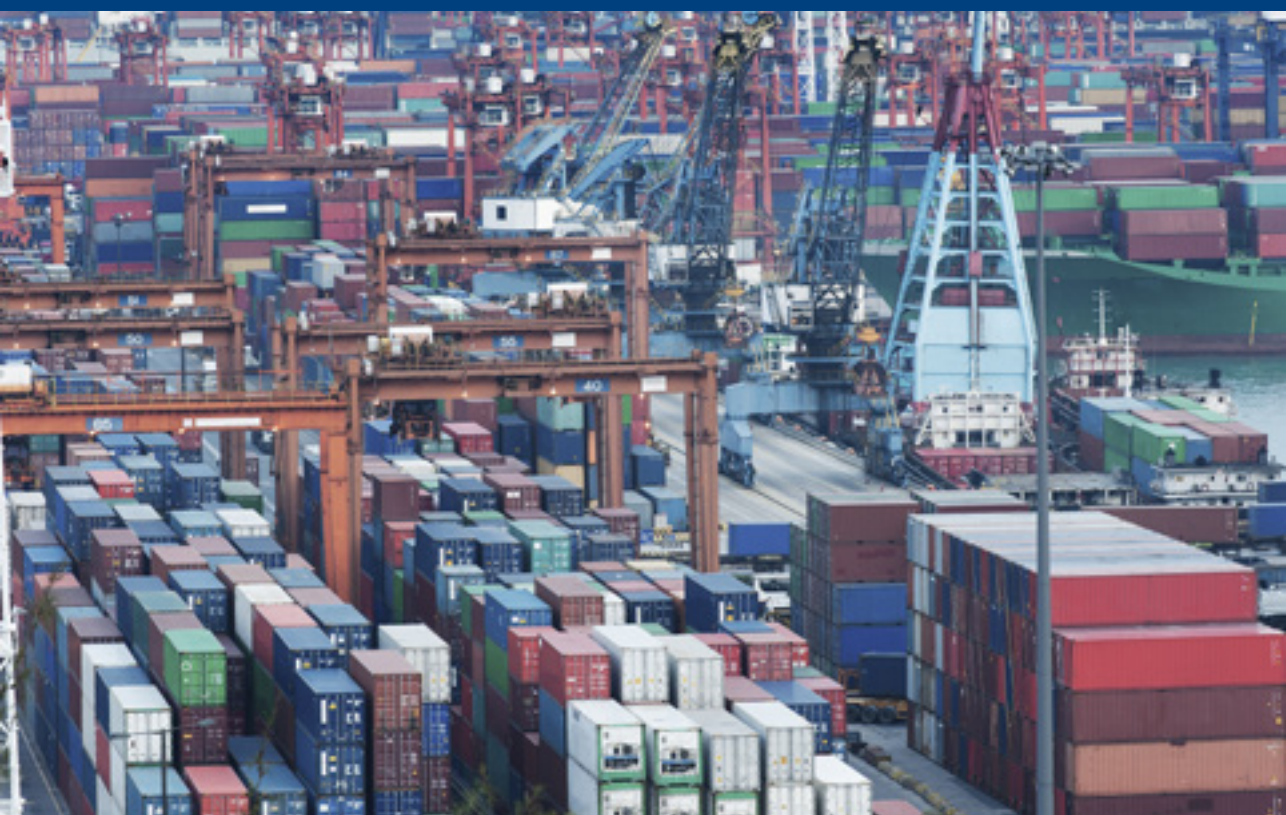


GEGLOBALISEERDE AFVALCRIMINALITEIT

Illegale praktijken in de
afvalstromen naar Afrika en China



Geglobaliseerde afvalcriminaliteit

Illegale praktijken in de afvalstromen
naar Afrika en China

Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012

Rudie Neve

Met medewerking van:

Bianca van Arendonk:	overzicht afvalstromen voor nader onderzoek;
Klaas Redder:	milieukundig vraagbaak en data-analyses;
Emilie Verschuuren:	interviews en dossieranalyse;
George van der Zon:	juridisch kader.

Uitgave

Dienst Landelijke Informatieorganisatie
Postbus 3016
2700 KX Zoetermeer

De DLIO is onderdeel van de Landelijke Eenheid van de politie.

