 Emissie Transactie Systeem (ETS) 125
15.3 Frauderisico's 126
15.3.1 De toedelingsfase (Allocatie) 126
15.3.2 De controlefase (MTV-systeem) 127
15.3.3 De handelsfase (ETS-systeem) 128
15.4 Gevolgen 130
15.5 Conclusies en aanbevelingen 131

16 Illegaal (internationaal) transport en handel in ozonaantastende stoffen 133
16.1 Beschrijving keten, regelgeving en toezicht/handhaving 133
16.2 Regelgeving 133
16.3 Gelegenheid en gerealiseerde criminaliteit 134
16.4 Gevolgen 135
16.5 Verwachtingen voor de toekomst 135

17 Overtredingen bij thermische verontreiniging van oppervlaktewater 136
17.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving 136
17.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit 137

18 Illegale lozingen oppervlaktewater 138
18.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving 138
18.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit 139
18.3 Gevolgen 141
18.4 Verwachtingen voor de toekomst 142
18.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen 142

19 Import, handel en misbruik illegaal vuurwerk 143
19.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving 143
19.2 Regelgeving 144
19.3 Toezicht en handhaving 144
19.4 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit 145
19.5 Gevolgen 146
19.6 Verwachtingen voor de toekomst 147
19.7 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen 147

20 Fraude met subsidies voor energiebesparing 149
20.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving 149
20.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit 151
20.3 Gevolgen 152
20.4 Verwachtingen voor de toekomst 153

21 Legionellabemonstering door onbevoegde bedrijven 154
21.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving 154
21.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit 156
21.3 Gevolgen en verwachtingen voor de toekomst 157

22 Overtredingen gerelateerd aan externe veiligheid bij chemische bedrijven 158
22.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving 158
22.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit 159
22.3 Gevolgen 162
22.4 Verwachtingen voor de toekomst 162
22.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen 163

23 Gevaarlijke stoffen in producten 164
23.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving 164
23.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit 166
23.3 Gevolgen 166
23.4 Verwachtingen voor de toekomst 166
23.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen 167

Inleiding en programma

De bundel die voor u ligt is gemaakt ter voorbereiding van de expertmeeting die plaatsgevonden heeft op 2 februari 2012. In deze bundel is informatie opgenomen over 23 thema's op het gebied van milieucriminaliteit. Dit is het vertrekpunt geweest voor de group decision room (GDR) waarop de belangrijkste risico's op het terrein van milieucriminaliteit worden geïnventariseerd. De resultaten van deze bijeenkomst zijn weergegeven in het eindrapport Milieucriminaliteit in Nederland, Deel I.

Deze bundel bestaat uit teksten die door auteurs uit verschillende geledingen onder tijdsdruk zijn opgesteld. Deze teksten zijn voorafgaand aan de GDR slechts beperkt geredigeerd en vormen dus geen eenheid in taal en stijl. Er is voor gekozen om de documenten zo goed als ongewijzigd op te nemen in het onderhavige Deel II van Milieucriminaliteit in Nederland; spelfouten zijn gecorrigeerd en onduidelijkheden zijn weggewerkt in overleg met de auteurs.

Voor de bundel is gekozen voor een beknopte inleiding die vooral ten dienste staat van de deelnemers aan de bijeenkomst van 2 februari.

Allereerst worden de begrippen ernst en kans besproken. Risico kan gezien worden als een combinatie van de ernst van de gevolgen die een bepaalde vorm van milieucriminaliteit kan hebben en de kans dat deze gevolgen zich voordoen. In eerdere risico-inventarisaties zoals die van Daatselaar en Kemperman[1] zijn deze begrippen geïntroduceerd. De onlangs verschenen 'Strategische blik op milieucriminaliteit' van het Functioneel Parket[2] biedt een nadere uitwerking. Vervolgens wordt de opzet van de bijeenkomst aan de orde gesteld.

Risico: ernst en kans

In de Strategische Blik op milieucriminaliteit wordt gesproken over de *Gevolgen van milieucriminaliteit als weegcriteria.* Met andere woorden, naarmate een

---

1 Risicoanalyse milieucriminaliteit, Strategische analyse van de belangrijkste risico`s met betrekking tot milieucriminaliteit, KLPD-DNRI 2004.

2 Strategische Blik op Milieucriminaliteit, Een analyse van risicofactoren en gevolgen van milieucriminaliteit voor milieu, mens en maatschappij aan de hand van vier maatschappelijk-bestuurlijke ontwikkelingen. Functioneel Parket, 2011.

vorm van milieucriminaliteit ernstiger nadelige gevolgen heeft zou deze een hogere prioriteit dienen te krijgen bij de opsporing en vervolging. Er worden door het FP 16 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.

Kort gezegd kunnen er nadelige gevolgen zijn voor het milieu, voor de mens en voor de samenleving, welke elk kunnen worden 'gescoord' op een oplopende schaal.

Aan het onderzoek van Daatselaar en Kemperman ontlenen we de operationalisering van 'kans'. Van de volgende factoren kan worden aangenomen dat ze van invloed zijn op de kans dat een bepaalde vorm van milieucriminaliteit zich voordoet:

- het te behalen voordeel
- de pakkans
- kwaliteit van de regelgeving
- de zwaarte van de sanctie
- de cultuur in de branche

Het FP heeft in de Strategische Blik het begrip 'pakkans' nader uitgewerkt in termen van het falend toezicht, waardoor gelegenheden voor criminaliteit worden gecreëerd. Vier ontwikkelingen 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.
- *Handhaving 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.
- *Onafhankelijkheid van toezicht is niet gegarandeerd.* De posities van vergunningverlener, toezichthouder en economisch belanghebbende worden niet goed gescheiden.

- *Organisatorische 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 instanties.

Opzet van de huidige 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. Eerdere bijeenkomsten waarin risico-inventarisaties werden gehouden bleken gevoelig voor selectieve opkomst van experts. Daarnaast werd een onvermogen geconstateerd bij sommige experts om over andere thema's dan hun eigen specialisme te spreken. Deze leerervaringen hebben geleid tot een specifieke invulling van de groep waarmee de Group Decision Room wordt gehouden. Niet de specialisten uit de opsporingspraktijk werden deze keer gevraagd, maar een groep breder georiënteerde personen met inhoudelijke verantwoordelijkheid, brede kennis en een zeker abstractieniveau. Hierbij is gedacht aan mensen op MT-niveau uit de betrokken organisaties en inspecties. Uiteindelijk hebben de instanties genoemd op p. 4 toegezegd deel te nemen aan de Group Decision Room.

Een ander probleem dat in eerdere inventarisaties bleek is dat ze inhoudelijk nogal summiere rapporten opleverden. De beargumenteerde inbreng van experts, die bij eerdere versies mondeling werd ingebracht, 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 handhaving daarvan, de daders en hun netwerken, gevolgen van overtredingen en verwachtingen voor de nabije toekomst. Hierdoor wordt bereikt dat de samengebrachte kennis van de experts ook vastgelegd wordt. De voorliggende bundel bestaat dan ook hoofdzakelijk uit de bijdragen van experts over 'hun' thema. Voor een ander deel is geput uit reeds bestaande rapportages en analyses van de inspecties, de BOD's en de politie. De volgende thema's komen aan de orde in deze bundel: (voor een verantwoording wordt verwezen naar de bijlage).

In de bundel behandelde 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 ontgrondingen
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.

De volgende instanties zijn op de GDR vertegenwoordigd:

1.	Functioneel Parket, programmamanager Versterking aanpak Milieucriminaliteit	R.M.J. de Rijck
2.	Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	A. Klingenberg
3.	ILT inlichtingen en opsporingsdienst (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 (Provincies)	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 een van de beoogde twee deelnemers van het FP bleek verhinderd.

Agenda expertmeeting Risicoanalyse Milieucriminaliteit

2 februari 2012, 9.30 tot 16.00 uur

Locatie:	Het Buitenhuis, Plein 1813 nr 2, Den Haag.
09:30	Inloop met koffie en thee
10:00	Introductie door Het Buitenhuis Korte introductie risico-analyse (ernst x kans) door Rudie Neve
10:20	Uitleg programma door Het Buitenhuis
10:30	Ronde I GDR-sessie - aan de hand van de lijst met thema's uit de bundel. Individueel aangeven van 5 belangrijkste thema's (aanvinken en beargumenteren op GDR, in termen van gepercipieerd risico)
11:15	Pauze
11:30	Ronde II GDR-sessie – Herformuleren in tweetallen van risico's GDR-opmerkingen aanscherpen/aanvullen en prioriteren Uitdiepen argumentatie risico (kans en ernst) Scoren risico's 22 thema's op risico globaal (vijfpuntsschaal)
12:30	Lunch
13:15	Plenaire terugblik en vooruitblik programma door Het Buitenhuis
13:30	Ronde III GDR-sessie verder uitdiepen en scoren risico's 22 thema's – Resultaat aanscherpen/aanvullen beantwoorden en prioriteren in andere tweetallen – Individueel scoren van alle thema's op risico (kans- en ernst-items), resulterend in rangordening
14:30	Pauze
14:45	Bespreking resultaat, verwachtingen voor de nabije toekomst, hoe verder, thema's die nader onderzocht zouden moeten worden, procesevaluatie
16:00	Einde en hapje en drankje

1
Overschrijding vangstquota zeevisserij en illegale vishandel

De Nederlandse visserijsector is een sector die telkens weer in de belangstelling staat en dan met name de kottervisserij. De brandstof is duur en de visbestanden staan onder hoge druk. Om de sector gezond te houden/krijgen neemt daarom de roep voor duurzame visserij steeds meer toe en er wordt, door zowel de sector als beleid, voorzien dat men van aanbod- naar vraaggestuurd ondernemen gaat (marktwerking). In de afgelopen jaren zijn er steeds meer herstel- en beheerplannen gekomen voor bedreigde vissoorten. Vooral de bestanden van schol, tong en kabeljauw staan onder druk. Dit zijn voor de Nederlandse kottervissers de belangrijkste gequoteerde vissoorten, die economisch gezien belangrijk zijn zowel voor vissers als voor de handel en verwerking.

Zolang er in de sector vraaggestuurde vangsten, geldelijk gewin, opvangprijzen en vangstovercapaciteit bestaat, blijven voor deze sector grote risico's bestaan.

De analyse van de NVWA, waarop deze bijdrage gebaseerd is[3], geeft vanuit het perspectief van de opsporingsblik antwoord op de volgende vragen:

1. *Hoe verloopt de logistieke stroom van visvangsten tot de eindbestemming?*
2. *Wat zijn de prijsbepalende factoren en de marktwerking van visserijproducten?*
3. *Wie houdt zich bezig met de distributie van illegale stromen van gequoteerde zeevis?*

De visserijsector wordt eerst in beeld gebracht. Het gaat hier om zee- en kustvisserij, vervoerders, handelaren, verwerkers en afslagen. Hiernaast wordt met een schema inzicht gegeven in de belangrijkste spelers binnen de visserijsector. Verder wordt er inzicht gegeven in de relevante wet- en regelgeving, de bedoelingen van het beleid en de bestaande kwaliteitssystemen.

---

[3] Marktverkenning Visserij 2010-2011, NVWAiod, november 2011 (vertrouwelijk). De binnenvisserij komt in deze samenvatting niet aan de orde. Elders wordt wel aandacht besteed aan visstroperij op zoet water.

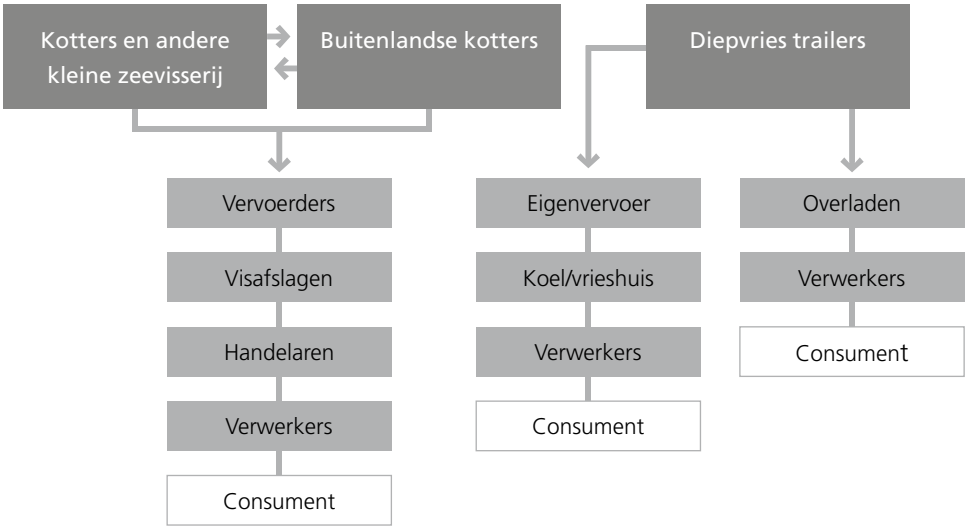
1.1 De keten van de zeevisserij en betrokken partijen

De visserijsector bestaat uit vissers met vissersvaartuigen zoals kotters, kleine zeevisserij, diepvriestrawlers (fabrieksschepen met vriescapaciteit) onder zowel Nederlandse als buitenlandse vlag, sportvissers op zee, visafslagen (visveiling), handelaren, verwerkers, vervoerders van vis, koel-/vrieshuizen en beroepsbinnenvissers. Vissers met kotters en de kleine zeevisserij zijn voor bijna honderd procent lid van de zogenoemde "Biesheuvelgroepen". Ook vaak "comanagementgroepen" of "beheersgroepen" genoemd. Door lid te zijn van een groep hebben vissers voordelen zoals de mogelijkheid tot onderling ruilen, huren en verhuren van quota het gehele jaar door. Het lidmaatschap houdt echter ook in dat men zich verbonden heeft aan een nationale "private" veilplicht. Dit houdt in dat alle aangevoerde vis op de afslagen ter bemiddeling dient te worden aangeboden en vis niet rechtstreeks aan anderen mag worden aangeboden. Wanneer men geen lid is van een groep moet aan het begin van het jaar een bedrijfsplan worden overgelegd aan de beleidsdirectie AGRO Ketens en Visserij (AKV). Na het inleveren van het bedrijfsplan kan er niets meer worden geruild of gehuurd.

Onderstaand schema geeft de ketens en de belangrijkste spelers weer in de visserijsector.

Figuur 1

De keten van de zeevisserij



Bron: marktverkenning NVWA, gedeelte over binnenvisserij weggelaten.

1.2 Wet- en regelgeving

De visserijwetgeving bestaat voornamelijk uit Europese wetgeving en is rechtstreeks van toepassing, dan wel ter uitvoering in een Nationale regeling opgenomen. Uit deze Europese wetgeving vloeien controleverplichtingen en algemeen geldende normen voort.

De belangrijkste wetgeving, verplichtingen en algemeen geldende normen zijn:

- EU uitvoeringsverplichting: EU VO 43/2009 (TAC en quota)
- EU Algemeen geldende norm: VO 2847/93 (controleverordening)
- EU Rechten en plichten Lidstaten: VO 2371/2002 (basisverordening)

De overige regelgeving, neergelegd in Benchmarks en andere EU-documenten, is opgesomd in bijlage 3 van de Marktverkenning.

1.3 Naleving in de visserijsector is voor verbetering vatbaar

De visserijsector is een kleine sector, de activiteiten zijn vrij eenzijdig van aard en spelen zich af binnen de eigen hechte gemeenschap. De sector ziet zichzelf als wat geïsoleerd ten opzichte van de samenleving als geheel, hetgeen niet bevorderlijk is voor de regelnaleving. Diverse overtredingen worden geconstateerd, zoals onderbemand of met ondergekwalificeerd personeel varen, verlichting voeren waardoor men 's nachts niet gezien wordt als vissersschip, of in de verkeerde richting varen om brandstof uit te sparen.

Handhaving op zee geeft extra uitdagingen. Wanneer het bijvoorbeeld hard waait op zee, (> windkracht 5), weten de vissers dat er geen controle komt i.v.m veiligheidsrisico's van de handhavers. Daarom wordt in die omstandigheden op grote schaal met verboden netvoorzieningen gevist. Ook wordt gesignaleerd dat vissers elkaar waarschuwen voor inspectievaartuigen, waarvan de gegevens worden doorgegeven als de haven wordt verlaten, zodat ze op de radar gevolgd kunnen worden. Handlangers waarschuwen vanaf de wal voor controles op bepaalde plaatsen. Mede hierdoor is de pakkans klein.

Uit opsporingsonderzoeken en controles ontstaat het beeld dat een overtreding in deze sector niet wordt gezien als frauduleus handelen, maar als een handigheidje om geld te verdienen en hoeveelheden gequoteerde vis uit te sparen op het quotum, zodat er zo weinig mogelijk quotum bijgehuurd hoeft te worden.

Uit de onderzoeken blijkt dat er verschillende werkwijzen zijn te onderscheiden welke uiteindelijk allemaal hetzelfde doel nastreven, namelijk dat er minder gequoteerde vis in de boeken komt dan daadwerkelijk gevangen, aangeland en verkocht.

In de visserij zijn drie begrippen van belang met betrekking tot zeevis in administraties:

Witte zeevis is gequoteerde zeevis die via officiële kanalen legaal wordt aangeland, verhandeld, verwerkt en verkocht. Deze zeevis wordt normaal geadministreerd. Ook wordt er omzetbelasting afgedragen.

Grijze zeevis is gequoteerde zeevis die illegaal buiten de vangstregistratie is gehouden. Door bedrijven en afslagen wordt deze zeevis in de administraties omgeboekt naar andere vissoorten met een aangepaste kiloprijs. Op deze manier wordt het eindbedrag kloppend gemaakt met de aangevoerde hoeveelheid en wordt er omzetbelasting afgedragen. Dit is nodig omdat de visserijbedrijven moeten kunnen blijven investeren.

Zwarte zeevis is gequoteerde zeevis, die illegaal buiten de vangstregistratie en andere administraties wordt gehouden. Er wordt geen omzetbelasting afgedragen. Van deze zeevis is in administraties niets terug te vinden met betrekking tot de opbrengst, hoeveelheid en soorten zeevis.

Opsporingsonderzoeken laten zien dat, om wegwerken succesvol te laten zijn en de boekhoudkundige cirkel kloppend te houden, de vissers, afslagen, handelaren en vervoerders, die op verschillende locaties en op verschillende tijdstippen de papieren invulden, nauw moeten samenwerken.

Het controlesysteem van Europa is in rapporten neergezet als inefficiënt, kostbaar en complex. Als reactie hierop zijn in de laatste twee jaar nieuwe Europese verordeningen aangenomen die in 2010 van kracht zijn geworden. De zeevisser zal in de toekomst zelf moeten aantonen dat hij aan de gestelde voorwaarden voldoet. Deze benadering vereist een cultuuromslag in de visserij-wereld. Striktere eisen zullen worden gesteld aan de logistiek van het visserij-proces, zoals de infrastructuur van visafslagen en het vervoerstraject. Daar waar mogelijk worden de blinde vlekken in het logistieke proces onder camera-toezicht gebracht (bijvoorbeeld op kades waar vis aan land wordt gebracht, bij en rondom visafslagen).

1.4 Gelegenheden voor crimineel gedrag

Als meest risicovolle groepen zijn de kotters, visafslagen, handelaren, visverwerkers en vervoerders geïdentificeerd.

Algemeen kan worden geconcludeerd dat de fraudemogelijkheden in de visserijsector ruimschoots aanwezig zijn en dat de kottersector daarbij het grootste risico vormt. Dit geldt vooral bij de grote visafslagen. Als er vis wordt 'weggewerkt' (gequoteerde zeevis buiten de vangstregistratie houden) dan is daarbij medewerking nodig in alle schakels van de sector. Het wegwerken van vis door kotters, afslagen, handelaren, verwerkers en vervoerders, is er in de loop van de jaren zo ingeslopen, dat het in een deel van de visserijsector als normaal wordt gezien. Er bestaat rond sommige afslagen een netwerk dat, steeds in een andere samenstelling, de sector helpt bij het wegwerken van hoeveelheden illegaal gevangen zeevis. De andere spelers (binnenvissers, sportvissers, kleine bootjes en garnalenvissers) in de visserijsector hebben voornamelijk financiële redenen om te frauderen. Anderzijds wordt ook gesteld dat er een groep (meest jongere) vissers is die ernaar streven om hun bedrijf binnen de kaders van de regelgeving te laten functioneren.

De meeste overtredingen komen voor bij aanlandingen zeevisserij en kustvisserij, bij de controles op zee met verboden netvoorzieningen en bij te hoge motorvermogens.
Modi operandi en fraudevormen:

- Gebruikmaken van fictieve nummers bij de verkoop van vis. Uit de administratie is vervolgens niet meer te achterhalen, welke kotters bij welke nummers hoorden;
- Het wegwerken van teveel aangevoerde gequoteerde vis door een schaduwboekhouding bij te houden;
- Het omkatten van goedkopere niet gequoteerde vissoorten naar dure vissoorten (voorbeelden hiervan zijn schol wordt schar of yellow fin sole);
- Ondermaatse vis/garnalen vangen en verhandelen in illegaal circuit (geen controle van voedselveiligheid);
- Faciliteren van illegale handel door visafslagen;
- Gebiedsverschrijvingen door diepvriestrawlers (quota).

1.5 Conclusies

Uit de marktverkenning komt naar voren dat de grootste risico's vooral bij de kottersector aanwezig zijn, omdat deze nog steeds, sinds de eindjaren 80, problemen heeft met regels van de visquotering, onder andere omdat er nog steeds meer vangstcapaciteit is dan de toegestane vangstquota (overcapaciteit). Het is uit onderzoeken en controles duidelijk dat bij het wegwerken van vis, iedereen (vissers, visafslagen, handelaren, visverwerkers en vervoerders) meewerkt in alle schakels van de kottersector. Het wegwerken is er in de loop van de jaren zo ingeslopen, dat het eigenlijk als normaal wordt gezien. Er bestaat een soort van subcultuur, steeds in een andere samenstelling, die deze sector helpt bij het wegwerken van hoeveelheden illegaal gevangen zeevis. De andere spelers in de visserijsector (pelagische vissers, vissers kleine vaartuigen en staand want, sportvissers, garnalenkotters en koel- en vrieshuizen) vormen een lager risico voor de visquotering en hebben voornamelijk financiële redenen om te frauderen.

Uit data uit VIRIS II+, het vangstregistratiesysteem NVWA blijkt dat, mede door een krimpende overheid, het aantal geplande en gerealiseerde controles sterk is afgenomen. Tegelijk is ook het aantal geconstateerde overtredingen afgenomen. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of er een oorzakelijk verband is tussen beide fenomenen.

Als gevolg van regelovertreding in de zeevisserij wordt schade toegebracht aan het milieu als zodanig (de visstand). Daarnaast worden de concurrentieverhoudingen verstoord.

Voor de toekomst kan worden verwacht dat de regelovertreding doorgaat als de handhaving niet wordt verbeterd. Anderzijds zou de vorming van de 'Biesheuvelgroepen' tot minder regelovertreding kunnen leiden. Deze regeling maakt het mogelijk om vangstquota tussen schippers uit te wisselen, waardoor vangsten eerder kunnen worden aangeland zonder frauduleuze praktijken.

Bron: NVWA (2012). Marktverkenning Visserij

2
Stroperij binnenland van wild, vogels en vis[4]

2.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving

De aantasting van de biodiversiteit voor de inheemse aan het land gebonden (terrestrische) natuur heeft vooral betrekking op vormen van wildstroperij en het vangen en verhandelen van vogels. Bij deze vorm van criminaliteit gericht op natuurwaarden, waarvan het bezit vaak aan niemand toebehoort (res nullius), worden er niet direct waarneembare belangen verstoord.

Met wildstroperij wordt bedoeld het ongecontroleerd en illegaal ingrijpen in populaties, door middel van strikken, klemmen, vallen, geweren, vergif, lange honden of kruisbogen. Het ongewenste effect hiervan is dat de wildstand van bepaalde diersoorten onopgemerkt kan dalen.

De natuur wordt beschermd door regels vastgelegd bij of krachtens de *Natuurbeschermingswet 1998*, de *Flora- en faunawet* en de *Boswet* (die binnenkort vervangen worden door de nieuwe natuurwet, genaamd *Wet natuur*). De *Gezondheids- en welzijnwet voor dieren* tezamen met de hiervan afgeleide regelgeving, beschermt de gezondheid en het welzijn van gehouden dieren.

Gedeputeerde Staten van de provincies zijn bevoegd om in afwijking van de *Flora- en faunawet ontheffingen* te verlenen aan personen voor gebieden en bepaalde wildsoorten in verband met bijvoorbeeld schade aan gewassen.

Gedeputeerde Staten van de provincies zijn bevoegd om in afwijking van de FFW ontheffingen te verlenen aan personen voor gebieden en bepaalde wildsoorten in verband met bijvoorbeeld schade aan gewassen.

---

[4] Voor deze paragraaf is gesproken met G.W.H. Hobbelink, Resp. Milieudeskundige Regionaal Milieuteam Politie Noord- en Oost-Gelderland, gespecialiseerd in natuurwetgeving en A. Bogers, Chef RMT politieregio Brabant-Zuid-Oost. Enkele aanvullingen zijn overgenomen uit de 'Notitie van de Projectgroep Stroperij voor de LOM kerngroep Natuur' (LOM, 2011, ongepubliceerd).

De bescherming van de natuur staat al decennia op gespannen voet met landbouw- en economische belangen. Vooral de groeiende consumptie en economische ontwikkelingen drukken op de natuurbelangen en veroorzaken een belangenstrijd bij de formulering en uitvoering van beleid, o.a. de uitvoering van de handhaving.

Het toezicht in het buitengebied en specifiek op de natuurwetgeving vindt veelal plaats vanuit particuliere instanties door boswachters, jachtopzichters, duin- of natuurwachters (verder flora- en faunabeheerders genoemd), dit zijn veelal Buitengewoon Opsporingsambtenaren ("groene" BOA's, domein 2).

Handhaving wordt naast de genoemde flora- en faunabeheerders uitgevoerd door de politie, de vakgroep Natuur van de NVWA en eventueel Koninklijke Marechaussee al dan niet in onderlinge samenwerking. Door politie (RMT of eventuele milieuagenten) wordt niet of nauwelijks aan daadwerkelijk toezicht gedaan.

2.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

Strafbare feiten in het groene milieu die veelvuldig in Nederland voorkomen en die direct schade toebrengen aan de ecologische structuur zijn:

1. Agressieve en/of structurele grootschalige vormen van wildstroperij.
2. Het op grote schaal vangen van beschermde vogels en de handel daarin.
3. Het vernietigen of vervolgen van roofvogels.

Deze groeperingen zijn actief in een zeer groot gebied, dat meerdere politie-regio's omvat. De deelnemers opereren in de nacht en zijn nauwelijks te stoppen. Hun afkomst, het woonwagenkamp of personen die daarmee nauw gelieerd zijn, boezemen vrees in bij menig burger. Zij schuwen geweld tegen de politie en burgers niet. Opsporen dient met zeer geavanceerde technische middelen te worden uitgevoerd. Zij maken gebruik van een harde kern en een flexibele schil.

Door het gebrek aan voldoende toezicht, is de pakkans bijzonder klein waardoor groene criminaliteit onderhuids kan gedijen. BOA's in dienst van particuliere organisaties dienen de (jacht)belangen van hun werkgevers. De belangen van jachthouders of terreinbeherende instanties kunnen wel eens botsen met de bepalingen uit de natuurregelgeving. Ook de belangen van jagende BOA's lopen niet altijd parallel met deze wet- en regelgeving.

Het aantal fulltime groene BOA's neemt jaarlijks af ten gevolge van onder andere steeds hogere opleidingseisen en de daarmee gepaard gaande extra kosten. In de plaats daarvan komen steeds meer parttime of vrijwillige groene BOA's met minder kennis en ervaring.

Bij de politie is eveneens steeds minder kennis van zowel het buitengebied als de regelgeving. Groene BOA's werken niet of nauwelijks binnen bebouwde kommen. Controle op bijvoorbeeld het vangen van of het illegaal houden van beschermde inheemse diersoorten in de bewoonde wereld wordt door hen niet of nauwelijks gedaan. Bij uitzondering wordt hier en daar gecontroleerd in samenwerking met politie of NVWA. De Regionale Milieuteams bij de politie werken in toenemende mate opsporinggericht. Dit veroorzaakt druk op de handhavingstaak en begeleiding van de groene BOA's.

Het afsluiten van het landelijke convenant Handhaving Natuurwetgeving, dat in 2012 afloopt, heeft niet het verwachte resultaat gebracht. Er zijn nog steeds provincies die intern discussiëren over hun regierol.

Onder andere door onvoldoende toezicht wordt met enige regelmaat hennepafval aangetroffen in het veld. Ook de dump van afval uit illegale bedrijfsactiviteiten, bijvoorbeeld autospuiterij, komt regelmatig voor.

Agressieve stroperij vindt plaats vanwege het genot. Op zeer georganiseerde wijze trekken personen rond om structureel, intensief wild, bestaande uit konijnen, hazen en reeën te vangen of af te schieten. Dergelijke delicten gaan gepaard met het plegen van andere misdrijven en overtredingen. Zij verzekeren zich van een vrijgeleide door het treffen van voorzorgsmaatregelen en afschermingsmaatregelen. De mate waarin dit plaatsvindt en de locaties verschillen. Rechercheonderzoeken in Brabant hebben dit aangetoond.

Bij zoekingen is wild aangetroffen, waarbij sporen wijzen op de jacht met hazewind-achtige jachthonden, zogenaamde 'lange honden'[5]. Met die honden worden ook reeën gepakt. De honden zijn het voornaamste attribuut van de daders en ze voelen zich het hardst gepakt als die bijvoorbeeld worden afgemaakt. De emotionele band met de honden moet ook weer niet worden

[5] De jacht met deze honden is niet toegestaan. Er is geen definitie in de wet, maar de Hoge Raad heeft in 1955 gesteld dat het gaat om honden, ongeacht het ras, die een 'volle' (volwassen) haas kunnen vangen in open veld. Veelal gaat het om hazewind-achtigen, bijvoorbeeld de Greyhound.

overdreven, want als de hond een minder goede jachthond blijkt te zijn dan verwacht, dan wordt er voor gezorgd 'dat hij niet meer eet'.

Het gaat er meestal niet om er geld mee te verdienen, het gaat om het genot. Wel zijn het vaak mensen die antecedenten hebben op andere terreinen van criminaliteit. Het heeft dus te maken met een criminele cultuur. Er zijn verschillende aspecten van georganiseerde criminaliteit bij geconstateerd, zoals afscherming en het intimideren van getuigen. Wat betreft afscherming spelen eenvoudige zaken als 's nachts opereren een rol. Maar ook wordt er wel gebruikgemaakt van meer geavanceerde vormen van afscherming, zoals het rijden met meerdere auto's waarbij ook verkenningen worden uitgevoerd. Slechts in een van de auto's zijn verboden goederen aanwezig. Er wordt gewerkt met stopauto's. Controlerende opsporingsambtenaren treffen eerst zo'n auto. De inzittenden bepleiten hun onschuld en zorgen dat de auto met de verboden goederen buiten beeld blijft. Door het potentieel grote werkgebied zijn de daders moeilijk aan te pakken. Het afluisteren van telefoongesprekken heeft weinig zin, omdat binnen deze groepen onderling niet gebeld wordt.

Praktijken rond deze stroperij zijn bepaald luguber. De wijze waarop de honden worden opgevoed is gruwelijk. Kinderen zijn al bezig om honden te trainen met behulp van konijnen aan een touwtje, die jonge honden al voorbereiden op de jacht. Getuigen en mensen die ervan verdacht worden de politie te tippen worden geconfronteerd met intimidatie en wraakacties. Bij boeren zijn wel stalen pinnen in maisvelden aangetroffen en er is ook bij mensen door het raam geschoten.

Het zijn dus criminelen die als extra activiteit deze stroperij hebben. De manier van doen is niet alleen schadelijk voor de natuur, maar vormt ook een ernstige aantasting van de rechtsorde. In Rotterdam is een politieauto van de weg gereden. In Den Bosch zijn kraaienpoten voor een achtervolgende politieauto gegooid. Geweld tegen opsporingsambtenaren is binnen deze groep geen uitzondering. Men gaat behoorlijk ver om aan de achtervolgende opsporingsambtenaren te ontkomen. Door dit soort verschijnselen wordt het allemaal een stuk ernstiger.

Aangeschoten wild dat niet gevonden wordt lijdt. Hiermee is het dierenwelzijn in het geding, veelal het gevolg van stroperij. Door het toenemend gebruik van kruisbogen neemt ook dit fenomeen toe. Bijvoorbeeld een pijl in het lichaam van een zwijn, dat op een veilige plek sterft.

De populatie wilde zwijnen neemt toe. Dit trekt de aandacht van stropers. Er komen signalen dat er mensen vanuit het zuiden van het land met vechthonden (Amerikaanse rassen) de Veluwe op gaan om met die honden wilde zwijnen te stropen. Met name het vechten is dan het genot. Ook zijn er geruchten dat er dassen gebruikt worden om te vechten.

Ook het klassieke stropen komt nog voor. Er treedt een verschuiving van wapengebruik op van geweer naar kruisboog, die als voordeel heeft dat hij geluidloos is. Er zijn meerdere varkens op de Veluwe gevonden met pijlpunten. Bogen zijn geen verboden wapens (categorie 4 WWM). Er zijn al pijlen met scheermessen en ´uitvouwbare´ punten aangetroffen.

Ook worden er nog steeds illegale voerplekken door stroperij aangelegd.
De schaal is lastig te duiden, maar er worden meer dan regelmatig signalen opgevangen en sporen (o.a. voerplekken, aangeschoten wild en ontweid wild) aangetroffen die op stroperij wijzen. Door vermindering toezicht is er ook minder bekend (onderhuids).

Bekend is dat (semi)jagers/stropers in onderlinge samenwerking voerplekken gaan inrichten en vandaar uit de jacht uitoefenen. Zij camoufleren hun activiteiten bijvoorbeeld door pvc-buizen in het veld in de grond te plaatsen waar zij hun geweer in verbergen na de jacht.

Stroperij verhardt zich richting publiek. De bejegening van het publiek door stropers kan soms regelrecht intimiderend zijn, zoals gebleken is door bij huiszoekingen aangetroffen video-opnames.

De aanwezigheid van een vangmiddelenmarkt in Barneveld laat zien dat er nog steeds vogels worden gevangen. Gevangen vogels worden voorzien van valse of opgerekte ringen. Er is een levendige handel in beschermde vogels. Vooral in het zuiden, maar ook in de rest van het land komt dit voor. Deze handel is uiteraard vooral gericht op geld verdienen met de gevangen vogels.

Roofvogels vangen. Kleinwildjagers bejagen concurrenten: de roofvogels. Het gaat om duivenhouders, pluimveehouders, jagers en weidevogelbeschermers. Deze laatste groep heeft ook een financieel belang: zij ontvangen geld uit het fonds voor bescherming nesten.

Vissen, in het bijzonder snoekbaars en paling, worden op aanzienlijke schaal illegaal en niet zelden crimineel georganiseerd weggevangen met negatieve gevolgen voor de biodiversiteit (snoekbaars en met name paling worden ernstig

in hun voortbestaan bedreigd) en de visstand en het ecosysteem (verdwijnende predatoren). Voorts hebben legale (beroeps)vissers onder de visstroperij te lijden: zij vangen en verdienen minder en worden ernstig belemmerd in het duurzaam beheren en exploiteren van hun visgronden. In principe komt visstroperij in het hele land op omvangrijke schaal voor, maar harde kwantitatieve gegevens ontbreken op dit moment.

Er wordt ook paling gestroopt bedoeld om te verhandelen. Dat gebeurt vooral ook in de omgeving van de Maas, maar ook de trek naar de Biesbosch is aannemelijk. Bekend is dat criminelen uit Brabant samenwerken als groepering.

2.3 Gevolgen

Door afname van het toezicht neemt gelijktijdig de signalering van misstanden af. De conclusie zou getrokken kunnen worden: geen meldingen, geen overtredingen. De aanpak van wildcriminaliteit is evenals andere vormen van milieucriminaliteit een vorm van 'haalcriminaliteit'. Het vindt zoals gezegd onderhuids plaats en ondermijnt daardoor ongemerkt het natuurlijk evenwicht in onze schaarse natuur. Natuur heeft naast een eigen waarde ook een grote maatschappelijke waarde. Ze biedt rust en inspiratie.

Door stroperij komt er ongekeurd vlees in de voedselketen. Dit kan ernstige gevolgen hebben voor de voedselveiligheid. Wild dat het voedselcircuit in gaat krijgt een wildhygiëneverklaring. Monsters worden onderzocht op trichine, een worm die dodelijk is voor de mens. Illegaal gevangen wilde zwijnen worden hier niet op onderzocht en kunnen dus wel in de voedselketen terechtkomen.

Gevaar is tevens aanwezig dat soorten (bijv. de das) uitsterven. Of soorten verdwijnen uit gebieden. Tevens wordt door stroperij het door de overheid bepleite beheer verstoord. Dit veroorzaakt een vorm van ondermijning van dit overheidsbeleid. Het achterlaten van slachtafval in bermen, plantsoenen, op parkeerplaatsen of in het veld veroorzaakt een onveiligheidsgevoel bij de burger.

Snoekbaarsstroperij bedreigt de stand, maar wordt ook negatief beïnvloed door de kwaliteit van het water. Tijdens economische recessie is het de verwachting dat de stroperij toe zal nemen.

Ten slotte kan stroperij op verschillende momenten en plaatsen gevaarlijke situaties opleveren voor het verkeer, naar zeker ook voor mensen die in hun vrije

tijd de bossen en velden in trekken (overstekend opgejaagd wild, verdwaalde kogels, vallen, kruisboogpijlen).

2.4 Verwachtingen voor de toekomst

Als de trend van de afname van het toezicht doorzet, zal niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief, met name in het buitengebied, de situatie in de toekomst verslechteren.

Het concept van de *Wet natuur* laat zien dat bij veel diersoorten in de toekomst hun holen of voortplantings- en vaste rust- of verblijfplaatsen geen wettelijke bescherming meer genieten. Hiervan zijn vogels en de diersoorten genoemd in de (Europese) Habitatrichtlijn (*Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna* (PB L206 van 22.7.1992, blz. 7)) uitgezonderd. Dit kan ongekende gevolgen voor deze soorten hebben. Ze zijn geheel niet meer beschermd.

De recessie zal ook zeker een negatieve invloed hebben op de wildstand en het veroorzaken van de beschreven gevaarlijke situaties.

Om de daders van criminele stroperij te pakken is zeer geavanceerde techno-logie noodzakelijk. Verder dienen relevante handhavingsnetwerken te worden opgezet, waarbij de regiefunctie bij de politie komt te liggen. Bedacht dient te worden dat het kostenaspect een belangrijke beslissingsfactor is bij het wel of niet in dienst nemen van een BOA.

2.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen

Om de daders van criminele stroperij te pakken is volgens respondenten een zeer geavanceerde aanpak noodzakelijk. Aanbevolen wordt om netwerken te creëren, waarbij de regiefunctie bij politie wordt neergelegd. Samenwerking tussen politie en BOA's door informatie-inwinning en -uitwisseling en een goede samenwerking bij de aanpak zal ook zeker effect sorteren. Goede voorbeelden zijn volgens respondenten het netwerk in de regio Noord- en Oost-Gelderland en de toezichtskringen in Friesland.

BOA's hebben geen opsporingsbevoegdheid voor de Wet Wapens en Munitie (WWM). Dit heeft tot gevolg dat zij niet kunnen optreden tegen het vervoer van (delen van) kruisbogen en pijlen. Bepleit wordt om BOA's onderdelen van deze opsporingsbevoegdheden uit de *WWM* toe te kennen, zodat zij bijvoorbeeld ook het vervoer van kruisbogen in het veld kunnen tegengaan.

Verbetering van het toezicht in het buitengebied zal de beschreven illegale activiteiten doen verminderen. Dit gebeurt zeker wanneer gelijktijdig opsporingsactiviteiten worden ontwikkeld.

Voortdurende ontneming van de middelen waarmee de activiteiten worden uitgeoefend, zal deze illegale situaties doen verminderen. Het middel '(financieel) afpakken' zal zeker zijn effect hebben.

Samenwerking tussen politie en BOA's zal zeker effect sorteren. Deze samenwerking kan bijvoorbeeld gestalte krijgen door gezamenlijke informatiestrategie en een goede samenwerking bij de aanpak van illegale situaties. Goede voorbeelden zijn het netwerk in de regio Noord- en Oost-Gelderland en de toezichtskringen in Friesland. De rijksinspecties en bijzondere opsporingsdiensten krimpen echter in. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat criminaliteit in het buitengebied in relatie tot wild zal toenemen.

3
Illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten[6]

3.1 Context

CITES staat als afkorting voor: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna. CITES is een internationaal handelsverdrag dat door verschillende landen is ondertekend. Doelstelling van het akkoord is om ervoor te zorgen dat de handel in planten en dieren geen gevolgen heeft voor het in stand houden van de soort in het wild. De landen committeren zich door aansluiting bij CITES aan het controleren en monitoren van de handel in beschermde dier- en plantensoorten die op de Appendices I, II en III van het handelsverdrag zijn geplaatst.

CITES is een onderdeel van het domein Natuur. In 2008 is in het kader van programmatisch handhaven natuurwetgeving een convenant afgesloten tussen de minister van LNV, de staatssecretaris van Financiën, het IPO, het OM en de Raad van Hoofdcommissarissen. Hierin zijn onder andere de primaire normen van de natuurwetgeving benoemd (kernbepalingen).

1. verbod op handel en bezit van beschermde soorten (artikel 13 Flora- en faunawet)
2. verbod om een plant of dier behorende tot een beschermde soort op wat voor manier dan ook aan te tasten (artikelen 8 t/m 12 Flora- en faunawet)
3. vergunningplicht voor handelingen die schadelijk kunnen zijn voor beschermde natuurgebieden (artikelen 16 en 19d Natuurbeschermingswet 1998)
4. verbod om toegangsbeperkingen te overtreden (artikel 20 Natuurbeschermingswet 1998)
5. herplantplicht: houtopstanden die worden geveld, moeten herplant worden (artikel 3 Boswet)
6. een opgelegd kapverbod (artikel 13 Boswet).

---

[6] Door Saskia Post en Marisa Dijkstra, NVWA op basis van NVWA Marktverkenningen en Tactische Analyses, die in de tekst worden genoemd.

Ook is voor CITES een landelijke prioritering op basis van risico's vastgesteld. Wanneer de doelgroepen van CITES-regelgeving met de grootste kans op overtreding afgezet worden tegen de primaire normen, zijn de grootste risico's aanwezig bij:

- Handel zonder CITES-vergunning door de commerciële doelgroep;

Een nalevingsmeting uitgevoerd door de AID geeft aanleiding te veronderstellen dat in ieder geval in de houthandel de naleving niet goed is;

- Het bezit van CITES-diersoorten zonder ontheffing door onderzoekers en educatieve centra; en
- Overdracht zonder EG-certificaat door de commerciële doelgroep en particulieren.

Momenteel zijn er een aantal ontwikkelingen gaande die van invloed zijn op de handhaving van de natuurwetgeving, waaronder in het bijzonder:

- De nieuwe Natuurwet;
- De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de vorming van RUD's;
- FLEGT-actieplan. "FLEGT" staat voor Forest Law Enforcement, Governance and Trade. Het FLEGT-actieplan van de Europese Unie heeft tot doel de illegale houtkap en de daaraan verbonden handel tegen te gaan. Centraal in de aanpak staan bilaterale partnershipovereenkomsten tussen de EU en haar lidstaten met de belangrijke houtproducerende landen; deze overeenkomsten moeten waarborgen dat alleen nog maar legaal geproduceerd hout op de Europese markt wordt gebracht.

Op het gebied van de natuurwetgeving heeft de NVWA-IOD de volgende informatieproducten uitgebracht:

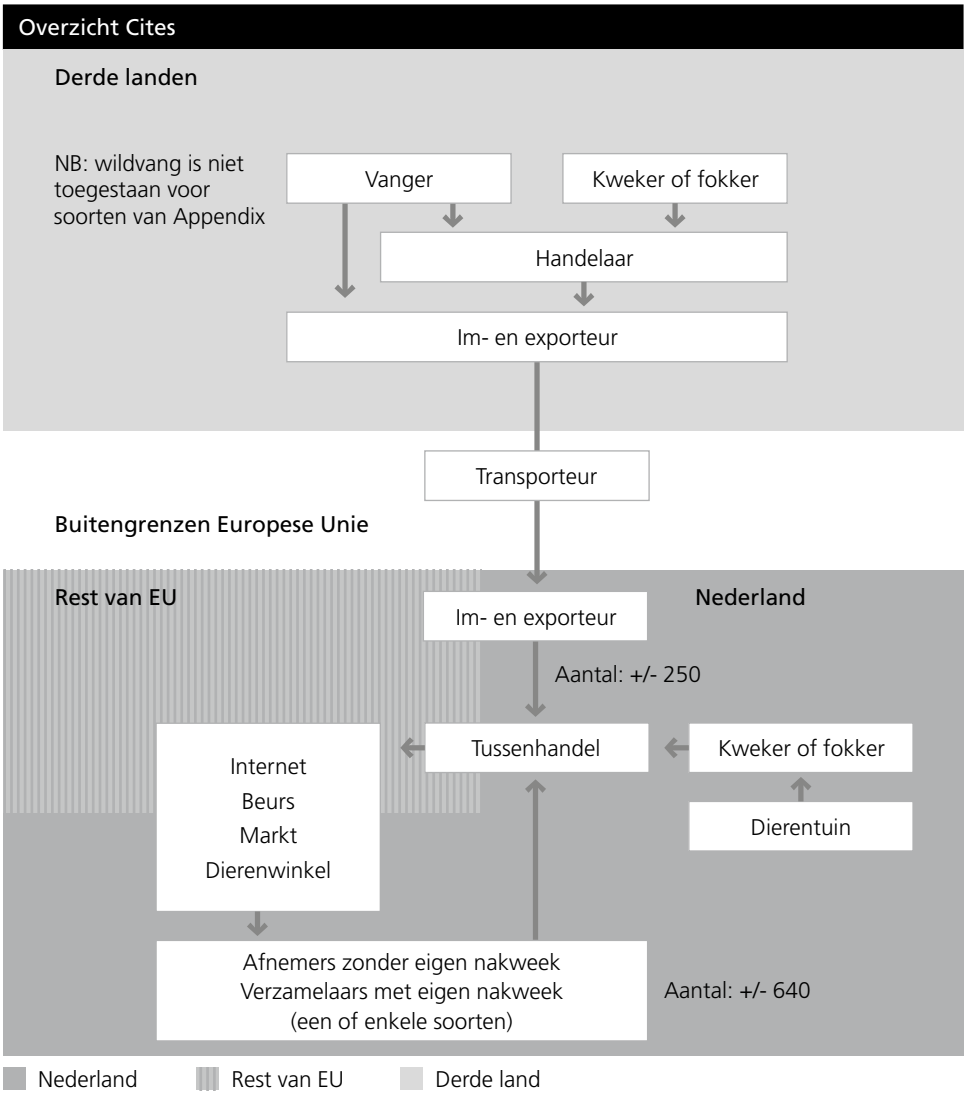
- Marktverkenning CITES;
- Marktverkenning Reptielen en amfibieën en tactische analyse reptielen;
- Tactische analyse kaviaar en kennisdocument kaviaar;
- Het onderzoek Hout op Stapel.

3.2 CITES

In de markverkenning CITES (2007) wordt nadrukkelijk niet getracht een cijfermatig beeld van omvang en aard van de illegale handel te geven. In eerdere studies was reeds gebleken dat dit een zeer moeilijke zo niet onmogelijke taak is. In het rapport wordt op een meer procesmatige manier gekeken, zodat duidelijk wordt op basis van welke aspecten en kenmerken keuzes kunnen worden gemaakt.

De marktverkenning is gericht op de commerciële handel, gelet op de betrokken risico's een prioritair CITES-thema. Het gaat hierbij om grotere hoeveelheden en/of een groot financieel gewin. Voor de (middel)zware opsporing is dit een geschikt uitgangspunt. Er zijn 250 Nederlandse handelaren bedrijfsmatig met de handel bezig en 640 particuliere handelaren. De keten ziet er schematisch weergegeven als volgt uit:

Figuur 2



3.2.1 Illegale handel

Er is al veel bekend over in welke soorten en soortgroepen illegale handel plaatsvindt of vermoedelijk plaatsvindt. Te denken valt aan reptielsoorten zoals bepaalde phelsuma's, kameleons, vierteenschildpadden, pijlgifkikkers en boompythons. Papegaaisoorten zoals sommige kaketoes, ara's, en amazone-papegaaien. En bijvoorbeeld kaviaar, bepaalde orchidee- en cactussoorten of bromelia's (bijv. tillandsia).

3.2.2 Fraudevormen

Kort gezegd bestaan er twee zaken die niet in orde kunnen zijn:

- Zwarte handel of bezit: een CITES-soort of -product kan in het bezit zijn of worden verhandeld zonder de daarvoor benodigde papieren.
- Fraude: een CITES-soort of -product kan in het bezit zijn of worden verhandeld met onjuiste papieren, valse papieren of papieren die op valse gronden zijn verkregen.

Deze twee elementen kunnen in allerlei vormen voorkomen ten aanzien van invoer en handel en bij bijlage A- en bijlage B-soorten. Dit levert een grote variatie aan fraudevormen op.

In de marktverkenning zijn tot slot de factoren/risico's benoemd die kunnen helpen bepalen wanneer opsporingsinzet mogelijk aan de orde komt. Het betreft de volgende vier categorieën:

- Omdat de vraag het aanbod overstijgt.
  Voor welke soorten en wanneer is waarschijnlijk sprake van illegale handel?
  - Trendgevoelige vraag; wat men op tv ziet, games etc.;
  - Fokken/nakweek is moeilijk, tijdrovend of kostbaar; werkt wildvang in de hand vb tillandsia's;
  - Verandering van wetgeving vb AI en nieuwe ruimte voor houden (grotere vraag dan fok mogelijk);
  - Overstijgen quotum (bijlage B);
  - Wildvang/-pluk is een cyclisch proces (invoer – sterven – invoer);
  - Unieke gewilde kenmerken.
- Omdat het buiten het controlebereik valt (de pakkans is laag);
  Is de inzet van opsporing opportuun?
  - Fraude bijlage B moeilijk aan te tonen;
  - Internationale handel en sneeuwbaleffect leggen druk op capaciteit;
  - Kans op fysieke douanecontrole is laag en gevoeligheid van bepaalde shippings;

  - Soort is rel. eenvoudig te smokkelen (reptielen, insecten en cacti);
  - Determinatie is tijdrovend en kostbaar.
- Omdat het schadelijk is voor het voortbestaan van de soort in het wild;
  Bepalen van de ernst van de fraude.
  - Wilde populatie is bedreigd;
  - Product van soort is erg schadelijk;
  - Illegale wildvang/pluk blijft onopgemerkt.
- Omdat er een gelegenheidsstructuur bestaat.
  Aanknopingspunten voor fraudevormen.
  - Vergunningssysteem niet volledig geharmoniseerd;
  - Ringensysteem is fraudegevoelig;
  - Nieuwe toetreders EU (handel via die landen);
  - Naleving is moeilijk;
  - Negatieve publiciteit vermindert beleving pakkans en sanctiedreiging.

Om keuzes in de opsporing (analyse en uitvoering) te maken is in de marktverkenning een model opgenomen waarin drie keuzes centraal staan:
- Welke verschijningsvorm?
- Welke soort(groep), land, handelswijze?
- Welke soort aanpak?

3.2.3 Actualisering

In april 2011 is een expertsessie gehouden met als doel door het delen van kennis en beelden de inzet van de NVWA effectiever en efficiënter te richten op de onderdelen van het brede en gevarieerde subdomein CITES. De resultaten sloten aan op de marktverkenning uit 2007. Criteria die werden benoemd om de aanpak te richten waren o.a.:
- Schade aan biodiversiteit;
- Bewijsbaarheid en regelgeving;
- Capaciteit;
- Kweekbaarheid;
- Marktvraag;
- Kennis (bij de NVWA én bij het FP);
- Politieke gevoeligheid;
- Aaibaarheid;
- Afpakken;
- Omvang illegaliteit;
- Recidivisten/veelplegers;
- Bijlage A vs. Bijlage B – Bijlage B-soorten zijn over het algemeen minder bedreigd en worden gezien als minder belangrijk voor de handhaving.

Echter het negatieve effect van de handel op de biodiversiteit is mogelijk groter. Anderzijds is illegaliteit van handel en bezit moeilijk bewijsbaar.

Per categorie zijn hoogprioritaire groepen en trends onderscheiden. Op enkele daarvan wordt nader ingegaan.

3.3 Reptielen en amfibieën

'Reptielen en amfibieën' is een van de soortgroepen waarvan de illegaliteit en risico's zeer groot zijn. De NVWA-IOD heeft een marktverkenning (2008) en een tactische analyse voor deze groep opgesteld.

Reptielen en amfibieën zijn populaire huisdieren. Meer dan 80.000 huishoudens bezitten een reptiel. Allerlei particulieren kweken met de dieren en er bestaat levendig contact op beurzen en op internet. Enkele honderden particulieren zijn in feite (kleine) handelaren en een krappe honderd importeren ook zelf CITES B-soorten uit herkomstlanden. Het merendeel van de in de wereld levende reptielen wordt echter niet beschermd door CITES. De bulk van de reguliere handel heeft dan ook betrekking op niet-CITES-soorten, of op veelvoorkomende CITES-soorten zoals de groene leguaan of enkele schildpadsoorten. Het is moeilijk tot juist dat deel van de handel door te dringen dat prioriteit verdient; waarin illegale handel een reële bedreiging kan vormen voor de wilde populatie van een soort.

Nederland importeert gemiddeld jaarlijks tussen de 15.000 en 20.000 reptielen van CITES-soorten. Daarmee is Nederland niet de grootste importeur in Europa; dit zijn al jaren Spanje en Duitsland. Nederland neemt gemiddeld een 7e plaats in binnen de EU. Via de Nederlandse luchthaven zijn lange tijd weinig levende dieren geïmporteerd. Nog steeds wordt voor ongeveer 40% van de importen gebruikgemaakt van luchthavens in Frankrijk, België en Duitsland, maar er is een duidelijk stijgende lijn waarneembaar. De fysieke controle op Schiphol wordt hierdoor weer belangrijker, omdat illegale dieren relatief eenvoudig bij een legale zending kunnen worden gevoegd. Met name de Nederlandse en Duitse, maar ook de Belgische markt zijn zeer verweven met elkaar. Veel reptielen worden verhandeld via internet en op beurzen. Nederlanders, Belgen, Duitsers en ook Tsjechen of Polen bezoeken beurzen in Nederland en Duitsland.

Twee dadertypen zijn in Nederland anno 2008 met name belangrijk – de liefhebber en de beroepshandelaar. Beiden zijn vrij gesloten netwerken. De liefhebbers houden zich vermoedelijk eerder met smokkel bezig en de

beroepshandelaren met 'legaliseren', waarbij ze wildvangdieren doen voorkomen als nakweek en op die manier een vergunning krijgen, of doordat ze illegale dieren bij een legale zending voegen. Nederlandse cijfers over dergelijke illegale handel zijn niet ruimschoots voorhanden. Essentiële informatie kan komen uit fysieke controles op Schiphol en mogelijk uit administraties van (particuliere) handelaren. Duidelijk is dat, EU-breed, schildpadden de meest in beslag genomen soort is. Een recent onderzoek van TRAFFIC indiceert dat binnen de EU een netwerk van illegale handel in schildpadden bestaat. Nederland heeft hierin mogelijk een bijrol.

De (middel)zware opsporing zou zich primair kunnen richten op die gevallen waarin meer dieren uit het wild worden gevangen dan wettelijk is toegestaan (quota/exportverbod/Bijlage A-soort) en op onjuiste wijze de EU binnenkomen, of wanneer wildvang wordt geïmporteerd waar dat niet is toegestaan (EU-Schorsingsverordening). Het gaat in het geval van reptielen voornamelijk om soorten van Bijlage N en daarbij is de controle aan de grens een sleutelpositie. Eenmaal binnen de EU is de niet-legale herkomst namelijk moeilijk aan te tonen. Bijzondere opsporingsmethoden spelen daarom een belangrijke rol.

Interessante soortgroepen voor een tactische analyse zijn kameleons, phelsuma's en pijlgifkikkers en de kleinere varanensoorten. Dit komt door de invoerverboden, de hoge omloopsnelheid, de relatief grote groep afnemers en de tegenvallende nakweekresultaten. De aanbeveling voor de inspectie c.q. douane is om fysieke controles van levende reptielen en amfibieën op Schiphol uit te voeren. Dit omdat het aantal reptielenzendingen dat op Schiphol wordt binnengebracht sterk groeit en het de meest geschikte plek is om illegaliteit aan te tonen waarbij sprake is van wildvang. Na verloop van tijd is dat namelijk niet meer zichtbaar. Ook de MO waarbij illegale, in het wild gevangen, dieren bij een door vergunningen gedekte zending worden gevoegd, kan dan ondervangen worden.

3.4 Kaviaar

Kaviaar wordt zowel geoogst uit gekweekte steur als uit in het wild gevangen steur. De wildvang is echter door de plaatsing op CITES in 1998 aan banden gelegd. Alle steuren vallen onder het CITES-Verdrag (bijlage A en B). Door het wegvallen van de strenge regulering van de steurvangst van de Sovjet Unie, was er sprake van ernstige overbevissing. Het duurt zeer lang voordat een steur, en dan uiteraard alleen de vrouwtjes, kuitgevend zijn. Legale handel is gebonden aan exportvergunningen. Via het CITES-bureau dient men een invoervergunning

te krijgen om het product de EU binnen te krijgen. Sinds 2006 moet volgens Vo (EG) 865/2006 iedere primaire kaviaarverpakking binnen de EU een CITES-etiket hebben, ongeacht de omvang.

Omdat echte kaviaar zeldzaam is en daardoor erg duur, zijn er vervangers op de markt verschenen. Dit zijn echter eitjes van andere vissoorten, die, geheel ten onrechte, als kaviaar worden verkocht.

Er zijn in Nederland ongeveer 8 bedrijven in beeld die kaviaar importeren. Daarnaast zijn er tussenhandelaren, die op hun beurt inkopen van importeurs. Het kennisniveau van de restaurateurs in Nederland is onder de maat. Men weet vaak niet of de kaviaar al dan niet legaal is en ook niet hoe men dat kan herkennen. Een stuk voorlichting zou zeer wenselijk zijn. Dit strookt met de bevindingen van bijvoorbeeld culinaire fijnproevers van restaurantgidsen, die aangeven dat zij steeds vaker illegale kaviaar aantreffen.

De prijs kan variëren van rond de 2000 euro per kg tot 6000 euro per kg (voor Iraanse Beluga kaviaar). Voor een echt zeldzame soort zou zelfs 25.000 euro per kg worden betaald. In het algemeen geldt: hoe groter de korrels en hoe lichter de kleur, hoe hoger de prijs.

In 2007 is door de AID ruim een maand onderzoek gedaan op internet naar het aanbod van kaviaar op websites. Hieruit blijkt dat particulieren op Nederlandse advertentiesites vrijwel geen echte kaviaar aanbieden, wel kaviaarsubstituut. Via internationale advertentiesites wordt naast de substituten, ook echte kaviaar aangeboden, voornamelijk met herkomst Oost- en Zuid-Europa. Dan gaat het vaak om illegale handel, wat te zien is aan de etiketten met Cyrillisch opschrift en het ontbreken van niet-herbruikbare labels. Nederlandse handelaren bieden via Nederlandse advertentiesites geen kaviaar aan. Wel hebben de handelaren eigen websites waarin hun aanbod is omschreven. Men noemt zichzelf "importeur en exporteur" van kaviaar, hoewel bekend is dat in Nederland in ieder geval geen vergunningen worden aangevraagd (zie bijlage I). Vermoedelijk gebeurt het via andere lidstaten, door daar zelf vergunningen aan te vragen, of door in te kopen bij een ander bedrijf. Illegale handel is echter ook niet uitgesloten.

3.4.1 Illegale handel

Er bestaan vermoedens dat 80-90% van de kaviaar die wordt verkocht, illegaal is. 'Illegaal' in dezen houdt in, dat de kaviaar afkomstig is van steuren die uit het wild zijn gestroopt. Deze illegale kaviaar wordt deels met een onjuiste of valse

vergunning zogenaamd als legaal verkocht, deels wordt het volledig illegaal verkocht. Ook in Nederland wordt illegale kaviaar verhandeld, doorgevoerd of verpakt/omgepakt.

Met kaviaar is dermate veel geld te verdienen dat dit hoogstwaarschijnlijk altijd illegale handel zal aantrekken. De wilde soorten worden steeds zeldzamer waardoor de prijs ook stijgt. Illegale kaviaar, met onduidelijke opschriften en ontbrekende labels en dergelijke, wordt goedkoper aangeboden dan de echte kaviaar.

Aan de illegale handel kleeft een aantal risico's:

1. De stand van de wilde populatie van de soort wordt bedreigd. Zeker gezien het feit dat het lang duurt voordat een steur geslachtsrijp is, en de kuit geoogst wordt door de moeder te doden.
2. Er bestaat een gevaar voor de volksgezondheid omdat illegale kaviaar niet wordt gevangen en verwerkt volgens de hygiënenormen die daar voor staan. Ook de vangstmethode kan in geval van illegale vangst risico's opleveren: soms wordt een handgranaat in de zee gegooid, waarna men wacht tot de steur komt bovendrijven. Mogelijk worden wrakke en lekke bootjes gebruikt, waardoor er motorolie in de steur lekt.
3. Criminaliteit wordt in stand gehouden omdat illegale zaken tegen elkaar geruild worden – een 500 grams blik tegen een gestolen westerse Mercedes-auto.
4. Concurrentievervalsing doordat concurrenten zich wel aan de regels houden.

Een greep uit mogelijke MO's:

- Men koopt legaal een kleine partij kaviaar. Daarmee verkrijgt koper een kopie van een invoervergunning. Onder die vlag wordt de illegale kaviaar vervolgens verkocht.
- Kaviaar wordt omgepakt waarbij deels illegaal verkregen kaviaar wordt meeverwerkt.
- Hamburg is een aantrekkelijke haven omdat het een vrijhaven is. Vóór de slagboom, enkel aan de landzijde, kan van alles met de goederen worden gedaan; opgesplitst, in sloepjes worden overgedaan. Het biedt allerlei kansen om kaviaar illegaal in Europa te krijgen.
- Als het quotum van een land vol is, kan men proberen de kaviaar te verkopen alsof hij uit een ander land afkomstig is.
- Via de bagage van passagiers van of bemanning van vliegtuigen.
- De secundaire verpakking (grootverpakking waar de kleinere verpakkingen in zitten) een andere omschrijving meegeven, die klopt met de vergunning, dan wat de blikjes die zich daarbinnen bevinden werkelijk bevatten.

- Illegale kaviaar doen voorkomen als gekweekte kaviaar – 'witwassen'. (NB. Met DNA en andere technieken is de soort aan te tonen en ook het herkomstgebied.)
- De kaviaar wordt gekocht in Oost-Europa en (over de weg) gesmokkeld naar Nederland en rechtstreeks aan restaurateurs of handelaren verkocht.
- Via pakketpost.

De fraudevormen zijn als volgt in te delen:

Er zijn aanwijzingen dat de personen die zich bezighouden met de kaviaarhandel afkomstig zijn uit een typisch crimineel milieu.

Gelegenheidsstructuren:
- De douane op Schiphol controleert alleen goederen uit derde landen. Door niet rechtstreeks op Schiphol te vliegen maar via een ander EU-land waar controle minder goed is, valt het onder intracommunautair verkeer en ontloopt men in Nederland controle.
- Er is één fabriek die de blikjes maakt waarin kaviaar zit. Dit is een commerciële fabriek, die aan iedereen verkoopt die bestelt. Hun hoofddoel is omzet genereren. Dit biedt kansen voor fraudeurs.
- De traceerbaarheid van kaviaar blijft gecompliceerd. Het label verwijst naar de invoervergunning maar van een kleine hoeveelheid die ergens wordt aangetroffen is moeilijk te zeggen of dit wel of niet mogelijk is.

Op basis hiervan bevat het kennisdocument aanbevelingen voor controletechniek en toezicht en nader onderzoek.

3.5 Hout

'Hout op stapel' (2007) is een onderzoek naar de handel in tropisch hardhout. Het doel van dit onderzoek was het in kaart brengen van de aard, omvang en ernst in beschermd tropisch hardhout in Nederland en naar de mogelijkheden, al dan niet wettelijk, om deze handel te reguleren. De illegaliteit van hout kan verschillende vormen aannemen. Enerzijds kan hout beschermd zijn volgens het CITES-verdrag. Anderzijds is er hout dat illegaal (oftewel: op niet-duurzame wijze) gekapt is en dit betreft een veel grotere categorie. Voor deze categorie hout wordt vaak de naam 'fout hout' gebruikt. Het kan hier gaan om:

1. Hout uit een beschermd natuurgebied waar helemaal niet mocht worden gekapt.
2. Kap buiten het toegestane concessiegebied, houtkap van soorten beneden of boven de vastgestelde maat.
3. Kap waarvoor in het geheel geen vergunning was afgegeven.

De mogelijkheden om binnen Nederland juridische maatregelen tegen illegaal hout te nemen vallen uiteen in enerzijds maatregelen onder het CITES-verdrag en daarvan afgeleide verordeningen en Nederlandse wetgeving, en anderzijds strafrechtelijke maatregelen. Het aantal houtsoorten dat is opgenomen in het CITES-verdrag is (echter) beperkt. De Nederlandse wetgeving biedt enkele aanknopingspunten (diefstal, corruptie, witwassen) voor het instellen van strafrechtelijke vervolging tegen bedrijven die hout invoeren dat illegaal gekapt is. Heling en witwassen lijken de meeste aanknopingspunten te bieden. Hiertoe dient echter wel aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. Het probleem bij 'fout hout' is dat het in het land van oorsprong wellicht illegaal gekapt kan zijn maar dit is niet strafwaardig of moeilijk aan te tonen in het land van bestemming. Ook het ontbreken van rechtshulpverdragen (of niet functioneren van de relatie) tussen de verschillende landen maakt een mogelijke controle lastig. Ook de bewijsbaarheid van de illegaliteit van een *bepaalde* partij hout is vrijwel onmogelijk.

De handelsketen van tropisch hardhout bestaat uit het land van oorsprong, transport naar Nederland (via via), invoer via en overslag op de Nederlandse havens, de houthandelaar en ten slotte de afnemer. Tropisch hardhout wordt veelal ingevoerd vanuit Brazilië, Maleisië, Indonesië en West-Afrika. Twee derde van het geïmporteerde hout is bestemd voor binnenlands gebruik. Belangrijke invoerhavens van tropisch hardhout in Nederland zijn de Rotterdamse, Vlissingse en Amsterdamse haven. Een aantal schakels in de handelsketen kunnen aan de hand van douane-informatie meer inzichtelijk gemaakt worden.

De verscheidene keurmerken die er zijn kunnen beschouwd worden als een vorm van zelfregulering door de branche. Het FSC-keurmerk is het enige keurmerk dat door de internationale milieubeweging wordt erkend.

In het onderzoek zijn risico's bij de handhaving besproken. Volgens Milieu-defensie neemt vervalsing van documenten toe en wordt er minder buiten de grenzen van de concessie gekapt. Ook kan onbeschermd hout worden gebruikt als deklading tijdens het transport. Dit maakt mede dat de controle op tropisch hardhout geen gemakkelijke klus is. Hout kunnen determineren is een vak apart. Mogelijk bieden DNA-technieken voor determinatie perspectief. Hoeveel fysieke

controles er op tropisch hardhout in de Nederlandse havens worden uitgevoerd is vooralsnog niet precies aan te geven. Verder is naar aanleiding van data van het CITES-bureau opgevallen dat wanneer hout van de C-Bijlage van de Basisverordening naar de B-Bijlage wordt verplaatst het aantal bedrijven dat een vergunning aanvraagt is afgenomen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden tegen illegaal gekapt hout beperkt zijn. Hout dat door het CITES-verdrag beschermd wordt biedt meer aanknopingspunten. De aanbevelingen van het rapport zijn dan ook primair niet-strafrechtelijk van aard. De Nederlandse overheid dient te investeren in partnerships met houtproducerende landen. Tevens moeten initiatieven van het bedrijfsleven met betrekking tot zelfregulering ondersteund worden. Een derde aanbeveling is het publieke aanbestedingsbeleid zo in te richten dat de overheid zelf enkel legaal hout afneemt. Ook moet worden bewerkstelligd dat de wetenschappelijke naam van de houtsoort op het begeleidende document genoemd wordt.

4
Overtredingen in verband met dierenwelzijn, -mishandeling en -kwelling[7]

De mate van welzijn van een dier kan worden beoordeeld aan de hand van 'de vijf vrijheden' van Brambell (1965). Een dier moet vrij zijn:

- Van dorst, honger en onjuiste voeding;
- Van fysiek en fysiologisch ongerief;
- Van pijn, verwondingen en ziektes;
- Van angst en chronische stress;
- Om het natuurlijke (soorteigen) gedrag te vertonen.

Dierenwelzijn kan op gespannen voet staan met diergezondheid, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, milieu en economie. Dierenwelzijn is momenteel een veelbesproken onderwerp. Er is veel maatschappelijke en politieke belangstelling voor dit onderwerp. Van belang is om onderscheid te maken tussen 'ongerief' voor een dier: dat wat aan het dier te meten is of waar te nemen is op grond van dierwetenschappelijke kennis (afwijkend gedrag, stresshormonen, verwondingen en ziektes) en ethische/esthetische discussies over zaken die onder de noemer 'dierenwelzijn' vallen, maar geen direct ongerief voor dieren hoeven te betekenen. Discussies over megastallen, het doden van mannelijke eendagskuikens of het eten van vlees als zodanig zijn hier voorbeelden van (Nota Dierenwelzijn, 2007).

Er is aangaande het welzijn van dieren veel geregeld op Europees niveau. De belangrijkste wet- en regelgeving op Europees niveau[8] aangaande het vervoer en doden van landbouwhuisdieren is:

- Transportverordening: Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten;

---

7 Deze paragraaf is samengesteld door de NVWA op basis van eerdere strategische en tactische analyses.

8 Een verordening is een bindend besluit van de Europese Unie en bevat regels voor burgers. Dat is anders voor richtlijnen, die aan de lidstaten zijn gericht, en beschikkingen, die aan individuele personen, organisaties of lidstaten zijn gericht.

- Richtlijn 93/119/EG van de Raad van 22 december 1993 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden;
- Verordening 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong;
- Verordening 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong.

De Europese wetgeving kent in Nederland zijn uitwerking in diverse wetten, besluiten en regelingen. De belangrijkste kaderwet is de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (Gwwd). Deze wet dateert van 24 september 1992.

In geval van lange transporten door meer dan een lidstaat moeten de vervoerders bovendien een reisjournaal bijhouden (bij bepaalde diersoorten). Dit journaal bestaat uit vijf gedeelten:
- Afdeling 1: planning
- Afdeling 2: plaats van vertrek
- Afdeling 3: plaats van bestemming
- Afdeling 4: verklaring van de vervoerder
- Afdeling 5: formulier voor melden van onregelmatigheden

Het journaal begeleidt de dieren gedurende transport tot aan de plaats van bestemming. Er wordt een doorslag van afdeling 1 en 2 door de certificerend dierenarts aan Bureau Vee Transport (BVT) gestuurd. Afdeling 1-5 gaan mee met de dieren. Op het bestemmingsadres blijft het journaal achter en de vervoerder neemt een kopie mee die hij verplicht bewaart. Als het een Nederlandse vervoerder betreft zendt hij een kopie daarvan naar BVT. Bij afwijkingen kan er, afhankelijk van het soort en de ernst van de afwijking, een sanctie volgen. Deze sanctie varieert van een schriftelijke waarschuwing, last onder dwangsom, intrekken getuigschrift tot aan intrekking van de vergunning.

Bij intraverkeer en de export en import van dieren wordt via het systeem TRACES een gezondheidscertificaat (ook wel exportcertificaat genoemd) aangemaakt. TRACES staat voor TRAde Control and Expert System. TRACES is een Europees systeem en heeft als doel om de betrokken lidstaten onderling te kunnen informeren over het vervoer van levende dieren en dierlijke bijproducten. In dit systeem staan gegevens zoals verzender, plaats van lading en plaats van bestemming. Als je binnen Nederland blijft bij vervoer van landbouwhuisdieren hoef je geen certificaat aan te vragen.

4.1 Beladingsnormen

In alle sectoren komt het fenomeen overbelading voor, maar met name in de varkenssector en pluimveesector speelt dit probleem. Bij overbelading wordt het vervoermiddel van landbouwhuisdieren, in de regel een vrachtwagen, met meer dieren beladen dan wettelijk toegestaan is.

Motief en initiatief voor overbelading

Het komt voor dat de veehouder bijvoorbeeld nog snel van een aantal extra dieren af wil vanwege een aankomende prijsverlaging; dit speelt met name bij varkens. De vervoerder (d.w.z. veehandelaar of organisator) heeft echter in principe het grootste belang bij overbelading. Hoe meer dieren hij in één keer mee kan nemen, hoe voordeliger dit is. Wanneer een vervoerder bijvoorbeeld een heel kalverbedrijf leeg moet halen, zal dit waarschijnlijk toch in meerdere ritten moeten. Als de vervoerder, door meer kalveren per rit in de vrachtwagen

te vervoeren, zich één extra rit kan besparen, wordt dit interessant. Voornaamste motief is dus het financiële gewin.

Beladingsnormen
Varkens: alle varkens moeten ten minste gelijktijdig kunnen gaan liggen en in hun natuurlijke houding kunnen staan. Om aan deze minimumeisen te kunnen voldoen mag de beladingsdichtheid voor varkens van ongeveer 100 kilogram tijdens het vervoer niet hoger zijn dan 235 kg/m2. Dichtheid kan aangepast worden ivm ras, grootte, fysieke conditie, weersomstandigheden.

Runderen: bij runderen is er onderscheid tussen kalveren en runderen. Voor fokkalveren (gem. 50 kg) geldt 0,30 tot 0,40 m2 per dier. Voor middelgrote kalveren (ca. 110 kg) geldt 0,40 tot 0,70 m2 per dier. Voor zware kalveren (ca. 200 kg) geldt 0,70 tot 0,95 m2 per dier. Voor middelgrote runderen (ca. 325 kg) geldt 0,95 tot 1,30 m2 per dier. Voor grote runderen (ca. 550 kg) geldt 1,30 tot 1,60 m2 per dier en voor zeer grote runderen ten slotte (meer dan 700 kg) geldt meer dan 1,60 m2 per dier.

Pluimvee: vervoer van pluimvee in containers of kratten: vleeskuikens in de gewichtscategorie van 1,6 tot 3 kg moeten minimaal 160 cm2 per kg lichaamsgewicht aan vloeroppervlakte hebben. Afhankelijk van de fysieke conditie, de weersomstandigheden en de vermoedelijke transporttijd kan de benodigde vloeroppervlakte vergroot worden.

Modus operandi

Als er sprake is van opzettelijke overbelading zal de transporteur dit in de regel proberen te verhullen. Dit kan door op de documenten (reisjournaal, exportcertificaat) andere aantallen dieren te vermelden dan in werkelijkheid geladen zijn. Er kan dan sprake zijn van het bijladen van dieren nadat de exportcertificering heeft plaatsgevonden. Veelal wordt er echter gerommeld met de gewichten van dieren. Er wordt dan bijvoorbeeld opgegeven dat een dier 100 kg weegt, terwijl dit in werkelijkheid 120 kg is. Dit scheelt per dier dan 20%. Er is dan sprake van valsheid in geschrifte.

4.2 Reis- en rusttijden

Per diersoort is geregeld hoe lang er maximaal gereisd mag worden zonder te moeten rusten.

Reis- en rusttijden

- In principe geldt dat de transporttijd van runderen, varkens, schapen, geiten niet langer mag zijn dan 8 uur. Voor onderstaande dieren is een uitzondering, indien aan aanvullende voorschriften is voldaan:
  - Kalveren, lammereren, jonge geiten die afhankelijk zijn van melkvoeding en niet gespeende biggen moeten na een transporttijd van 9 uur een voldoende rusttijd van ten minste 1 uur krijgen, waarin zij met name gedrenkt en zo nodig gevoederd worden. Na deze rusttijd kunnen zij opnieuw gedurende 9 uur vervoerd worden. Maximale transporttijd is 19 uur. Hierna moeten de dieren 24 uur rusten, waarbij ze uitgeladen, gevoederd en gedrenkt worden (op een erkende halteplaats).
  - Voor varkens bedraagt de maximale transporttijd 24 uur. Tijdens het transport moeten de dieren voortdurend toegang hebben tot water. Na 24 uur rijtijd moet 24 uur rust worden gehouden en moeten de dieren gedrenkt en gevoederd worden (op een erkende halteplaats).
  - Runderen, schapen en geiten mogen maximaal 14 uur vervoerd worden, waarna ze minimaal 1 uur rust krijgen. Vervolgens mag wederom 14 uur gereisd worden, waarna de dieren afgeladen moeten worden op een erkende halteplaats. Maximale transporttijd is 29 uur. Hierna moeten de dieren 24 uur rusten, waarbij ze uitgeladen, gevoederd en gedrenkt worden (op een erkende halteplaats).
- Voor pluimvee dient passend voeder en water in voldoende hoeveelheden voorhanden te zijn, tenzij het transport korter duurt dan:
  - 12 uur; afgezien van laad- en lostijden of
  - 24 uur voor kuikens, mits het transport binnen 72 uur na het uitkomen van de kuikens wordt voltooid

Bron: Transportverordening

Het is financieel aantrekkelijk om deze rusttijden niet aan te houden. Een rusttijd van 24 uur betekent immers ook doorbetaling van loon en de kosten van de rustplek.

Geconcludeerd kan worden dat er bij de verschillende soorten landbouwhuisdieren schendingen van dierenwelzijn kunnen optreden die aanleiding geven tot de inzet van strafrechtelijke handhaving en in het uiterste geval opsporing. De Combiteams Welzijn, sinds begin 2008 actief, bestaande uit een combinatie van een VWA-dierenarts en een AID-controleur lijken hun vruchten af te werpen. De naleving in de sector lijkt te verbeteren. Toch gebeurt het nog met enige regelmaat dat bijvoorbeeld een transport van dieren in de pers terechtkomt vanwege wantoestanden. Als er sprake is van een aantal voorwaarden kan er een opsporingsonderzoek worden ingesteld. De artikelen 36 en 37 Gwwd bieden grond voor een opsporingsonderzoek. Ook kan sprake zijn van fraude (225 WvSr) en/of misleiding (326 WvSr). Er is een grote hoeveelheid aan documenten vereist, zowel bij het vervoeren als slachten van landbouwhuisdieren. Het merendeel van de documenten wordt handmatig ingevuld. Dit heeft tot gevolg dat de documenten gevoeliger worden voor fraude. Uit opsporingsonderzoeken komt onder andere fraude met de volgende documenten naar voren:

- Exportcertificaten
- Reisjournaals
- Noodslachtingsformulieren (C4)

Risico's die uit signalen en onderzoeken naar voren komen zijn de volgende:

- **Overbelading:** In de transportverordening zijn beladingsnormen opgenomen. Bij overbelading worden meer dieren vervoerd in een vervoermiddel dan wettelijk toegestaan is. Met name in de varkenssector en pluimveesector komt dit voor.
  - *Motief:* hogere (economische) opbrengst als meer dieren tegelijk worden vervoerd
  - *Initiatiefnemer:* veelal de vervoerder/organisator, soms de veehouder
  - *Modus operandi:* fraude met reisjournaals, exportcertificaten, vrachtdocumenten
- **Reis- en rusttijden bij langeafstandtransporten niet conform wettelijke norm:** de transportverordening schrijft voor hoe lang er met de verschillende dieren gereisd mag worden, onder welke omstandigheden, en wanneer en hoe lang er gerust moet worden. Kalveren, varkens en pluimvee hebben met name regelmatig langeafstandtransporten.
  - *Motief:* verlaging van de transportkosten, dus uiteindelijk hogere (economische) opbrengst;

- *Initiatiefnemer:* vervoerder/organisator van het vervoer;
- *Modus operandi:*
  - Voorwenden dat het transport onder de 8 uur blijft, terwijl dit in werkelijkheid niet het geval is. Dit kan middels naderhand aanpassen van de vertrektijden.
  - In reisjournaals bij lang transport een andere route aangeven dan in werkelijkheid gerealiseerd wordt:
    - In reisjournaal vermelden dat er gerust is, terwijl dit überhaupt niet gebeurd is;
    - In reisjournaal vermelden dat er voldoende lang gerust is, terwijl dit niet het geval is.

Overzicht risico's per diersoort bij vervoer en slacht van landbouwhuisdieren				
	Rundvee	Varkens	Schapen/geiten	Pluimvee
Vervoer	• Lange transporten (m.n. bij kalververvoer) • Vervoer zorgvee	• Overbelading • Lange transporten vleesvarkens • Vervoer zorgvee (m.n. prolaps of ontstekingen aan de poten)	• Vervoer zorgvee (m.n. prolaps)	• Overbelading • Lange transporten uitgelegde leghennen
Slacht	• Onbedwelmd ritueel slachten	• Onjuiste toepassing van bedwelming	• Onbedwelmd ritueel slachten	• Onjuiste toepassing van bedwelming

5
Handel in en gebruik van niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen

De verkenning[9], waarop deze bijdrage gebaseerd is, is gericht op het krijgen van antwoorden op vragen naar aard en omvang van de gewasbeschermingsmiddelensector, de toegepaste handelswijzen en de identificatie van risicogroepen en risicovolle handelsactiviteiten.

5.1 Beschrijving keten, regelgeving en toezicht

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

De registratie van gewasbeschermingsmiddelen is in Europa vastgelegd in de Richtlijn 91/414/EEG. Op 17 oktober 2007 werd er binnen Nederland een nieuwe wet van kracht: de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De nieuwe wet vervangt de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. De wet bevat regels voor de beoordeling, toelating, handel en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in Nederland. De toelating van een gewasbeschermingsmiddel of een biocide voor Nederland wordt door het College voor de Toelating van Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (CTGB) bepaald.

Niet in Nederland toegelaten middelen mogen geproduceerd en verhandeld worden als het in het land van bestemming wel toegestaan is. Voor het beroepsmatig toepassen, verkopen en in opslag hebben van gewasbeschermingsmiddelen is een bewijs van vakbekwaamheid verplicht.

De grondstoffen en eindproducten komen op verschillende manieren de Nederlandse grens over: per vrachtwagen, schip of via het spoor. Grondstoffen en eindproducten zijn afkomstig uit veel verschillende landen: onder andere Japan, de Verenigde Staten, Zwitserland en Duitsland.

---

9 Bron: Marktverkenning Gewasbeschermingsmiddelen NVWA, januari 2008.

De producent zorgt voor import en is toelatingshouder van een gewasbeschermingsmiddel in Nederland. Er bevinden zich ca. 70 toelatingshouders in Nederland. Handelaren voorzien gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen. Nederland telt ca. 400 handelaren. De gebruikers zijn divers, o.a.: akkerbouw, boomkwekerij, groenten (glas en open), loonwerkers, veehouderij en particulieren. Daarnaast zijn er nog opslagbedrijven (beheer, transport, logistiek) en ompak- of verpakkingsbedrijven actief in de keten.

De producenten van gewasbeschermingsmiddelen worden door de brancheorganisatie Nefyto (Nederlandse Stichting voor Fytofarmacie) vertegenwoordigd. Deelnemers van Nefyto hebben zich geconformeerd aan een gedragscode. Op de naleving van de gedragscode wordt toegezien door een onafhankelijk Toetsingscollege. Naast deze onafhankelijke toetsing blijkt er bij de producenten onderling wel een vrij hoge sociale controle te bestaan. De Nefyto heeft nog nooit leden geroyeerd.

De afgelopen jaren zijn veel producenten van gewasbeschermingsmiddelen overgenomen door concurrenten dan wel gefuseerd, zo blijkt uit gegevens van de branchevereniging. Hierdoor heeft een relatief klein deel van de veelal internationale bedrijven het grootste marktaandeel in handen. De belangrijkste oorzaak dat multinationals de gewasbeschermingsmiddelenindustrie domineren, zijn de hoge onderzoekskosten, de relatief lage slagingskans en de lange doorlooptijd die gemoeid is met onderzoek, ontwikkeling, productie en toelating van gewasbeschermingsmiddelen.

In Nederland zijn voornamelijk verkoopondernemingen gevestigd. Nog slechts enkele industrieën hebben in Nederland een productiebedrijf van gewasbeschermingsmiddelen. Alle bedrijven doen aan praktijkonderzoek. In de gewasbeschermingsmiddelenindustrie in Nederland werken ongeveer 800 mensen. De jaarlijkse omzet in Nederland is ongeveer 300 miljoen euro. Een aantal producenten houdt hun eigen afzet nauwlettend in de gaten en kan hiermee plotselinge afzetveranderingen tijdig signaleren. Wanneer de toelating van een bepaald middel gaat vervallen, lijkt de producent er meestal niet in mee te gaan om op het laatste moment nog een grote hoeveelheid te produceren.