Eindredactie

Iet Voorhoeve

Copyright

Zoetermeer, augustus 2013
Copyright © 2013 DLIO, Zoetermeer

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

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 de Nationale Politie geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Inhoud

Voorwoord	9
Dankwoord	11
Samenvatting	12
1 Inleiding en probleemstelling	22
1.1 Afbakening van het thema	26
1.1.1 Afvalketen	27
1.1.2 Afvalstromen	29
1.1.3 Afvalstromen voor mogelijk nader onderzoek	31
1.1.4 Nationaal dreigingsbeeld	34
1.2 Probleemstelling	36
1.3 Onderzoeksoepzet	38
1.4 Leeswijzer	40
2 Regelgeving en de rol van partijen in de afvalketen	42
2.1 Algemene context en regelgeving	42
2.1.1 EVOA	42
2.1.2 Ontvangstmelding	46
2.1.3 De Wet milieubeheer, de WED en de Wabo	46
2.1.4 Regelgeving voor bepaalde bestemmingslanden	47
2.1.5 Afspraken in de branches	48
2.1.6 Vrachtdocumenten	48
2.2 De handelsketen: stromen, actoren en rollen	49
2.3 Het barrièremodel	55
2.4 Gelegenheden voor criminaliteit	57
2.5 Conclusie	59

3	Handhaving	60
3.1	Agentschap NL	62
3.2	Inspectie Leefomgeving en Transport	63
3.3	Politie	64
3.4	Douane	65
3.5	Rapport Algemene Rekenkamer	67
	3.5.1 Uitwijkgedrag	67
	3.5.2 Internationale samenwerking	68
	3.5.3 Informatie-uitwisseling	70
3.6	Conclusie	71
4	Internationale afvalstromen in cijfers	72
4.1	Internationale afvalstromen vanuit Nederland	72
4.2	Omvang van de stromen	74
	4.2.1 Enkele Europese cijfers	74
	4.2.2 Totaalcijfers	75
	4.2.3 Ontdoeners en exporteurs	78
	4.2.4 Controles en overtredingen	79
	4.2.5 ILT-zaken	80
	4.2.6 Analyse Openbaar Ministerie	83
	4.2.7 Strafzaken bij het Functioneel Parket	83
4.3	Conclusie	84
5	Afvalstromen naar Afrikaanse landen	86
5.1	De stroom e-afval naar Afrika	86
5.2	Gelegenheden voor criminaliteit	93
	5.2.1 Ontdoener	94
	5.2.2 Kleine inzamelaars en handelaren	98
	5.2.3 Handelaar	99
	5.2.4 Afrikaanse handelaren en tussenpersonen	102
	5.2.5 Transporteur	105
	5.2.6 Exporteur	106
	5.2.7 Expediteur	108
	5.2.8 Handel in het land van bestemming	112
5.3	Conclusie en discussie	115

6	Afvalstromen naar China	117
6.1	Inleiding	117
6.1.1	Drie grote afvalstromen naar China	119
6.1.2	Chinese instanties	122
6.1.3	Rol van Hongkong en Vietnam	125
6.2	Gelegenheden voor criminaliteit	127
6.2.1	Ontdoener	127
6.2.2	Inzamelaar, bewerker en handelaar	130
6.2.3	Inkopers voor Chinese bedrijven	132
6.2.4	Transporteur	132
6.2.5	Expporteur	134
6.2.6	Expediteur	142
6.2.7	Dienstverlener	144
6.2.8	Handel in het land van bestemming	146
6.3	Conclusie: vergelijking Afrika en China	147
7	Vormen van criminele samenwerking	153
7.1	Georganiseerde criminaliteit of organisatie-criminaliteit?	153
7.2	Verdachten in de onderzochte dossiers	157
7.3	Criminele werkwijzen	160
7.4	Conclusie	161
8	Criminaliteitsrelevante factoren, gevolgen en aanpak	162
8.1	Criminaliteitsrelevante factoren	162
8.1.1	Economische factoren	163
8.1.2	Beleid en handhaving	164
8.1.3	ICT	166
8.2	Gevolgen	166
8.3	Aanpak	167
8.4	Conclusie	172

9	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	174
9.1	Samenvatting en conclusies	174
9.1.1	Wet- en regelgeving, handhaving en opsporing	174
9.1.2	Afvalstromen naar Afrika en het Verre Oosten	177
9.1.3	Zwakke plekken in de keten	180
9.2	Conclusies	186
9.3	Discussie en aanbevelingen	189
	Literatuur	196
	Lijst van afkortingen	206
	Bijlage I	208
	Inventarisatie overige inkomende en uitgaande afvalstromen	208
	Bijlage 2	227
	Overzicht van zaken en checklist dossieranalyse	227
	Bijlage 3	243
	Interviews en leidraad	243
	Bijlage 4	246
	Leden van de klankbordgroep	246
	Bijlage 5	247
	Juridisch kader	247

Voorwoord

"Afvval is gemakkelijk te produceren, moeilijk te verzamelen en onmogelijk kwijt te raken."