Agrodis is een brancheorganisatie voor handelaren in gewasbeschermingsmiddelen. Er zijn ongeveer 55 leden die gezamenlijk een marktaandeel van 85% verhandelen. De leden van Agrodis zijn gecertificeerd, hetgeen onder andere inhoudt dat er volledig inzicht moet worden gegeven in de in- en uitgaande stromen. Ook moet inzichtelijk gemaakt worden dat de leden voldoen aan de wetgeving. Voor het certificaat worden jaarlijks controles uitgevoerd vanwege de certificatie-instelling ECAS.

Naast de handelsadviseurs zijn er ook teeltadviseurs afkomstig van Dienst Landbouw Voorlichting (DLV; geprivatiseerd) en andere private adviesbureaus. Deze adviseurs geven advies over de gehele gewasbeschermingsaanpak en het vermoeden bestaat dat er binnen deze groep ook wel geadviseerd wordt over buitenlandse middelen. De informatie over handelaren is nu nog beperkt ten opzichte van de informatie over de eindgebruikers en zal na 2012 uitgebreider worden omdat er op een meer geavanceerde manier gecontroleerd gaat worden (bijv. digitale controle).

5.2 Gelegenheden en gerealiseerde criminaliteit

Bij de meeste bedrijven zijn de bedrijfsvoering en concurrentiepositie sterk afhankelijk van de inzet van gewasbeschermingmiddelen. De economische belangen zijn groot. Niet toegelaten middelen zijn vaak op niet al te ingewikkelde wijze (al dan niet in het buitenland) te verkrijgen.

Bij de gebruikers zijn een viertal risicogroepen geïdentificeerd: de sierteelt onder glas, de fruitteelt, bloembollenteelt en kleine teelten. De risico's bij deze groepen lopen uiteen van gebruik van niet (meer) toegelaten middelen tot gebruik tegen de voorschriften in.

De afgelopen jaren heeft de NVWA meerdere grootschalige opsporingsonderzoeken naar het gebruik van illegale middelen (niet in Nederland toegelaten) ingesteld. Naar verwachting hebben deze onderzoeken echter ook het effect gehad dat de handel in niet toegelaten middelen nog meer wordt versluierd of rechtstreeks door buitenlandse ondernemingen wordt verzorgd, waar de middelen wel toegestaan zijn.

Er worden, tijdens controles, meer middelen aangetroffen bij gebruikers dan je volgens opgave van de handelaren zou verwachten. Ook worden soms 'nep'-middelen aangetroffen. Uit interviews en handhavingsinformatie komt naar voren dat de geruchten gaan dat als je een bepaald middel nodig hebt, je dit binnen korte tijd tot je beschikking kunt hebben. Er is een drietal niet-reguliere handelskanalen te onderscheiden, al dan niet in combinatie.

- Internethandel;
- Postorderhandel;
- Kofferbakhandel.

De handel op internet kan opgesplitst worden in twee groepen:

- Particulieren die bijvoorbeeld restpartijen aanbieden via internetveilingsites zoals Marktplaats, E-bay en Speurders. Deze particulieren zijn zich vaak niet bewust van het feit dat ze in overtreding zijn;
- Er zijn in Nederland gevestigde bedrijven die zich manifesteren via websites (meestal Engelstalig) met een lijst met illegale middelen. Deze bedrijven geven dan aan dat hun afzetmarkt niet Europa, maar bijvoorbeeld Azië is en begeven zich in een grijs wettelijk gebied.

Er zijn op dit moment geen concrete signalen dat er zich via het internet een levendige handel in gewasbeschermingsmiddelen afspeelt.

Postorderhandel ligt vaak in het verlengde van internethandel. Het probleem bij deze handelsstroom is dat de controle aan de grens op gewasbeschermingsmiddelen niet tot nauwelijks plaatsvindt. Dit geldt ook voor de in de EU rondrijdende bloemenwagens. Ook hierop is te weinig zicht aan de grens.

Bij kofferbakhandel is een onderscheid te maken tussen de kruimelhandelaar en de reguliere handelaar. De kruimelhandelaar gaat langs de deuren met buitenlandse gewasbeschermingsmiddelen. Afhankelijk van de vraag naar bepaalde middelen is op deze wijze in korte tijd veel winst te halen. De 'reguliere' handelaar verkoopt ook buitenlandse middelen aan niet-klanten en probeert klanten te binden door ook toegestane middelen en andere benodigdheden te verkopen. Vaak is er hierbij de mogelijkheid om buitenlandse middelen op facturen weg te schrijven onder andere middelen of benodigdheden, waardoor de opsporingsambtenaar hier moeilijk een vinger achter kan krijgen. Het economisch voordeel voor deze handelaar kan zeer groot worden, door een uitbreidend klantennetwerk.

Uit handhavingsinfomatie en interviews zijn een drietal motieven voor illegale activiteiten te herkennen:

1. Het financiële en/of economische voordeel bij gebruik van gewasbeschermingsmiddelen afkomstig uit het buitenland of nepmiddelen (counterfeit);
2. Nederland kent zelf niet voldoende toegestane middelen (middelenpakket onvoldoende);
3. In het buitenland is een middel te verkrijgen dat beter werkt dan het in Nederland toegestane middel.

Uit de handhavingsinformatie komt naar voren dat een boete van 5000 euro niet opweegt tegen de inkomsten bij illegaal gebruik. De teler loopt bijvoorbeeld zo'n 150.000 euro aan inkomsten mis als hij het illegale middel niet gebruikt.

Uit de handhavingsinformatie komt naar voren dat er tegenwoordig ook nepmiddelen op de markt komen (counterfeit). Deze middelen hebben veelal lage productiekosten en kunnen voor – naar verhouding – hoge prijzen worden afgezet. De winst die hierop behaald kan worden is dan ook groot. Ook gaan telers (met name in de grensstreken van Nederland) wel zelf op pad om gewasbeschermingsmiddelen uit het buitenland te halen. Er zijn op dit moment geen concrete signalen dat er organisaties actief zijn om buitenlandse middelen in Nederland aan de man te brengen.

5.3 Gevolgen (risico's en dreiging)

De in Nederland intensieve teeltsystemen vragen een relatief hoog gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dat resulteert in een aanzienlijke belasting van bodem, water en lucht. Het gebruik van niet (meer) toegelaten middelen in Nederland brengt risico's met zich mee voor het milieu en de volksgezondheid. Door het gebruik kunnen gewasbeschermingsmiddelen onbedoeld in het omliggende milieu terechtkomen.

Zo kunnen de middelen de sloot in waaien, of na een regenbui van het gewas en de bodem af spoelen. Dat kan leiden tot schade aan het milieu. Mensen kunnen via het milieu (lucht, voedsel, zwem- en drinkwater) worden blootgesteld aan de middelen. Uit de tussenevaluatie van de Nota Duurzame Gewasbescherming van januari 2007 komt naar voren dat een twintigtal stoffen verantwoordelijk lijkt te zijn voor het overgrote deel van de berekende milieubelasting.

Het risico op overschrijding van de voedselveiligheidsnormen is thans beperkt, gelet op het beperkte aantal overschrijdingen en de druk van de detailhandel op het voldoen aan de normen. Ook kunnen mensen in aanraking komen met gewasbeschermingsmiddelen bij het gebruik. Deze kunnen worden opgenomen in het lichaam en mogelijk schade aanrichten. Met betrekking tot arbeidsomstandigheden wordt door de NVWA een – tot nu toe onderschat – risico gesignaleerd bij *re-entry,* herbetreding in verband met het verzorgen, oogsten en andere handelingen met gewassen die eerder zijn behandeld met gewasbeschermingsmiddelen.

Vanuit Nefyto zijn signalen ontvangen dat bij de parallel toegelaten middelen steeds meer gebruik wordt gemaakt van nagemaakte werkzame stoffen (counterfeit). Buitenlandse producenten (veelal Aziatisch) vervaardigen een middel dat sterk lijkt op een reeds bestaand en in Nederland toegelaten middel. Hier kleven grote milieurisico's aan. De omvang van dit probleem is niet bekend en momenteel speelt de vraag wat hier juridisch aan gedaan kan worden. Counterfeit lijkt zich buiten de reguliere handelskanalen om af te spelen.

5.4 Verwachtingen voor de toekomst

De handel in nepmiddelen door buitenlandse producenten (counterfeit) lijkt de laatste tijd toe te nemen. Deze groep kan tevens geïdentificeerd worden als mogelijke risicogroep.

Er zijn op dit moment geen concrete signalen dat er zich een levendige handel via internet afspeelt. Toch kan het een toekomstig risico opleveren. Internet is een middel bij uitstek om internationale contacten te kunnen onderhouden. Daarnaast opereert de gewasbeschermingsmiddelenindustrie in toenemende mate op mondiaal niveau.

Op zowel de internethandel, de postorderhandel, de pakketdiensten als het transport met de retourvracht van bijvoorbeeld bloemenwagens is weinig zicht; er is weinig tot geen controle aan de grens.

Er hebben de afgelopen tijd tegen enkele grote handelaren in gewasbeschermingsmiddelen fraudeonderzoeken gedraaid. Deze handel kwam tot stand door de vraag naar effectieve middelen tegen bepaalde ziekten en plagen. Er zijn thans minder knelpunten, waardoor de eventueel aanwezige illegale handel zich voornamelijk zal concentreren rond teelten waarin nog knelpunten zijn (nu met name de rozenteelt in het Westland en Aalsmeer e.o. en mogelijk de uienteelt, al is het middelenpakket t.b.v. uien in 2006 uitgebreid).

5.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden en terugdringen

Er is nog onvoldoende informatie voorhanden om tot goede handhavingsstrategieën te komen. Meer informatie genereren door inzet van de CIE, inspectie, informatierechercheurs en internet is gewenst. Samenstellen van expertteams

om te komen tot een interventiestrategie en opzetten (digitaal) ketendossier in het kader van informatieborging en -deling is een goede optie.

Efficiënter straffen: boetes verhogen, pakkans vergroten, inzetten vrijheidsstraffen, handhavingscommunicatie en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Ook het toepassen van interventies die het bestuursrecht biedt geeft nieuwe mogelijkheden.

Nader inzoomen op de sector sierteelt onder glas is gewenst. Daar worden relatief veel illegale middelen toegepast. Naar aanleiding van signalen, risicoanalyses of meldingen vanuit de Inspectie kan er tevens mogelijk gerichter worden gecontroleerd op postorderbedrijven aan de grens.

Momenteel is de kennis over gewasbeschermingsmiddelen verspreid over meerdere handhavingspartners. Het is raadzaam deze te bundelen in één dossier dat door verschillende ketenpartners benaderd kan worden.

Er is nagenoeg geen zicht op wat er zich via het internet afspeelt aan handel in of het aanprijzen van gewasbeschermingsmiddelen. 'Onbewuste' overtreders, veelal particulieren, kunnen door controleurs via de telefoon benaderd worden. In Nederland gevestigde bedrijven die zich, meestal middels Engelstalige websites, bezighouden met het aanbieden van middelen en/of werkzame stoffen die in Nederland niet toegelaten zijn, vereisen een zwaardere aanpak. Een mogelijkheid is via douane/Belastingdienst informatie te verzamelen over export-(handels)stromen van betreffende bedrijven.

De boetes die nu opgelegd worden, worden over het algemeen beschouwd als laag. Indien de strafmaat omhoog gaat en de pakkans vergroot wordt, zal de naleving toenemen. Daarnaast is er de mogelijkheid om vrijheidsstraffen op te leggen aan notoire overtreders; dit kan een sterk afschrikwekkende werking hebben. Middels handhavingscommunicatie kan geprobeerd worden het normbesef op een hoger plan te tillen. Anderzijds kan de pakkans vergroot worden door gerichte risicoanalyses. Naast het verhogen van de boetes in opsporingszaken is het wenselijk om de methodiek voor het berekenen van wederrechtelijk verkregen voordeel vaker in te zetten. Deze methode heeft over het algemeen een hoger afschrikwekkend en repressief karakter dan de reguliere boete. Het is van belang om te benoemen dat de juiste mix van de verschillende interventies doelgroepafhankelijk is. Daarnaast biedt de nieuwe wetgeving vanuit bestuursrechtelijk oogpunt meer mogelijkheden. Zo kan binnen het bestuursrecht de last onder dwangsom en bestuursdwang worden toegepast.

6
Illegale productie en toediening hormonen (en diergeneesmiddelen) op levende landbouwhuisdieren[10]

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 slachtresultaat tot doel hebben. Bepaalde groeibevorderaars bewerkstelligen namelijk de omzetting van vet in vlees. Met een mindere kwaliteit voer kan op deze wijze een beter resultaat bereikt worden. Tegen zo laag mogelijke voederkosten wordt op deze wijze een zo hoog mogelijke kiloprijs gerealiseerd. 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 (vergrote) afname van zijn producten. Bij behandeling met androgenen beliep het wederrechtelijk verkregen voordeel per dier in 2007 € 401,00. Bij behandeling met dexamethason bedroeg dit voordeel € 219,00 per dier[11]. Naast vee worden in sommige gevallen ook honden met hormonen behandeld. Malafide hondenfokkers hebben na behandeling van hun hond kans op een veel grotere worp aan pups[12]. Ook in de illegale vechthondensport wordt van hormonen gebruikgemaakt.

6.1 Modus operandi

Het toedienen van groeibevorderende stoffen aan een dier kan op verschillende manieren plaatsvinden. Allereerst kunnen deze stoffen aan het voer of het drinkwater worden toegevoegd. In sommige gevallen treedt de

---

10 Voor deze bijdrage is de tactische analyse 'hormoononderzoeken' van de AID (tegenwoordig NVWAiod) uit 2008 als uitgangspunt genomen. Deze analyse, die hoewel de titel anders doet vermoeden alle groeibevorderaars beslaat, beschouwt de jaren 1996 – 2006. De analyse richt zich hoofdzakelijk op de dadergroepen en de gebruikte verboden middelen. Overige bronnen worden genoemd.

11 H. Schaafsma, 'Sjoemelen met vlees', *Blauw*, 3 (2007) 11, blz. 7.

12 Korps landelijke politiediensten, 'Rapportage met betrekking tot dierhormonen', Zoetermeer, 2007, blz. 1.

voederleverancier hierbij als helper op. Ten tweede kan de stof over de rug van het dier worden gegoten. In de derde plaats komt het voor dat deze stoffen worden geïnjecteerd. Dit gebeurt op een zodanige wijze dat een minimale kans bestaat op ontdekking van deze spuitplekken. Hierbij kan gedacht worden aan het tepelkanaal, de hoeven en zelfs achter het ooglid. Er wordt gewerkt met fijne naalden. Ten slotte kunnen hormonale oorimplantaten onderhuids worden ingebracht. Deze implantaten hebben als voordeel dat ze gedurende een langere periode hormonen afgeven[13].

6.2 Doelgroep

Bij de toediening van verboden groeibevorderaars gaat het voornamelijk om runderen (rood vlees) en in een enkel geval kalveren. In de analyse wordt echter ook van mogelijke toepassing van groeibevorderende middelen op schapen melding gemaakt. In de rapportage van het KLPD komen ook kippen en honden naar voren.

6.3 Gebruikte groeibevorderende middelen

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

6.4 Betrokken personen/bedrijven

Uit de besproken analyse blijkt dat de grondstoffen van deze groeibevorderaars grotendeels vrij op de markt verkrijgbaar zijn. Een hypothese uit de analyse is dat een deel van deze (grondstoffen)stroom een illegale bestemming heeft en in/als groeibevorderaars wordt toegepast. Door dadergroepen worden in (illegale) laboratoria met behulp van deze grondstoffen groeibevorderaars geproduceerd.

---

[13] Korps landelijke politiediensten, 'Rapportage met betrekking tot dierhormonen', Zoetermeer, 2007, blz. 2.

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 sprake van 'lerende' verdachten.

6.5 Wetgeving

Het onderwerp groeibevorderaars bestrijkt een groot terrein van wetgeving. Hierbij kan gedacht worden aan (1) de *Diergeneesmiddelenwet*, (2) het *Diergeneesmiddelenbesluit,* (3) de *Diergeneesmiddelenregeling*, (4) de *Landbouwwet*, (5) de *Kaderwet diervoeders*, (6) het *Besluit diervoeders*, (7) de *Regeling diervoeders 2010,* (8) de *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren*, (9) *Regeling verbod handel met bepaalde stoffen behandelende dieren en producten,* (10) het *Wetboek van Strafrecht* en (11) de *Wet op de economische delicten.*

6.6 Gevolgen en verwachtingen voor de toekomst

Hormoonverstorende stoffen

De gebruikte hormonale stoffen worden door dieren via hun ontlasting afgescheiden en komen zo in het milieu. Na twee jaar onderzoek publiceerden het RIKZ [14] en het RIZA [15] in 2002 de resultaten van het Landelijk Onderzoek oEstrogene Stoffen (LOES). In bijna alle oppervlaktewateren waren hormoonverstorende stoffen aangetroffen. In de buurt van sommige rioolwaterzuiveringsinstallaties bleken mannetjesbrasems rond te zwemen die deels vervrouwelijkt waren door hormonen in de effluenten uit deze installaties. Zij hadden te hoge gehalten vrouwelijke dooiereiwitten in het bloed en vertoonden inwendige 'intersex'-kenmerken. Dit soort effecten in individuele vissen bleek op dat moment in een groot aantal landen en bij verschillende vissoorten te worden geconstateerd. Inmiddels was aangetoond dat er zeer veel verschillende soorten stoffen bestaan met een (zwakke) hormoonverstorende werking en dat veel vissoorten gevoelig op deze stoffen reageerden. Uit een in 2009 door de Stichting Toegepast onderzoek waterbeheer (STOWA) uitgevoerde literatuurstudie naar hormoonverstoring in oppervlaktewater kan geconcludeerd worden dat vispopulaties in Nederland mogelijk gevaar lopen of dicht tegen de gevaren-

[14] Rijksinstituut voor Kust en Zee.
[15] Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling.

grens aan zitten. Ook bleek dat er steeds sterkere aanwijzingen zijn dat hormoonverstoorders effecten hebben op de populatie amfibieën. In de studie werden nog geen aanknopingspunten gevonden dat deze stoffen in Nederland populatie-effecten op watervogels en waterzoogdieren zouden hebben. Geconcludeerd werd dat hiervoor meer onderzoek nodig is [16].

Antibiotica

Mede door het gebruik van grote hoeveelheden antibiotica in veehouderijen worden steeds meer bacteriën resistent tegen veelgebruikte antibiotica. Als gevolg hiervan wordt de kans dat mensen worden blootgesteld aan antibioticaresistente bacteriën steeds groter. Dit kan door contact met mens en dier, via de voedselketen, maar waarschijnlijk ook via het milieu. Wanneer mensen blootgesteld worden aan antibioticaresistente pathogenen kan dit een infectie tot gevolg hebben die moeilijker te behandelen is. De bacteriën hebben namelijk een resistentie opgebouwd tegen (een aantal) klinisch relevante antibiotica [17].

Schadelijkheid voor mensen

Over de schadelijkheid van deze middelen voor mensen werden in deze korte onvolledige studie geen directe aanwijzingen gevonden. Hiervoor was de tijdspanne te kort. Wel blijkt de groeibevorderaar chloramphenicol voor de mens kankerverwekkend te zijn. Opgemerkt dient te worden dat negatieve publiciteit voor de betrokken sector kan leiden tot een omzetdaling.

Gebruikte bronnen:

- Algemene Inspectiedienst, 'Tactische Analyse Hormoononderzoeken 1996 – 2006', De Meern, 2008.
- Korps landelijke politiediensten, 'Rapportage met betrekking tot dierhormonen', Zoetermeer, 2007.
- RIVM, 'Diergeneesmiddelen en natuurlijke hormonen in oppervlaktewater van gebieden met intensieve veehouderij' [601500004], Bilthoven, 2007.
- RIVM, 'Antibioticaresistente bacteriën in Nederlands oppervlaktewater in veeteeltrijke gebieden' [703719031], Bilthoven, 2010.
- Schaafsma H., 'Sjoemelen met vlees', *Blauw*, 3 (2007) 11, blz. 6 – 9.
- Stichting Toegepast onderzoek waterbeheer, 'Hormoonverstoring in oppervlaktewater. Waargenomen en veronderstelde effecten in de natuur' [rapport 2009-38], Amersfoort, 2009.

---

16 STOWA, 'Hormoonverstoring in oppervlaktewater. Waargenomen en veronderstelde effecten in de natuur' [rapport 2009-38], Amersfoort, 2009, samenvatting.

17 RIVM, 'Antibioticaresistente bacteriën in Nederlands oppervlaktewater in veeteeltrijke gebieden' [703719031], Bilthoven, 2010, blz. 9.

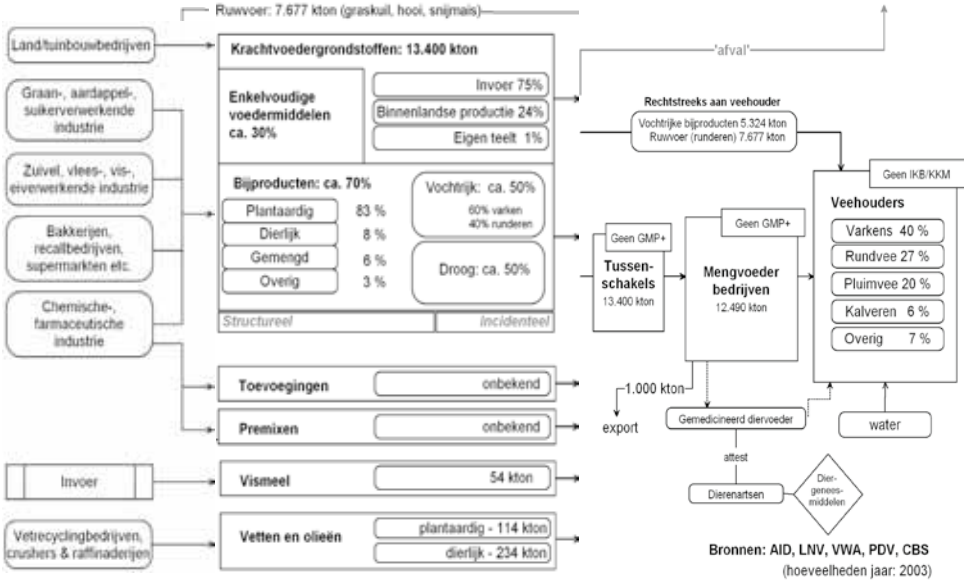
7

Gebruik van verboden stoffen in diervoeders[18]

De diervoedersector in Nederland bestaat grof gezegd uit mengvoederbedrijven, grondstoffenhandelaren en producenten van (natte) bijproducten waaronder ook levensmiddelenbedrijven. Onderstaand schema geeft de belangrijkste groepen bedrijven in de sector weer.

Figuur 3

Bedrijven in de sector diervoeders



[18] Deze paragraaf is samengesteld door de NVWA op basis van eerdere strategische en tactische analyses.

7.1 Handelsstromen

De handelsstromen verlopen wisselend; grondstoffen kunnen bijvoorbeeld direct van een akkerbouwer naar een veehouder gaan, maar daar kan ook een tussenpersoon bij betrokken worden in de vorm van een transporteur of een handelaar. Een veehouder kan ook gereed product mengvoeder inkopen via een tussenpersoon; deze tussenpersonen worden ook wel aangeduid als 'wederverkopers'. De langste weg is wanneer een grondstof wordt geïmporteerd en via buitenlandse handelaren, overslagbedrijven, importeurs en andere handelaren via het mengvoederbedrijf uiteindelijk bij een veehouder terechtkomt.

Bijproducten, zowel de structurele als de incidentele, kunnen eveneens direct of via een tussenschakel bij de veehouder worden afgezet; het meest komt dit voor bij vochtrijke bijproducten die rechtstreeks naar varkenshouders met een brijvoerinstallatie gaan. Toevoegingsmiddelen en premixen worden veelal door een mengvoederbedrijf verder in het diervoeder verwerkt maar ook deze groepen kunnen rechtstreeks aan de veehouder worden afgezet. In feite zijn alle combinaties denkbaar.

7.2 Aard en omvang van de diervoederindustrie

Het gaat in Nederland in totaal om ongeveer 2000 bedrijven met zo'n 9000 medewerkers en een gezamenlijke omzet van circa 6 miljard euro. Hierbij worden de primaire sectoren land- en tuinbouw en de veehouderijen buiten beschouwing gelaten. 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 mengvoederbedrijven neemt rond de 90% van de productie voor zijn rekening en ongeveer de helft van de bedrijven zijn coöperaties. De vijf grootste zijn Cefetra, Agrifirm, De Heus, Hendrix UTD en FromFarmers.

De stromen met de grootste risico's voor voedselveiligheid zijn volgens de bevindingen van de NVWA:

a) Import van stromen uit de huidige niet-EU-landen;
b) Verwerking van incidentele reststromen door mengvoederfabrikanten;
c) Het rechtstreeks vervoederen [vervoeren?] van incidentele reststromen door zelfmengende veehouders;
   Omdat de handelingen buiten het bereik van (Nederlandse) controle / inspectie vallen:
d) Schadepartijen. Verzekeraars hebben geen meldplicht;

e) Import via de haven;
Omdat de besmetting of aanwezige stof een hoog risico voor de volksgezondheid met zich draagt:
f) Dioxines;
Omdat de besmetting of aanwezige stof schadelijk is voor het milieu:
g) Koper / zink;
Omdat de besmetting of stof een negatief effect heeft op diergezondheid / dierenwelzijn:
h) Diermeel;
Omdat er een (groot) financieel voordeel te behalen valt:
i) Toevoegingsmiddelen als regulier mengvoeder verkopen;
j) Omkatten van een partij van een niet-GMP+-bedrijf (lagere of geen handelswaarde) naar een partij afkomstig van een GMP+-gecertificeerd bedrijf (hogere handelswaarde);
k) Omkatten van ggo-producten (lagere handelswaarde) naar ggo-vrije status (hogere handelswaarde);
l) Soepele verstrekking diergeneesmiddelen / gemedicineerd diervoeder;
m) Afvalpartijen toch in het diervoedercircuit brengen door bijvoorbeeld versnijden of omkatten.

Uit de verkenning 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. De traceerbaarheid van diervoeders en grondstoffen wordt 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 verdergaande traceerbaarheid steeds beter ingeperkt worden. De incidenten uit het verleden hebben bovendien vrijwel geen effect gehad op de volksgezondheid. Een en ander wordt onderschreven in verschillende rapportages, onder andere van de Algemene Rekenkamer en van het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu). Dit neemt niet weg dat er illegale praktijken zouden kunnen plaatsvinden. Concluderend vallen de volgende drie risico's het meest op, bezien vanuit een opsporingsperspectief.

Risico 1: Afvalmateriaal wordt diervoedergrondstof

In de eerste plaats is het meeste geld waarschijnlijk te verdienen wanneer een afvalpartij toch verhandeld wordt. Dit zullen vooral incidentele afvalpartijen zijn, die ontstaan door schade ("schadepartijen") of incidenteel in de verwerkende industrie ("incidentele bijproducten") door bijvoorbeeld misproductie.

De negatieve economische waarde van een afvalpartij, die kan oplopen tot EUR 130,- per ton indien het verbrand moet worden, kan omgezet worden in een positieve waarde door het te hergebruiken, bijvoorbeeld in diervoeder. Naast het feit dat dit geld oplevert is er ook een klein risico voor dier- en/of volksgezondheid als de partij schadelijke stoffen bevat. Onderdeel van dergelijke fraude kan ook zijn het aanpassen van etiketten of herkomstpapieren om het een GMP+-status mee te geven. Kijkend naar de risicogroepen worden met name tussenhandelaren/verwerkers in staat geacht op dit gebied te frauderen.

Risico 2: Toevoegingsmiddelen worden als regulier diervoeder gefactureerd

In de tweede plaats manifesteert zich op het gebied van diergeneesmiddelen en toevoegingsmiddelen een risico. De eisen die worden gesteld aan hoeveel er wel en wat er niet in diervoeder mag voorkomen zijn streng in verband met milieu en volksgezondheid. Er kan geld worden verdiend door deze middelen zonder inachtneming van alle regelgeving te verkopen. Op dit punt bestaat overlap met de Marktverkenning Groeibevorderaars.

Risico 3: Kalvervleessector

In de derde plaats wordt de kalvervleessector apart als risico genoemd. Vleeskalveren krijgen kalvermelk als voeding; dit vormt rond de 6% van de totale mengvoederproductie. De twee bedrijven die samen goed zijn voor 90% van de vleeskalverproductie in Nederland zijn beide 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.

7.3 Verwachtingen voor de toekomst

De traceerbaarheid van afvalstromen neemt toe. Daarnaast kunnen afvalstoffen ook in de bio- en covergisting weggewerkt worden. Op basis daarvan is te verwachten dat de afvalstromen wat af zullen nemen. Anderzijds worden de grondstoffen steeds duurder (zoals graan), dus men zal op zoek moeten naar alternatieven. Hierdoor kan het risico ontstaan dat men in de toekomst toch weer uitkomt bij restmaterialen om deze bij diervoeders te mengen.

8
Gebruik van illegale stoffen bij bio- en covergisting[19]

Biovergisting is de verzamelnaam voor alle vormen van vergisting met organische producten. De meest kenmerkende vormen zijn: groente-, fruit- en tuinafval- (GFT-)vergisting, Vgi-vergisting (voedings- en genotmiddelenindustrie), vergisting met zuiveringsslib (veelal bij waterschappen), vergisting in stortplaatsen en covergisting. In deze bijdrage ligt de nadruk op vergisters die gebruikmaken van mest als basis voor de biomassa en daaraan een coproduct toevoegen, om zo extra energie te genereren in het vergistingsproces. Een voorzichtige schatting is dat er in Nederland ongeveer 300 vergisters in werking zijn.

8.1 Beschrijving van de keten en betrokken partijen

Bij covergisting worden dierlijke mest en andere biomassa (coproduct) door bacteriën omgezet in biogas. Als een van de restproducten ontstaat digestaat. Dit gebeurt in een zuurstofloze omgeving bij relatief lage temperatuur (tot circa 55°C). Met dit ontstane biogas kan stroom worden opgewekt en warmte worden geleverd via een WarmteKrachtKoppeling (WKK). De hierbij vrijkomende warmte kan direct worden gebruikt voor verwarmings- of koelingsdoeleinden en kan ook worden omgezet in elektriciteit.

Naast de basisbiomassa mest zijn er coproducten nodig voor een beter rendement van deze vorm van duurzame energiewinning. Deze kunnen van het eigen landbouwbedrijf afkomstig zijn, maar worden ook van handelaren afgenomen. In bijlage Aa onderdeel IV van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is een lijst opgenomen van toegestane coproducten. Als een coproduct op deze lijst staat betekent dit tevens dat het digestaat als meststof op het land mag worden uitgereden.

---

[19] Deze bijdrage is een samenvatting van een uitgebreider document opgesteld door K. Redder van Dienst IPOL, team Milieucriminaliteit.

Een bijzondere tak binnen de vergistingsindustrie gebruikt dierlijke materialen als coproduct in het vergistingsproces[20]. Hiervoor is een erkenning nodig van de NVWA, die (najaar 2011) is afgegeven voor een honderdtal bedrijven. Het gebruik van dierlijke restmaterialen gaat gepaard met een verhoogd risico voor verspreiding van virussen en bacteriën via de afzet van het eindproduct. Deze organismen kunnen namelijk het vergistingsproces overleven en weer actief worden.

Als alle betrokkenen de regelgeving naleven hebben we te maken met een bedrijfstak waar restmateriaal op een milieuvriendelijke wijze wordt verwerkt, hetgeen bovendien ecologisch verantwoorde brandstof oplevert. Helaas is dit niet altijd het geval.

Regelmatig worden gevaarlijke situaties aangetroffen bij biovergisters die te wijten zijn aan gebrekkig management. Behalve dat het biogas dat geproduceerd wordt zeer brandbaar is, kunnen ook giftige gassen ontstaan bij het proces, waaronder het zeer giftige waterstofsulfide (H2S). De grootste inrichtingen vallen dan ook binnen de normen van de BRZO[21]. Installaties kunnen scheuren doordat de druk te hoog oploopt, onder andere door schuimvorming. Behalve gevaar ontstaat echter ook het risico voor criminaliteit in de biovergistingsketen.

8.2 Gelegenheid voor criminaliteit

Uit het voorgaande blijkt dat in de vergistingsbranches behalve door de ontdoeners en de vergisters een belangrijke rol wordt gespeeld door handelaren in coproducten. Ook zijn er intermediairs actief die de verschillende partijen bij elkaar brengen. Behalve tussenhandel bestaat er ook nog handel in het restproduct van biovergisting, het digestaat. Volgens recente onderzoeken zijn vooral de tussenhandelaren en intermediairs in de verleiding om onregelmatigheden te plegen en zo illegaal inkomsten te genereren.

In onderzoeken die hebben gelopen komt telkens weer naar voren dat de intermediairs die handelen in energierijke coproducten deze onder meestal valse naam afzetten binnen deze branche. Ook de afzet van digestaat is een bedreiging omdat er geen controle is op dit eindproduct. Indien het afgezet

---

[20] Regelgeving 1069/2009 is hierop van toepassing.

[21] Besluit Risico's Zware Ongevallen.

wordt als meststof wordt het alleen gecontroleerd op fosfaat en stikstofgehalte. Er bestaat tot nu toe geen verplichting voor een analyse op dit eindproduct met een minimum aan parameters.

De tussenhandel bestaat uit inzamelaars, handelaren, be- en verwerkers en vervoerders. De tussenhandel levert de energierijke coproducten[22] aan de vergistingsindustrie, de diervoederindustrie en de biodieselindustrie. Afvalstoffen worden op papier soms omgekat of opgemengd tot legaal product zonder dat iemand, behoudens de betrokken tussenhandelaren zelf, weet wat erin zit.

Als voorbeeld kan de situatie dienen rondom een bedrijf uit Duitsland waarbij bleek dat met dioxinen vervuild vet in de covergister terechtkwam[23]. Het kwam niet alleen in de vergister maar kwam in de voedselketen met alle gevolgen van dien.

Opmerkelijk is dat dezelfde spelers die in het verleden actief waren in dioxine-affaires nu weer in de onderzoeken met betrekking tot de vergistings- en veevoederindustrie, opduiken.

8.3 Regelgeving en overtredingen

De ILT heeft naar aanleiding van een aantal bedrijfsbezoeken onregelmatigheden op het terrein van vergunningverlening geconstateerd. Sommige vergunningen sluiten niet aan bij wat er daadwerkelijk gebeurt binnen de vergistingsinstallatie[24].

Er zijn relatief weinig incidenten bekend waarbij vergistingsbedrijven bewust crimineel handelden. Zoals gezegd gebeuren vooral in de tussenhandel de criminele handelingen met allerlei afvalstoffen die omgevormd worden tot covergistingsproduct.

Het gaat dan vooral om het aanvoeren van allerlei producten uit bijvoorbeeld de voedingsmiddelenindustrie die daar niet meer voldoen aan de kwaliteitsnormen. Deze producten geraken in het afvalstadium en worden dan door handelaren of inzamelaars opgehaald en naar een tussenopslag vervoerd. Ook binnen een

---

22 Niet alle coproducten zijn overigens afval volgens de EG-verordening en Wet milieubeheer.

23 Bron: http://nos.nl/video/209421-duitsland-gaat-dioxineveevoer-onderzoeken.html

24 Rapport 2010 "Covergisting van mest in Nederland, beperking van risico's voor de leefomgeving" L. Blanker.

bedrijf worden afvalstromen gemengd en vervolgens als product aan de vergistingsindustrie verkocht. Het dan ontstane product wordt vervolgens afgeleverd bij covergistingsbedrijven (vaak boerderijen). Een product krijgt bijvoorbeeld de naam "supramix", waarbij verhuld wordt uit welke bestanddelen het bestaat. Het is voor de eigenaar van de vergister niet direct zichtbaar wat de inhoud van dat coproduct is. Het verdwijnt snel in de vergister en dan hoeven ook geen vragen meer gesteld te worden.

In de afgelopen jaren zijn diverse onregelmatigheden geconstateerd binnen de vergistingsketen, veelal gerelateerd aan de tussenhandel. Ze worden besproken aan de hand van de belangrijkste wetgeving die van toepassing is[25].

Wetboek van strafrecht artikel 225 (valsheid in geschrift)

Als er geknoeid wordt met covergistingsproducten gaat dit veelal samen met valsheid in geschrift. Door te knoeien met documenten wordt verhuld wat de samenstelling van een product is, waar het heen gaat en vooral ook waar het vandaan komt. Er worden foutieve nummers en codes op papieren ingevuld waarmee de indruk wordt gewekt dat het materiaal aan de regels voldoet. Al dit soort gedragingen vallen onder de categorie valsheid in geschrift, dat strafbaar is gesteld in artikel 225 WvS. Het verhullen van de herkomst van materialen wordt door handelaren soms gemotiveerd door concurrentieoverwegingen.

Wet milieubeheer

Afval wordt zoals gezegd op verschillende manieren weggemengd met covergistingsproducten en zo geleverd aan biovergisters. Dit is een belangrijke categorie onregelmatigheden waar veelal handelaren bij betrokken zijn. Ook bij de vergisters zelf gaan dingen niet goed.

Er wordt soms gebruikgemaakt van dierlijk bijproduct zonder dat dit op adequate wijze wordt ontsmet. Daardoor kunnen bacteriën en organismen in het restproduct digestaat terechtkomen en daarna in de voedselketen. Ook kunnen organismen worden verspreid die immuun voor antibiotica zijn, waardoor ziekten verspreid kunnen worden.

---

[25] Beschrijvingssystematiek overgenomen van de VROM-Inspectie L. Blanker februari 2011. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van alle wetgeving die direct en indirect met een vergistingsinstallatie verband houdt.

Inrichtingen blijken soms te functioneren zonder de juiste vergunning of erkenning (vlg. EG1069/2009) van NVWA , terwijl wel met producten wordt gewerkt die dit vereisen. De mogelijkheid bestaat dat de vergister niet weet dat hij dit materiaal heeft ontvangen, als het is omgekat, wat bijvoorbeeld is gebeurd met dierlijke glycerine, die als plantaardige werd aangeboden.

Meststoffenwet

Het restproduct van de biovergisting, digestaat, kan als meststof worden gebruikt als volgens de regels is vergist. Als dit niet het geval is kan er digestaat op het land komen dat een gevaar vormt voor de veiligheid en de volksgezondheid. Dit is bijvoorbeeld het geval als er gevaarlijk afval als coproduct is gebruikt, al dan niet omgekat tot een toegelaten product volgens Bijlage Aa, of als het percentage mest in de installatie lager is dan 50%.

EG1069/2009 dierlijke bijproducten

Ongeveer een op de drie biovergisters heeft een erkenning van de NVWA om op verantwoorde wijze dierlijke restproducten te covergisten. Hieraan zijn verschillende regels gebonden die beogen te garanderen dat de verwerking verantwoord geschiedt. Hiermee wordt soms de hand gelicht en ook komt het voor dat bedrijven dierlijke producten verwerken terwijl ze de erkenning daarvoor niet hebben. Geconstateerd is dat er op diverse manieren geknoeid wordt met de aard en hoeveelheid van het dierlijk materiaal dat wordt verwerkt. Bijvoorbeeld wordt aangetroffen dat (afval)stoffen uit de chemische industrie worden voorzien van documenten met de vermelding ‘plantaardige glycerine’. Alleen glycerine van de productie bij biodiesel op basis van raap- en koolzaadolie is vermeld op Bijlage Aa. Men laat alle andere glycerines die afvalstof zijn doorgaan als glycerine uit die raap- en koolzaadolie.

Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen

De EVOA wordt geregeld overtreden bij het overbrengen van coproducten en digestaat over de grens. Digestaat wordt bijvoorbeeld naar Duitsland overgebracht zonder dat het gesteriliseerd is, wat in verschillende deelstaten wel een eis is. Ook worden de codes voor toegelaten stoffen (Euralcodes) ten onrechte gebruikt bij verontreinigde coproducten. Ook wordt geregeld geconstateerd dat aan adminstratieve eisen niet wordt voldaan, bijvoorbeeld dat documenten ontbreken of ongeldig zijn.

8.4 Gelegenheden in de handel

Als het proces uitgevoerd wordt volgens de geldende regels en elke participant in de keten zich hieraan houdt is het een win-winsituatie. Enerzijds wordt mest nuttig gebruikt waardoor het mestoverschot kan verminderen en anderzijds worden toegestane Bijlage Aa-producten hergebruikt, waardoor ook die hoeveelheid afval afneemt.

Uit de documentatie blijkt steeds dat de tussenhandel (inzamelaar, handelaar, vervoerder, be- en verwerker) de belangrijkste speler is die de regels aan zijn laars lapt. Ze doen alles om snel geld te verdienen aan het (vooral) vervalsen van documenten teneinde op een eenvoudige manier afval weg te mengen. Dit wordt dan vaak via de voederindustrie of via de vergistingsindustrie weggesluisd. Doordat de controle relatief laag is wordt het wegmengen van verkeerde stoffen via deze industrie steeds lucratiever. Het is eigenlijk moeilijk om een bedrijf te vinden dat het volgens de geldende wetgeving uitvoert.

In het kader van deze rapportage en de risicofactoren die besproken zijn, kunnen de volgende conclusies worden opgesteld:

Er zijn zeer sterke aanwijzingen dat de covergistingsbranche vatbaar is voor crimineel wegwerken van afval en daardoor ook een deel van toezicht op afvalstromen ontbreekt. Het afval wordt namelijk onttrokken aan het reguliere afvalverkeer. Daarbij kan opgemerkt worden dat het winstgevend is om op deze manier afval te verwerken en het geldelijk gewin is vanzelfsprekend leidend.

Er wordt vaak slecht met afvalstoffen en/of producten omgegaan en nagenoeg altijd opzettelijk, al is dat lastig te bewijzen. Er wordt onvoldoende nagegaan door ontvanger van product of stof waar het vandaan komt. De ontvanger wordt ook vaak via abc- of u-bochtconstructie een rad voor ogen gedraaid zodat onduidelijk blijft waar het afval vandaan komt en wie de eigenlijke ontdoener was. De tussenhandel motiveert dit als concurrentiemotief, zodat ontvanger niet weet wie ontdoet. De ontvanger zou dan direct in contact kunnen treden met de ontdoener waardoor tussenhandel een financieel verlies heeft. Op zich is dat legitiem, maar het is wel de gelegenheid om stromen om te katten, te laten groeien en op te mengen met afvalstoffen die vervolgens via de vergistings-installatie de landbouw in gaan en daar het land kunnen verontreinigen. Doordat er afvalstoffen in vermengd zijn, waarvoor de handelaar geld toe krijgt, kunnen de coproducten gunstiger geprijsd zijn voor de vergister. Deze kan daardoor meer verdienen. Als ook meer betaald wordt de afzet van het digestaat betekent dit meer winst in alle schakels van de keten.

De rol die de facilitators spelen is dat zij vooral de papieren kloppend maken, afval inkopen en het als product tegen betaling afzetten. Hierbij krijgt men geld voor de verwerking van afval en daarna weer geld voor verkoop van het coproduct, een dubbelslag. De facilitators zitten in het gehele proces verweven.

8.5 Verwachting voor de toekomst

Indien het toezicht niet wordt verscherpt kan er grote verontreiniging van landbouwgronden optreden, hierbij dient vooral richting de ondernemers gerichte voorlichting plaats te vinden.

8.6 Aanbevelingen voor de aanpak

Onderzoek naar de grote groep ontdoeners die leveren aan de vergistingsindustrie, met de nadruk op de rol van de tussenhandel hierin.

Betere voorschriften voor de administratie bij bedrijven die werken met deze stoffen en producten, zodat er meer zicht komt op wat men aan het verwerken is.

Verplicht pakket van parameters zodat bekend is welke stoffen in het digestaat aanwezig zijn, ter voorkoming van verdere bodemverontreiniging.

Updaten en actualiseren van vergunningen voor vergistingsinstallaties door gemeenten en provincies.

De erkenningen van de NVWA bieden geen garantie tegen malafide praktijken. Het certificeringssysteem voor coproducten koppelen aan een systeem van steekproefsgewijze bemonstering en analyse van digestaat (zoals in het buitenland, bijvoorbeeld Duitsland wordt gedaan).

Bemonsteren van ingebrachte coproducten voor betere controle op wat men in het proces brengt en of dit overeenstemt met de opbrengst en het restproduct.

Bijlage

wetgeving van toepassing bij vergistingsinstallaties

- Woningwet – bouwvergunning;
- Waterwet;
- Wet Ruimtelijke ordening (Bestemmingsplan);
- Wet bodembescherming;
- Wet Geluidhinder;
- Wet inzake de Luchtverontreiniging;
- Titel 5.2 van de Wet milieubeheer Stofoverlast (fijnstofproblematiek);
- Wet Geurhinder en veehouderij;
- Besluit Externe veiligheid Inrichtingen;
- Wm Verruimde reikwijdte (duurzaamheid/leefbaarheid);
- BARIM/RARIM/Activiteitenbesluit, zorgplicht art. 2.1;
- Besluit emissie-eisen Middelgrote stookinstallaties (BEMS);
- Besluit emissie-eisen stookinstallaties A en B (BEES-A en -B);
- Besluit brandveilig gebruik bouwwerken;
- Besluit zwavelgehalte brandstoffen, ontheffing;
- Nederlandse richtlijn bodembescherming;
- Wetgeving mbt Overdrukbeveiliging;
- Besluit Omgevingsrecht;
- Besluit Landbouw milieubeheer;
- Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO);
- Provinciaal besluit Risico's Zware Ongevallen;
- Meststoffenwet en zijn besluiten en regelingen;
- Provinciaal besluit risico's zware ongevallen.

9
Criminaliteit bij internationale afvalstromen[26]

Armand Stokman, Inspectie Leefomgeving en Transport

9.1 Inleiding

Jaarlijks verricht de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IOD) verschillende onderzoeken naar illegale in- en uitvoer van (gevaarlijke) afvalstromen. De strafrechtelijke aanpak sluit aan bij de prioriteit van de ILT als ketenautoriteit op de handhaving van de regels bij internationale afvalstromen. De ILT is eerstelijns bevoegd gezag voor de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) en heeft tot doel het bevorderen van legale export en voorkomen van dump van (gevaarlijke) afvalstromen. Het verminderen van het aantal illegale internationale afvaltransporten (vooral naar niet-OESO-landen en nieuwe EU-toetreders waar het gedumpt wordt) draagt direct bij aan het beperken van ernstige milieuverontreiniging en gezondheidsschade.

Naleving van de EVOA-regelgeving is een landelijke handhavingsprioriteit van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) aangezien er nog steeds te vaak illegale export van gevaarlijk afval plaatsvindt. De problematiek vloeit voort uit complexe regelgeving, de vele (internationale) actoren die betrokken zijn bij de handhaving en de aanzienlijke financiële voordelen die niet-naleving met zich meebrengt. De ILT heeft voor de EVOA-ketenaanpak binnen het LOM een coördinerende rol.

Achtereenvolgens zal ingegaan worden op de algemene context en regelgeving, de handelsketen, de handhaving, de criminaliteit, de gelegenheden, de risico's en verwachte ontwikkelingen. Aan de hand daarvan worden ten slotte conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor een effectieve aanpak van criminaliteit bij internationale afvalstromen.

---

[26] Deze bijdrage is opgesteld door A. Stokman, strategisch analist bij de ILT-IOD, op basis van de vermelde bronnen.

9.2 De algemene context en regelgeving

In geïndustrialiseerde landen zijn het milieubeleid en de regelgeving de afgelopen decennia steeds strenger geworden. Het werd voor bedrijven steeds omslachtiger en duurder om zich te ontdoen van gevaarlijk afval. Dit leidde in toenemende mate tot het verschepen van afval naar landen met minder strenge regels: ontwikkelingslanden en landen uit het Oostblok. Grote milieu-incidenten leidden tot de noodzaak om internationale afspraken te maken voor afval-verwerking. Na de chemische ramp in 1976 bij het Italiaanse plaatsje Seveso bleek bijvoorbeeld met dioxine vervuilde Seveso–grond op vele plaatsen verspreid over de gehele wereld op te duiken. In 1989 zijn internationale afspraken over de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke stoffen en de verwijdering daarvan, vastgelegd in het Verdrag van Bazel. Deze afspraken kregen een vervolg in de Europese Verordening 259/93 (1994) inzake Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA). Op 12 juli 2007 is deze 'oude' EVOA vervangen door een nieuwe verordening (1013/2006).

De huidige EVOA voorziet in een systeem van toezicht op en controle van de overbrenging van afvalstoffen naar andere landen. Of een afvalstof mag worden overgebracht en volgens welke procedure dit moet gebeuren, is afhankelijk van:

1. de aard van de afvalstof: gevaarlijk of niet–gevaarlijk;
2. de beoogde wijze van verwerken: nuttige toepassing of verwijdering en
3. het bestemmingsland: landen waarmee al dan niet speciale verdragen zijn gesloten.

Gevaarlijke afvalstoffen staan vermeld in bijlage V van de EVOA. Als over-brenging van gevaarlijke afvalstoffen is toegestaan, moet voorafgaand aan de overbrenging een schriftelijke kennisgeving worden verstrekt en toestemming worden verleend. Gevaarlijke afvalstoffen mogen uitsluitend worden over-gebracht als daarmee een nuttige toepassing wordt beoogd en dan nog alleen naar sommige (meestal welvarende) landen. Een nuttige toepassing veronderstelt het verkrijgen van secundaire grondstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning of andere handelingen. In alle andere gevallen is sprake van verwijdering, bijvoorbeeld bij het dumpen van afvalstoffen.

Niet-gevaarlijke afvalstoffen staan vermeld op de zogenaamde groene lijst. Bij overbrenging van niet-gevaarlijke afvalstoffen volstaat het om bij het transport bepaalde begeleidende informatie mee te zenden. Niet–gevaarlijke afvalstoffen waarvoor de verwerker een nuttige toepassing op het oog heeft, kunnen naar elk willekeurig land worden overgebracht (mits voorzien van begeleidende informatie), tenzij het een land is waarop het OESO-besluit niet van toepassing

is. Het is mogelijk dat een niet-OESO-land de import van groenelijst-afvalstoffen heeft verboden, ook al zouden deze afvalstoffen nuttig worden toegepast. De uitvoer van niet-gevaarlijke afvalstoffen naar zogenaamde niet-OESO-landen is ook aan regels gebonden. In ieder geval geldt de informatieplicht en het moet gaan om nuttige toepassing. Daarbij kan het bestemmingsland extra aanvullende eisen hebben gesteld zoals een verbod, een voorafgaande kennisgevingsplicht inclusief vooraf verkregen toestemming of aanvullende eisen met betrekking tot de kwaliteit, de certificering of inspectie.

Voor de overbrenging van afvalstoffen moet een contract worden opgesteld tussen de persoon die het afval laat overbrengen (of daar zelf mee belast is) en de ontvanger van het afval. Dit contract moet vergezeld gaan van financiële waarborgen als voor het afval een kennisgeving is vereist. In het kader van de kennisgevingsprocedure moet de kennisgever een kennisgeving toezenden aan de bevoegde autoriteiten in het land van verzending, die de kennisgeving moeten doorsturen aan de bevoegde instanties van de landen van bestemming en doorvoer. De bevoegde autoriteiten moeten binnen een termijn van dertig dagen toestemming verlenen (met of zonder voorwaarden) of hun bezwaren kenbaar maken. Als een overbrenging niet op de geplande wijze kan worden voltooid (met inbegrip van nuttige toepassing van de afvalstoffen of de verwijdering ervan), is de kennisgever verplicht de afvalstoffen terug te nemen, in principe op eigen kosten.

9.3 De handelsketen: stromen, actoren en rollen

In de internationale handelsketen van afvalstoffen houden vele actoren zich bezig met diverse activiteiten rond het proces van kopen, verkopen, laden, transporteren en lossen van afvalstoffen. Het betekent onder meer dat documenten moeten zijn aangevraagd, dat de vracht verzekerd moet zijn, dat een vervoerder de stoffen transporteert, dat de financiële transacties plaatsvinden en bij het transport van gevaarlijke afvalstoffen veiligheids-documenten en etikettering van de vracht in orde moeten zijn. Er is spraken van stromen, actoren en rollen.

Bij de internationale handel in afvalstoffen kunnen drie soorten stromen worden onderscheiden:

1) de fysieke goederenstroom, die betrekking heeft op het verladen, transport en de op- en overslag van de fysieke afvalstoffen;
2) de financiële stroom, die betrekking heeft op het betalingsverkeer; en

3) de documentenstroom, die betrekking heeft op de douane- en EVOA-documenten die worden gebruikt bij handelstransacties van afvalstoffen.

Deze drie stromen vormen samen het totale handelsproces en houden rechtstreeks verband met elkaar. In de praktijk zijn ze niet strikt te scheiden maar lopen ze vaak parallel of kruisen ze elkaar.

Bij de internationale handel in afvalstoffen zijn diverse typen actoren (bedrijven en instanties) betrokken. Iedere actor heeft één of meerdere verantwoordelijkheden binnen het handelsproces. Dit kunnen zowel fysieke handelingen zijn (zoals het vervoeren of opslaan van afvalstoffen) als administratieve handelingen (zoals het invullen van documenten of het bemiddelen tussen de ontdoener en verwerker).

Meest voorkomend zijn de volgende actoren:

- Afvalproducenten 'produceren' afvalstoffen die vrijkomen bij het eigen primaire proces. Ze worden ook aangeduid als ontdoeners en vormen het startpunt voor het handelsproces. Zij leveren hun afvalstoffen af aan een inzamelaar of verwerker.
- Handelaren die voor, namens of onafhankelijk van aanbieders en afnemers van afvalstoffen optreden zijn er in vele gedaanten. Voorraadhoudende handelaren kopen en verkopen op naam en regelen in principe de hele logistieke keten. Ze maken doorgaans gebruik van een expeditiebedrijf of transporteur en worden ook wel traders genoemd. Ze moeten over de nodige vergunningen beschikken en maken als ze hun voorraden niet zelf beheren gebruik van een op- en overslagbedrijf. Een handelaar die in eigen naam verhandelt namens één actor met wie hij een vaste relatie heeft (vaak een verwerker) is een exclusief distributeur. Hij heeft alleenvertegenwoordiging om afvalstoffen in een specifieke regio of toepassingsgebied te verhandelen en is ook eigenaar van de afvalstoffen.
- Agenten of commissionairs handelen in naam van hun opdrachtgever en krijgen daarvoor een bepaalde commissie. Een agent regelt de gehele transactie, zoals het opmaken van documenten, douaneformaliteiten, het regelen van transport etc. maar is nooit eigenaar van de afvalstoffen. De facturering wordt verzorgd door de opdrachtgever. Een scheepsagent regelt het verladen van (afval)stoffen in een haven en wordt ook wel stuwadoor, forwarding agent, focal point (gebonden aan een rederij), shipping agent, vrachtafhandelaar of surveyor genoemd. Ten slotte komt de term afvalstoffenmakelaar voor. Het is geen officiële handelsnaam en van beëdiging is dus geen sprake. Feitelijk is het een synoniem waarbij de

bemiddelende rol tussen afvalproducent en verwerker wordt benadrukt. Doorgaans is een afvalmakelaar niet de eigenaar van de afvalstoffen.

- Expediteurs regelen in opdracht van bijvoorbeeld een afvalproducent of handelaar het transport, de eventuele tussentijdse op- en overslag en het doen van aangifte (ook wel aangeduid met douane-expediteur). Een expediteur heeft veel kennis van verschillende transportmodaliteiten. Sommigen beschikken over eigen transportmiddelen. In de scheepvaart wordt een expediteur vaak aangeduid als cargadoor. In de praktijk blijken veel expediteurs ook activiteiten van handelaren uit te voeren. Een transporteur is geen eigenaar van de afvalstoffen maar vervoert deze in naam van een opdrachtgever. Hij krijgt betaald voor het van a naar b verplaatsen van afvalstoffen, en mag ze niet zelf (of onder de vlag van een inzamelaar) inzamelen. Het laden en lossen kan een activiteit van een transporteur zijn maar dat is afhankelijk van de gemaakte afspraken niet noodzakelijk. Wel is de transporteur verantwoordelijk voor gedegen transport en kan daarvoor bij problemen aansprakelijk gesteld worden. Transporteurs kunnen zijn wegtransportbedrijven, rederijen, luchtvaart- en spoorwegmaatschappijen.
- Op- en overslagbedrijven zijn bewaarders van afvalstoffen. Er is sprake van een overslagbedrijf als de afvalstoffen niet langer dan drie dagen worden opgeslagen en de eindbestemming ervan bekend is. Als de afvalstoffen langer dan drie dagen bewaard blijven en als de eindbestemming onbekend is, is sprake van een opslagbedrijf en is een bewaarvergunning conform de Wet Milieubeheer nodig. Hoewel bewaarbedrijven stoffen fysiek in bezit hebben zijn ze geen houder volgens de definities van de EVOA omdat ze niet de vrije beschikking hebben over de afvalstoffen. Op- en overslagbedrijven zijn geen eigenaar van de afvalstoffen maar verrichten diensten zonder dat de samenstelling van de afvalstoffen verandert. Overslagbedrijven kunnen om- en overpakwerk uitvoeren, zoals bijvoorbeeld bij gevaarlijke afvalstoffen die voor vervoer volgens strikte eisen verpakt dienen te worden om de kans op calamiteiten te beperken.
- Inzamelaars hebben een afvalinzamelingsvergunning om specifieke afvalstoffen in te zamelen en voor korte tijd op te slaan. Ze nemen de afvalstoffen van de ontdoener over met de bedoeling er zelfstandig over te beschikken en ze bijvoorbeeld verder te verhandelen. Hiermee verschilt de inzamelaar van de bewaarder doordat de inzamelaar altijd eigenaar is van de ingezamelde afvalstoffen.
- Be-/verwerkers houden zich bezig met het bewerken of verwerken van afvalstoffen waarbij in het algemeen de chemische samenstelling van de afvalstof verandert. Er is bij deze bedrijven sprake van fysische processen

zoals sorteren, scheiden en mengen. Voorbeelden van be- en verwerkers zijn recyclingbedrijven, cementovens en stookolieproducenten.
- Eindverwijderaars zijn bedrijven die zich bezighouden met het definitief verwijderen van afvalstoffen. Hiertoe behoren afvalverbrandingsovens en stortplaatsen.
- Aangever is het bedrijf dat voor zijn opdrachtgever (handelaar, afvalproducent, expediteur) de douane-afhandeling verricht als het gaat om im- of export. De aangever is verantwoordelijk voor de accijns- en belastingtechnische afhandeling en betaalt in het algemeen de aan de invoer verbonden kosten.
- Verzekeringsmaatschappijen bieden dekking tegen de (verregaande) financiële gevolgen van ongevallen met gevaarlijke afvalstoffen.
- Banken zijn een belangrijke actor bij de internationale handel in afvalstoffen. Ze zijn enerzijds betrokken als financier of geven financiële zekerheid (bankgarantie, borg, letter of credit) bij vervoer, verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen en anderzijds treden ze op als tussenpersoon bij de handelstransactie (betalingsverkeer). In die gevallen worden alle documenten ter goedkeuring voorgelegd aan de bank.

Kijkend naar de goederenstromen en de betrokken actoren bij de internationale handel in afvalstoffen kunnen de diverse activiteiten in het kader van de EVOA worden onderverdeeld in de volgende rollen:
1. Producent/Ontdoener: het bedrijf dat voornemens is zich te ontdoen van afvalstoffen door ze naar het buitenland te vervoeren, wordt in EVOA-termen aangeduid als initiatiefnemer, dient bij groenelijst-afvalstoffen een ondertekende houderschapsverklaring te hebben, bij oranje- en rodelijst-afvalstoffen moet een kennisgeving worden gedaan.
2. Vervoerder: het transportbedrijf dat verantwoordelijk is voor het vervoer van de afvalstoffen tussen twee actoren.
3. Intermediair: het bedrijf dat in naam van een ontdoener, kennisgever of houder administratieve handelingen of controles uitvoert, is geen eigenaar van de afvalstoffen, houdt zich voornamelijk bezig met het regelen van transport of financiële transacties.
4. Ontvanger: het bedrijf dat de afvalstoffen definitief gaat verwijderen of nuttig toepassen, is vaak hetzelfde bedrijf als de be- of verwerker of het bedrijf dat de afvalstoffen 'opslaat voor verwerking', kan een verwerkingsinrichting (recyclingbedrijf) zijn en/of een opslagbedrijf.
5. Kennisgever: de initiatiefnemer die voornemens is de oranje- of rodelijst-afvalstoffen ter nuttige toepassing dan wel ter definitieve verwijdering te gaan in-, door- of uitvoeren en daarvan kennis moet geven aan de bevoegde autoriteiten, dit kan zijn (a) de oorspronkelijke afvalproducent, (b)

een erkende en vergunde en geregistreerde inzamelaar die definitieve verwijdering of nuttige toepassing regelt, (c) de houder van de afvalstoffen.

6. Houder: bedrijf dat de afvalstoffen in zijn bezit of onder zijn wettelijke controle heeft, dus op moment van controle fysiek in bezit heeft, dit kunnen in principe alle EVOA-actoren zijn, dient bij groenelijst-afvalstoffen verplicht op de documenten te zijn aangegeven.

In onderstaande matrix is voor de verschillende actoren aangegeven welke rol(len) zij kunnen vervullen.

Acotoren	Producent ontdoener	Vervoerder	Intermediair	Ontvanger	Houder	Eigenaar	Kennisgever
Afvalproducenten	+	+			+	+	+
Handelaren, excl. distributeurs	+	+		+	+	+	+
Agenten, commissionairs, makelaars			+				
Expediteurs		+			+		
op- en overslagbedrijven	+		+	+	+		+
Inzamelaars	+	+	+	+	+	+	+
Bewerkers en verwerkers	+	+	+	+	+	+	+
Eindverwijderaars				+			
Aangevers			+				
Verzekeraars			+				
Banken			+				

De rolverdeling in de praktijk is vaak (nog) complexer omdat verschillende actoren soms binnen één bedrijf zijn ondergebracht en bedrijfsonderdelen niet altijd dezelfde rollen hebben in het handelsproces. Het verklaart waarom goede afstemming en nauwe samenwerking tussen toezichthouders een vereiste is voor effectieve handhaving.

9.4 Toezicht en handhaving

In Nederland is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en de bestuurlijke handhaving van de EVOA. Om te voorkomen dat Nederlandse en via Nederland getransporteerde afvalstoffen illegaal worden overgebracht, vooral naar niet-OESO-landen en nieuwe toetreders van de EU, is de inzet van

de ILT gericht op het vergroten van de pakkans door gerichter/selectiever te handhaven op basis van informatiegestuurde handhaving. Doel is om risico-momenten in de ketens en potentieel frauduleuze actoren in beeld te krijgen. Daartoe voert de ILT in samenwerking met regionale toezichthouders, weg- en waterpolitie en de douane bedrijfsinspecties en transportcontroles uit. Controles worden uitgevoerd:

- bij de producent van afvalstoffen, de houder of de kennisgever;
- bij de ontvanger van de afvalstoffen;
- tijdens de overbrenging zelf;
- in overleg met de handhavers van het land van bestemming, bij de verwerker.

Jaarlijks worden honderden meldingen, terughaalverzoeken en retourzendingen behandeld. Voor de prioritering van de afvalstromen maakt de ILT samen met haar partners gebruik van gezamenlijke bestanden en worden risicoprofielen toegepast.

De ketenbrede EVOA-aanpak van de ILT richt zich op een aantal prioritaire stromen (kunststofafval, elektronica-afval (e-waste), gipsafval, bunkerolie), op de gerichte aanpak van risicovolle afvalbedrijven en op het versterken van de internationale handhaving van de EVOA (IMPEL-TFS[27]). Er wordt momenteel vooral samengewerkt met handhavingsdiensten in Duitsland, België, UK, India, Ghana en China.

Overtreding van de voorschriften van de EVOA is strafbaar. Onder een illegale overbrenging van afvalstoffen wordt verstaan elke overbrenging van afvalstoffen die, opzettelijk of niet, plaatsvindt zonder vereiste kennisgeving, zonder vereiste toestemming, op basis van fraude of door vervalsing verkregen toestemming of in strijd met communautaire bepalingen plaatsvindt dan wel nuttig wordt toegepast of verwijderd. Als een illegale overbrenging opzettelijk wordt begaan, is sprake van een misdrijf. Zonder opzet gaat het om een overtreding. De strafrechtelijke handhaving (lees opsporing) wordt onder leiding van het Functioneel Parket (FP) uitgevoerd door de ILT-IOD in samenwerking met milieu-teams van de politie. Opsporingsonderzoeken vinden plaats in havens en bij bedrijven. Internationaal wordt samengewerkt met buitenlandse

---

[27] IMPEL is een informeel netwerk van milieuhandhavingsinstanties in de lidstaten van de Europese Unie. IMPEL staat voor 'Implementation and Enforcement of Environmental Law'. TFS–projecten voorzien in grensoverstijgende samenwerking tussen autoriteiten in de lidstaten in het kader van EVOA–regelgeving, waaronder gecoördineerde gezamenlijke handhavingsacties in Europese havens. TFS staat voor 'Trans Frontier Shipment'.

opsporingsdiensten. De opsporingsonderzoeken in de afgelopen twee jaar zijn met name gericht op export van e-waste naar voornamelijk West-Afrika en Azië, export van asfaltgranulaat (gebroken asfaltpuin) naar de Baltische staten en wegmenging en export van huisvuil in schone gescheiden ingezamelde afvalstoffen.

9.5 Geconstateerde criminaliteit

Aan overbrenging van afvalstoffen is veel geld te verdienen. De opbrengsten kunnen nog worden vergroot door op slinkse wijze met afvalstoffen om te gaan. Ook worden criminele activiteiten op allerlei manieren afgeschermd.
De volgende modi operandi worden in de praktijk gesignaleerd:

- Een bedrijf kan afvalstoffen ten onrechte aanmerken als herbruikbare producten. Dit vindt o.a. plaats bij het zogenaamde E-afval maar ook bij andere (gevaarlijke) afvalstoffen. Deze worden dan vervoerd onder de noemer 'nuttige toepassing': tweedehands goederen bestemd voor producthergebruik waardoor het bedrijf zich onttrekt aan de afvalstoffenwetgeving.
- Afvalstoffen die aan een kennisgevingsregime zijn onderworpen of waarvan de overbrenging is verboden, worden overgebracht onder het mom van de groene lijst (of onder deklading met stoffen van de groene lijst), zodat kennisgevingen niet noodzakelijk zijn of het verbod niet van kracht is. Het transport lijkt daardoor eenvoudiger, is goedkoper én er bestaat minder kans op controle.
- De overbrenging van mengsels van afvalstoffen[28] waarin heimelijk gevaarlijke afvalstoffen zijn weggemengd, al dan niet met een kennisgevingsplicht, biedt gelegenheid aan het illegaal exporteren van gevaarlijke afvalstoffen. De EVOA verbiedt het mengen van gevaarlijke afvalstoffen.
- De controle van een transport wordt moeilijk gemaakt door het dichtlassen van voertuigen en door schoon of toegestaan materiaal bij de deuren van containers te plaatsen. Daarachter staat dan het verontreinigd of verboden materiaal.
- Afvalstoffen worden geëxporteerd via havens waar de controle (veel) minder nauwgezet is. Zo worden in het buitenland douaneaangiftes gedaan om controles in het land van verzending te omzeilen. Immers, in Nederland is de exportcontrole voor een belangrijk deel gebaseerd op controles van de

[28] zie hoofdstuk 13 *Criminaliteit bij de productie van scheepsbrandstoffen* in het NDB2012, over het wegmengen van gevaarlijke (chemische) afvalstoffen in (blends voor) stookolie.

douane, die voor haar risicoprofilering nauw samenwerkt met de ILT. Door aangifte in het buitenland wordt de strikte controle in Nederland ontweken. Deze methode wordt veelvuldig gebruikt voor illegale afvaltransporten door Nederlandse bedrijven.

- Veel (m.n. gevaarlijke) afvalstoffen met de uiteindelijke bestemming China worden vanuit de EU eerst geëxporteerd naar Hong Kong en Vietnam en van daaruit vervolgens China binnengesmokkeld, omdat China de import van bepaalde afvalstoffen verbiedt of er voorwaarden aan stelt.
- Korea (OESO-lid) wordt als bestemmingsland gebruikt voor de export van afvalstoffen naar Azië omdat voor export naar OESO-landen een veel lichter EVOA-regime geldt dan voor export naar niet–OESO-landen. Na verscheping wordt de bestemming van de partij afvalstoffen gewijzigd (herlabelen) naar een niet-OESO-land waardoor het vereiste controleregime op eenvoudige wijze wordt omzeild. Bij het ontwijken van controleregimes door middel van het wijzigen van bestemmingen of het verschepen via andere landen bestaat het vermoeden dat rederijen en expediteurs hieraan opzettelijk meewerken.
- Onjuiste toepassing/interpretatie van EVOA-regels bij verontreinigingen in groenelijst-afvalstoffen.
- Bij het overtreden van EVOA-regels plegen actoren bedrijven op verschillende plaatsen in de handelsketen commune delicten zoals valsheid in geschrift en oplichting. Bijvoorbeeld door op documenten een andere herkomst of bestemming van afvalstoffen te vermelden, een andere afvalstof te vermelden of volledig buiten de EVOA-regels te blijven door te spreken over secundaire grondstoffen in plaats van afval.

9.6 Gelegenheden en risicofactoren

Er bestaan veel gelegenheden waarbij actoren in de afvalverwerkingsbranche zich aan de regels kunnen onttrekken. De volgende factoren liggen daaraan ten grondslag:

Onvoldoende internationaal toezicht

Veel afval vindt zijn weg naar Afrikaanse en Aziatische landen. Er is ondanks alle inspanningen onvoldoende samenwerking en onvoldoende toezicht om de illegale stroom naar die landen, die al jaren voortduurt daadwerkelijk aan te pakken. Onduidelijk is welke internationale organisaties (Interpol, UNODC, UNEP en WCO) hierin een trekkende rol moeten vervullen en of/hoe de samenwerking met ngo's gezocht moet worden. Ook de vaak ondoorzichtige ambtelijke en politieke structuren in bestemmings- en doorvoerlanden, het ontbreken van

nationale wetgeving en de implementatie daarvan in de vorm van structureel toezicht, en het tekortschieten van effectieve en integere handhaving door uitvoeringsdiensten belemmeren de samenwerking. Daarmee is de markt van internationale afvalstromen en daarmee samenhangende geldstromen onvoldoende in beeld, met een lage pakkans als gevolg. Maar ook binnen de EU lopen toezichts- en opsporingsbevoegdheden nog sterk uiteen en vindt onvoldoende coördinatie en samenwerking plaats. Daar komt bij dat het toezicht, de handhaving en de opsporing te maken hebben met een tekort aan capaciteit, gebrek aan deskundigheid, versnipperde en soms conflicterende belangen (bijvoorbeeld EVOA is geen prioriteit).

Negatieve waarde van afval

Voor een afvalproducent is afval een 'product' dat geld kost in plaats van oplevert, het heeft in bedrijfseconomische zin een negatieve waarde. Dat betekent dat afnemers van afvalstoffen geld krijgen van de ontdoener voor het op verantwoorde wijze verwijderen dan wel verwerken ervan. Uit het oogpunt van winstmaximalisatie en kostenminimalisatie is het in de afvalsector zinvol om afvalstoffen via de goedkoopst mogelijke weg af te voeren. Zo levert het wegmengen van huishoudelijk afval in relatief schone (want gescheiden ingezamelde) afvalstromen oud papier en kunststof aanzienlijke kostenbesparing op. In plaats van recyclen (sorteren/verwerken) wordt het voordelig gedumpt in het buitenland. De illegale verdiensten zijn – gelet op de omvang van de mondiale afvalstromen – enorm.

Onduidelijke regels

Wetten en regels zijn niet alleen talrijk en complex, maar soms ook onduidelijk en inconsistent. Daardoor lopen definities en interpretaties regelmatig uiteen. Het is bijvoorbeeld moeilijk om het verschil te bepalen tussen een afvalstof en een tweedehands goed. Actoren die het niet zo nauw nemen, kunnen van dergelijke onduidelijkheden profiteren. In geval van ontdekking kunnen zij zich beroepen op misverstanden of verschillen van interpretatie. De ware intentie is dan nog maar moeilijk te achterhalen. Vooral discrepanties tussen internationale EVOA-regels en (ontbrekende) nationale regelgeving in Afrikaanse en Aziatische landen bemoeilijkt een consistente handhavingsaanpak.

9.7 Gevolgen

Voor de leefomgeving heeft het onjuist verwerken of dumpen van afval vooral gevolgen buiten Nederland. In de bestemmingslanden van het afval kan ernstige schade optreden aan het milieu en de volksgezondheid omdat afval onjuist wordt verwerkt of gedumpt. In bepaalde regio's in China hebben veel mensen last van huid– en longaandoeningen door de handmatige verwerking van printplaten en het verbranden van plastic draden (e-waste). Daarnaast is de hoeveelheid lood in het water veel te hoog. Het is bekend dat lood uit computermonitoren het zenuwstelsel kan beschadigen, net als het kwik uit televisies. Ook kunnen cadmium, beryllium en brandwerende chemicaliën tot kanker en longaandoeningen leiden. Dergelijke gevolgen openbaren zich vaak pas op langere termijn, in het land dat de afvalstoffen importeert. Het exporterende land ondervindt hier geen schade van.

Dumping van autowrakken en E–afval in de natuur kan ertoe leiden dat zware metalen en dioxines in grond, water of lucht terechtkomen. Gedumpt afval is in Nederland een beperkt en beheersbaar probleem.

De schade voor de Nederlandse samenleving is primair economisch van aard. Nederlandse bedrijven in de bewerking en verwerking van afval, leiden omzetverlies op het moment dat afval illegaal naar andere landen wordt getransporteerd. Deze Nederlandse bedrijven hebben, vanwege hier geldende strenge (milieu)regels, grote investeringen moeten doen. Die investeringen kunnen maar moeilijk worden terugverdiend, omdat de beschikbare capaciteit onvoldoende kan worden benut als gevolg van de valse concurrentie. Er blijft ook geen geld meer over om te investeren in de ontwikkeling van innovaties. Verbeteringen in de branche blijven daardoor achterwege en afvalverwerkingsbedrijven lopen het risico failliet te gaan. Als schade niet op de daders te verhalen valt, draait de overheid uiteindelijk voor de kosten op.

Schade die in andere landen ontstaat door illegale (en vaak ook legale) export van afvalstoffen vanuit Nederland, bezorgt ons land ook imagoschade. De dubieuze handelswijze van in Nederland gevestigde bedrijven (Trafigura en de Probo Koala-affaire) stellen ons land in een kwaad daglicht, met grote maatschappelijke verontwaardiging en politieke onrust tot gevolg.

Ten slotte brengt het beschikbaar maken van de illegaal verkregen winsten vormen van georganiseerde financiële criminaliteit en (niet-ambtelijke) corruptie met zich mee, waarbij systematisch commune delicten (o.a. witwassen, valsheid in geschrift) en fiscale delicten worden gepleegd.

9.8 Actuele ontwikkelingen

In 2011 is in opdracht van de minister van Justitie gestart met een project ter versterking van de strafrechtelijke milieuhandhaving[29]. Daarin werken de ILT-IOD, het FP, de politie Rotterdam-Rijnmond, de DCMR Milieudienst Rijnmond en de douane samen in een zogeheten 'proefopstelling' die zich specifiek richt op de aanpak van overtredingen van de EVOA-regelgeving.

De samenwerking in de proefopstelling heeft tot doel om zicht te krijgen op de aard en omvang van zware internationaal georganiseerde milieucriminaliteit en toezichtsactiviteiten en opsporingsonderzoeken op dit terrein uit te voeren.

Daartoe wordt onder leiding van de ILT-IOD een systeem van informatievergaring en -analyse gerealiseerd (tactische analyse EVOA) waarmee zicht wordt verkregen op illegale stromen van afval naar, vanuit en via Nederland naar landen buiten de Europese Unie. Op basis van die analyseresultaten neemt DCMR preventieve maatregelen, start de douane toezichtsacties, begint de politie opsporingsonderzoek en zal het FP vervolging instellen.

Hiermee zal Nederland de komende tijd wederom een voortrekkersrol vervullen bij de bestrijding van criminaliteit bij internationale afvalstromen.

9.9 Conclusies en aanbevelingen

In Nederland spelen vooral intermediaire actoren zoals handelaren en afvalmakelaars een dubieuze rol in de logistieke keten van afvalverwerking. Het opzettelijk overtreden van EVOA-regels is een misdrijf en gaat vaak samen met commune delicten zoals valsheid in geschrift. Daarnaast is er in Nederland sprake van economische schade, mede door concurrentievervalsing en imagoschade.

---

[29] De opdracht tot het vormen van een 'proefopstelling' voor een landelijke voorziening aanpak zware (inter)nationaal georganiseerde milieucriminaliteit vloeit voort uit de beleidsreactie (24 juni 2009) van de minister van Justitie op het rapport 'Grip op Milieuzaken, Evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving' (rapport-De Ridder). Daarin wordt geconcludeerd dat de organisatie van de opsporing van zware milieucriminaliteit op landelijk niveau gefragmenteerd is, en niet voldoende toegesneden om op te treden tegen (inter)nationaal georganiseerde milieucriminaliteit. Deze conclusie sluit aan bij de eerdere conclusie van de Commissie Mans dat fragmentatie en gebrekkige informatie-uitwisseling een grote barrière vormen voor de aanpak van internationaal georganiseerde milieucriminaliteit, die zich met name afspeelt bij het transport van afvalstoffen en de handel in beschermde dieren en planten.

De Nederlandse overheid neemt momenteel het voortouw bij de bestrijding van criminaliteit bij internationale afvalstromen met de 'proefopstelling' die zich richt op de aanpak van overtredingen van de EVOA-regelgeving. Beoogd wordt om bij te dragen aan het versterken van een gecoördineerde Europese handhaving van de EVOA-regelgeving. Daarmee wordt de voor de Nederlandse economie belangrijke logistieke functie beschermd en het gewenste *level playing field* in de internationale vervoerssector vergroot.

- Aanbevolen wordt om de aanpak van criminaliteit bij internationale afvalstromen een praktisch vervolg te geven door de signalen uit de risico-analyse EVOA-criminaliteit ('proefopstelling') te gebruiken als input voor opsporingsonderzoeken naar internationale georganiseerde milieu-criminaliteit. Hiermee wordt tevens bereikt dat de risico-indicatoren worden getoetst en het analysemodel wordt gevalideerd.

Het ontbreken van toezicht op de overbrenging tussen lidstaten is een voortdurend probleem. Er is onvoldoende (internationale) samenwerking op het gebied van informatie-uitwisseling. Ondanks de vele goede bedoelingen en initiatieven ontbreekt het aan voldoende coördinatie en samenwerking. Terwijl vooral de opsporingsbevoegdheden strikt nationaal zijn geregeld, maakt de vrije handel binnen de EU het voor criminelen steeds makkelijker om internationaal te opereren. De handel in afval is een internationaal verschijnsel en adequate opsporing vergt internationale samenwerking en een eenduidige prioritering, werkwijze en organisatie.

- Aanbevolen wordt daarom om de politiek aan te sporen om te komen tot één Europees optredende en bevoegde controle- en opsporingsinstantie voor toezicht en handhaving van de EVOA-regelgeving. Dat bevordert een veel slagvaardiger opereren en kan de criminaliteit bij internationale afvalstromen effectiever bestrijden.

Bronnen:

Risico-indicatoren regelovertreding EVOA-regelgeving. Uit: Tactische analyse EVOA, ILT-IOD (2011) onder leiding van R.M. Los.

Jaarcontract VROM-Inspectie 2011, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Criminaliteit bij internationale afvalstromen, Nationaal Dreigingsbeeld 2008, p.123-133, KLPD-IPOL.

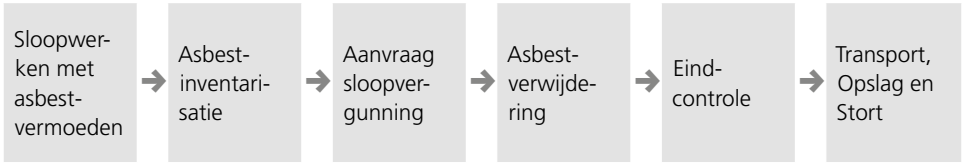
10
Illegale sloop, transport en stort van asbest

Asbest[30] is een soort gesteente dat bijzonder aantrekkelijke eigenschappen heeft voor de bouw: het is bestand tegen chemicaliën, slijtvast en het heeft een hoge isolatiewaarde. Om die reden is het tot in de jaren 90 veelvuldig toegepast in allerlei soorten gebouwen, ook woonhuizen. Al tientallen jaren is echter ook bekend dat asbest kanker kan veroorzaken bij degenen die ermee werken, zelfs al gaat het maar om geringe hoeveelheden. Sinds 1993 is het gebruik van asbest verboden door de Nederlandse overheid, nadat het gebruik onder invloed van berichten over de schadelijkheid al eerder was afgenomen. De gebouwen waarin asbest vanaf de twintiger jaren veelvuldig verwerkt is staan echter nog steeds overeind en bij elk sloopproject speelt de kans dat er asbest zal worden aangetroffen. Deze moet op een verantwoorde wijze worden afgevoerd. Ooit was het toegestaan om asbest op de vuilstort te deponeren. Tegenwoordig bestaat er uitgebreide regelgeving waardoor de 'asbestketen' in grote mate wordt bepaald. Gelegenheden voor criminaliteit worden gecreëerd door de kosten die gepaard gaan met regelnaleving. Door de regels niet na te leven kan veel geld worden verdiend.

10.1 Beschrijving van de keten: de koninklijke weg

Figuur 4

De asbestketen[31]



Bron: Misier, 2010, bewerkt in overleg met J. Mordang, ILT

30 Deze bijdrage is in concept geleverd door J. Mordang van de Inspectie Leefomgeving en Transport (de voormalige VROM-Inspectie) en aangevuld op basis van de masterscriptie van Kawita Misier (2010). Regelovertreding binnen de asbestbranche, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

31 In afwijking van Misier en op voorstel van de heer Mordang is de eindcontrole in de weergave van de keten na de asbestverwijdering geplaatst. Storten vormt het eind van de keten.

Een eigenaar/opdrachtgever wil een gebouw geheel of gedeeltelijk laten slopen waar mogelijk asbest in verwerkt is en laat door een gecertificeerd inventarisatiebedrijf een asbestinventarisatie uitvoeren. Hierbij wordt bepaald of er asbest aanwezig is, welke bronnen aanwezig zijn en tot welke risicoklasse (1, 2 of 3) het asbest behoort. Dit is afhankelijk van de soort asbest, de hechtgebondenheid en de wijze waarop het asbest verwijderd moet worden.

Vervolgens vraagt de eigenaar/opdrachtgever een omgevingsvergunning bij het bevoegde gezag aan (m.i.v.1 februari 2012 is er geen vergunningplicht meer maar kan alles afgedaan worden met een melding bij het bevoegde gezag). Nadat de vergunning is verleend geeft de eigenaar/opdrachtgever een gecertificeerd (noodzakelijk bij risicoklasse 2 en 3) bedrijf opdracht tot verwijderen van asbest. Bedrijf stelt een werkplan op en meldt de start van de verwijderingswerkzaamheden bij de arbeidsinspectie (AI) en de certificerende en keurende instelling (CKI). Eigenaar/opdrachtgever meldt start van de werkzaamheden bij de gemeente. Verwijderingswerkzaamheden worden uitgevoerd door gecertificeerd bedrijf volgens de certificatievereisten. Na verwijdering moet door een onafhankelijk laboratorium een eindbeoordeling worden uitgevoerd waaruit moet blijken dat het asbest daadwerkelijk is verwijderd en dat geen resten asbest zijn aangetroffen. Het vrijgekomen asbest wordt afgevoerd door een transporteur die op de VIHB-lijst staat naar een erkende stortplaats.

Deze beknopte omschrijving die afkomstig is van een ILT-medewerker is het eindresultaat van regelgeving van Europees en nationaal niveau. Er zijn regels die werknemers beschermen tegen blootstelling aan asbest; regels die verbieden dat asbest wordt geproduceerd, verhandeld en verwerkt; regels die milieuverontreiniging door asbest tegengaan, waaronder ook het tegengaan van vermenging van asbest met andere materialen en regels over de manier waarop asbest moet worden verwijderd. Dit betreft onder andere het Arbeidsomstandighedenbesluit, de Wet Milieubeheer, het Asbestverwijderingsbesluit en het Productenbesluit Asbest (de regelgeving wordt uitgebreid besproken in Misier, 2010).