Bovenstaand citaat van de Amerikaanse socioloog Edmund H. Volkart (1919-1992) van de Yale University geeft het goed aan: afval is een probleem. Maar tegelijkertijd is afval ook big business. De vraag hoe je om moet gaan met afval, wordt steeds complexer. Hoe meer welvaart, hoe meer afval en hoe moeilijker het is daar op een verantwoorde manier vanaf te komen. Ook komt er steeds meer gevaarlijk afval. Iedereen kent wel de beelden van honderden koelkasten die op de stranden van verre landen ontmanteld worden op een manier die ernstige schade toebrengt aan mens en milieu.

En de fraudebestrijders onder ons weten: hoe *bigger* de business, hoe groter de kans dat de illegaliteit een graantje meepikt. Als dat laatste zichtbaar wordt, is overheidsingrijpen noodzakelijk. En dat is, in het geval van de complexe wetgeving rondom afval, soms, of moet ik zeggen, meestal, niet eenvoudig. De criminaliteit in de afvalbranche kent geen directe slachtoffers en een effectieve aanpak vereist specialistische kennis. Maar of je nu een inbraak pleegt of je criminele geld verdient in de internationale afvalbranche, beide vormen van criminaliteit worden gepleegd uit winstbejag, en moeten worden aangepakt.

Om meer zicht te krijgen op de criminaliteit bij internationale afvalstromen is er gekeken hoe het proces van ophalen, opslaan, transporteren, exporteren nu precies in zijn werk gaat en hoe het verwerken (of storten) in Afrika en het Verre Oosten gebeurt. Dat is nodig omdat de afvalketen vele schakels en spelers kent, ieder met z'n eigen rol. Door informatie uit verschillende overheidssystemen te verzamelen en te analyseren, is inzicht verkregen in de hele afvalketen en is naar voren gekomen welke schakels in die keten het meest criminogeen zijn. Kennis en informatie zijn van belang om tijdig te zien wanneer er misbruik wordt gemaakt van de geldende regelgeving. Milieucriminaliteit valt onder de noemer organisatiecriminaliteit. Dat is eigenlijk niets anders dan een legale voordeur en een illegale achterdeur, waardoor afval tegen een aanzienlijk financieel voordeel uit de keten weglekt. Wanneer dat laatste zich aftekent, is de inzet van het strafrecht noodzakelijk.

In dit rapport is informatie uit strafdossiers en interviews gecombineerd met rapportages van de Inspectie Leefomgeving en Transport en andere literatuur, waardoor een breed beeld is verkregen van de vormen van criminaliteit die zich in de internationale afvalketen voordoen.

Dit rapport geeft aan hoe de keten in afval eruitziet en soms wordt ingezet voor het afdekken van criminele activiteiten. Criminaliteit van deze vorm vraagt om een effectieve bestrijding. En dan niet alleen van de opsporing of alleen van de toezichthouder. Het vraagt om een aanpak vanuit één overheidsgedachte. Of het nu de toezichthouder is die de administratieve controle doet, de opsporingsambtenaar die de verdachte verhoort, of de officier van justitie die op de zitting de strafeis formuleert, ketenaanpak is onontbeerlijk in de bestrijding van deze vorm van criminaliteit. En daarvoor is inzicht in hoe de afvalketen werkt noodzakelijk, anders zal de inzet altijd fragmentarisch en ineffectief blijven. Ik ben dan ook verheugd dat door gedegen onderzoek en analyse, dit inzicht geboden wordt in de bijgaande rapportage.