10.1.1 Certificering

Een belangrijk aspect is de certificering die heeft plaatsgevonden in de asbestbranche. Evenals in andere sectoren is er een trend van het verschuiven van verantwoordelijkheid voor de naleving van regelgeving van de overheid naar het bedrijfsleven. Het idee hierbij is dat door certificering beter gebruikgemaakt kan worden van de kennis die in de private sector aanwezig is, terwijl de toezichtslast voor bedrijven vermindert (VROM-Inspectie, 2010). Certificering speelt een rol bij de inventarisatie van asbest, bij de bepaling van de risicoklasse

en bij de verwijdering van asbest. In de asbestbranche geldt de zg. toelatingsvariant van certificering, waarbij certificering wettelijk verplicht is en de minister de certificerende instellingen (CKI, certificerende en keurende instelling) aanwijst. Als dit niet het geval is wordt gesproken over de toezichtsondersteuningsvariant (Misier, 2010). De certificering van bijvoorbeeld inventarisatiebedrijven en asbestverwijderaars valt niet onder ILT maar onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Er zijn tien certificerende instellingen aangewezen (Misier, 2010). De certificerende instellingen worden betaald door de bedrijven waaraan zij certificaten uitgeven (113 inventarisatie- en 319 verwijderingsbedrijven), op voorwaarde dat deze zich aan de richtlijnen houden. Certificaathouders staan naast de certificerende instellingen onder toezicht van de Arbeidsinspectie, de ILT en gemeenten. De Arbeidsinspectie is verantwoordelijk voor het toezicht op de arbeidsomstandigheden tijdens de werkzaamheden. De ILT ziet toe op een adequate uitvoering van hun asbesttaken door gemeenten, een taak die overigens wordt overgedragen aan de provincies. De certificerende instellingen staan onder toezicht van de Raad van Accreditatie en het Bureau Certificatie (voorheen een onderdeel van Inspectie Werk en Inkomen, dat samengevoegd is met de Arbeidsinspectie).

Belangenverstrengeling kan optreden als een certificaathouder zich niet aan de regels houdt. Het certificaat moet dan worden ingetrokken en de certificerende instelling raakt inkomsten kwijt. Als niettemin het certificaat wordt ingetrokken kan het bedrijf eenvoudig een nieuw certificaat aanvragen bij een andere certificerende instelling, al dan niet onder een nieuwe bedrijfsnaam. In 2012 treedt nieuwe regelgeving in werking om dergelijke praktijken terug te dringen, maar die zal moeilijk kunnen verhinderen dat geheel nieuwe bedrijven, waar eerder overtreders achter zitten, weer een certificaat aanvragen.

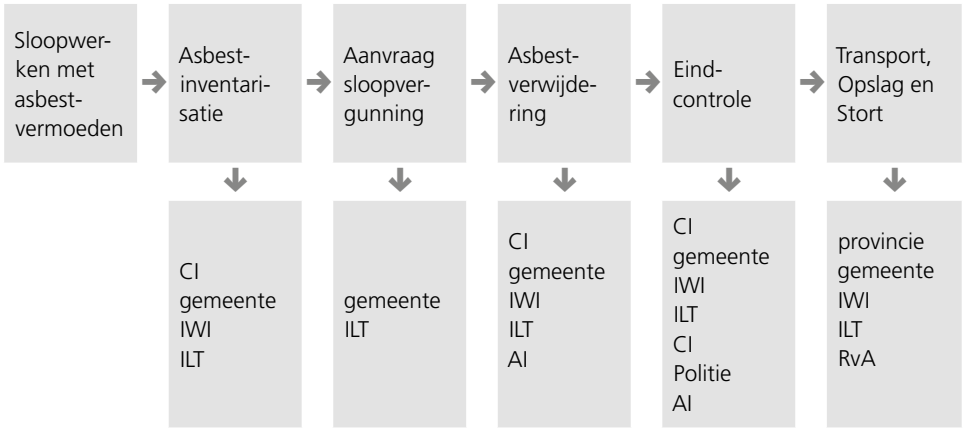
Belangenverstrengeling van inventarisatiebureau en verwijderaars kan bij de inventarisatie leiden tot zowel overschatting als onderschatting van de gevaren van asbest. Onderschatting leidt tot het ten onrechte niet in acht nemen van voorzorgsmaatregelen, waardoor kosten worden bespaard. Overschatting kan leiden tot gepeperde rekeningen aan de opdrachtgever van de kant van verwijderingsbedrijven die gelieerd zijn aan het inventarisatiebedrijf. Een medewerker van de ILT maakt ook melding van geluiden dat de CKI's via holdingconstructies invloed zouden kunnen hebben op concurrentbedrijven.

Toezicht tijdens dit proces wordt uitgevoerd c.q. zou moeten worden uitgevoerd door gemeente/provincie (bouwwerken) en de ILT (objecten) als bevoegd gezag, de AI (arbo-aangelegenheden) en de CKI (certificatie-eisen). Bij overtredingen wordt vaak ook het RMT/KLPD betrokken, met name bij ernstige overtredingen.

Het toezicht op de CKI vindt plaats door het Bureau Certificatie van de AI. De ILT houdt tot 1-1-2012 (tweedelijns) toezicht op de uitvoering van de gemeentelijke asbesttaken. Daarna wordt deze taak overdragen aan de provincie. Gezien het feit dat alle organisaties te maken hebben met een beperkte capaciteit voor de uitvoering van hun taken moeten keuzes gemaakt worden waarbij niet altijd het onderwerp asbest de hoogste prioriteit krijgt. Misier (2010) maakt melding van gebrekkige samenwerking tussen de vele betrokken instanties, waardoor er ruimte ontstaat voor overtredingen.

Figuur 5

Toezichthoudende partijen binnen de asbestketen



Bron: Misier, 2010

Omdat er veel geld te verdienen valt met het niet volgen van de wet- en regelgeving trekt de asbestverwijdering partijen aan die het niet zo nauw nemen met de wet. Hierbij valt te denken aan zogenoemde free-riders (niet gecertificeerde bedrijven die toch asbest verwijderen zonder rekening te houden met de wettelijke bepalingen). Ook gecertificeerde bedrijven volgen niet altijd de weg die volgens de certificatie-eisen en de wet- en regelgeving doorlopen moet worden. Als gevolg hiervan ontstaan risico's voor mens en milieu.

10.2 Betrokken partijen gelegenheden voor overtredingen

Er wordt hier slechts een opsomming gegeven van de partijen en de daaraan gerelateerde gelegenheden om illegale inkomsten te genereren (dan wel geld uit te sparen) door regelovertreding bij asbestverwijdering. Ze worden uitvoerig besproken in Misier, 2010.

De asbestinventarisatie

- Het ontbreken van een asbestinventarisatie (opdrachtgever)
- Onvolledige asbestinventarisatie (inventarisatiebedrijf)
- Het ontbreken of constateren van een verkeerde risicoklasse (inventarisatiebedrijf)
- Ongeldig inventarisatierapport of overschrijding van de regels omtrent onafhankelijkheid (inventarisatiebedrijf)
- het opstellen van inventarisatierapporten door niet-gecertificeerde bureaus

De sloopvergunning

- Niet aanvragen van een sloopvergunning (opdrachtgever)
- Het onterecht toekennen van sloopvergunningen (gemeenten)

De asbestverwijdering

- Het niet inschakelen van een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf (opdrachtgever)
- Het niet of te laat melden aan de gemeente of Arbeidsinspectie (opdrachtgever/verwijderaar)
- Onjuist verwijderen van asbest (zowel de gecertificeerde als de niet-gecertificeerde bedrijven, hierover zijn strafzaken)
- Uitvoeren van asbestverwijderingsactiviteiten door niet-gecertificeerde verwijderingsbedrijven

Transport, opslag en stort

- Het niet volgens de regels vervoeren van asbest (transporteur)
- Het storten van asbest buiten de vergunde stortplaatsen (verwijderaar/transporteur)
- Het onjuist aanbieden van asbest of het aanbieden van illegaal verwijderd asbest op de tijdelijke opslagplaats of stortplaats (transporteur)
- Het onjuist omgaan met asbest op de tussenopslag of stortplaats (verwijderaar/transporteur)

De eindbeoordeling

- Het niet laten uitvoeren van een eindcontrole (opdrachtgever)
- Het onterecht afgeven van een rapport ter vrijgave (laboratorium)

Het is bekend dat bovengenoemde overtredingen worden begaan, echter er is geen beeld van de mate waarin dit in georganiseerde criminele sfeer gebeurt.

10.3 Gevolgen

De gevolgen van niet-naleving zijn grotere risico's voor mens en milieu. Mensen lopen door de overtredingen een vergrote kans op blootstelling aan asbestvezels die op termijn (na 25-30 jaar) mesothelioom (longvlies- en buikvlieskanker) kan veroorzaken. Door de (diffuse) verspreiding van asbestvezels in het milieu wordt het gebied waarin de verhoogde kans op blootstelling bestaat fors vergroot. De gevolgen van niet-naleving/overtreding van wet- en regelgeving zijn groot en ingrijpend te noemen.

Samenspanning van inventarisatiebureaus met verwijderingsbedrijven kan naast risico's voor mens en milieu ook economische schade opleveren. Eigenaren/opdrachtgevers (ook overheden) betalen te veel voor het laten verwijderen van asbesthoudende materialen indien bijv. een hogere risicoklasse wordt aangegeven dan op grond van de certificatie-eisen noodzakelijk is.

10.4 Verwachtingen voor de toekomst

Er is nog veel asbest voorhanden. Zolang eigenaren/opdrachtgevers er niet van doordrongen zijn dat bij ondeskundige verwijdering zeer grote risico's gelopen worden, zullen ondeskundigen worden ingezet om asbest te verwijderen. Zolang het toezicht en de handhaving (zowel van overheid als van de CKI's) niet toeneemt, zal niet veel wijzigen. Zolang bestuurders van gemeenten en provincies onvoldoende prioriteit geven aan de aanpak van asbest zullen kwaadwilligen kansen zien asbest te verwijderen zonder zich te houden aan de regels. Een harde aanpak en een grote pakkans (of perceptie hiervan) kunnen op termijn de overtredingen terugdringen.

Ontwikkelingen: In het bouwbesluit 2012 is geregeld dat het slopen van bouwwerken (waaronder dus ook het verwijderen van asbest) meldingsplichtig wordt in plaats van vergunningplichtig. Verder worden de certificatie-eisen waaraan de gecertificeerde bedrijven moeten voldoen, aangescherpt.

Er wordt een landelijk asbestvolgsysteem ontwikkeld waarin de activiteiten van de betrokken partijen worden vastgelegd.

10.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen

Als aanknopingspunten voor het voorkomen en bestrijden van illegale praktijken met asbest worden genoemd het tegengaan van asbestverwijdering door bedrijven die daar niet toe bevoegd zijn en verbetering van de naleving door de gecertificeerde bedrijven.

Bronnen:

Misier, K.B. (2010). Regelovertreding binnen de asbestbranche, Rotterdam: Scriptie Erasmus Universiteit.

VROM-Inspectie (2010). Handige handhaving? De rol van certificering bij de vormgeving en uitvoering van toezicht. Den Haag: VROM-Inspectie.

Bartels (2009). Naleving asbestregelgeving. Bureau Bartels.

11
Illegale praktijken bij verontreinigde grond en ontgrondingen

11.1 Inleiding

Bij het onderwerp bodem[32] heeft lang de focus gelegen op het onderwerp bodemsanering. De laatste jaren is het inzicht gegroeid dat naast het realiseren van de saneringsdoelstelling bij bodemsaneringen het correct meten, afvoeren en toepassen van stromen grond en bouwstoffen van belang zijn. Deze activiteiten vallen onder de noemer 'bodembeheer'. In dit stuk wordt eerst op het aspect bodembeheer ingezoomd.

11.2 Algemene beschrijving grond en bouwstoffen

11.2.1 Grond

Grond is gedefinieerd als losse, ontgraven bodem (met maximaal 20% bodemvreemd materiaal). Veel bodems en grond zijn vervuild met onder meer zware metalen, chemicaliën en bestrijdingsmiddelen. De overheid wil voorkomen dat deze vervuiling risico's oplevert, zich verspreidt en dat schone bodems verontreinigd raken. Bodemverontreiniging kan risico's voor de mens opleveren door blootstelling aan de schadelijke stoffen, bijvoorbeeld door direct contact met de bodem of grond of via de landbouw, de drinkwaterproductie en indirect door de verstoring van ecologische processen en verstoring van ecologische systeemdiensten. 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.

---

[32] Deze bijdrage is aangeleverd door de heer R. Peters van de ILT (voorheen VROM-Inspectie) en aangevuld met een passage over ontgrondingen geleverd door de heer P. Nauts, eveneens van de ILT-inspectie. Dit waren twee afzondelijke thema's in de lijst van Daatselaar en Kemperman (zie Deel I, Eindrapport , hoofdstuk 1).

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

Herbruikbare grond wordt op basis van de kwaliteit van de grond onderscheiden in grond die overal toepasbaar is (< achtergrondwaarden); grond die voldoet aan de waarden voor 'klasse wonen' en grond die voldoet aan 'klasse industrie'.

Deze normen geven aan wat de kwaliteit van de grond is en of de grond geschikt is voor hergebruik binnen een bepaalde categorie van bodemgebruik. De jaarlijkse omvang van de secundaire grondstromen (exclusief bagger) bedraagt naar schatting dertien miljoen ton (dit komt overeen met ruim zeven miljoen kuub vóór afgraven). Sinds 2000 is jaarlijks tussen de 2000 en 2500 kton verontreinigde grond procesmatig gereinigd, en tussen de 600 en 1200 kton verontreinigde grond gestort.

11.2.2 Bouwstoffen

In tegenstelling tot grond kunnen bouwstoffen geen deel gaan uitmaken van de bodem. Bij de bodemregelgeving voor bouwstoffen vastgelegd in het Besluit bodemkwaliteit, staat de bescherming van de bodem, grondwater en het oppervlaktewater tegen verontreinigingen uit deze bouwstoffen centraal. Bij bouwstoffen gaat het in het Besluit bodemkwaliteit om bouwstoffen die voor meer dan 10% uit silicium, calcium en/of aluminium bestaan. Er bestaan ook bouwstoffen die niet onder het Besluit bodemkwaliteit vallen, zoals hout en kunststoffen (bijv. rubbergranulaat).

Voor de normstelling onderscheidt het Besluit bodemkwaliteit de volgende 3 categorieën bouwstoffen:

Vormgegeven bouwstoffen

Vormgegeven bouwstoffen zijn bouwstoffen die uit flinke brokken bestaan (de kleinste eenheid moet een volume hebben van tenminste 50 cm3) en het materiaal mag onder normale gebruiksomstandigheden nagenoeg geen erosie of slijtage vertonen (duurzaam vormvast). Enkele voorbeelden van vormgegeven bouwstoffen zijn: bakstenen, asfaltbeton en heipalen.

Niet-vormgegeven bouwstoffen

Niet-vormgegeven bouwstoffen waarvan de kleinste eenheid een volume heeft van minder dan 50 cm3 of bouwstoffen die onder normale omstandigheden niet duurzaam vormvast zijn. Voorbeelden hiervan zijn assen en granulaten. De meeste niet-vormgegeven bouwstoffen voldoen aan de normen voor ongeïsoleerde toepassingen.

IBC-bouwstoffen

IBC-bouwstoffen zijn niet-vormgegeven bouwstoffen die alleen mogen worden toegepast met isolatie-, beheers- en controle- (IBC-)maatregelen, omdat het toepassen zonder deze maatregelen anders leidt tot te veel emissies naar het milieu. Een voorbeeld is AVI-bodemas.

11.3 Schets bodembranche

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

** Door handhaving van de > 2000 niet-erkende bodemintermediairs zal dit aantal dalen (o.m. Actiemaand vuile grond okt. 2011).*

Het taakveld bodem kenmerkt zich door een groot aantal en een grote variëteit aan onder toezicht gestelden. De belangrijkste ondertoezichtgestelden zijn bodemintermediairs (onder wie grondsaneerders, adviesbureaus, grondbanken, grondreinigers, aanleggers van bodembeschermende voorzieningen, tanksaneerders, etc.) en certificerende instellingen.

Bij onderstaande doelgroepen zijn de geschatte naleeftekorten het grootst, evenals de risico's voor de bodemkwaliteit bij overtredingen. Risicovolle bedrijven zijn vet gedrukt.

Norm	Doelgroepen (prioritaire vet gedrukt)
Kritische bodemwerkzaamheden worden alleen uitgevoerd door erkende bedrijven.	Bodemintermediairs, grondverzetbedrijven, bouwbedrijven
Erkende bedrijven houden zich bij de kritische bodemwerkzaamheden aan het normdocument dat geldt voor de kritische bodemwerkzaamheid.	Erkende bodemintermediairs, certificerende instellingen, grondverzetbedrijven
De kwaliteit van partijen grond, bagger en bouwstoffen is in de hele keten bekend.	Grondverzetbedrijven, bouwbedrijven
Partijen grond, bagger en bouwstoffen mogen alleen worden toegepast als ze aan de kwaliteitseisen voldoen. Voor grond en bagger zijn deze kwaliteitseisen lokaal gedifferentieerd.	Grondverzetbedrijven, bouwbedrijven
Bij toepassing van IBC-bouwstoffen wordt voldaan aan de eisen voor isoleren, beheren en controleren.	Bouwbedrijven
Ernstig verontreinigde grond wordt apart gehouden en afgevoerd naar een erkende grondreiniger of een stortplaats.	Bodemintermediairs

11.3.1 Risicoanalyses voor het Besluit bodemkwaliteit

Door de ILT zijn twee interne risicoanalyses gemaakt voor inspectietaken die voortvloeien uit het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Ze verhouden zich als volgt tot elkaar. Met de "Risicoanalyse Ketens Bbk" kan de Inspectie een selectie maken van ketens. Voorbeelden van ketens zijn die voor lichtverontreinigde grond, baggerspecie, puingranulaat en Avi-bodemas. Een keten bestaat uit alle actoren die betrokken zijn bij productie, handel, transport en toepassing van grond, bagger of een bouwstof. Voor de prioritaire ketens kan de Inspectie vervolgens met behulp van de "Risicoanalyse Grond, Bagger en Bouwstoffen" een selectie maken van prioritaire combinaties van kernregels en doelgroepen. Zo'n voorbeeld is de combinatie van de regel "correct toepassen van grond/ bagger/ bouwstof" en de doelgroep "aannemers". De prioritaire combinaties van kernregel en doelgroep in een bepaalde keten zijn de projectonderwerpen die in een meerjarenprogramma kunnen worden opgenomen.

11.4 Wet- en regelgeving

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

De Wet Bodembeheer (Wbb) Op 1 januari 2006 is de gewijzigde Wet bodembescherming van kracht geworden. In de Circulaire bodemsanering 2006, zoals gewijzigd in oktober 2008, waarin richtlijnen staan voor het vaststellen van onaanvaardbare risico's en het vaststellen van de saneringsdoelstelling is de Wet bodembescherming verder uitgewerkt. De hoofdlijn van het bodembeleid is dat de wet eenvoudiger moet zijn met minder regels. De huidige regels houden meer rekening met de uitvoeringspraktijk. Ook is het huidige beleid meer gericht op duurzaam gebruik van de bodem en verantwoord beheer van de verontreiniging die nog aanwezig is in de bodem.

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

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

11.5 De bodemketen

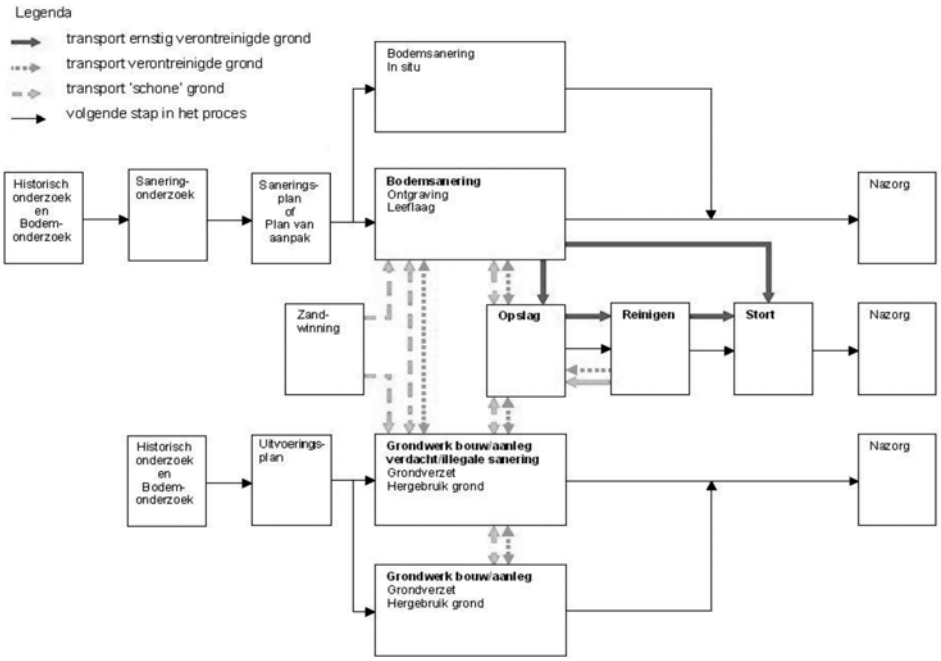
De bodemketen bestaat uit verschillende processtappen die elkaar in de tijd opvolgen maar soms ook in samenloop met elkaar plaatsvinden. Belangrijke processtappen zijn de uitvoering van bodemonderzoek, het ontwerp, de voorbereiding en de uitvoering van bodemsaneringen (grond en grondwater), de uitvoering van grondverzet, het transport van grond, de opslag van (verontreinigde grond), het reinigen van verontreinigde grond, het storten van verontreinigde grond en het hergebruik van gereinigde of verontreinigde grond. De uitvoering van landbodemsaneringen en grondverzet is vaak gerelateerd aan nieuwbouwprojecten en de aanleg van infrastructuur (wegen, dijken e.d.). In de keten zijn een groot aantal bedrijven actief. Het gaat hierbij van kleine lokaal

opererende bedrijven tot grote bedrijven die op landelijke en soms internationale schaal actief zijn.

De onderstaande figuur geeft de hoofdlijnen van de belangrijkste processen vanuit de landbodemsaneringsketen en de keten van hergebruik van verontreinigde grond. Relevante grondstromen zijn apart aangegeven.

Figuur 6

De grondketen

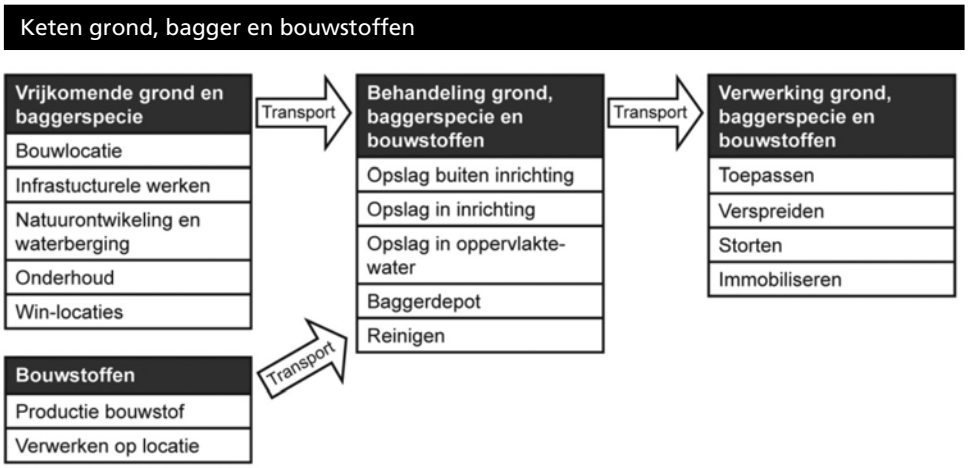


Bron: ILT-inspectie

11.5.1 Keten grond, baggerspecie en bouwstoffen

Aanvullend op het voorgaande schema over de landbodemsanering zijn hieronder de overige belangrijkste schakels in de keten grond, bagger en bouwstoffen weergegeven.

Figuur 7



De regels voor bouwstoffen in het Besluit bodemkwaliteit gelden voor de hele keten van de producent tot en met de toepasser. Producenten, importeurs, tussenhandelaren, vervoerders, aannemers en eigenaars zijn aanspreekbaar op de kwaliteit van een partij bouwstoffen. Ze moeten deze kwaliteit kunnen aantonen met een milieuhygiënische verklaring en/of een afleveringsbon.

11.5.2 Functiescheiding

Ongewenste beïnvloeding van bodemintermediairs door de eigenaren/initiatiefnemers moet zo veel mogelijk worden voorkomen. Om een onafhankelijke functie-uitoefening te waarborgen is in het besluit de verplichting tot functiescheiding opgenomen. Dit is toegespitst op de relatie tussen opdrachtgever/eigenaar en bodemintermediair.

11.6 Ontwikkeling toezicht

Het streven is om het toezicht van decentrale instanties regionaal te bundelen in RUD's (Regionale uitvoeringsdiensten). Deze ontwikkeling is nog niet afgerond. Er wordt met wisselend succes en intensiteit aan gewerkt. Bij bedrijven is de gevoelde pakkans gering.

Momenteel is sprake van een gebrek aan publieke toezichtintensiteit. CI's hebben geen functie bij het in beeld krijgen van frauduleus gedrag.

11.7 Oorzaken en risico's niet-naleving in bodemketen

Bij de processen in de keten zijn een groot aantal activiteiten waarbij de risico's op slecht naleven groot zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de bemonstering en 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, de opslag, het transport en de reiniging van verontreinigde grond zijn kritische processen in de keten. Actoren die hierbij een bepalende rol spelen zijn de adviesbureaus, de aannemers en de laboratoria. Dit is de groep van bodemintermediairs. Het naleefgedrag van bodemintermediairs vertoont gebreken, deze zijn pas beperkt gekwantificeerd.

Motieven voor bodemintermediairs om de regelgeving niet na te leven zijn: direct geldelijk gewin, tijdsdruk, behoud van relatie met de opdrachtgever en prijsconcurrentie. Daarnaast is de kans op belangenverstrengeling tussen actoren groot en is er soms sprake van een 'dubbele petten'-problematiek, ook bij onder meer gemeenten. Niet-naleving leidt tot maatschappelijke onrust en kan een negatief effect hebben op de volksgezondheid, het milieu en het vertrouwen in de overheid en leidt bovendien tot concurrentievervalsing in de markt.

De kans op niet-naleving wordt vooral bepaald door economische factoren die samenhangen met de kosten van het uitvoeren van bijvoorbeeld een bodemsanering (de kosten zijn hoger dan de baten) en de verwerking van verontreinigde grond. Daarnaast is de factor tijd bij bodemsanering en een andere manier van werken in het kader van projectontwikkeling een belangrijke factor. Vertraging veroorzaakt door eisen ten aanzien van bodembeheer leidt tot extra kosten omdat het project niet tijdig opgeleverd wordt. Het streven naar behoud van relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de reële mogelijkheid van belangenverstrengeling vergroten de kans op niet- naleving eveneens. De kans op niet-naleving neemt ten slotte toe door de moeilijke controleerbaarheid (kleine pakkans) tijdens de uitvoering. De resultaten van een sanering of toepassing zijn achteraf matig tot slecht controleerbaar, mede omdat de resultaten van bodemonderzoek vaak matig reproduceerbaar zijn. Een partij verontreinigde grond is vaak alleen op basis van chemische analyse te onderscheiden van een andere partij. Tijdens transport en opslag en door

opmengen of bewerking verandert de (chemische) karakteristiek van de partij waardoor de herkenbaarheid afneemt.

Onvoldoende uitgevoerde bodemsaneringen met name op woningbouwlocaties zorgen vrijwel altijd voor grote maatschappelijke onrust (sociaal effect). In sommige gevallen is zelfs sprake van acute risico's voor de volksgezondheid door een sterk verhoogde blootstelling aan schadelijke stoffen (bijvoorbeeld asbest, gechloreerde oplosmiddelen).

Verontreinigde grond zal bij lekken uit de keten in veel gevallen weer onderdeel van de bodem gaan uitmaken en daar bodemverontreiniging veroorzaken of leiden tot een mindere bodemkwaliteit door diffuse verontreiniging. In beide gevallen verslechtert de bodemkwaliteit en dit kan op den duur leiden tot een verslechtering van de grondwaterkwaliteit en mogelijk de drinkwaterkwaliteit.

Een specifiek thema betreft ontgrondingen. Hieronder wordt elke activiteit verstaan die een (tijdelijke) verlaging van het maaiveld, of een waterbodem, tot gevolg heeft. In principe is voor ontgronding een vergunning noodzakelijk van GS, behoudens zogenaamde vrijgestelde ontgrondingen, die door de provincie in de Ontgrondingenverordening worden opgenomen. Voorwaarde is dan dat er geen grondstof wordt gewonnen en dat de afgegraven grond niet wordt aangevuld met andere (vervuilde) grond.

Bij veel ontgrondingen met vergunning is er een aanvulplicht waarbij verontreinigde grond wordt gebruikt om de aanvulling te realiseren. Sinds inwerkingtreding van het Bbk mag grond tot maximaal categorie Industrie worden toegepast bij grootschalige bodemtoepassingen, onder de voorwaarde dat de emissie niet te groot wordt. Of grond wordt gebruikt die sterker vervuild is dan de categorie Industrie is tot op heden niet gebleken. Om dit te onderzoeken is het veelal noodzakelijk om de gehele keten van ontstaan van de grond tot aan de toepassing in beeld te brengen.

In enkele groeves is geconstateerd dat materiaal, soms van slechtere kwaliteit, wordt aangevoerd en dat er tevens gewonnen materiaal wordt afgevoerd, een soort uitruil. Ook bestaat het gevaar dat er menging plaatsvindt van aangevoerd, mogelijk verontreinigd materiaal, met gewonnen (zogenaamd maagdelijk) materiaal.

Daarnaast vindt er export van verontreinigde grond plaats naar groeves in Duitsland en België waarbij het soms de bedoeling is dat die groeves dienen als tijdelijke opslagplaats. Als dit materiaal uiteindelijk eventueel teruggebracht

wordt naar NL is eventuele samenvoeging / menging met kwalitatief slechtere materialen niet meer te achterhalen. De kwaliteitsnormen voor toepassing van grond in Duitsland en België liggen iets anders dan in Nederland (in Duitsland geldt het LAGA en in België het Vlarebo).

11.8 Gevolgen

Gebrekkige integriteit leidt tot aantasting van de geloofwaardigheid van de overheid en het systeem van bodembeheer.

Tot slot kan door het ontduiken van regels een oneerlijk concurrentievoordeel ontstaan. In een omgeving die gekenmerkt wordt door hevige concurrentie is het lastiger voor bedrijven om 'integer' te blijven. Om klanten te behouden of aan te trekken is dat het belang van de klant hoger wordt geacht dan de eigen professionaliteit, integriteit en ethiek. Dit kan leiden tot situaties waarin bodemmonsters slechts op enkele vervuilingen worden getest, slecht worden getest of worden voorzien van valselijk opgemaakte documenten.

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

11.9 Te verwachten ontwikkelingen

De doelstelling voor bodemsanering is dat in 2015 de risico's zijn weggenomen op alle spoedlocaties (locaties met directe risico's voor de mens). De komende jaren zal er sprake zijn van een intensivering van de stroom van vervuilde grond. Risico's die hieruit voortvloeien in de sfeer van naleving en criminaliteit zijn gerelateerd aan slecht meten, mengen van verschillende kwaliteiten grond en het verkeerd toepassen van verontreinigde grond. Dit zal vaak gecombineerd gaan met valsheid in geschrifte t.a.v. de bewijsmiddelen voor de kwaliteit van partijen grond. Als gevolg van het toenemende aanbod van ernstig verontreinigde grond, de voortdurende concurrentiedruk in de bodemsector en de lage – gevoelde – pakkans zal de komende jaren de mate waarin zich

milieucriminaliteit in de bodemsector voordoet zich waarschijnlijk verder ontwikkelen.

Bronnen:

- Landelijk Overleg Milieuhandhaving.
- Handreiking ketenhandhaving.
- Interventiestrategie bodem.
- Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie 2007, Programmatisch Handhaven.
- RIVM 2011, Toetsing uitloging bouwstoffen aan emissie-eisen uit de Regeling bodemkwaliteit.
- HUM-BBK (Bodem+).
- Lessen uit de zaak van een frauderend bodemadviesbureau; ILT.
- Criminaliteitsbeeldanalyse milieu 2010, Korpsen Kennemerland, Zaanstreek-Waterland & Noord-Holland-Noord.
- Criminaliteit bij bodemsaneringen.Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008 (KLPD).

12
Illegale lozingen van (scheeps) bedrijfsafval

12.1 Beschrijving van de keten

Op de Noordzee varen jaarlijks ongeveer 260.000 schepen, waarvan er ongeveer 110.000 een Nederlandse haven aandoen. Een substantieel deel daarvan is tankvaart (olie- en chemicaliënvervoer)[33].

De Noordzee bevat enkele gebieden die in het kader van Natura 2000 als beschermde gebieden zijn aangewezen. Deze gebieden vormen een bron voor de visserij en zijn ook belangrijk voor de recreatie. Voorts grenst direct aan de Noordzee de Waddenzee, die wel als kraamkamer voor veel vormen van leven wordt aangemerkt. Ook de Waddenzee is Natura 2000-gebied.

Hoewel de kans op uitstroom van olie of chemicaliën klein is, kan het effect groot zijn. Derhalve moet het risico op een ramp niet uit het oog worden verloren.

Op het Nederlandse gedeelte van het continentaal plat staan 120 mijnbouwinstallaties die met name actief zijn voor de winning van gas en in geringe mate voor de winning van olie.

De voorschriften voor mijnbouw zijn met name vastgelegd in de Mijnbouwwet, Mijnbouwbesluit, Besluit algemene regels milieu mijnbouw en Mijnbouwregeling Regeling algemene regels milieu mijnbouw.

Internationaal zijn voor wat bescherming van het mariene milieu regels in de Ospar verdrag (Internationaal Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, 1992) en het Marpol-verdrag (Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, 1973).

---

[33] Op basis van een eerste concept door R.P. Faber, vakspecialist beleid en ontwikkeling bij de KLPD – Dienst Waterpolitie.

Zowel binnen de sector scheepvaart als binnen de sector mijnbouw ontstaan afvalstromen, die het begin vormen van de afvalstroomketen.

Aan boord van schepen ontstaan afvalstoffen uit de dagelijkse bedrijfsvoering die bij binnenkomst in een haven niet behoeven te worden afgegeven indien de schepen voldoende restcapaciteit voor opslag hebben en dit afval kunnen afgeven in een volgende haven (Wet voorkoming verontreiniging door schepen). Vindt afgifte plaats, dan vormt dit het begin van de afvalketen, gelet op inzameling en verwerking.

Aan boord blijven na lossing van lading residuen over die afhankelijk van het soort na wassing van de tanks moeten worden afgegeven, dan wel waarvan het waswater mag worden geloosd in zee onder bepaalde voorwaarden (Bijlage I en II Marpol-verdrag). Ook vinden op zee processen plaats waarbij *off spec*-ladingen worden opgewerkt tot verhandelbare lading waarbij chemische residuen ontstaan. Deze residuen worden mogelijk als afval beschouwd en vallen derhalve bij binnenkomst in een Europese haven onder de regels van de EVOA [Europese Verordening (EEG) nr. 259/93]. Dit is nog niet officieel bevestigd, maar betreft een resultaat van het Probo Koala-onderzoek. Dit zogenoemde EVOA-verdrag regelt het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (zie hoofdstuk 9).

Aan boord van mijnbouwinstallaties ontstaan vanuit de processen olie- en gasbehandeling en de dagelijkse bedrijfsvoering afvalstromen. Deze moeten met schepen naar de wal worden vervoerd, behoudens rechtmatige lozingen in zee op grond van de Mijnbouwwetgeving en krachtens die wetgeving verstrekte milieuvergunningen. Na aanlanding van deze afvalstoffen vangt ook hier de afvalstroomketen van inzameling tot verwerking aan. Het binnenbrengen binnen Europa van afvalstromen ontstaan binnen de sector mijnbouw valt buiten de werking van de EVOA.

12.2 Regelgeving

Enkele ongevallen met tankschepen in het verleden, hebben ertoe geleid dat mondiaal regelgeving is ontstaan om het mariene milieu te beschermen. Enkele verdragen die bescherming van het mariene milieu beogen door het tegengaan van lozingen in zee zijn:

- London Dumping Convention, 1972
- Ospar Convention
- Marpol 73/78 Convention

De London Dumping Convention, 1972 die mondiale werking heeft en de Ospar Convention die slechts bescherming tracht te bieden aan het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en daaraan gelegen zeeën zoals de Noordzee, beogen grotendeels hetzelfde, namelijk:

- verbod op het dumpen van afval in zee vanaf vaartuigen of vanuit luchtvaartuigen;
- verbod op het verbranden van afval op zee

De nationale implementatie van deze verdragen is gedaan middels het verbod, vervat in artikel 6.3 van de Waterwet.

De Marpol 73/78 Convention, oftewel het Marpol-verdrag, verbiedt het lozen van schadelijke stoffen vanuit schepen in zee. Ook dit verdrag heeft mondiale werking.

Het verdrag met protocollen, bepaalt waar verdragspartners zich aan dienen te houden en regelt waar nodig de samenwerking tussen die partners. De feitelijke regels om lozingen of andere gedragingen tegen te gaan zijn vervat in de bij het verdrag behorende Annexen (bijlagen). Het verdrag kent zes bijlagen die door Nederland alle zijn geratificeerd en voor Nederland van kracht zijn.

Deze zes Annexen zijn gericht op voorkoming van verontreiniging in de volgende categorieën:

Annex I: Minerale oliën; als lading en als schadelijke stoffen die ontstaan in met name machinekamers als gevolg van het bedrijfsproces aan boord (list of oils Annex I)

Annex II: Vloeibare bulkladingen; plantaardige oliën en chemicaliën (IBC-code);

Annex III: Schadelijk verpakte stoffen die Marine Pollutant zijn (IMDG-code);

Annex IV: Sanitair afval;

Annex V: Huisvuil; betreft een aantal categorieën met inbegrip van droge ladingrestanten van bulkladingen;

Annex VI: Uitstoot van emissies; beperking van zwavelgehalten in brandstof ter beperking uitstoot van SOx en voorschriften aan equipement ter beperking uitstoot NOx (NOx-code).

Voorts treedt in 2013 een herziene bijlage V van het Marpol-verdrag in werking waardoor het omgaan met vuilnis en de lozingsregels dienaangaande in lijn worden gebracht met de andere bijlagen en de regels daardoor duidelijker worden.

De EVOA is van kracht in geval er afval ontstaat dat grensoverschrijdend wordt vervoerd over zee. Dit is bijvoorbeeld het geval als afval ontstaat door chemische processen aan boord van schepen, zoals bij het ontzwavelen van benzine.

Op internationaal niveau is de Internationale Maritieme Organisatie (International Maritime Organization; IMO) actief. Dit is een in Londen zetelende organisatie, bestaande uit 116 leden, die op internationaal niveau afspraken tussen de deelnemende lidstaten bewerkstelligt om de scheepvaart zo veilig en milieuvriendelijk mogelijk te maken. Vanuit deze organisatie is regelgeving in de maak om het op zee blenden van ladingen tot een nieuw product te verbieden.

12.3 Toezicht en handhaving

Het toezicht binnen de sector scheepvaart wordt gedaan door de Inspectie Verkeer en Waterstaat en voor wat betreft de lekdichtheidsvoorschriften van koelinstallaties door VROM. Beide toezichthoudende instanties werken onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De samenwerking tussen politie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat inzake milieudelicten zeescheepvaart is geregeld in procedures opgenomen in de Instructie openbaar ministerie milieudelicten op zee van de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN). Behoudens capacitaire knelpunten is de samenwerking goed.

Binnen de sector mijnbouw is het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) actief. Dit onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is belast met het toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen zoals die van toepassing zijn bij het opsporen, winnen, opslaan en transporteren van delfstoffen. Tevens adviseert deze dienst bij (bouw)projecten boven instortingsgebieden. Hier is in principe geen samenwerking met de politie.

12.4 Gelegenheden

Aan boord van schepen kan om kosten voor afgifte uit te sparen afval of zogenaamde slops (waswater met ladingrestanten) op illegale wijze in zee worden geloosd. Handelingen dienaangaande dienen in journaals te worden opgetekend die de status van authentieke akte hebben. Door het plegen van valsheid in geschrifte kunnen dit soort lozingen worden gecamoufleerd. Actoren die hiermee belast zijn betreffen over het algemeen de werktuigkundigen aan boord die kennis van de systemen hebben. Ook wordt gebruikgemaakt van bypasssystemen om de registratieapparatuur voor lozingen te omzeilen. Ook hier moet dit soort handelen worden gezocht bij de werktuigkundigen aan boord. Over de omvang van illegale lozingen is weinig te zeggen. De olievlekken die jaarlijks op de Noordzee worden waargenomen bevestigen het feit van illegale lozingen. Dit leidt uiteindelijk tot het opsporen van slechts enkele daders. Over wateren die buiten ons gezichtsveld liggen, zoals oceanen, is geen informatie aangaande het aantal waargenomen (olie)vlekken. Derhalve is weinig te zeggen over de mondiale milieuschade en wat dit betekent voor de volksgezondheid. Wel is vastgesteld dat op de oceanen twee grote eilanden van klein plasticmateriaal zweven elk ter grootte van de provincie Utrecht. Dit is gelet op de slechte afbreekbaarheid van plastic zorgelijk voor het mariene milieu.

Of er sprake is van georganiseerde criminaliteit op dit gebied is niet duidelijk. Er is geen concrete informatie die dit staaft.

De verwachtingen naar de toekomst zijn, dat het aantal illegale lozingen zal afnemen. Dit heeft te maken met opleiding, bewustwording en verbeterde afgiftemogelijkheden.

Bronnen:
Internet: Noordzeeloket Rijkswaterstaat
Internet: havendienst Amsterdam
Internet: Kustwachtcentrum Nederland

13
Criminaliteit bij de productie van scheepsbrandstoffen[34]

Armand Stokman, Inspectie Leefomgeving en Transport

13.1 Inleiding

De afgelopen jaren heeft de ILT-IOD, de inlichtingen- en opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport[35], binnen de markt van de verwerking van vloeibare (chemische) afvalstoffen meerdere opsporingsonderzoeken verricht naar het illegaal wegmengen van gevaarlijk (chemisch) afval in scheepsbrandstoffen, ook wel stookolie of bunkerolie genoemd. De uitkomsten daarvan wijzen op een min of meer eenduidige problematiek: illegale wegmenging van giftig afval in brandstof, oncontroleerbare raffinageprocessen (op zee) en onaanvaardbare risico's van brand- en explosiegevaar.

Voor een goed begrip van geconstateerde nalevingsproblemen in de stookoliebranche, zijn in 2010 twee verdiepingsstudies uitgevoerd. De ILT-IOD heeft middels toegepast wetenschappelijk onderzoek de gelegenheden voor regelovertreding geïdentificeerd en de ILT heeft de aard en omvang van de bunkerolieketen in kaart laten brengen. Deze tekst is een globale samenvatting van kennis en informatie uit beide publicaties en dient ter beantwoording van de onderzoeksvragen van deelproject Milieucriminaliteit van het NDB2012. Voor gedetailleerde informatie en bronvermelding wordt verwezen naar de beide verdiepingsstudies.

Achtereenvolgens zal ingegaan worden op de stookolieketen, de regelgeving, de handhaving, de criminaliteit, de gelegenheden, de risico's en verwachte ontwikkelingen. Aan de hand daarvan worden ten slotte conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor een effectieve aanpak van criminaliteit bij de productie van scheepsbrandstoffen.

---

[34] Deze bijdrage is aangeleverd door de ILT-IOD, A. Stokman en gebaseerd op rapporten van Havenaar i.o.v. ILT-IOD en CE Delft i.o.v. VROM-Inspectie (VI), zie bronnen.

[35] Voor 1 januari 2012 VROM-Inspectie (VI).

13.2 De stookolieketen en de betrokken partijen

Stookolie is de brandstof voor grote scheepsmotoren, doorgaans van zeeschepen. Aan boord wordt hij opgeslagen in tanks, de zogeheten bunkers. Daarom wordt stookolie ook vaak bunkerolie genoemd. De haven van Rotterdam behoort wereldwijd tot de top 4 van leveranciers van bunkerolie. Jaarlijks bunkeren in Nederland meer dan 22.000 schepen stookolie als scheepsbrandstof. In 2009 ging het om meer dan 13 miljoen ton, gerekend naar prijzen in 2011 met een waarde van circa 6 miljard euro.

Stookolie wordt gemaakt van een restproduct olie – residual fuel oil (rfo) geheten – dat overblijft aan het einde van het raffinageproces van ruwe olie. Rfo is een zeer geconcentreerde substantie en bevat bijvoorbeeld zeer hoge concentraties zwavel. Daardoor is rfo als zodanig ongeschikt als brandstof. Maar door toevoeging van bepaalde (neutraliserende) chemische mengsels – die 'blends' worden genoemd – ontstaat een voor grote scheepsmotoren bruikbare brandstof, stookolie geheten. Stookolie is dus ieder (!) oliemengsel dat geschikt is voor gebruik in scheepsmotoren. Om als brandstof te kunnen dienen in deze motoren wordt alleen gekeken naar enkele voor brandstof belangrijke eigenschappen: dichtheid, viscositeit, zwavelgehalte, vlampunt en pour point. Heeft stookolie op deze eigenschappen de juiste waarden of specificaties – in jargon 'specs' geheten – dan is hij bruikbaar als brandstof en geschikt voor verkoop. Controles van actoren in de keten richten zich dus op de juistheid van deze specs, de fysische eigenschappen van stookolie. Er wordt niet getoetst of er ongewenste verontreinigingen dan wel schadelijke stoffen in blends dan wel stookolie aanwezig zijn.

De stookolieketen kent globaal gezien 6 groepen van actoren:

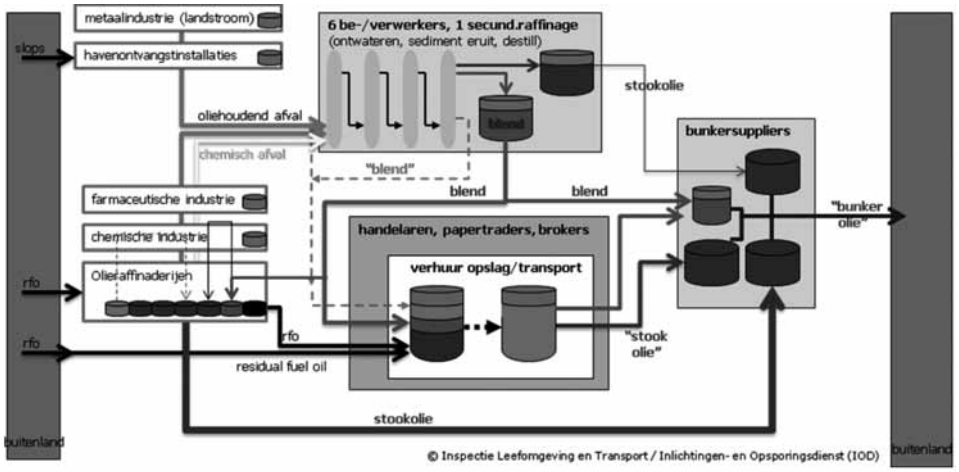
1. ontdoeners van oliehoudend afval uit landstromen (zoals metaalbedrijven) en zeestromen (havenontvangstinstallaties),
2. ontdoeners van chemisch afval zoals farmaceutische en chemische bedrijven (organisch-chemische procesindustrie),
3. olieraffinaderijen (in binnen- en buitenland) die zelf stookolie maken en zich van rfo ontdoen,
4. inzamelaars die oliehoudend en chemisch afval be- en verwerken tot blends en stookolie,
5. bedrijven zoals handelaren, papertraders en brokers die partijen blends en rfo inkopen en dit in opslagtanks mengen tot stookolie, en
6. bunkersuppliers die stookolie inkopen (en indien nodig nog verder blenden) en verkopen als bunkerolie aan rederijen.

Belangrijke spelers in de keten zijn onafhankelijke oliehandelaren (zoals Vitol, Gunvor, Glencore, Chemoil, Koch, Trafigura, Mercuria en Litasco), grote oliemaatschappijen (zoals Shell, BP, Exxon Mobil, Total), tank-op- en -overslag-bedrijven (zoals Vopak, ETT, Argos, STR) en leveranciers (zoals Argos, Ceebunkers, OW Bunkers, Wiljo/NIOC, Verbeke). De oliemaatschappijen en de oliehandelaren hebben een financieel sterke positie in de markt, met jaar-omzetten van honderden miljarden euro's maken ze enorme winsten. De markt is weinig transparant en er wordt scherp op prijs geconcurreerd.

De keten kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Figuur 8

De stookolieketen



De problematiek in de stookolieketen betreft het onwenselijke wegmengen van gevaarlijke (chemische) afvalstoffen in blends en rfo. De samenstelling van blends die gebruikt worden om van rfo ('off specs') stookolie ('on specs') te maken, is divers en niet aan regels gebonden. Het gaat bij blends niet zozeer om de bestanddelen maar primair om het beïnvloeden van de eigenschappen van de rfo, zodanig dat de specs van het mengsel van rfo en blend in de buurt komen van de voor stookolie vereiste waarden. Dat afvalstoffen in (een blend voor) rfo terechtkomen die de parameters (specs) voor stookolie niet negatief (of zelfs positief) beïnvloeden, wordt door actoren in de keten geenszins afgekeurd. Of en in hoeverre de aldus verkregen stookolie (bestanddelen van) gevaarlijke afvalstoffen bevat die niet voldoen aan milieueisen is voor de handel niet

relevant. Voor de actoren in de branche doen alleen de fysische eigenschappen van stookolie ertoe: "als een scheepsmotor er probleemloos op loopt is het goeie stookolie".

13.3 Regelgeving in de stookoliebranche

De regelgeving die betrekking heeft op stookolie heeft een internationale en nationale component. De internationale regelgeving staat voor een groot deel aan de basis van de huidige nationale milieuwetgeving. De fundamenten voor de omgang met afvalstoffen zijn in het verdrag van Bazel (1989) gelegd. Vastgesteld is onder andere de definitie van afvalstoffen, het beperken van het ontstaan van afvalstoffen, het verbod om zonder vergunning te handelen in gevaarlijke afvalstoffen en – voor het eerst – de nuttige toepassing ervan. Deze zijn later vastgelegd in Europese (kader)richtlijnen waaraan de nationale milieuwetgeving haar definities en regelgeving ontleent.

13.3.1 Wet Milieubeheer

In Nederland is de milieuwetgeving vastgelegd in de Wet Milieubeheer (Wm). Hierin wordt aangegeven wanneer een stof een afvalstof dan wel (bij)product is, welke handelingen met afvalstoffen zijn toegestaan, of en hoe deze bewerkt of verwerkt mogen worden en welke vergunning hiervoor vereist is. De Wm stelt aldus eisen aan het productieproces van stookolie. Ondanks de definities en concrete regelgeving blijkt de toepassing ervan in de praktijk een lastige opgave.

Om überhaupt te kunnen spreken van de be- en verwerking van afvalstoffen in het productieproces van stookolie moet eerst duidelijk zijn wanneer een bepaalde stof afval is. Volgens de wettelijke definitie is het aanmerken van een stof als afvalstof afhankelijk van hetgeen de houder ermee wil doen. Dat leidt vaak tot juridische discussies want marktpartijen hebben er baat bij om een afvalstof als (bij)product of secundaire grondstof te betitelen. Immers, het aanmerken van een stof als afval vereist vergunningen die nodig zijn voor inzamelen, opslag en vervolghandelingen met de betreffende stof. En het is kostbaar. Reguliere verwerking van gevaarlijke afvalstoffen dient te gebeuren door overbrenging naar en verbranding in speciale draaitrommelovens (dto's).

Wanneer een afvalstof een nuttige toepassing heeft ondergaan verliest hij zijn status als afvalstof. In het Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP, beleidsmatig uitvloeisel van de Wm) wordt aandacht besteed aan de nuttige toepassing van afval. In de stookoliebranche gaat het om het be- en verwerken van

oliehoudend afval zodat het weer gebruikt kan worden als brandstof of als mengproduct. De Wm verbiedt het rechtstreeks mengen van afvalstoffen maar als een stof de status van nuttige toepassing bereikt – en geen afvalstof meer is – kan hij weer gemengd worden. Oliehoudende afvalstoffen dienen dus eerst bewerkt te worden voordat mengen in het kader van de nuttige toepassing mogelijk is. Daarnaast zijn er lijsten van stoffen die niet gemengd mogen worden.

13.3.2 EVOA

De EVOA-voorschriften, de handhaving ervan en de gelegenheden voor overtredingen zijn opgenomen in hoofdstuk 9 van deze bundel. Daarom wordt hier volstaan met een globale duiding van de relevantie van de EVOA voor de stookoliebranche. Afvalstoffen die bij de productie van stookolie worden be- of verwerkt tot mengproduct worden ook overgebracht vanuit en naar buitenlandse inrichtingen. Voor het afgeven van gevaarlijk afval aan een verwerker in het buitenland, en voor de import in Nederland, geldt de Europese Verordening betreffende toezicht en controle op de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA, 1013/2006). De regels op grond van de EVOA zijn afhankelijk van het soort afval (afvalstoffen van 'groene' en 'oranje' lijst), het beoogde gebruik, het land van verzending en het land van bestemming. De afvalstoffen van de groene lijst behoren in het algemeen tot de categorie niet-gevaarlijk afval. De regels voor deze afvalstoffen zijn in beginsel minder streng dan voor afvalstoffen van de oranje lijst. Binnen de EU/OESO bepaalt de oranje lijst (bijlage IV van de EVOA) of er sprake is van gevaarlijke afvalstoffen. Uitvoer uit de EU van gevaarlijk afval naar niet-OESO-landen is verboden. Bijlage V van de EVOA geeft aan voor welke afvalstoffen dit uitvoerverbod geldt. In artikel 19 EVOA is het verbod op menging van afvalstoffen tijdens de overbrenging vastgelegd. Vanaf het begin van de overbrenging tot de ontvangst in een inrichting voor nuttige toepassing of verwijdering mogen de op de documenten opgegeven afvalstoffen niet met andere afvalstoffen worden gemengd.

13.3.3 Marpol

De Wm wordt aangevuld door het Marpol-verdrag dat regels geeft aan schepen en scheepsbrandstoffen. Belangrijk is vooral de regelgeving (Annex VI) die de vervuiling door scheepvaartemissies als gevolg van stookolie moet beperken. De meest concrete maatregel is de beperking van het zwavelgehalte in de stookolie. Verder mogen aan de scheepsbrandstof geen gevaarlijke stoffen of gevaarlijk afval worden toegevoegd waardoor de veiligheid van het schip in gevaar komt. Ook mag de brandstof geen stoffen bevatten die schade aan de motoren of de

bemanning van het schip kan toebrengen. Tot slot mag de brandstof geen stoffen bevatten die schade toebrengen aan het maritieme milieu. De Marpol-wetgeving geeft met deze eisen op internationaal niveau het belang van 'schone' brandstof aan en beoogt het gebruik van vervuilde brandstof in te perken. In het kader van Marpol Annex VI zijn voor stookolie normen vastgesteld die gericht zijn op het garanderen van een goede werking van scheepsmotoren. Ter controle worden door betrokken bedrijven op verschillende plaatsen in het productieproces monsters genomen.

Waar de Wm vooral het productieproces controleert en de EVOA de stroom van afval- en reststoffen van en naar het proces (voorkant), controleert de Marpol door middel van een aantal eisen de kwaliteit van stookolie als product (achterkant). Wanneer aan de voorkant van de stookolieketen – bij het produceren – vervuiling met gevaarlijke afvalstoffen optreedt, kan dit aan het eind van de keten – bij het bunkeren – met de Marpol alsnog worden aangepakt. Zo is althans de gedachte.

13.4 Toezicht en handhaving

De handhaving van de milieuwetgeving ter zake van de stookolieketen is een zaak van bestuur (provincie), toezichthouders (ILT, regionale milieudiensten), handhavingsdiensten (ILT-IOD, politie) en Openbaar Ministerie (FP).

13.4.1 Provincie

De provincie is het bevoegd gezag voor het verlenen van een Wm-vergunning aan bedrijven die actief zijn in de stookolieketen. De feitelijke vergunningverlening en controle op naleving is belegd bij regionale milieudiensten. Het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA) is door de minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) aangewezen als landelijke meldinstantie en door de twaalf provincies als dienstverlenende organisatie voor het verwerken en distribueren van meldinformatie. De uitvoering ervan is in handen van Agentschap NL (voorheen SenterNovem).

De omgang met verschillende oliehoudende afvalstromen stelt hoge eisen aan de bedrijfsvoering van bedrijven die betrokken zijn bij de productie van stookolie. Om die reden mag alleen specifiek afval worden ingezameld of verwerkt door een inrichting met een daartoe afgegeven Wm-vergunning. Het maakt voor de vergunning niet uit wat de herkomst van de afvalstroom is. Wat de vorm van de vergunning betreft is er een trend zichtbaar van een verschuiving naar de

vergunning op hoofdzaak (VOH). Dit is een Wm-vergunning die zich richt op doelstellingen om bepaalde gedragingen te bewerkstelligen, in plaats van strikte voorschriften ten aanzien van voor de bedrijfsvoeringen toegestane afvalstoffen. De VOH biedt randvoorwaarden waarbinnen de vergunninghouder vrij is om te bepalen hoe hij deze doelstellingen behaalt, mits in overeenstemming met wetgeving en jurisprudentie. Een VOH betekent minder overheidscontrole en meer zelfregulering; dat is gunstig voor bedrijven maar creëert uiteraard ook risico's, waarover later meer.

13.4.2 Inspectie Leefomgeving en Transport

De ILT is in Nederland dé toezichthouder op onder meer de ketens van afvalstromen. Bij het toezicht op de stookolieketen richt het toezicht door de ILT zich primair op de naleving van de EVOA-voorschriften. ILT is hiertoe door de minister van I&M gemandateerd. De ILT-inspecteurs werken voor toezicht en de handhaving van EVOA samen met een aantal andere organisaties, zoals de politie (wegcontroles KLPD), de douane (im- en export van afvalstromen) en regionale milieudiensten (zoals DCMR)[36].

Daarnaast controleert de ILT of bedrijven die zich in Nederland bezighouden met het vervoeren, inzamelen, handelen en/of bemiddelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, vermeld worden op de landelijke VIHB-lijst. Om deel te kunnen nemen aan het 'afvalstofverkeer' moet een bedrijf daarop staan. Deze wordt bijgehouden door het NIWO, dat hiertoe is gemandateerd door de minister van I&M.

Ook handelaren in oliehoudende afvalstoffen, op- en overslagbedrijven en buitenlandse bedrijven, die deze activiteiten op Nederlands grondgebied verrichten moeten op de lijst staan. Voor zover het om vervoer van afvalstromen gaat controleert ook de politie (KLPD).

Bij niet-naleving van de voor stookolie geldende wet- en regelgeving kan bestuurs- en strafrechtelijk worden opgetreden. De ILT treft bestuursrechtelijke maatregelen voor de handhaving van de Wm en de bij EVOA geldende verplichtingen. Gebruikte middelen zijn het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang en het intrekken van een toestemming. Overtredingen zijn (via een verbod in de Wm) strafbaar gesteld in de Wet Economische Delicten. Strafrechtelijke handhaving vindt onder leiding

[36] Zie voor de handhaving van de EVOA-voorschriften hoofdstuk 9 van deze bundel.

van het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie plaats door de ILT-IOD en de politie.

13.5 Geconstateerde criminaliteit

Zoals gezegd betreft de criminaliteit het illegaal wegmengen van gevaarlijk (chemisch) afval in (blends voor) stookolie. Het is immoreel (niet-integer) gedrag met als enig motief het behalen van financieel voordeel. Immers, het (laten) wegmengen van schadelijk afval is voordeliger dan het op voorgeschreven wijze ontdoen ervan. Geconstateerd is dat verschillende ketenactoren zich daarbij – al dan niet gezamenlijk - bewust onwetend houden van de precieze chemische samenstelling van de afvalstoffen. Daaruit valt namelijk weinig voordeel te halen. Van belang is alleen of toepassing van de afvalstoffen bijdraagt dan wel niet afdoet aan het verkrijgen van een stookolie met de gewenste 'specs'.

Maar ook het omgaan met de afvalstromen die 'toegepast' worden in blends en in het stookolieproductieproces kent vaak een crimineel karakter. Afvalstoffen worden al bij de ontdoener als product geregistreerd en kunnen zodoende zonder EVOA-beschikking internationaal worden overgebracht. Uit opsporingsonderzoeken blijkt dat afvalstoffen uit de organisch-chemische procesindustrie – per definitie aangemerkt als gevaarlijk afval – als reststromen worden weggemengd in het productieproces van stookolie. Aldus krijgen ontdoeners – in tegenstelling tot de negatieve waarde van afval – zelfs betaald voor hun afvalstoffen.

Voor het op dergelijke wijze overtreden van de regels van de Wm en de EVOA plegen bedrijven op verschillende plaatsen in de stookolieketen commune delicten zoals valsheid in geschrift en oplichting. Het gaat met name om niet-toegestane inname van afvalstoffen (buiten de Wm-vergunningsvoorwaarden), niet-toegestane be- en verwerking van afvalstoffen (vermenging), niet-toegestaan vervoer (zonder VIHB-vermelding, zonder EVOA-beschikking) en het (doen) gebruiken van onvolledige of onjuiste gegevens (zoals 'reststof'-omschrijvingen) in formele documenten zoals EVOA-beschikkingen, afvalstoffen(transport)meldingen (valsheden dus). Daarmee worden toezichthouders en private actoren onkundig gehouden (misleiding) van de werkelijke samenstelling van de gevaarlijke afvalstoffen waarover ze oordelen c.q. waarmee ze werken (oplichting).

13.6 Gelegenheden en risicofactoren

Aan de hand van de analyse van de productieketen, de wetgeving en de handhaving in de stookoliebranche heeft de ILT-IOD de gelegenheden voor regelovertreding door het illegaal wegmengen van gevaarlijke (chemische) afvalstoffen in stookolie in beeld gebracht. Deze vinden hun oorsprong in het verschil in focus op de eisen waaraan goede stookolie moet voldoen. Regelgeving en controles door toezichthouders richten zich op de aanwezigheid van voor de leefomgeving schadelijke stoffen in gevaarlijk afval en de verantwoorde verwerking daarvan. De milieuhandhaving richt zich op de chemische eigenschappen van stookolie: welke (verboden) bestanddelen zitten erin? De ketenactoren echter richten zich op de fysieke eigenschappen van stookolie: is deze geschikt als brandstof? Dit fundamentele verschil in focus tussen toezichthouders (kijken naar bestanddelen) en brancheactoren (kijken naar eigenschappen) vormt de basis van de volgende gelegenheden voor regelovertreding in de stookolieketen:

Eenvoudig. Het wegmengen van afvalstoffen in stookolie is een relatief eenvoudig uitvoerbaar proces. Omdat stookolie een dikke, bruinzwarte (stroperige) vloeistof is, is het erg gemakkelijk om gevaarlijke afvalstoffen er onzichtbaar in weg te mengen. Eenmaal weggemengd zijn (componenten van) afvalstoffen (bijna) niet terug te vinden (te zeer verdund) of niet meer rechtstreeks (chemisch) herleidbaar tot een specifieke afvalstroom. Om die reden leiden controles door toezichthouders door analyses van stookoliemonsters in de productieketen nooit tot bewijsbare verdenkingen jegens specifieke actoren.

Onopgemerkt. Toezichthouders controleren mede door gebrek aan effectieve controlecapaciteit voornamelijk documenten en weten niet precies met welke (bestanddelen in de) stoffen actoren feitelijk werken. Bij de provincie en de uitvoerende toezicht houdende diensten is er onvoldoende kennis over en inzicht in zowel wat er feitelijk gebeurt met de afvalstromen van ontdoeners uit o.a. de procesindustrie als de aard en samenstelling van stoffen. In de documenten die gebruikt worden bij de handel in partijen rfo, blends en stookolie worden zelden of nooit gedetailleerde omschrijvingen van (alle) aanwezige chemische componenten vermeld. Afgezien van relevante 'specs' worden daarentegen vaak ongedefinieerde termen als 'heavy fuel', 'fuel oil', 'sludge', 'slops' en 'blends' genoteerd. Door een gebrek aan technische knowhow en omdat men alleen papieren controleert, verleent het bevoegd gezag toestemming voor de inname van stoffen die buiten de vergunning vallen. Door het papieren toezicht is de kans om een actor in de stookolieketen te

betrappen op het zonder vergunning verhandelen en illegaal wegmengen van gevaarlijke afvalstoffen in blends of stookolie nagenoeg nihil.

Winstgevend. De financiële voordelen van regelovertreding door het wegmengen van gevaarlijke afvalstoffen in blends en stookolie zijn verleidelijk groot. De kosten van verantwoorde verwerking zijn hoog terwijl verwerkingscapaciteit in Nederland ontbreekt (zie volgende punt). Dat maakt het aantrekkelijk om de negatieve waarde van ontdoening van gevaarlijke afvalstoffen om te zetten in de positieve waarde van gebruik als 'secundaire grondstof' (zie hieronder bij 'geen afval') voor het bereiden van stookolie. Bij het accepteren van het afval incasseert de ontvanger een verwerkingsvergoeding, terwijl het wegmengen als secundaire grondstof kosteloos een verbetering van de blendeigenschappen of van stookolie met goede 'specs' oplevert. Dubbele winst dus.

Geen alternatieven. Door beperkte faciliteiten voor het op verantwoorde wijze verwerken van gevaarlijke afvalstoffen in Nederland wordt het bedenken van creatieve oplossingen voor het 'kwijtraken' van afval in de hand gewerkt. In Nederland zijn bijvoorbeeld geen grote draaitrommelovens (meer) om de gevaarlijke afvalstoffen te verbranden, waardoor adequate verwerking (bijvoorbeeld in het buitenland) veel lastiger en duurder wordt.

Oncontroleerbaar. De stookolieproductie is een (technisch) zeer complexe en internationaal georganiseerde wereld, waarin het volgen van stromen van oliederivaten en gevaarlijke afvalstoffen moeilijk is. Omdat in de oliebranche met 'full-continue'-productieprocessen en bulkhoeveelheden wordt gewerkt onttrekken veel van de gelegenheden voor regelovertreding zich aan het zicht van toezichthouders. De regelgeving sluit onvoldoende aan bij de complexe structuren die binnen de keten bestaan en de handhaving ontbeert capaciteit om met deze complexiteit om te gaan. De complexe productie- en verwerkingsomgeving maakt het lastig om op het juiste moment op de juiste plaats te controleren. Door de vele schakels en actoren binnen de keten van de stookoliebranche kan de verantwoordelijkheid voor niet-naleving van regelgeving gemakkelijk worden afgeschoven op de voorganger in de keten.

Geen afval. Stoffen die volgens de wetgever (Wm) als afval worden gekwalificeerd zijn binnen de stookolieketen vaak goed bruikbaar voor het maken van blends of een betere kwaliteit stookolie. Geregeld worden juridische disputen uitgevochten over de vraag of gevaarlijke stoffen afval zijn of – zoals binnen de branche gebruikelijk – beschouwd kunnen worden als secundaire grondstof. De status van afval brengt veel verplichtingen (vergunning) en dus kosten met zich mee. Daardoor stellen actoren zich bij twijfel liefst onwetend op en zijn

economische overwegingen doorslaggevend. Gangbaar is de zienswijze dat de stookoliebranche geen afval kent maar alles als 'secundaire grondstof' beschouwt. Omdat juridische procedures veel tijd kosten, direct ingrijpen door handhavers (door bijvoorbeeld het stilleggen van een betwiste werkwijze) grote bedrijfseconomische gevolgen (schade, hoge kosten) met zich meebrengt en gerechtelijk uitsluitsel over de veronderstelde overtreding soms jaren op zich laat wachten, is het uitgeoefende toezicht tot dusver nauwelijks van invloed op het (geringe) niveau van naleving.

13.7 Risico's

De risico's van het illegaal wegmengen van gevaarlijke (chemische) afvalstoffen in stookolie schuilen enerzijds in de gevolgen van het gebruik van kwalitatief slechte scheepsbrandstof en anderzijds in de gevaren van het maken ervan in een oncontroleerbaar productieproces.

De verbranding van vervuilde stookolie leidt tot de uitstoot van giftige stoffen zoals kankerverwekkende zware metalen en dioxinen. Daarnaast is het gebruik van slechte stookolie niet zonder gevaar voor de bemanning en het maritieme milieu. Het grootste risico is het uitvallen van de scheepsmotoren door verkeerd samengestelde stookolie. Een schip dat stuurloos raakt door stilgevallen motoren kan op de klippen lopen of (op drukke vaarroutes) met een ander schip in aanvaring komen. De gevolgen van schipbreuk zijn vaak catastrofaal en veroorzaken ernstige schade voor mens en milieu.

Maar ook het productieproces van stookolie, met name de be- en verwerking van de zogeheten 'blends' waarbij verschillende giftige afvalstoffen ongecontroleerd gemengd worden, brengt grote risico's met zich mee. Illustratief zijn de ernstige 'incidenten' waarbij oliehandelsbedrijven zoals Trafigura betrokken zijn: exploderende opslagtanks, doden door dump giftig afval, illegale stookolieraffinage op zee.

Opsporingsonderzoeken naar illegale activiteiten bij scheepsafvalstoffenverwerkers in de haven van Rotterdam wijzen uit dat structurele overtreding van Wm-regels de kostprijs voor verantwoorde verwerking van oliehoudende en giftige afvalstoffen onder druk zet. Ook is sprake van het maken van illegale prijsafspraken door inzamelaars van scheepsafvalstoffen: kartelvorming drijft de prijs verder op. Dit werkt het niet-naleven van vergunningsvoorwaarden voor ontvangst en verwerking van afvalstoffen nog verder in de hand.

13.8 Verwachte ontwikkelingen

Voor deze vorm van milieucriminaliteit moet met de volgende toekomstige ontwikkelingen rekening worden gehouden.

Er ontstaat internationaal meer draagvlak voor het voorkomen van het wegmengen van schadelijke stoffen. Zo wordt onder meer gedacht aan het ontwikkelen van (internationale) eisen aan wat mag worden toegevoegd aan stookolie. Voor zover het gaat om toezicht op toevoegingen aan het begin van het productieproces – en dus op hetgeen door ontdoeners als reststof mag worden afgegeven – kan dit bijdragen aan het aanpakken van de wegmeng-problematiek.

Echter, het aanscherpen van regelgeving om actoren in de oliebranche verplicht te laten voldoen aan eisen omtrent de (toegestane) chemische samenstelling lijkt politiek onhaalbaar. Het ontwikkelen van dergelijke voorschriften kan rekenen op de tegenmacht van de mondiale oliesector. Die zal wijzen op de kostbare implicaties die dat voor de productieketen zal hebben, waardoor verplichte kwaliteitseisen voor stookolie leiden tot hogere brandstofprijzen. Dat werkt inflatie in de hand en beïnvloedt de economie op ongunstige wijze. Het is de vraag of de politiek daaraan de vingers wil branden.

Vanwege het langdurig uitblijven van adequaat handhavend optreden door overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de bestuursrechtelijke handhaving van milieuregelgeving, moet rekening gehouden worden met tegenvallende gerechtelijke uitspraken in strafzaken tegen bedrijven die zich schuldig maken aan het illegaal wegmengen van gevaarlijke (chemische) stoffen in stookolie.

Gelet op de grote overeenkomsten in fabricageprocessen van brandstoffen uit aardolie, kan de in de stookolieketen gesignaleerde wegmengproblematiek zich op vergelijkbare wijze uitstrekken tot criminaliteit in de productieketens van (componenten voor) gasolie (diesel) of benzine. Het risico bestaat dat giftige afvalstoffen uit met name de organisch-chemische industrie via toepassing in brandstoffen met benzinecomponenten ook terecht (gaan) komen in de uitstoot van het wegverkeer.

13.9 Conclusies en aanbevelingen

Uit het voorgaande blijkt dat in de stookolieketen veel gelegenheden voor regelovertreding aanwezig zijn. Dat komt in de eerste plaats door de grote financiële voordelen die alle actoren in de stookolieketen kunnen behalen door gevaarlijke afvalstromen stilzwijgend als secundaire afvalstof te labelen. Gevaarlijk afval wegmengen in stookolie is zeer lucratief omdat alle branche-actoren alleen belang hechten aan controle op de juiste fysieke eigenschappen (specs). Door de geringe toezichtscapaciteit houden handhavers zich hoofdzakelijk bezig met het controleren van de papieren werkelijkheid in de stookolieketen. In de talloze voorgeschreven documenten worden gevaarlijke stoffen echter zelden expliciet vermeld. Meestal worden alleen algemene aanduidingen en bedrijfseconomisch relevante eigenschappen (specs) van blend of stookolie opgenomen. De handhaving is nauwelijks effectief, zolang die zich richt op het detecteren van volgens de Wm niet-toegestane gevaarlijke bestanddelen (van stoffen) in oliestromen. Dat is namelijk – zo blijkt in de praktijk – vrijwel onmogelijk. Niet alleen is de regelgeving daarvoor te ruim geformuleerd (in termen van 'zorgplicht') maar ook het detecteren ervan én het herleiden van giftige stoffen tot een bron of moment van vervuiling is technisch onmogelijk.

Om misbruik van deze gelegenheden voor het illegaal wegmengen van gevaarlijke afvalstromen in de stookoliebranche voor te zijn wordt aanbevolen om de handhavingsinspanningen te laten aangrijpen op actoren aan het begin van de stookolieketen. Bij de huidige wetgeving is de aanpak van toezicht en opsporing het meest effectief door het onderzoeken van samenwerkingsverbanden tussen ontdoeners van (oliehoudend en chemisch) afval, inzamelaars (op- en overslag) en be- en verwerkers die blends en componenten voor stookolie produceren. Door controle op de consistentie van gegevens bij verschillende schakels in de keten bij verschillende toezichthouders (verbandscontroles) kan zicht worden verkregen op het 'omkatten' van afval naar reststromen, het accepteren van niet-vergunde afvalstoffen en het laten verdwijnen door wegmengen van afval in stookolie.

Daarnaast kunnen gelegenheden worden weggenomen door te zorgen dat het gebruik van verantwoorde verwerkingsfaciliteiten zoals draaitrommelovens toeneemt. De in Rotterdam aanwezige installaties zijn buiten gebruik, terwijl er ruimschoots aanbod van afval is. De vraag is waarom. Ook gedacht kan worden aan strengere normering van toelaatbare uitstoot van giftige stoffen door verbranding van stookolie in scheepsmotoren en het opleggen van een internationale verplichting tot inbouw van speciale filters of katalysatoren op schepen.

Bronnen:

Een Viscose Onderneming. Een onderzoek naar de gelegenheden tot regel-overtreding binnen de stookolieketen, A. Havenaar (2011) in opdracht van de ILT-IOD.

Blends in beeld. Een analyse van de bunkerolieketen, CE Delft (2011) in opdracht van de VROM-Inspectie.

14
Overschrijding luchtemissienormen[37]

14.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving

De Wabo- en Wm-vergunningen bevatten voorschriften voor bedrijven voor emissienormen naar de lucht. Er is een hoge mate van zelfregulering ingevoerd. Bedrijven moeten zelf de emissie monitoren en het bevoegd gezag controleert de kwaliteit van monitor en voert zelf metingen uit.

De metingen moeten plaatsvinden onder representatieve bedrijfsomstandigheden. De bepaling van deze omstandigheden vergt veel technische kennis van de installatie en is hiermee lastig te bepalen voor de toezichthouder c.q. opsporingsambtenaar.

Gezien het feit dat toezichthouders te maken hebben met een beperkte capaciteit voor de uitvoering van hun taken, moeten er keuzes gemaakt worden waarbij emissiemetingen niet altijd de hoogste prioriteit krijgen.

Uit diverse onderzoeken van ILT en andere instanties blijkt regelmatig dat emissienormen door bedrijven worden overschreden. Ook zijn er twijfels of de emissiemetingen die plaatsvinden juist worden uitgevoerd dan wel onder representatieve bedrijfsomstandigheden uitgevoerd worden. Dit leidt ertoe dat werknemers en omwonenden mogelijk aan te hoge concentraties worden blootgesteld.
Diverse bevorderende factoren om emissienormen te overschrijden zijn:

- Financieel voordeel door niet treffen van maatregelen (investeringsvoordeel)
- Financieel voordeel door emissie positiever voor te stellen (emissiehandel)
- Financieel voordeel door emissie niet optimaal te beperken (besparing, energie, afvalkosten, verwerkingskosten en personeel)
- Beperkte kennis bij de toezichthouders over emissiemetingen en het beoordelen daarvan (lage pakkans).

[37] Deze bijdrage is aangeleverd door G. Majoor van de ILT-inspectie.

- Gegeven dat overheden nogal terughoudend zijn met bestuurlijk optreden tegen overtredingen, zeker als het gaat om complexe zaken, draagt bij aan de fraudegevoeligheid (lage sanctiekans).

14.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

De meting
- Niet meten conform normering (vastgesteld door Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)
- Meten onder voor bedrijf gunstige omstandigheden (niet representatief)
- Meten door niet-geaccrediteerde bureaus
- Het principe *de betaler bepaalt* speelt ook hier een rol; bijvoorbeeld meten op het tijdstip dat de klant aangeeft

De vergunning (inclusief aanvraag)
- Aanvragen van te hoge emissienormen (ruimte voor de toekomst en voor emissiehandel eerder opgevuld)
- Aanvragen van te lage emissienormen
- Verzwijgen van bepaalde emissies (niet aanvragen)
- Het onterecht toekennen van emissies (verkeerde / te hoge normen)

De bedrijfsvoering ter beperking emissies
- Het niet inschakelen van reinigingapparatuur
- Het niet goed bedienen van reinigingsapparatuur. Zowel door de installatie anders in te stellen als door inzet van andere reinigingsmiddelen
- Het niet of te laat melden van overschrijdingen aan bevoegd gezag
- Gebruiken van andere grondstoffen/producten in de installatie waarvoor de reiniging niet is gespecificeerd

De eindbeoordeling
- Het niet goed uitvoeren van een eindcontrole door bevoegd gezag
- Het onterecht goedkeuren van een meetrapport door bevoegd gezag. De beoordeling van een emissierapportage vergt veel technische kennis van de metingen en de installatie waarvan de emissieconcentratie is bepaald.

Het is bekend dat bovengenoemde overtredingen worden begaan, echter er is geen beeld van de mate waarin dit in georganiseerde criminele sfeer gebeurt. Ingeschat wordt dat binnen individuele bedrijven sprake is van bewuste

overtreding van regels (organisatiecriminaliteit) en er in veel mindere mate sprake is van georganiseerde criminaliteit met meerdere bedrijven.

14.3 Gevolgen

Het niet naleven van de voorschriften levert grotere risico's op voor mens en milieu. Het verhoogt kans op blootstelling aan geëmitteerde stoffen door afname van de luchtkwaliteit. Veelal zullen de effecten pas op langere termijn zichtbaar zijn. Slechts in incidentele gevallen waarbij hoge concentraties toxische stoffen vrijkomen kunnen er directe effecten opgemerkt worden. Het causale verband tussen de effecten en de emissie is over het algemeen moeilijk bewijsbaar.

De aard van de stoffen die vrijkomen is divers. Recente voorbeelden betreffen deels stoffen die kankerverwekkend zijn en stoffen met een minimalisatie-verplichting.

De gevolgen van niet-naleving/overtreding van wet- en regelgeving zijn potentieel groot en ingrijpend te noemen.

14.4 Verwachtingen voor de toekomst

Door de financiële crisis staan bedrijfsresultaten onder druk. Reiniging en voorkomen van emissies is duur. Bedrijven zetten daarvoor steeds vaker secundaire stoffen in met mogelijke nadelige effecten voor de emissie (meer en andere stoffen).

Daarnaast is het niet of minder goed bedrijven van de emissiereiniging financieel gunstig.

14.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen

Aanknopingspunten voor het terugdringen van overschrijding van emissie-normen worden gezocht in verbetering van de naleving door de gecertificeerde bedrijven. Hiertoe zou een verbetering van het toezicht door het bevoegd gezag gerealiseerd moeten worden, zowel de frequentie als de kwaliteit van het toezicht.

15
Criminaliteit bij de handel in emissierechten[38]

Internationaal zijn afspraken gemaakt om de emissie van broeikasgassen, met name CO2 en NOx, terug te dringen. In Europees verband is eind 2003 voor het instrument handel in broeikasgas-emissierechten gekozen om investeringen in milieubesparende maatregelen te stimuleren. Dit is vastgelegd in een EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten (2003/87/EG) die door de EU-lidstaten is ingevoerd in hun nationale wetgeving.

Vanaf 1 januari 2005 is in Nederland gestart met de handel in broeikasgas-emissierechten (afgekort emissiehandel). Onderdeel hiervan is een systeem van emissievergunningen voor CO2 en een bevoegd gezag voor de handhaving hiervan. In Nederland is de Wet milieubeheer uitgebreid met een aantal nieuwe hoofdstukken. Daarnaast is het Besluit handel in emissierechten opgesteld en de Regeling monitoring handel in emissierechten. De uitvoering van de regelgeving, alsmede toezicht en handhaving, ligt in Nederland bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa).

15.1 Emissiehandel in Nederland

De handel in emissierechten is een markt van vraag en aanbod in emissie-rechten; het recht om een bepaalde hoeveelheid broeikasgassen (CO2, NOx) uit te stoten. Door het aantal emissierechten in de loop van de tijd steeds kleiner te maken wordt uitstoot minder kosteneffectief zodat uiteindelijk emissiereducties daar plaatsvinden waar dat het goedkoopst is. Bedrijven die deelnemen aan emissiehandel zullen zich op de lange termijn daardoor genoodzaakt voelen om alternatieve energiebronnen in te zetten en energie te besparen.

In de Wet milieubeheer (Wm) zijn de emissiehandel en de taken van de Nederlandse Emissieautoriteit verwerkt. Dit op grond van de Europese richtlijn handel in broeikasgas-emissierechten (2003/87/EG), Europese registratie-verordening en de Europese richtsnoeren inzake monitoring. In de hoofdstukken 2, 16 en 18 zijn respectievelijk de instelling van de NEa, de handel en de hand-

[38] Dit gedeelte is een ingekorte en licht geactualiseerde versie van het ILT-rapport Frauderisico's in de emissiehandel uit 2009.

having geregeld. De wijzigingen voor CO2-emissiehandel zijn op 1 januari 2005 in werking getreden, voor NOx-emissiehandel op 1 juni 2005.

Volgens de Wm dienen bedrijven die CO2 of NOx uitstoten te beschikken over een emissievergunning voor elke bedrijfslocatie waar emissies plaatsvinden. Voor de aanvraag hiervan stelt het bedrijf een monitoringprotocol op waarin installaties, emissies, meetmethoden en rapportage van meetresultaten zijn vastgelegd. Ze zijn ook verplicht om de uitstoot van de CO2 en/of NOx adequaat te meten. Bij goedkeuring van het monitorprotocol verleent de NEa de emissievergunning. Een bedrijf met een emissievergunning krijgt een rekening in het CO2- en/of NOx-register. Dit is vastgelegd in het Besluit handel in emissierechten en de Regeling monitoring emissiehandel.

Bedrijven met een emissievergunning ontvangen emissierechten van de overheid (op basis van historische uitstoot) en door te handelen. Gedurende elk emissiejaar monitoren bedrijven hun feitelijke uitstoot. Inspecteurs van de NEa voeren bedrijfsbezoeken uit om te controleren of men dit volgens het goedgekeurde monitoringprotocol doet. Jaarlijks rapporteren bedrijven met een emissievergunning aan de NEa hun uitstoot in een emissieverslag dat zij laten controleren door een verificateur. De vastgestelde uitstoot compenseert men door jaarlijks voldoende emissierechten in te leveren.

15.2 Handhavingssystematiek

In de handhaving van wet- en regelgeving in de emissiehandel kan een drietal systemen worden onderscheiden. Zij regelen de drie eerdergenoemde fasen waarin met emissierechten wordt omgegaan. Het eerste systeem regelt de toewijzing van emissierechten door de overheid aan bedrijven die zich daarvoor hebben aangemeld. Het tweede systeem betreft het toezicht op en de controle van de opgegeven emissiegegevens van die bedrijven en de verrekening van emissierechten. Het derde systeem regelt het aan- en verkopen van emissierechten. Bij elke systematiek wordt kort stilgestaan.

15.2.1 Allocatiesysteem

Het eerste handhavingssysteem betreft de toewijzing van emissierechten door de overheid aan vergunde bedrijven, de zogeheten allocatiefase. De Nederlandse overheid heeft in 2008 aan vergunde bedrijven voor een periode van 5 jaar CO2-emissierechten gealloceerd die jaarlijks voor 1/5 deel van het totaal

worden uitgedeeld. De ministers van VROM en EZ zijn verantwoordelijk voor de allocatie van emissierechten.

De spelregels voor toewijzing zijn op Europees niveau vastgesteld en voor Nederland vastgelegd in het Nationaal Allocatie Plan (NAP). Het gaat om een gemaximeerde hoeveelheid rechten (het nationale plafond bedraagt 77,4 Mton CO2-uitstoot). Toewijzing per bedrijf gebeurt aan de hand van het Nationaal Toewijzingsbesluit. Dat wordt voorbereid door SenterNovem (SN) en het Verificatiebureau Benchmark Energie-efficiency (VBE) die de door bedrijven opgegeven emissies toetsen aan referentiedata en de toewijzing volgens een speciaal model berekenen. De toe te wijzen emissierechten (Assigned Amount Units) die door de lidstaat jaarlijks aan bedrijven worden verstrekt, noemt men EU Allowances (EUA-AAU's). In Nederland gaat het met name om industriële bedrijven (chemie), glastuinbouw, en energiecentrales.

Vanaf 2013 wordt stapsgewijs toegewerkt naar de afbouw van het alloceren van emissierechten op basis van bestaande uitstoot. Uiteindelijk moeten alle rechten aangekocht worden op de markt. De uitgifte van emissierechten gebeurt via een veiling.

15.2.2 Monitoring-, Toezicht- en Verificatiesysteem (MTV)

Het tweede handhavingssysteem betreft het ondersteunen van de uitvoering van emissiehandel en controle op de naleving van regels door de Nederlandse toezichthouder, de NEa. Ze richt zich op validatie van monitoringsplannen en het verlenen van emissievergunningen (afd. V&V), registratie van transacties in emissierechten in de CO2 en NOx-registers (afd. RE), uitvoering van audits en toezichtbezoeken en het eventueel opleggen van sancties (afd. T&H), zoals geregeld in de Wet milieubeheer. Bevoegd gezag voor de Wm is meestal de provincie, die daarom voor toezicht en handhaving moet samenwerken met de NEa.

Het toezicht van de NEa staat in het teken van 'compliance assistance' en richt zich op vijf aandachtsgebieden: de emissievergunning, meldingen, NEN-certificering, verificatie en afsluiting handelsjaar. Bedrijven moeten voor hun emissies aan tal van voorschriften voldoen. De NEa doet o.a. audits en inspecteurs voeren bedrijfsbezoeken uit om te controleren of bedrijven hun uitstoot monitoren volgens het goedgekeurde monitoringprotocol. Verificatie van emissies en reducties dient plaats te vinden door een onafhankelijke instantie. Bij afwijkingen of onjuistheden dient men te corrigeren en wordt ambtshalve rapport opgemaakt. Bij nalatig en verwijtbaar handelen door een

bedrijf is de NEa bevoegd om handhavend op te treden met een bestuurlijke boete of last onder dwangsom.

Het overtreden van emissiewetgeving (Wm) levert een economisch delict op ex artikel 1a van de Wet Economische Delicten (WED). Indien opzettelijk begaan is het een misdrijf met een gevangenisstraf van max. 6 jaar of een geldboete 5e categorie. In het handhavingsarrangement van de NEa met het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie is afgesproken dat vermoedens van opzettelijk frauduleus handelen kunnen leiden tot opsporing door de IOD. Hiertoe is tot nu toe geen aanleiding geweest.

15.2.3 Emissie Transactie Systeem (ETS)

Het derde handhavingssysteem betreft het handelen, het aan- en verkopen van emissierechten. De Nederlandse overheid heeft in 2008 aan vergunde bedrijven voor een periode van vijf jaar CO2-emissierechten gealloceerd die jaarlijks voor een vijfde deel van het totaal worden uitgedeeld. Het saldo van emissierechten van CO2-uitstotende bedrijven wordt bijgehouden in het Register bij de NEa. Jaarlijks moet een bedrijf even veel rechten inleveren als aan CO2 is uitgestoten. Komt een bedrijf rechten te kort dan moeten die worden bijgekocht. Bij minder uitstoot kunnen overtollige rechten worden verkocht. Dit systeem heet het Emission Trading System (ETS).

Transacties verlopen via rekeningen die de bedrijven aanhouden in het Register CO2-emissiehandel van de NEa. Sinds begin 2005 is het register waarin CO2-emissierechten worden geregistreerd, online. In het register hebben alle bedrijfslocaties die deelnemen aan het systeem van CO2-emissiehandel een elektronische rekening, de exploitanttegoedrekening (ETR). Op deze rekening voert de bedrijfslocatie haar geverifieerde emissiegegevens in, ontvangt de toegewezen emissierechten (EUA's), doet transacties van emissierechten en levert hiervandaan jaarlijks voldoende emissierechten in.

Ook willekeurige personen en organisaties kunnen een rekening openen in het register om te kunnen beschikken over CO2-emissierechten, de persoons-tegoedrekening (PTR). Dit is enkel een handelsrekening en kan door een bedrijfslocatie dus niet gebruikt worden om emissierechten in te leveren bij de NEa.

Op beide tegoedrekeningen kunnen ook andersoortige Kyoto-rechten worden bij- en afgeschreven. Zo zijn er ook Certified Emission reductions (CER's) die toegekend zijn in het kader van Clean Development Mechanism- (CDM-)

projecten, en Emission Reduction Units (ERU's) afkomstig uit Joint Implementation- (JI-)projecten. Hierbij geldt dat het totaal in Nederland niet meer bedraagt dan ca. 8% van het NAP. Nederlandse bedrijven kunnen deze CER's en ERU's ook gebruiken om aan hun jaarlijkse emissieverplichtingen te voldoen. Aangezien alle EU-lidstaten zijn aangesloten op het EU-transactielogboek (CITL) maakt dat transacties binnen de EU mogelijk. Sinds 2008 is het Nederlandse register aangesloten op het transactielogboek van de Verenigde Naties (ITL). Hiermee is de mondiale markt van handel in emissierechten een feit.

15.3 Frauderisico's

De kans op criminaliteit in de emissiehandel of anders gezegd het risico dat bewust gefraudeerd wordt, wordt ook wel het frauderisico genoemd. In maart 2009 is door handhavings- en opsporingsdeskundigen van NEa, IOD, FIOD-ECD en AID-DO geïnventariseerd welke (mogelijke) frauderisico's zij signaleren in de handel in emissierechten. Dit onderzoek richt zich op de handel in emissierechten ('derde fase'). Omdat de aard van de risico's in de emissiehandel voortvloeit uit de kwaliteit van het toezicht en samenhangt met de gekozen handhavingssystematiek, wordt ook bij de twee voorafgaande fasen kort stilgestaan.

15.3.1 De toedelingsfase (Allocatie)

Bij het toewijzen van emissierechten gaat het om de beoordeling van betrouwbare gegevens. In 2008 heeft de ILT onderzocht of de opgaven van bedrijven die emissierechten aanvragen aannemelijk zijn en in hoeverre risico's op onjuiste allocatie afgedekt zijn. Geconcludeerd werd dat dat niet objectief kan worden vastgesteld. Dit verhoogt de fraudegevoeligheid. De door bedrijven opgegeven emissies wijken geregeld af van de voor toewijzing gehanteerde referentiedata. Omdat de toetsing door SN en VBE niet is uitgevoerd binnen een genormeerd en geformaliseerd kwaliteitsborgingssysteem, is de kwaliteit van de toetsingswerkzaamheden grotendeels afhankelijk van de kwaliteit van de betrokken medewerker. Hier bestaat dus een risico van onjuiste toewijzing van emissierechten. Het is gebleken dat soms te hoge rekenwaarden zijn gebruikt, waardoor bedrijven veel meer emissierechten kregen dan nodig. Doordat in de beginfase veel overleg heeft plaatsgevonden met de instantie die de rechten uitgeeft, is vervolging weinig kansrijk.

15.3.2 De controlefase (MTV-systeem)

Het toezicht op en de controle van de door bedrijven opgegeven jaarlijkse emissiegegevens is een hoofdtaak voor de NEa. Veel aandacht gaat uit naar monitoring en technische controles. De inspecties (vnl. audits) vinden primair plaats bij bedrijven uit de door de NEa bepaalde risicogroep: de (zeer) complexe bedrijven en de grootste CO2-emitenten, een groep van ca. 80 bedrijven. Deze selectie hangt samen met overwegingen om schaarse capaciteit (10 inspecteurs) zo goed mogelijk te benutten en is niet de uitkomst van een risico-analyse. Er wordt geen gebruik gemaakt van structurele cijfermatige controle door emissiegegevens te koppelen aan bijvoorbeeld boekhoudkundige kentallen en lokale en provinciale vergunningen.

Het tijdvak 2005-2006 waarin de emissiehandel zijn intrede in Nederland deed, is door de NEa bestempeld als een *compliance assistance*-periode. Naleving werd bevorderd door bedrijven met raad en daad bij te staan en (nog) geen sancties op te leggen. De NEa heeft informatie verstrekt over signalen van onregelmatigheden in de controlefase en de op grond daarvan ondernomen handhavingsactiviteiten. In 2007 zijn voor het eerst (drie) handhavings-onderzoeken ingesteld; informatie over de aard ervan en over de uitkomst ontbreekt. In 2008 zijn 25 handhavings-onderzoeken gestart bij bedrijven in de sectoren chemie (7), voedingsmiddelen (6), glastuinbouw (4), afvalverwerking (3), energie (2), metaal (1), en overigen (2). Uit de informatie blijkt dat bedrijven doorgaans goed aanspreekbaar zijn op geconstateerde onjuistheden of onvolkomenheden. De NEa zegt dat het voornamelijk technische en reken-kundige fouten betreft, maar soms ook heeft men vermoedens over opzettelijke onjuistheden. In de verstrekte informatie is hierover niets vastgelegd. In de meeste gevallen werden bedrijven aan de hand van een door de NEa ambtshalve vastgestelde rapportage gecorrigeerd. In ongeveer 10 gevallen besloot de NEa tot een last onder dwangsom of een boete om naleving af te dwingen. Het gaat dan vooral om emitteren zonder vergunning, het niet-hanteren van NEN-kwaliteitsnormen, onjuiste vaststellingen, gebruik van verkeerde kentallen en het te laat aanleveren van verplichte gegevens aan de NEa.

Het nadeel van 'compliance assistance'-beleid is dat het bewuste overtreders veel ruimte biedt om de 'fouten' die ze maken bij 'ontdekking' met hulp van de toezichthouder te herstellen. De uitgedeelde boetes voor niet-naleving staan zelden in verhouding tot de financiële belangen van de bedrijven en de waarde die de emissierechten voor bedrijven vertegenwoordigen. Volgens de NEa is het algemene beeld dat de meeste bedrijven wel willen naleven. Bij niet-naleving wordt met zachte hand gecorrigeerd. In het handhavingsarrangement tussen

NEa en FP is wel aangegeven dat opzettelijke en herhaaldelijke regelovertreding tot inschakelen van het FP kan leiden, maar de NEa hanteert geen concrete weegcriteria voor een besluit om te gaan opsporen. Onduidelijk is wat de NEa verstaat onder ernstige vormen van niet-naleving en wanneer zij strafrechtelijke handhaving wenselijk acht.

Aan het einde van het boekjaar wordt de feitelijke CO2-uitstoot vermeld in het emissieverslag, dat daarna op juistheid en betrouwbaarheid wordt beoordeeld. De verificatie is een wettelijke eis; het MTV-systeem staat of valt immers met de betrouwbaarheid van gegevens. Voor de verificatie nemen bedrijven externe verificateurs in de arm. Niet alleen de kwaliteit van de verificateur is van belang, in het verificatieproces is ook het risico van belangenverstrengeling aanwezig. Opdrachtgever (emitterend bedrijf) en opdrachtnemer (verificateur) hebben in bedrijfseconomische zin immers allebei belang bij gunstige verificatiegegevens. Het risico bestaat dat de kwaliteit van het rapport ondergeschikt wordt gemaakt aan bedrijfseconomische belangen en de betrouwbaarheid van gegevens onder druk komt te staan.

15.3.3 De handelsfase (ETS-systeem)

Het ETS is in de Europese Unie op 1 januari 2008 van start gegaan. Aan de handel in CO2-emissierechten doen momenteel ongeveer 12.000 bedrijven mee waarvan 380 Nederlandse. De waarde van de emissierechten in Nederland alleen bedroeg in 2008 ruim 80 Mton CO2 geëmitteerd (waarde omgerekend ca. 1,2 miljard euro bij het huidige prijspeil). Dankzij ETS kunnen bedrijven, maar ook landen met elkaar handelen in emissierechten. Inmiddels zijn alle EU-lidstaten ook aangesloten op het EU-transactielogboek (CITL) dat transacties binnen de EU mogelijk maakt en controleert. Op termijn zal het Nederlandse register ook aangesloten worden op het transactielogboek van de Verenigde Naties (ITL). Mede door de geplande krapte op de markt (afspraken 2020: 20% reductie, rechten veilen en emissieplafonds voor bedrijven, afspraken 2050: 80% reductie) zullen de bedrijfseconomische belangen voor bedrijven verder toenemen.

Met name door de economische crisis is de handel minder gegroeid dan tevoren werd aangenomen en is ook de verwachte krapte op de markt minder sterk uitgekomen. De waarde van de Nederlandse emissierechten in 2011 wordt door de Nea geschat op iets minder dan een miljard euro.

Deelnemers. Aan het ETS nemen inmiddels velen deel en niet alleen de emitterende bedrijven maar bijvoorbeeld ook banken, intermediairs,

handelsplatforms en particulieren. De toezichtslast voor bedrijven is toegenomen door nieuwe regelgeving en de financiële consequenties ervan. Daardoor ontwikkelt zich in rap tempo een nieuw vakgebied en is financiering, advisering en bemiddeling bij het handelen in emissierechten op de internationale markt een specialisme geworden. Deze groeiontwikkeling zal op termijn een nieuwe impuls krijgen door de voorgenomen uitbreiding van ETS met andere bedrijfstakken, zoals lucht- en scheepvaart. Een overzicht van wie allemaal participeren ontbreekt en toezicht op de gedragingen van de vele spelers in de emissiehandel is niet geregeld.

Emissietransacties. Bij aan- of verkoop worden emissierechten via een vorm van telebankieren digitaal overgeschreven. De overdracht van emissierechten is pas officieel wanneer deze verwerkt is in het register van de NEa. Financiële transacties als gevolg van emissiehandel worden niet (!) door de NEa geregistreerd. Het is dus geen geldtransactie. De NEa ziet bij- en afschrijvingen van aantallen emissierechten maar heeft geen zicht op het betalingsverkeer achter de transacties. Met andere woorden: onbekend is hoeveel is betaald (is überhaupt betaald), hoe verloopt de betaling en wie betaalt (met wiens geld). Het is volgens de NEa wel mogelijk om achteraf de transactiesom te schatten door het aantal emissierechten te vermenigvuldigen met de dagkoers van de CO2-prijs. Maar dat heeft weinig betekenis als de transactiesom door betalingscondities en onderliggende leverings-/gebruiksvoorwaarden sterk afwijkt. Zo is in vergelijkbare systemen (AID: melk- c.q. mestquota) zelfs het leasen van rechten gesignaleerd. Het ontbreken van zicht op het betalingsverkeer achter de emissiehandel brengt onder andere het risico van witwassen en aanverwante misdrijven met zich mee. Feitelijk is er geen enkel zicht op de onderhandse handel waardoor fraude mogelijk is buiten de beurs om. Iemand die zwart geld in emissierechten steekt (uiteraard via buitenlandse vennootschappen en diffuse financieringsconstructies zoals bijv. loan-back), kan met behulp van emissiehandel zorgen dat hij de 'opbrengsten' ervan (bijv. in de vorm van loon- of advieskosten, koerswinst) in Nederland wit kan genieten.

Toetreding. Een belangrijk punt van ETS is dat in principe iedereen kan toetreden tot de emissiehandelsmarkt en met een transactie-account kan gaan handelen. Weliswaar dient men zich te legitimeren, maar dat vormt in de praktijk nooit een probleem. De identiteit wordt door de NEa niet nader gecontroleerd. Naar verluidt kan aan een account zelfs een bedachte naam worden toegekend, wat de transparantie in het handelsverkeer niet ten goede komt. Inmiddels zijn wereldwijd online-handelsplatforms (private ondernemingen!) opgericht waar men onder een zelfgekozen accountname kan handelen. Geadverteerd wordt

met ‘secure and *anonymous* trading without counterparty risk’. Het toezicht hierop is niet geregeld. Volgens de NEa is hierin nog niets veranderd in 2011.

Mondiale markt. Het beleid van de Europese Commissie (EC) richt zich op meer afstemming en harmonisering in de EU en aansluiting bij andere internationale emissiehandelssystemen. Ook de nieuwe Amerikaanse regering wil internationaal weer meedoen met het klimaatbeleid en de mondiale CO2-markt. Zoals gezegd is het mogelijk om ook buiten Europa buitenlandse CO2-rechten te kopen of besparingen te realiseren door investeringen in specifieke projecten (CER’s en ERU’s uit respectievelijk CDM- en JI-projecten). Voorwaarde is wel dat de verificatie van deze projecten betrouwbaar is en daarmee de gecreëerde CO2-emissierechten echt en uniek zijn. Momenteel gebeurt dat door slechts een handvol VN-inspecteurs. De NEa erkent dat het internationale toezicht op duurzame energieprojecten nog een forse ontwikkeling moet doormaken. Hoewel ILT-onderzoek uitwijst dat toetsing van projecten aan de Gold Standard-criteria het meest betrouwbare beeld oplevert, bestaan er geen uniforme voorschriften. Dat heeft geleid tot een wildgroei van certificeringen en keurmerken.

De verschillen in fiscale behandeling van de handel in emissierechten tussen de verschillende EU-landen werkt btw-fraude in de hand. Als oplossing hiervoor is gekozen voor een Europese btw-vrijstelling.

De handel in emissierechten leent zich eveneens voor vormen van fraude die gerelateerd zijn aan effectenhandel, zoals handel met voorkennis en manipulatie van koersen. Toezicht op dit soort praktijken is wel ontwikkeld bij de beurs, maar ontbreekt bij de handel in emissierechten.

15.4 Gevolgen

Fraude en witwassen gerelateerd aan de handel in emissierechten zijn ondermijnend voor het systeem waarmee de uitstoot zou moeten worden teruggedrongen. Crimineel geld kan ermee worden witgewassen, hetgeen ondermijnend is voor de legale economie. Van directe effecten op het milieu is echter niet direct sprake.

15.5 Conclusies en aanbevelingen

Allocatie. Bij de allocatie van emissierechten in Nederland lijkt het toezicht onvoldoende adequaat. Weliswaar zegt de NEa geen aanwijzingen te hebben voor een ernstig handhavingstekort, maar de kwaliteit van de toetsing door SN en VBE is niet geborgd en er valt soms af te dingen op de betrouwbaarheid van de door bedrijven aangeleverde emissiegegevens. Hoewel VROM en EZ verantwoordelijkheid zijn voor toewijzing stelt de NEa in de allocatiefase formeel geen handhavingsbevoegdheden te hebben. Een concreet risico vormt de verstrengeling van belangen van verificateurs met die van vergunninghouders.

MTV-systeem. Bij het monitoren en verifiëren van emissiegegevens lijkt het toezicht voldoende adequaat. De aandacht van de NEa richt zich op fysieke technisch-administratieve controles waarvoor de NEa hoogwaardige technische kennis in huis heeft. Alle overtredingen zijn tot nu toe bestuursrechtelijk afgedaan, hetgeen in lijn is met het 'compliance assistance'-beleid van de NEa de afgelopen jaren. De keuze van te controleren bedrijven komt bij de NEa niet door risico-analyse tot stand. Incidentele aanwijzingen voor crimineel gedrag vormden tot op heden voor de NEa nimmer grond voor het starten van opsporingsonderzoek. Expliciete weegcriteria daarvoor ontbreken.

Emissiehandel. Het toezicht op de handel in emissierechten is onvoldoende als het gaat om het aan- en verkopen van emissierechten. Dit is een jonge handelsmarkt waarin lang niet alles al geregeld is en er tal van zaken nog in ontwikkeling zijn. Er is sprake van een weinig transparante internationale markt, door o.a. verschillen in wet- en regelgeving en gebrek aan afstemming. De feitelijke handel in emissierechten vindt plaats via mondiaal opererende private handelsplatforms die niet onder gedragstoezicht staan. Er is geen zicht op de financiële afwikkeling van transacties met emissierechten. Er zijn geen toelatingseisen voor handelaren terwijl ze wel met een zekere mate van anonimiteit kunnen deelnemen aan het handelsverkeer. Ten slotte wordt de emissierechtenmarkt snel complexer met steeds meer verschillende soorten emissierechten van uiteenlopende kwaliteit (met verschillende standaarden).

Daarmee is de emissiehandel in toenemende mate gevoelig voor criminaliteit. Verwacht kan worden dat zich met name bij de handel in emissierechten de komende tijd ernstige misstanden kunnen voordoen zolang het toezicht hierop niet is georganiseerd.

Gelet op het voorgaande wordt voor wat betreft de emissiehandel aanbevolen om:

- de NEa risicoprofielen te laten opstellen ter begrenzing van het vigerende 'compliance assistance'-beleid.
- de NEa in overleg met het FP weegcriteria te laten opstellen voor de keuze voor strafrechtelijke handhaving, zodat er bij concrete verdenkingen (valsheid in geschrift, fraude door verificateurs, dubieuze klimaatcompensatie- en duurzaamheidsprojecten, witwassen) opsporingsonderzoeken kunnen starten.
- de minister van VROM beleidsmatig te informeren over het ontbreken van gedragstoezicht op de financiële markt van de emissiehandel en aanpassing van wetgeving (bijv. Wet op het financieel toezicht) voor te bereiden. Dit kan ertoe leiden dat de huidige toezichthouder op de financiële markten (AFM) een rol krijgt in het toezicht op de emissiehandel.

16
Illegaal (internationaal) transport en handel in ozonaantastende stoffen[39]

16.1 Beschrijving keten, regelgeving en toezicht/ handhaving

CFK's (chloorfluorkoolwaterstoffen) zijn zeer inerte kunstmatige vluchtige organische stoffen, die bestaan uit broom en/of chloor, fluor en koolstof ontwikkeld en vooral gebruikt als drijfgas en als koelmedium. Vanwege de aantasting van de ozonlaag is de productie van CFK's in Europa verboden en ontwikkelde de industrie alternatieven voor deze stoffen, zoals HCFK's en HFK's.

Emissies van (H)CFK's uit bestaande toepassingen, zoals (industriële) koel-installaties en isolatiemateriaal, blijven nog plaatsvinden. Ook de koelinstallaties van schepen voor de visserij en de koopvaardij zijn een potentiële bron van emissies van HCFK's. In Nederland produceert alleen DuPont nog HCFK-22 voor gebruik als grondstof onder andere bij teflonproductie. Productie 2009 iets meer dan 2 miljoen kilogram. Binnen Europa zijn nog enkele andere producenten gevestigd. Productie vindt met name plaats buiten Europa in VS, China en India.

Er wordt gehandeld voor binnenlands gebruik in (H)CFK's voor gebruik als koudemiddel, bij het analyseproces, in laboratoria en als grondstof, daarnaast is er veel export. Nederland is vervolgens nog doorvoerland.

Het gaat bij handel in Nederland om een totaal van ongeveer 20 bedrijven die leveren op de binnenlandse markt en/of exporteren.

16.2 Regelgeving

Nieuwe koelinstallaties mogen niet meer worden geïnstalleerd met CFK's en ook

---

[39] De oorspronkelijke bijdrage van A. Bos, ILT, was getiteld Afbraak ozonlaag door broom, chloor, fluor-koolwaterstofverbindingen. Deze is licht geredigeerd overgenomen.

niet meer met HCFK's. Bestaande installaties mogen niet meer worden bijgevuld met CFK's en tot 2015 alleen nog met geregenereerde HCFK's.

Im- en export is gebonden aan een systeem van vergunningen. Produceren en in- of uitvoeren is onderhevig aan een licentie van de Europese Commissie (EC). Per levering is er een vergunningplicht en jaarlijks dient gerapporteerd te worden aan de EC. Vanaf 1993 is er veel gecontroleerd, m.n. in de koelbranche. Toezicht in de koelbranche vindt nu hoegenaamd niet meer plaats.

In 2003 tot en met 2006 is intensief toezicht uitgeoefend en gehandhaafd bij de vervanging en ombouw van blusgasinstallaties met halonen. Afgelopen jaren heeft het toezicht en handhaving zich geconcentreerd op productie en handel.

Overtredingen werden en worden geconstateerd bij illegale im- en export van (H)CFk's. Bij toezicht op productie en handel wordt samengewerkt met de douane.

16.3 Gelegenheid en gerealiseerde criminaliteit

Volgens de Nederlandse Vereniging van Koudetechniek en Luchtbehandeling (NVKL) zou op dit moment 80 à 90% van de koelinstallaties nog voorzien zijn van HCFK's. Waarbij het gaat om duizenden installaties voor proceskoeling maar vooral voor klimaatbeheersing.

Vervanging stagneert vanwege de hoge kosten, de slechte economische situatie, de vele alternatieven en de hoge kosten voor afvoer van gebruikte (H)CFK's.

Bij de uitfasering van harde CFK's bleek dat ongeveer 10% van de ingeschatte hoeveelheid is teruggewonnen en ter vernietiging is afgevoerd.

Hetzelfde beeld gaf uitfasering Halon. Daarbij was een vrij nauwkeurig beeld van soorten en hoeveelheden. Ondanks de statiegeldregeling is ook daar ongeveer 10% afgevoerd ter vernietiging.

Volgens deskundigen uit de sectoren viel het slechte resultaat te wijten aan de hoge kosten voor afvoer toch ook bij de halonen en het gemak waarmee men zich kosteloos van de CFK's en halonen kan ontdoen namelijk gewoon de kraan openzetten.

Eind 2010 en begin 2011 vier strafrechtelijke onderzoeken gedaan ivm illegale handel namelijk:

- export zonder dat daarvoor vergunning bij de EC was aangevraagd,
- meer geëxporteerd dan vergund,
- export naar landen die het Montrealprotocol niet hebben ondertekend.

16.4 Gevolgen

Emissie van (H)CFK's (chloorfluorkoolwaterstoffen) vindt hoofdzakelijk plaats naar lucht. (H)CFK's spelen een belangrijke rol bij de aantasting van de ozonlaag, en dragen ook bij aan het broeikaseffect. De stoffen verdwijnen pas na 50 tot 100 jaar uit de atmosfeer. De afbraak van de ozonlaag heeft tot gevolg dat meer UV-straling het aardoppervlak kan bereiken. Het gevolg daarvan voor de mens is een verhoogd sterfterisico door huidkanker en daarnaast kans op staarvorming, netvliesaandoeningen en verminderde weerstand tegen infectieziekten. Een toename van de UV-straling kan ook schade aan ecosystemen en landbouwgewassen tot gevolg hebben.

16.5 Verwachtingen voor de toekomst

In de koelsector zullen de komende jaren veel installaties worden vervangen of omgebouwd. Daarbij is het van groot belang dat het aanwezige koelmedium wordt teruggewonnen en afgevoerd via een erkend inzamelaar naar een gecertificeerd bedrijf dat het koelmedium vernietigt met toegestane technieken.

Er zullen gebruikers en koeltechnische installatiebedrijven zijn die zich op illegale wijze zullen ontdoen van het koelmedium. Daarnaast is de verwachting dat er wellicht ook illegale stromen op gang gaan komen naar handelaren/gebruikers die gebruikte koudemiddelen gaan opslaan en verhandelen.

Volgens koudemiddelleverancier Lindegas zijn momenteel in Nederland nog ongeveer 500 procesinstallaties in gebruik met een inhoud van 1000 kilogram of meer. Daarnaast zijn er vele duizenden installaties in gebruik in het midden- en kleinbedrijf ten behoeve van klimaatbeheersing met een inhoud van 15 à 60 kilogram.

Door het ingezette beleid neemt de beschikbaarheid af, waardoor de prijs oploopt. Dit kan illegale handel in de hand werken. Er wordt wereldwijd nog wel geproduceerd en buiten Europa mag tot 2020 nog worden bijgevuld.

Bronnen:
RIVM en eigen ervaringen

17
Overtredingen bij thermische verontreiniging van oppervlaktewater[40]

17.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving

Dit thema betreft thermische warmtelozingen van energiecentrales die zijn toegestaan door middel van regelgeving vermeld in watervergunningen. De Waterwet is hierop van toepassing. In de Watervergunning is de maximaal toelaatbare norm aan thermische koelwaterlast vermeld.

Het toezicht hierop wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. In het verleden is een tweedelijnscontrole door IVW gedaan die eerdaags komt te vervallen. Tevens is er een jaarlijkse bijeenkomst van de verantwoordelijke handhavers RWS (alle diensten) met medewerkers van de Waterdienst om het toezicht te bespreken.

Knelpunt kan zijn dat bij een warmtealarm in de zomer de centrales in capaciteit moeten inbinden om verdere verwarming van het oppervlaktewater tegen te gaan. En daarmee de beïnvloeding van het aquatisch milieu. Het kan zijn dat het economisch belang voorgaat op milieubelang. Dit is echter de afgelopen jaren niet voorgekomen.

De samenwerking tussen IVW, Waterdienst en RWS is goed, wat heeft geresulteerd in een gezamenlijk landelijk toezichtskader.

Het normenkader is vastgesteld door de Waterdienst in samenwerking met KEMA. Hierbij is met infraroodfoto's gekeken hoe het warmteprofiel in het oppervlaktewater zich verspreidt bij een bepaalde warmtelozing van een centrale. De warmtepluim neemt heel snel af.

---

[40] Over dit thema, dat was opgenomen in de lijst van Daatselaar en Kemperman, is input geleverd door de heer Jürgen Kehl, inspecteur handhaving bij Rijkswaterstaat.

17.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

De grotere lozingen zijn over het algemeen alleen afkomstig van energiecentrale. Daarnaast vinden kleinere lozingen van warm water plaats door bepaalde bedrijven. Over het algemeen zijn er geen problemen met deze vergunningen. RWS vraagt wel om rapportage en om ijking van meetapparatuur. Naar verluidt wordt de naleving binnen de centrales hierdoor afdoende geborgd.

Daarnaast wordt er gemeten in het veld om te zien of de temperatuur overeenkomt met wat op het centraalpaneel in de regelkamer wordt weergegeven. De plaats van meten luistert hierbij nauw, in verband met verstoorde stromingen binnen de koelwaterstroom. De centrales houden zich aan de vergunde thermische warmtevracht. De normen zijn vaak afgestemd op de capaciteit van de totale centrale. De centrales draaien vaak op halve kracht, zodat ze ruimschoots aan de norm voldoen. Wanneer er gekoeld moet worden met warm water (zoals in hete zomers) dan moeten de centrales de productie beperken en dat wordt dan ook wel gedaan.

Het is wel mogelijk dat andere bedrijven zonder vergunning koelwater lozen of de vergunning overtreden. Dat zou dan door heterdaad, klachten of controle boven water moeten komen. De verwachting is dat dit in de nabije toekomst, gezien het inkrimpbeleid van het inspectieapparaat, nog minder prioriteit zal krijgen.

18
Illegale lozingen oppervlaktewater[41]

18.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving

Er zijn verschillende activiteiten waarbij verontreiniging van het oppervlaktewater in het geding kan zijn. Als hierbij willens en wetens regelgeving wordt overtreden is sprake van criminaliteit. Voorbeelden zijn het lossen van schepen, waarna het ruim of de tanks moeten worden schoongemaakt. De afvalverwerkingssector die gerelateerd is aan de binnenvaart is een belangrijk aandachtspunt bij milieuhandhaving. Bij het overladen van bepaalde soorten bulklading kunnen voor het milieu schadelijke stoffen vrijkomen doordat ze gaan stuiven. Voorbeelden zijn tapioca en soja. Op schepen ontstaat ook afval door het bedrijfsproces zelf, bijvoorbeeld ontstaat in de machinekamer 'bilge', een mengsel van olie en water in een ruimte onder de motor. Op schepen ontstaat tevens huishoudelijk afval. Voor alle vormen van afval bestaan regels die erop gericht zijn dat het afval op een verantwoorde wijze wordt afgevoerd en verwerkt. Een vanuit het perspectief van de waterpolitie gerelateerd onderwerp is het baggeren van binnenwateren, waarbij eveneens vervuiling kan ontstaan doordat in de bodem neergeslagen schadelijke stoffen vrijkomen in het water. Gelegenheden voor criminaliteit ontstaan in het algemeen door het niet naleven van regels waardoor aanzienlijke bedragen illegaal worden verdiend. Zoals uit de voorgaande voorbeelden blijkt, bestaat er niet zoiets als dé keten waarin zich illegale lozingen voordoen, maar zijn er diverse specifieke situaties waarbij vervuiling kan ontstaan en waar regelgeving van toepassing is om dit te voorkomen of in goede banen te leiden.

---

[41] Voor deze bijdrage is gesproken met Ton Hanssen en Theo van der Linde KLPD DWP.

18.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

Voldoen aan de regels kost geld en om die reden wordt er soms de hand mee gelicht. Door DWP-medewerkers worden verschillende voorbeelden genoemd van praktijken die vooral gericht zijn op het besparen in de schoonmaakkosten. Daarnaast komen onopzettelijke overtredingen voor, die bedrijven alleen extra geld kosten, maar waardoor het milieu wel wordt belast. Een factor die genoemd wordt als een gelegenheid voor overtredingen wordt gevormd door de gebreken in toezicht en handhaving.

Probleem bij verontreinigd waswater is dat veel lading ontvangende bedrijven het waswater, dat ontstaat na het lossen tijdens het schoonmaken van het ruim, niet op voorgeschreven wijze willen, kunnen of mogen ontvangen. De schipper blijft er dan mee zitten en illegaal lozen ligt dan voor de hand. Uit onderzoeken is gebleken, dat dit veelvuldig voorkomt. Een voorbeeld hiervan is het lozen van MTBE (Methyl-tert-butylether, een stof die in brandstof wordt gebruikt ter verhoging van de klopvastheid en als loodvervanger), na het reinigen van de laadruimten. In grondwater is de stof zeer mobiel en slecht afbreekbaar (vooral anaeroob). De laatste jaren is MTBE in toenemende mate vervangen door Ethyl-tert-butylether (ETBE), een stof met vergelijkbare eigenschappen. Metingen bij Lobith wezen op verhoogde concentraties MTBE in de Rijn. Tegenwoordig wordt wegens verplichte toevoeging van biomateriaal in brandstoffen veel ETBE in plaats van MTBE vervoerd. Deze stoffen lossen redelijk[42] op en laten daardoor weinig op de dader traceerbare sporen achter. In de boekhouding wordt de schoonmaak van het schip soms verantwoord onder de noemer ‘ventilatie’.

Een ander voorbeeld is het schoonmaken van een scheepsruim waarin Teerhoudend asfaltgranulaat (TAG) wordt vervoerd. Men levert het schip “bobcat schoon” op. Voorgeschreven is echter dat het ruim met water moet zijn gereinigd. Dit is een kostbaar proces: het personeel moet worden betaald en er moeten kosten gemaakt worden voor afvoer van het afvalwater. Bovendien is de regelgeving niet erg eenduidig, wat illegale schoonmaak ook in de hand werkt.

---

[42] Bron: EFOA. (The European Fuel Oxygenates Association),MTBE / ETBE Transport over binnenlandse waterwegen. Richtlijnen Maart 2008 The European Fuel Oxygenates Association blz. 27, oplosbaarheid in water van 4,3%.

Het onderzoek rond de Probo Koala heeft veel inzicht opgeleverd in de prakijken rond de verwerking van afvalwater. In Nederland bewerken afvalverwerkers met olie verontreinigd water, teneinde nog iets met die olie te kunnen doen. De olie-waterfractie wordt vaak eerst met caustic soda of additieven (hfa's) bewerkt. Daarna dienen het water en een emulsietussenlaag van de verbeterde olie gescheiden te worden om een loosbaar water over te houden. Hiervoor dienen kostbare scheidings- en reinigingsinstallaties. De Waterwet biedt hiervoor een vergunningstelsel met lozingseisen. Lozing vindt doorgaans niet direct op het oppervlaktewater plaats, maar gaat via een rioolwaterzuivering (RWZI). De lozingsheffingen en de normen zijn niet overal hetzelfde. Dit veroorzaakt een ongewenste stroom richting de reinigingsbedrijven met de laagste tarieven die vervolgens ook (industrieel) afvalwater accepteren die ze ingevolge de Wm-vergunning niet mogen accepteren. Volgens het Landelijk Afvalbeheersplan 2 dient dit water te worden verbrand wat kostbaarder is dan het lozen op het riool.

De verontreiniging van oppervlaktewateren betreft tevens de verontreiniging met oilspils die ten gevolge van het bunkeren van binnenvaartschepen en zeeschepen en door 'morsen' bij het overpompen van vloeibare lading ontstaat. De oorzaak ligt vaak in het gebruik van ondeugdelijke materialen (bijv. kapotte pakkingen bij flenzen) en miscommunicatie door betrokken havenarbeiders tijdens het laden/lossen/bunkeren. De 'Safety-culture' vormt daarom een belangrijke oorzaak. Kostbare lading of de scheepsbrandstof vertegenwoordigt een waarde en wordt doorgaans niet opzettelijk geloosd.

Van opzettelijk lozing is wel sprake bij het ontdoen van bilge-water (water uit de ruimte in de machinekamer onder de motor) afkomstig van een binnenvaart-schip, dat buiten een olieachtige laag ook veel water bevat. De schipper probeert het water onder de olielaag vandaan te pompen zodat een kleinere hoeveel vervuild bilge-water hoeft te worden afgegeven. Door te lang te pompen wordt het oppervlaktewater vervuild met de olie uit de machinekamer. Overigens is het bilge-water altijd vervuild met olie-emulsie en om die reden is het wegpompen van water van onder de olielaag niet toegestaan.

Overtredingen van de Waterwet doen zich ook voor bij baggerwerkzaamheden. Voor deze werkzaamheden is een vergunning nodig die wordt afgegeven door de waterkwaliteitsbeheerder. Voorschiften als het plaatsen van kostbare (oil) beams, schermen, gebruikmaken van een bepaald type grijper, worden niet altijd nageleefd. Concurrentieoverwegingen tussen weg- en waterbouw-bedrijven spelen hierbij veelal een rol.

Er zijn bij de DWP vermoedens van crimineel en calculerend gedrag bij de grote afvalverwerkers in Nederland. Signalen over prijsafspraken en afspraken over werkverdeling bepalen de markt. Het zijn de belangrijke spelers op de markt van de inzameling en verwerking van vloeibare scheepsafvalstoffen (olie/water-mengsels) en andere olie/water/slibmengsels afkomstig uit de industrie.

Het toezicht in de havens wordt uitgeoefend door RWS (vanaf 1 januari 2012 de Inspectie Leefomgeving en Transport –ILT). De Dienst Waterpolitie van het KLPD signaleert en treedt op bij heterdaadsituaties. Bij ontdekte fraude zou ILT aangifte kunnen doen, waarna een strafrechtelijk onderzoek kan worden ingesteld. Bij de politie wordt de vraag opgeworpen of de handhavers zich niet te veel beperken tot 'papieren' controles, zodat valsheid in geschrifte moeilijk wordt herkend. Terwijl juist het ketenaspect veel gelegenheid biedt voor fraude, m.n. het vervalsen van documenten komt veelvuldig voor temeer omdat de handhaving hierop ernstig tekortschiet. Daarnaast wordt gesteld dat men zich soms weinig onafhankelijk opstelt en bijvoorbeeld samen met bedrijven naar 'creatieve oplossingen' zoekt voor problemen met afval.

18.3 Gevolgen

Schadelijke stoffen cumuleren in slibs met vroeg of laat alle gevolgen voor volksgezondheid en milieu. RWZI's hebben meer moeite en moeten grote investeringen doen om illegale afvalwaterstromen te reinigen om ze vervolgens binnen de normen te mogen lozen op het oppervlaktewater. Dit brengt enorme maatschappelijke kosten met zich mee. Verontreiniging van het oppervlaktewater met organische stoffen heeft negatieve invloed op de zuurstofhuishouding van het water en heeft gevolgen voor natuurlijk evenwicht.

De indruk bestaat dat afvalverwerkers enorm veel geld verdienen met het innemen van afvalstromen voor een hoog tarief en vervolgens zelf op een illegale wijze verwerken of doorzetten naar goedkope illegale verwerkers. Hierdoor wordt de concurrentie in de afvalverwerkingsmarkt ondermijnd.

Er is hierbij sprake van organisatiecriminaliteit en niet uitgesloten wordt dat er sprake is van bedrijven die in een soort netwerk met elkaar samenwerken en daarbij over en weer rommelen met tarieven. Er kan daarbij sprake zijn van een vorm van georganiseerde milieucriminaliteit.

18.4 Verwachtingen voor de toekomst

De economische situatie zal zeker negatief uitwerken op de bereidheid van bedrijven om te voldoen aan wettelijke eisen die om hoge investeringen vragen. Ook de aangekondigde bezuinigingen bij de overheid zullen van negatieve invloed zijn op de toestand van de handhaving. De gefragmenteerde handhavingsorganisatie, het gebrek aan ketenhandhaving en de kwaliteit van de handhaving bieden ook volop gelegenheid tot het plegen van illegale handelingen met afvalstoffen. De verwerking van afval is kostbaar en het gegeven dat de pakkans laag is maakt het illegaal verwijderen tot een aantrekkelijke optie.

18.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen

Integrale acties zoals 'Waakzaam milieu' kunnen illegale stromen blootleggen. Naast de transporten met binnenvaartschepen vinden er afvaltransporten plaats met vrachtwagens. Tijdens een waakzaamactie in juni 2011 in NO-Nederland werd een dergelijk transport gecontroleerd. Met de inzet van specialistische kennis wordt informatie in de keten gezocht. Transporten over water worden nu al vaker "gemonitord" door het KLPD, dit wordt uitgebreid naar het wegverkeer. Dus dieper in de keten kijken door de politie begint langzaam op gang te komen en zijn vruchten af te werpen.

19
Import, handel en misbruik illegaal vuurwerk[43]

19.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving

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 in het buitenland gevestigd zijn, maar ook in Nederland.

- Europese importeurs (Poolse, Belgische en Nederlandse) bestellen in China vuurwerk bestemd voor Nederlandse markt. Het wordt via Europese havens (Rotterdam, Hamburg, Antwerpen, Zeebrugge en Le Havre) aangevoerd en opgeslagen in Duitsland, België en/of Polen, vanwaar het wordt getransporteerd naar Nederland. De illegale overdracht vindt onderweg plaats in Duitsland, België of Nederland.
  Naar schatting gaat het om 1 tot 2 miljoen kilo illegaal vuurwerk, waaronder Chinese rollen, cakeboxen en knalartikelen, laatstgenoemde geregeld met een foutieve gevarenklasse op de verpakking.
- Criminele samenwerkingsverbanden maken gebruik van zelf opgerichte, ogenschijnlijk legale vuurwerkbedrijven of van bestaande buitenlandse vuurwerkbedrijven. Deze importeren veelal vuurwerk vanuit landen als Polen, Spanje, Hongarije, Italië en Duitsland naar België. In België en Duitsland vindt opslag plaats van illegaal zeer zwaar vuurwerk. In bepaalde gevallen brengen de illegale handelaren zelf het vuurwerk naar Nederland om het te distribueren, soms ook mijden zij dit risico door vuurwerk door de klanten zelf in België of Duitsland te laten halen. In de afgelopen jaren is

[43] De bijdrage van S. Roosma en A.H.M. ter Grote van de Inlichtingen- en opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IOD) is licht aangevuld op basis van een gesprek met A. Bogers, chef Regionaal Milieuteam, politieregio Brabant-Zuid-Oost.

deze werkwijze in ten minste een 10-tal grote strafrechtelijke onderzoeken aangetoond.
- Bij de handel via internet gaat het vooral om knalartikelen, waaronder de allerzwaarste van Europese makelij (Duitsland, Italië en Slowakije) en shells (professioneel vuurwerk). Verzending per post en/of busje thuisbezorgd. Webshops zijn er in Polen, Tsjechië en ook in Nederland zelf.

19.2 Regelgeving

- Vuurwerkbesluit, Wabo (illegale opslag), ADR (transport), Europese pyro-richtlijn en alle buitenlandse wet- en regelgeving van betrokken lidstaten
- Georganiseerde vuurwerk criminaliteit (140 Wetboek van Strafrecht)
- Witwassen (420 bis, 420 ter Wetboek van Strafrecht)
- Belastingfraude (valsheid bij opgave inkomsten, geen afdracht van btw)
- Valsheid in geschrifte bij het opzettelijk verkeerd stickeren (225 Wetboek van Strafrecht)
- Opzettelijke verkoop van schadelijke waren (174 Wetboek van Strafrecht)
- Strafbare feiten gepleegd in het buitenland (ook daar is illegale handel en bezit van dit soort zwaar vuurwerk verboden)

19.3 Toezicht en handhaving

Handel in illegaal vuurwerk richt zich weliswaar op Nederland maar speelt zich af in meerdere Europese landen, zoals uit het voorgaande bleek. De houding van landen ten opzichte 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 omdat het vragende land nu eenmaal Nederland is en de overige Europese landen nauwelijks problemen kennen.

Internationaal georganiseerde vuurwerkcriminaliteit behoort niet tot het mandaat van Europol en heeft evenmin echt prioriteit bij Eurojust. Het probleem heeft in Europa dus veelal geen hoge prioriteit. Zelfstandige opsporing in de Europese herkomstlanden vindt dan ook nauwelijks plaats.

Betrokken partners in Nederland zijn de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, samenvoeging van de voormalige VROM-Inspectie en de voormalige Inspectie Verkeer en Waterstaat), politie, ILT-IOD (voormalige VROM-IOD), OM (FP),

belastingdienst, marechaussee en douane. Daarnaast zijn er buitenlandse partners. De samenwerking verloopt redelijk goed doordat er een netwerk gevormd is. Er zijn ook wel knelpunten, zoals wisselende medewerkers bij met name politie (opnieuw elkaar leren kennen); serieuze barrières in de uitwisseling van strafrechtelijke informatie naar toezicht en soms ook andersom, bijvoorbeeld waar het gaat om informatie van de belastingdienst.

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

Een recente ontwikkeling op dit terrein is het opstarten van een onderzoeksteam van politie en Vliegende brigade vuurwerk (Vbv, onderdeel van de ILT) voor het determineren van in beslag genomen vuurwerk (professionalisering). Een andere ontwikkeling is het opzetten van een Europees handhavingsoverleg vuurwerk (Administrative Coordination Group Pyrotechnic Articles) door de ILT.

19.4 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

Verschillen in wet- en regelgeving en opsporingsprioriteit tussen Nederland en andere Europese landen spelen criminelen in de kaart. Zij maken hiervan gebruik via hun internationale netwerken in boven- en onderwereld. Buitenlandse vuurwerkbedrijven kunnen zeer moeilijk worden vervolgd wegens gebrek aan rechtstreeks 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 gevarenclassificatie.

Importeurs stellen zwaar vuurwerk soms ter beschikking aan particulieren.

Daarnaast is handel via internet en verzending van vuurwerkartikelen via pakketpost moeilijk aan te pakken, zeker als de webshop in het buitenland is gesitueerd.

Er zijn verschillende criminele samenwerkingsverbanden (csv's) actief die gelieerd zijn aan de importeurs in Polen, België en Nederland. Daarnaast is er sprake van een diffuse handel via internet.

Bij de criminele samenwerkingsverbanden wordt gezien dat vuurwerk-criminaliteit regelmatig gepaard gaat met bijvoorbeeld handel in wapens en drugshandel.

Steeds meer is er sprake van terroristisch getinte activiteiten met een soms wel internationaal karakter (aanslagen Ikea Son, Gent en Lille), bovendien is de explosiekracht zo groot dat dit een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, veiligheid en gezondheid (gewond geraakte medewerker EOD in Voorschoten, ernstige beschadiging materialen, gebouwen, enzovoort).

Door het jaarlijks terugkerende afsteken van vuurwerk in Nederland zal de vraag naar zwaar, illegaal vuurwerk zich blijven voordoen.

19.5 Gevolgen

Jaarlijks ruim 700 letselgevallen en 1 of 2 dodelijke slachtoffers. 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, gezondheid van mensen in Nederland en daarbuiten.

Bovendien zullen de gevolgen in het buitenland die optreden bij illegale opslag en transport van zwaar vuurwerk dat uitsluitend bestemd is voor de Nederlandse

markt en welke handel wordt uitgevoerd door Nederlandse criminelen in het buitenland kunnen leiden tot imagoschade voor Nederland.

19.6 Verwachtingen voor de toekomst

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 (van de huisvader die vuurwerk in België haalde tot georganiseerde vuurwerkcriminelen die gebruikmakend van de bovenwereld in binnen- en buitenland op slinkse wijze vuurwerk vanuit meerdere Europese en Aziatische landen via een doorvoer- en opslagland naar Nederland brachten). Het is te verwachten dat deze professionalisering zich zal voortzetten.

Innovaties in de opsporing, zoals de oprichting van de Taskforce Opsporing Vuurwerk Bommenmakers, zullen naar verwachting criminele activiteit terugdringen.

19.7 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen

Alleen met gerichte internationale samenwerking in Europa, met name met Polen, België en Duitsland, kan vuurwerkcriminaliteit aan banden worden gelegd. Ook samenwerking met China is daarvoor nodig.

Daartoe zou vuurwerkcriminaliteit op Europees niveau op de politieke agenda moeten komen en zouden de prioriteiten internationaal moeten worden aangescherpt.

Indien fabrikanten en handelaren in vuurwerk partijen moeten voorzien van volgbare codes wordt de controle vergemakkelijkt.

Europese bestuurlijke integriteitsbeoordelingsinstrumenten zouden moeten

worden ingesteld die gevolgen hebben voor fabrikanten en handelaren die zich niet aan de regels houden.

Op nationaal niveau zou informatie over vuurwerkcriminaliteit in alle facetten (internet, CIE-matig, gehele politie, bestuurlijk) moeten worden gebundeld en structureel en planmatig worden aangepakt. Hierbij zou gestuurd moeten worden op de drijfveer van de criminelen, het financieel gewin, zowel strafrechtelijk als fiscaal. Bij betrokkenheid van de bovenwereld in Nederland zou BIBOB als middel ingezet kunnen worden naast bestuurlijke dwangmiddelen.

20
Fraude met subsidies voor energiebesparing[44]

Financieel gezien wordt op jaarbasis ongeveer 6 miljard subsidie verstrekt door AgentschapNL. Daarnaast worden er vergunningen verleend (bijvoorbeeld EVOA) en voert AgentschapNL op het gebied van Bodem+ een registratie.

20.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving

De Energiebesparingssubsidies waarbij AgentschapNL is betrokken vinden hun grondslag in specifieke nationale regelgeving. Deze regelgeving schrijft nauwkeurig voor aan welke eisen voldaan moet worden om voor de subsidie in aanmerking te komen en bovendien welke partijen dat kunnen zijn. Over het algemeen betreft het 'generieke regelingen', dat wil zeggen regelingen waarvoor in beginsel iedereen in aanmerking kan komen (zowel particulieren als bedrijfsleven).

Binnen de uitvoering kan een onderscheid worden aangebracht tussen de volgende soorten subsidies:
1. Subsidies als tegemoetkoming in de investeringskosten;
2. Subsidies die fiscaal afgerekend worden;
3. Subsidies waarbij een bedrag wordt uitgekeerd, nadat energie is opgewekt.

Ad 1. deze subsidies bestaan eruit dat indien geïnvesteerd wordt in een bepaalde energiezuinige voorziening, een deel (vast bedrag of percentage) van de gemaakte kosten vergoed wordt.

---

44 Deze bijdrage is geleverd door mr. Richard Volkers, fraudecoördinator AgentschapNL, onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie. AgentschapNL is een bestuursorgaan dat diverse subsidie-instrumenten uitvoert namens verschillende opdrachtgevers. Opdrachtgevers zijn naast het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, ook andere ministeries als Infrastructuur en Milieu, WWI en BuZa. Daarnaast worden er opdrachten uitgevoerd voor andere overheden.

Ad 2. deze subsidie bestaat eruit dat indien geïnvesteerd wordt in een energiezuinige voorziening de kosten versneld van de winst van de onderneming mogen worden afgeschreven. De financiële verwerking is dan ook fiscaal en alleen ondernemingen kunnen voor dit instrument in aanmerking komen.

Ad 3. deze subsidie bestaat eruit dat per opgewekt kWh energie een bedrag wordt betaald. Denk hierbij aan windmolens, vergistingsinstallaties of zonnepanelen, waarbij pas nadat deze in werking zijn, elektriciteit wordt opgewekt. Omdat de investering om deze elektriciteit op te wekken hoger is dan normaal afnemen van elektriciteit van het stroomnet, wordt een deel van deze hogere kosten per kWh vergoed.

Bij de aanvraagprocedure voor al deze instrumenten kunnen aanvragers zich laten vertegenwoordigen door intermediaire organisaties die hun beroep maken van het aanvragen van subsidies.

Beoordeling of de aanvraag aan de eisen van het subsidie-instrument voldoet vindt bij AgNL plaats. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de in het aanvraagformulier beantwoorde vragen en eventuele bijlagen. Dit betreft een beoordeling op papier. Bij onduidelijkheden zullen vragen worden gesteld.

In een aantal gevallen zal een bezoek ter plaatse afgelegd worden. Dit komt vooral voor bij de projecten die onder 3 worden gesubsidieerd. Bij de overige instrumenten zal dit alleen worden gedaan als een bezoek onduidelijkheden over de technische voorzieningen kan ophelderen.

Handhavings- en toezichtsmogelijkheden zijn beperkt. AgNL heeft een team Speciale Controles en Handhaving dat complexere controlebezoeken kan afleggen. De basis voor deze bezoeken is het uitgangspunt dat AgNL de voorziening waarvoor subsidie is aangevraagd wil kunnen controleren en de bijbehorende administratie in wil zien. Specifieke bevoegdheden hebben de medewerkers van dit controleteam niet. AgNL heeft daarnaast een beperkt aantal toezichthouders in dienst. Zij kunnen gebruikmaken van de mogelijkheden die in hoofdstuk 5 van de Algemene Wet Bestuursrecht zijn gegeven. In de praktijk worden deze toezichthouders zelden ingezet. Tot op heden werken aanvragers vrijwillig mee aan de uit te voeren controles en daarnaast is een praktisch probleem dat de toezichthouders binnen AgNL taakmanagers zijn. Dat niveau medewerkers heeft andere prioriteiten dan het uitoefenen van een toezichthoudende taak.

Om op te treden tegen onjuistheden in een aanvraag heeft AgNL dan ook slechts een beperkt aantal mogelijkheden: de subsidie kan worden geweigerd; een subsidietoezegging kan worden teruggedraaid; een uitbetaalde subsidie kan worden teruggevorderd. Dit zijn de mogelijkheden bestuursrechtelijk op te treden. Andere mogelijkheden zijn er binnen AgNL niet. AgNL hanteert wel een fraudeprotocol. Hierin is vastgelegd dat het bewust misbruik maken van de instrumenten van AgNL niet geaccepteerd wordt en altijd tot aangifte zal leiden, indien bij AgNL een redelijk vermoeden van fraude ontstaat. Met het doen van aangifte hoopt AgNL enerzijds ongewenst gedrag door het Openbaar Ministerie te laten bestraffen, anderzijds een preventieve werking hiervan uit te laten gaan.

Het door AgNL opleggen van een boete of andere sanctie bij vermeend misbruik, is niet mogelijk. AgNL ontbreken dergelijke mogelijkheden. Ook daarom wordt bij een redelijk vermoeden van fraude altijd aangifte gedaan. Om een idee van de omvang te geven; in 2010 zijn 116 onderzoeken naar vermeende fraude uitgevoerd, die in 16 gevallen tot aangifte hebben geleid. Deze aantallen zijn op het totale instrumentarium van AgNL.

Knelpunt dat hierbij wordt ervaren is dat de aangiftes van AgNL niet altijd succesvol zijn, in die zin dat de aangiftes voor een groot deel niet tot vervolging leiden. Hierbij speelt het financiële belang een doorslaggevende rol. Niet alleen wordt de fraude soms al ontdekt voordat de subsidie is verleend, ook is het subsidiebedrag vaak laag.

20.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

De specifieke subsidie-instrumenten kennen diverse criteria waaraan voldaan moet worden. Als voorbeelden kunnen worden genoemd, een aanvraagtermijn, de capaciteit van een installatie, de gerealiseerde opbrengst, de kosten als uitgangspunt voor het subsidiebedrag of percentage, etc.

Al deze aspecten lenen zich voor het geven van een andere voorstelling van zaken, dan de werkelijkheid (valsheid in geschrifte, dan wel oplichting). Het aanpassen van een opdrachtdatum, om aan de aanvraagtermijn te voldoen, het opgeven van een hogere capaciteit van een installatie (en die capaciteit aanpassen in de verleende vergunning) of het opgeven van hogere kosten (onderbouwd met aangepaste facturen) zijn praktijkvoorbeelden van zaken die zich bij AgNL hebben voorgedaan.

Overigens wordt bij vergistingsinstallaties over het algemeen door AgNL niet gecontroleerd, welke input in deze installaties wordt vergist. Dit valt immers buiten het bestek van het subsidie-instrument, waar op basis van output wordt gesubsidieerd[45].

Uit de ervaringen die AgNL tot op heden heeft met de zaken waarin tot aangifte is overgegaan, blijkt het over het algemeen te gaan over incidentele gevallen van incidentele aanvragers. In totaal zijn in 2011 92 meldingen onderzocht. In 22 gevallen is aangifte gedaan. Een deel van deze gevallen betreft nog meldingen uit 2010.

Aanvragers kunnen echter ook bij andere instrumenten van AgNL voorkomen. Daarnaast is er sprake van negatieve ervaringen met één intermediair. Opvallend is hierbij overigens dat deze persoon slechts bij één specifiek instrument van AgNL voorkomt. Deze intermediair is overigens veroordeeld wegens valsheid in geschrifte.

De ervaringen tot nu toe duiden er niet op dat er sprake is van georganiseerde criminaliteit. De kans wordt klein geacht; voor het gebruikmaken van ons instrumentarium is het plegen van een eigen investering, of het opzetten van een complexe constructie noodzakelijk. Daarnaast zijn de bedragen niet aantrekkelijk. Weliswaar kunnen de instrumenten zoals hierboven onder 2 of 3 genoemd tot forse subsidies/vermindering leiden, maar die onder 3 worden slechts uitbetaald op basis van gerealiseerde prestaties (en dat aan ons voorstellen is complex), en die onder 2 zullen via de fiscus verrekend worden, zodat dit voor criminelen zelden een aantrekkelijke weg is.

20.3 Gevolgen

De overheid stimuleert energiebesparing door subsidies met als doel de reserves die er op dit vlak zijn niet snel op te maken. Het voorstellen van ‘fake-projecten’ heeft een negatieve invloed op de te realiseren besparing.

Daarnaast levert fraude met een subsidieaanvraag op dat onterecht geld wordt besteed aan projecten die feitelijk niet in aanmerking zouden behoren te komen. Dat maakt dat projecten die dit wel verdienen in een aantal gevallen niet in aanmerking kunnen komen. De praktijk is dat het beschikbare subsidiebudget in

---

[45] Zie par. 8 over criminaliteit bij biovergisting.

de meeste gevallen namelijk niet toereikend is, om alle ingediende aanvragen te honoreren. Dat betekent dat door het onterecht toekennen van een aanvraag een andere aanvraag benadeeld kan worden.

20.4 Verwachtingen voor de toekomst

Stimuleringsbeleid van de overheid op energiebesparingsgebied zal voorlopig wel aan de orde blijven. In welke vorm, is echter de vraag. Algemene tendens is dat vaker fiscale maatregelen genomen worden (zoals onder 2). Ook verwacht ik niet dat de categorie 3-regelingen substantieel zullen uitbreiden: de looptijd van dergelijke subsidies is lang, vaak 10-15 jaar.

Het grote budget dat met een regeling als onder 3 is gemoeid (in 2011 bijvoorbeeld 1,5 miljard), maakt wel dat er nieuwe intermediaire organisaties ontstaan, die door het aanbieden van hun diensten een deel van dit geld als *fee* proberen te ontvangen. Eenieder kan zich in Nederland subsidie-intermediair noemen. Kwaliteitseisen, branchevereniging of klachtmogelijkheden zijn er niet, zodat ook organisaties met minder goede intenties ontstaan.

21
Legionellabemonstering door onbevoegde bedrijven[46]

21.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving

Artikel 42 van het Drinkwaterbesluit bepaalt dat het nemen en analyseren van monsters voor Legionella moet geschieden overeenkomstig een bij ministeriële regeling Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater vast te stellen methode. De ministeriële regeling beschrijft dat het nemen en analyseren van monsters moet plaatsvinden door bedrijven en personen die een kwaliteitsborgingssysteem hanteren dat gebaseerd is op NEN-EN-ISO/IEC 17025:2005 of een gelijkwaardige norm.

In het Drinkwaterbesluit is vastgelegd welke bedrijven onder de legionellapreventieplicht vallen. Dit worden de prioritaire instellingen genoemd (ziekenhuizen, zorginstellingen, badinrichtingen, logiesverblijven en penitentiaire instellingen en politiecellen).

Voor alle prioritaire instellingen geldt dat ze in het kader van legionellapreventie halfjaarlijks het drinkwater moeten bemonsteren op Legionella. Er zijn naar schatting 16.000 prioritaire instellingen die halfjaarlijks een bemonstering uit moeten voeren en daarbij per keer, afhankelijk van het aantal tappunten, 2 tot 14 monsters moeten laten nemen.

Het nemen en analyseren van monsters moet onder accreditatie plaatsvinden. Uit controles bij prioritaire instellingen en uit controlerapporten van laboratoria is gebleken dat het nemen van monsters niet altijd onder accreditatie plaatsvindt.

Prioritaire instellingen hebben in het algemeen de activiteiten voor legionella-preventie uitbesteed. Dat betekent dat het nemen van monsters veelal geschiedt

[46] Opgesteld door Hans de Vries, Projectleider Legionella, ILT.

door een medewerker van een adviesbedrijf, waarna het monster voor analyse wordt aangeboden aan een laboratorium.

Laboratoria hebben zelf ook monsternemers in dienst. Ten slotte komt het voor dat instellingen zelf de legionellamonsters nemen. Dit gebeurt vooral bij de kleine instellingen (minicampings en B&B's).

Halfjaarlijkse bemonstering is essentieel bij legionellapreventie. De aanwezigheid van legionellabacteriën in drinkwater boven een bepaalde grenswaarde geeft aan dat de drinkwaterinstallatie niet goed wordt beheerd. Hierbij geldt dat als een monster niet volgens de regels wordt genomen, het monster totaal geen waarde heeft. Het is daarom heel belangrijk dat in het begin van de keten het monster onder accreditatie wordt genomen.

Naast de eisen die gelden voor degene die de monstername en analyse doet zijn eisen gesteld aan de wijze van monstername en analyse. Het nemen en analyseren van monsters moet overeenkomstig artikel 7 lid 1 van de Regeling legionellapreventie in drinkwater en warm tapwater geschieden overeenkomstig NEN 6265:2007 of een gelijkwaardige methode.

Instellingen die opdracht geven aan een adviesbedrijf of laboratorium voor het nemen en analyseren van monsters gaan er vaak te goeder trouw van uit dat een adviesbedrijf of laboratorium bevoegd is om monsters onder accreditatie te nemen en te analyseren. Tegen opdrachtgevers kan de ILT, bij overtreding van artikel 42 Drinkwaterbesluit (verder uitgewerkt in de Regeling legionella-preventie in drinkwater en warm tapwater), strafrechtelijk of bestuursrechtelijk optreden.

Bij rechtstreekse opdrachtverlening aan een laboratorium bestaat er voldoende zekerheid dat de monsters onder accreditatie worden genomen en geanalyseerd. Laboratoria hebben al een lange reputatie op het juist uitvoeren van analyses.

Het knelpunt dat zich voordoet is dat adviesbedrijven niet geaccrediteerd zijn voor monsterneming. Op de controlestaten van de laboratoria dient aangegeven te zijn door wie monsters zijn genomen. Als die informatie ontbreekt is vanzelf-sprekend niet bekend of de monsters op de juiste wijze zijn genomen. Laboratoria falen hier niet, tenzij ze de regels die de Raad voor Accreditatie stelt voor het opstellen van controlerapporten niet naleven.

Een recente ontwikkeling is dat adviesbedrijven aanvragen hebben ingediend bij de Raad voor Accreditatie, alsof de verplichting een onbekend fenomeen was.

Het Drinkwaterbesluit is op 1 juli 2011 in werking getreden, maar in het Waterleidingbesluit dat daarvoor van kracht was golden dezelfde eisen.

Instellingen moeten een normoverschrijding van Legionella in drinkwater melden aan de ILT. Bij deze melding zijn niet altijd de analyserapporten van het laboratorium gevoegd, omdat een melding vormvrij is.

21.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

Adviesbedrijven gebruiken de gelegenheid om zonder geaccrediteerd te zijn monsters te nemen. Deze monsters worden aangeboden aan een laboratorium voor analyse. De opdracht voor analyse wordt uitgevoerd zonder controle op de juistheid van het genomen monster. Dit is niet nodig, omdat op de controlerapporten een aantekening moet staan door wie de monsters zijn genomen. Als volstaan wordt met de verwijzing naar een naam is de gelegenheid niet weggenomen en wordt naar opdrachtgevers gesuggereerd dat de monsters juist zijn genomen.

Omdat het doen van een melding van een normoverschrijding van Legionella in drinkwater vormvrij is maken adviesbedrijven gebruik van de mogelijkheid om een controlerapport van een laboratorium te "vertalen" voor de opdrachtgever (Valsheid in geschrifte). In die gevallen zijn de informatie over de accreditatie van het laboratorium en de naam van de monsternemer niet meer opgenomen. In deze situatie is niet meer controleerbaar of de juiste weg is gevolgd.

Verder is bekend dat adviesbedrijven de constructie hanteren waarbij ze onder de vlag van een geaccrediteerd laboratorium monsters nemen. Deze constructie is wettelijk niet juist volgens de Raad voor Accreditatie. Dit kan slechts als de monsternemer in dienst is bij een laboratorium, anders dienen het adviesbedrijf en de daar werkende medewerkers te voldoen aan de eisen voor accreditatie.

De kans dat deze vorm van milieucriminaliteit zich nog voordoet wordt kleiner. De Raad voor Accreditatie heeft inmiddels een tiental aanvragen gekregen van adviesbedrijven om geaccrediteerd te worden. De doelgroep van bedrijven die het betreft is vrij beperkt en men kent elkaar in het netwerk. Er zijn enkele gevallen bekend van klokkenluiders die misstanden aan de ILT hebben gemeld. De ILT heeft hierop gereageerd door een brief te sturen aan alle laboratoria en

adviesbedrijven om ze te wijzen op de wet- en regelgeving. De Raad voor Accreditatie heeft hetzelfde gedaan.

21.3 Gevolgen en verwachtingen voor de toekomst

Deze vorm van milieucriminaliteit heeft gevolgen voor de gezondheid, hoewel die niet concreet benoemd kunnen worden. Als monsters niet op de juiste wijze worden genomen, kan niet met zekerheid worden gesteld dat een drinkwaterinstallatie niet besmet is met Legionella. De eigenaar van een drinkwaterinstallatie zou in zo'n situatie de beheersmaatregelen minder stringent uit kunnen gaan voeren. De kans op besmetting van een gebruiker met legionellose (veteranenziekte) is in dat geval groter.

Deze gevolgen kunnen ernstig zijn, want een besmetting met een legionellabacterie kan een ernstige longontsteking opleveren. Jaarlijks lopen enkele honderden mensen de ziekte legionellose op, waarvan er enkele tientallen overlijden.

De verwachting is dat de onderlinge controle tussen adviesbedrijven verder zal toenemen en dat hierdoor de gelegenheid voor milieucriminaliteit zal afnemen.

In ieder geval blijven de kosten voor accreditatie een belangrijke afweging. Eenmalige kosten voor accreditatie liggen tussen de € 5000 en € 10.000, gevolgd door een jaarlijks bedrag. Vooral de kleinere bureaus zullen inventief blijven in het zoeken naar oplossingen om de werkzaamheden wel te blijven doen, maar zonder daarvoor geaccrediteerd te zijn.

22
Overtredingen gerelateerd aan externe veiligheid bij chemische bedrijven

Deze bijdrage gaat over overtredingen van het Besluit Risico Zware ongevallen (BRZO), Hoofdstuk 17 Wet milieubeheer en PGS-15, regelgeving met betrekking tot de opslag van gevaarlijke stoffen[47].

22.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving

Bedrijven worden op grond van hun vergunning, verstrekt onder het regime van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo), geacht hun gevaarlijke stoffen veilig op te slaan. Het bevoegd gezag stelt hier de regels voor op in de Wabo-vergunning.

Voor het bevoegd gezag zijn handreikingen ontwikkeld, ook wel PGS-richtlijnen genoemd[48], die het kan opnemen in de vergunning voor de opslag van gevaarlijke stoffen, zoals regels over gescheiden opslag (compartimentering) en over afstanden.

Bedrijven die meer dan 10 ton aan gevaarlijke stoffen opslaan dienen een uitgangspuntendocument (UPD) te laten opstellen door een onafhankelijke instantie. Dit uitgangspuntendocument mag niet door een door de RvA geaccrediteerde inspectie A-instelling worden opgesteld. Dit zijn door de RvA als onafhankelijk gekwalificeerde instellingen, wat betekent dat het bedrijf onafhankelijk is en niet het ontwerp van de installatie heeft gemaakt.

De A-inspectiediensten moeten op grond van het UPD installaties keuren.

Het Besluit Risico Zware Ongevallen (BRZO) eist van de bedrijven die onder dat besluit vallen een uitgebreide veiligheidsorganisatie en veiligheidsbeheers-systemen. Het Besluit bepaalt dat bedrijven met gevaarlijke stoffen die boven

---

47 Twee afzonderlijke bijdragen vanuit de ILT zijn samengevoegd en geredigeerd.

48 Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen.

een bepaalde drempel uitkomen aan extra eisen moeten voldoen. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen een licht regime (Veiligheids Rapportplichtig, VR-plichtig) en uitgebreid regime. Na melding bepaalt het bevoegd gezag onder welk regime het geplaatst moet worden. Afhankelijk hiervan moet het bedrijf een risico-inschatting maken.

Op grond van hoofdstuk 17 Wet milieubeheer dienen inrichtingen ongewone voorvallen zo spoedig mogelijk te 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.

22.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

Uit de toezichtverslagen van het bevoegd gezag valt op te maken dat bij veel bedrijven het veiligheidsbeheerssysteem op onderdelen niet aan de gestelde criteria voldoet. Indien risico's onvoldoende worden geborgd kan dit leiden tot ongevallen met grote maatschappelijke kosten.

Door de gezamenlijke overheden (Arbeidsinspectie, Brandweer, Wm-bevoegd gezag) is veel geïnvesteerd in ontwikkeling en uitvoering van het toezicht op het BRZO. Er is dus een goede kans dat tekortkomingen aan bod komen. Echter vaak blijkt ook hier dat het bevoegd gezag terughoudend is om op te treden tegen overtredingen, zeker als het gaat om complexe zaken (lage sanctiekans).

Diverse onderzoeken van de ILT over de afgelopen jaren tonen aan dat bedrijven structureel wetgeving op gebied van opslag van gevaarlijke stoffen overtreden.

Het gaat om de volgende overtredingen met betrekking tot de vergunningaanvraag

- Ontoereikende gegevens om onder de PGS 15-grens te blijven
- Onvoldoende gegevens voor een goede beoordeling door bevoegd gezag

Het bevoegd gezag neemt vervolgens verkeerde/onvolledige voorschriften op in de vergunning.

Geconstateerde overtredingen met het uitgangspuntendocument (UPD) en de goedkeuring:

- Geen uitgangspuntendocumenten

- Uitgangspuntendocument opgesteld door verkeerde instantie
- Geen onafhankelijke beoordeling UPD
- Geen controle door Raad voor Accreditatie

In deze categorie van bedrijven is in 2010 vastgesteld dat bij veel bedrijven geen goedgekeurd inspectierapport van de brandblusinstallatie beschikbaar was. Dit levert dus financieel voordeel op omdat enerzijds de kosten voor inzet van een inspectie-instelling worden bespaard en anderzijds mogelijk investerings-/ beheerskosten voor de brandblusinstallatie achterwege blijven. Er is geen onderzoek gedaan naar achterliggende oorzaken. Wel blijkt dat bevoegd gezag hier vaak niet tegen optreedt (lage sanctiekans)[49].

Regelmatig is vastgesteld dat inspectie A-instellingen in strijd met hun accreditatievoorwaarden toch uitgangspuntendocumenten voor de opslag van gevaarlijke stoffen opstellen. De RvA houdt in de ogen van de ILT onvoldoende toezicht op de geaccrediteerde instanties.

Er vindt geen controle op dit onderdeel van de regelgeving plaats (lage pakkans c.q. sanctiekans). Verder heeft het bevoegd gezag ook vaak niet de specifieke kennis op dit vlak in huis.

Met betrekking tot de BRZO-bedrijven komen de volgende overtredingen voor:

M.b.t. kennisgeven / melden
- Niet-kennisgeven BRZO / niet-melden
- Bedrijf meldt verkeerde gegevens om net onder de drempels van het BRZO te blijven dan wel net onder de drempel van het zware regime te blijven

De kans op niet-melden is aanwezig maar wordt klein geacht omdat het bevoegd gezag deze bedrijven kent. Er zijn meerdere voorbeelden van bekend dat het bevoegd gezag niet wist dat het bedrijf allang onder het BRZO viel. Er is wel ruimte voor interpretatie. Vooral bij bedrijven die op de rand van BRZO-plicht of net onder de grens voor het uitgebreide regime zitten speelt dit. Het aantal bedrijven dat niet is gemeld of verkeerd is ingedeeld is niet goed te schatten.

---

[49] De brandbeveiliging is een onderdeel van het Veiligheidsmanagementsysteem. Het is door de VI gekozen als belangrijke en cruciale indicator voor het brandveiligheidsniveau binnen een bedrijf.

M.b.t. risico-inschatting
- Inschatting op basis van verkeerde gegevens
- Inschatting op basis van verkeerde rekenmethode

De kansen hierop zijn klein omdat het bevoegd gezag hierin veel geïnvesteerd heeft en ondersteuning kan krijgen van RIVM.

M.b.t. het veiligheidsbeheerssysteem
- Onvolledig, niet-werkend systeem opzetten
- Niet werken conform het systeem

Dit komt veelvuldig voor. Controles van bevoegd gezag tonen vaak afwijkingen op dit vlak aan.

M.b.t. beoordeling/toetsing bevoegd gezag
- Verkeerde beoordeling melding bedrijf
- Ontoereikend toezicht
- Niet handhavend optreden
- Invloed van de multinational op het bevoegd gezag en de omgeving

Zoals aangegeven worden vaak overtredingen van het veiligheidsbeheerssysteem geconstateerd. Meldingen zullen over het algemeen goed beoordeeld worden en ingeschat wordt dat bij het toezicht de overtredingen naar boven komen. Het komt echter wel vaak voor dat het bevoegd gezag terughoudend is om op te treden tegen overtredingen, zeker als het gaat om complexe zaken. De terughoudendheid van het optreden is mogelijk ook te vinden in de invloed van het bedrijf op de omgeving. Onderzoek heeft aangetoond dat gedogen een nadelig effect heeft op het naleefgedrag en strafrechtelijk onderzoek[50].

Melding ongewoon voorval cf. hoofdstuk 17 Wm:

Bij niet-melden ongewone voorvallen aan het bevoegd gezag blijven incidenten uit het zicht van de overheid. In dit geval kunnen geen corrigerende en/of strafrechtelijke maatregelen worden opgelegd door het bestuur.

Ook komt het voor dat incidenten wel gemeld en/of gerapporteerd worden, maar onjuist worden weergegeven. De omvang en de mogelijke gevolgen voor

---

[50] Succes- en faalkansen van milieukansen door Eva Cornelissen (2011).

mens en milieu worden gebagatelliseerd waardoor de toezichthouder en/of opsporingsambtenaar onvoldoende zicht heeft op de daadwerkelijke omvang van het incident en de schadelijke gevolgen hiervan.

De beoordeling van dergelijke incidenten vergt veel technische kennis van de handhaver gezien de complexiteit van het incident, de installatie en de wetgeving die hierop van toepassing is (IPPC, BRZO '99 e.d.).

In algemene zin is bekend dat bovengenoemde overtredingen veelvuldig voorkomen. Ingeschat wordt dat binnen individuele bedrijven sprake is van bewuste overtreding van regels, te kwalificeren als organisatiecriminaliteit.

22.3 Gevolgen

Niet-naleving van de regels voor opslag van gevaarlijke stoffen brengt grote risico's met zich mee voor mens en milieu (een recent sprekend voorbeeld is de brand bij Chemie Pack, Moerdijk). Mensen lopen door de overtredingen een vergrote kans op letsel of blootstelling aan geëmitteerde stoffen. De effecten zijn dan wel vaak direct waarneembaar.

Emissies ten gevolge van incidenten dragen bij aan een verslechtering van de algehele luchtkwaliteit. Aangezien dergelijke emissies niet zijn vergund komen deze boven op de reguliere (vergunde) emissies.

De aard van de stoffen die vrijkomen is divers. Recente voorbeelden betreffen deels stoffen die kankerverwekkend zijn en stoffen met een minimalisatieverplichting. De gevolgen van niet-naleving/overtreding van wet- en regelgeving kunnen potentieel groot en ingrijpend zijn.

22.4 Verwachtingen voor de toekomst

Door de financiële crisis staan bedrijfsresultaten onder druk. Het is voor bedrijven verleidelijk om af te wijken van procedures of wijziging in veiligheidssystemen, om zo kosten uit te sparen. Dit geldt eens te meer nu de overheid neigt naar zelfregulering, wat een nadelig effect kan hebben op het nalevingsgedrag.

22.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen

Vanuit de ILT worden de volgende zaken aangedragen:

- Toezien op verbetering naleving door de bedrijven door handhavend of strafrechtelijk optreden door bevoegd gezag.
- Investeren in kennis en kunde met betrekking tot de (complexe) materie.
- Gezamenlijk optreden in zaken waar het ertoe doet waardoor meer slagkracht ontstaat.
- Het toepassen van blaming/shaming, maar ook van faming heeft een preventieve werking. Bedrijven zijn over het algemeen meer gevoelig voor negatieve publiciteit dan voor de relatief lage boete.
- Het terugvorderen van het financieel verkregen voordeel heeft ook een preventieve uitwerking.

23
Gevaarlijke stoffen in producten[51]

23.1 Beschrijving van de keten, de regelgeving en de handhaving

Binnen de honderdduizenden bedrijven in Nederland en in de talloze producten die er op de markt worden gebracht, worden tienduizenden verschillende stoffen gebruikt. Productie, opslag, transport, gebruik en verwerking van deze stoffen brengen risico's voor mens en milieu met zich mee. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt, samen met andere toezichthouders zoals de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW) en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) en douane toezicht op het gebruik van deze stoffen bij bedrijven en in producten.

De inspectiediensten hebben hierin hun eigen speerpunten, maar werken zo veel mogelijk samen om te komen tot een afgestemde handhaving. Zo wordt in het kader van de handhaving van de Europese chemicaliënregelgeving REACH en EU-GHS (CLP) samengewerkt tussen de genoemde diensten en is er sprake van een aandachtsverdeling afhankelijk van de rollen en verplichtingen van bedrijven en de beleidsprioriteiten. Met de douane wordt vooral samengewerkt bij de import, maar ook bij de export naar vooral ontwikkelingslanden van producten die gevaarlijke stoffen (kunnen) bevatten.

Op grond van de Europese REACH-regelgeving zijn voor circa 60 stofgroepen verboden of beperkingen in Europa vastgelegd ter bescherming van mens en milieu. Het betreft bijvoorbeeld asbest, kwik, bepaalde houtverduurzamingsmiddelen zoals creosoot, polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en weekmakers in kunststoffen.

Uit toezichtsacties is gebleken, dat regelmatig verboden of beperkte stoffen worden aangetroffen in producten. Hieronder volgen enkele voorbeelden:

- Asbest in wensballonnen

[51] Deze bijdrage is aangeleverd door de heer Chiel Bovenkerk, Inspectie Leefomgeving en Transport.

Twee importeurs van Chinese wensballonnen hebben begin 2012 in opdracht van de Inspectie Leefomgeving en Transport 62.000 ballonnen uit de handel genomen, omdat deze asbest bevatten. Bij de wensballonnen van twee bedrijven bleek dat het koord dat in de ballon verwerkt is asbest bevatte. Met de controleactie is voorkomen dat er zo'n 62 kilometer asbesthoudend koord in het milieu terechtkomt. De geluksballonnen worden veelal via internet verkocht om opgelaten te worden bij feestelijke gebeurtenissen. Een ballon wordt opgelaten door het aansteken van een brandbaar middel waarna deze door de wind wordt meegevoerd. De ballon komt uiteindelijk in de natuur terecht.

- Asbest in treinen, schepen en wegen

In veel oude treinen en schepen die gesloopt of gerenoveerd worden, zit het kankerverwekkende asbest. Ook wegen kunnen asbest bevatten. Dit asbest wordt lang niet altijd volgens de regels (Asbestverwijderingsbesluit, Arbo-regels) verwijderd, met gevaar voor mens en milieu.

- PAK's in autobanden

In 2011 zijn Chinese autobanden met een te hoog gehalte aan kankerverwekkende PAK's ontdekt en zijn de importeurs hierop aangesproken.

- Oplosmiddelen

Naar aanleiding van klachten uit de verfindustrie zijn 85 controles uitgevoerd in de verfhandel, waarbij bleek dat deze bedrijven inderdaad nog verf verkopen met een te hoog gehalte aan vluchtige organische stoffen, wat in strijd is met het Besluit organische oplosmiddelen in verven en vernissen milieubeheer. Deze bedrijven zijn gesommeerd de verboden verven uit de schappen te halen.

- Zware metalen in elektrische apparaten

In de Europese richtlijn 2002/95/EC – Restriction of Hazardous Substances (RoHS) is bepaald dat geen gevaarlijke stoffen zoals lood, kwik en cadmium gebruikt mogen worden in elektr(on)ische apparatuur. In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd door middel van het Besluit beheer Elektrische en Elektronische Apparatuur (BEEA). In 2010 zijn bij het onderzoek van goedkoop speelgoed bij 90% van de onderzochte bedrijven elektr(on)ische apparaten aangetroffen met een te hoog gehalte aan gevaarlijke stoffen. In totaal ging het om 61% van alle geteste apparatuur. Van het "kermis- en braderiespeelgoed" bleek 74% niet te voldoen, van het overige geteste speelgoed 35% niet. In (bijna) alle gevallen ging het om te veel lood in soldeerverbindingen in het binnenwerk van het apparaat. De toenmalige VROM-Inspectie (inmiddels ILT) heeft afgedwongen, dat de betreffende apparatuur die niet voldeed, door de

bedrijven van de markt is gehaald. Deze apparatuur is vervolgens vernietigd of retour oorspronkelijke producent gestuurd.

- Houtverduurzamingsmiddelen

Regelmatig worden partijen hout behandeld met niet-toegestane middelen (creosoot, koper-chroom-arseen) aangetroffen. Ook illegaal hergebruik van gecreosoteerde spoorbielzen (met risico's voor mens en milieu) is een probleem dat steeds blijft opduiken.

23.2 Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit

Overtreding van de regels m.b.t. gevaarlijke stoffen in producten vindt meestal niet plaats door georganiseerde criminaliteit. Vaak gaat het om goedkope artikelen, vaak vanuit China geïmporteerd, waarbij het belang van producent (in China) en importeur en handelaar (in Nederland) is een goedkoop product op de markt te zetten, zonder dat men beseft aan welke regels men zich moet houden ter bescherming van mens en milieu.

23.3 Gevolgen

Door illegaal gebruik van gevaarlijke stoffen in producten kan schade aan de gezondheid van de mens (denk aan extra kankergevallen, ziekten, huidirritaties etc.) en milieu (ophopen van gevaarlijke stoffen in de bodem, verspreiding ervan via water en lucht) plaatsvinden.

23.4 Verwachtingen voor de toekomst

Door de toename van de verkoop van producten via internet (met name via onofficiële kanalen) wordt verwacht dat er meer producten op de markt zullen komen met gevaarlijke stoffen.

Het aantal verboden of beperkte stoffen in producten blijft de komende jaren toenemen, doordat de Europese Commissie nu via de REACH-regelgeving systematisch werkt aan het beoordelen en aanpakken van alle stoffen die in Europa op de markt gebracht worden.

23.5 Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen

- Toezicht op internethandel moet opgezet/uitgebreid worden.
- Samenwerking tussen toezichthouders en douane moet verder uitgebreid worden.
- Oor- en-oogfunctie van politie op 'vreemde' producten (stank/hoofdpijn bij producten/containers met producten) stimuleren.