Mr. Yvonne A. van der Meer

Officier van Justitie
Teamleider TIOC (Team Informatie en Operationele Coördinatie)
Functioneel Parket

Dankwoord

Tijdens het onderzoek hebben enkele personen een belangrijke inhoudelijke bijdrage geleverd die ik hier graag hartelijk wil bedanken. Dit rapport is voor een belangrijk deel gebaseerd op dossieranalyses, waarvan sommige werden uitgevoerd door mijn collega Emilie Verschuuren. Zij heeft ook de meeste dossiers verzameld, wat heel wat meer werk is dan men op in eerste instantie zou denken. Ook nam ze verschillende interviews af. Jurist George van der Zon van het Landelijk Milieu Expertise Centrum (LMEC) schreef het Juridisch Kader, dat een compleet overzicht van de EVOA-wetgeving bevat. Klaas Redder, eveneens van het LMEC, zorgde samen met Michel van Merriënboer en Ruud Vink voor de kwantitatieve analyses over de omvang van de afvalstromen. Criminologe Bianca van Arendonk heeft zich ontfermd over de inventarisatie van stromen die in de toekomst mogelijk nadere aandacht verdienen. Ze voerde daarvoor een deel van de interviews uit en schreef de bijlage waarin de resultaten zijn gerapporteerd.

Enkele personen van de douane en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) hebben op ad-hocbasis vragen beantwoord die bij de auteur, aanvankelijk een leek op het gebied van de EVOA, voortdurend opkwamen. Tegen het eind van het project mocht ik van een van hen een mooi compliment ontvangen: ik snap er nu ook wel wat van. Dank gaat uit naar Huib van Westen en Enno Christan van de ILT, Eugène Maes en Chris van Oostrum van de douane en Adri Groeneveld van het Interregionaal Milieuteam (IMT) Amsterdam-Amstelland. Bij de dossieranalyses kon gebruikgemaakt worden van eerder door de Monitor Leefomgevingscriminaliteit van de ILT uitgevoerde analyses van onderzoeken van de Inlichtingen- en Opsporingsdienst ILT-IOD. Deze waren met toestemming van het Functioneel Parket ter beschikking gesteld door de projectleider van de Monitor, Armand Stokman. Andere dossiers zijn verkregen door tussenkomst van de zaakofficieren of de parketsecretarissen, waarvoor dank.

De leden van de klankbordgroep hebben zich de moeite getroost om de diverse versies van het rapport te becommentariëren en anderszins inbreng te leveren in het project. Dit is van groot belang geweest voor het uiteindelijke product. Tot slot gaat een woord van dank uit naar alle mensen die we mochten interviewen, uiteindelijk de belangrijkste betrokkenen in dit onderzoek.

Rudie Neve, juli 2013

Samenvatting

Voor u ligt het resultaat van een verdiegingsstudie op het deelthema internationale afvalstromen binnen het thema milieucriminaliteit¹. Dit onderzoek heeft een van de andere deelonderzoeken afwijkende voorgeschiedenis. Het door de begeleidingscommissie van het Nationaal dreigingsbeeld (NDB) goedgekeurde projectplan, waarin de domeinafbakening en de vraagstelling in hoofdlijnen zijn vastgelegd, is voorbereid in overleg met het Functioneel Parket, waarbij ook de bijzondere opsporingsdiensten betrokken waren.

Bij internationale afvalstromen gaat het om materialen die overblijven bij productieprocessen en aan het einde van de keten als de consument een product heeft gebruikt. Afval wordt aangeduid als al het materiaal waarvan de houder 'zich ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen'. Omdat verwerking duur is, wordt gezocht naar mogelijkheden om afval goedkoper te verwerken, zoals in andere landen waar de regelgeving minder streng is. Behalve deze *push*-factoren zijn er ook *pull*-factoren in het spel. Voor een belangrijk deel ontstaan deze stromen door de grote behoefte aan grondstoffen van zich ontwikkelende economieën, zoals China. Door recycling kan in een deel van deze behoefte worden voorzien, wat gunstige gevolgen heeft voor de grondstoffenvoorraden in de wereld, op voorwaarde dat er verantwoorde methoden worden toegepast. Door zijn positie als doorvoerland speelt Nederland, met name de grote zeehavens met Rotterdam op de eerste plaats, een belangrijke rol bij de export van afvalstoffen vanuit de Europese Unie.

Criminaliteit bij internationale afvalstromen bestaat uit het negeren van de wet- en regelgeving die van kracht is juist om te borgen dat de verwerking van afvalstoffen op een verantwoorde wijze wordt uitgevoerd. Naleving brengt aanzienlijke kosten met zich mee, zodat veel geld kan worden verdiend met het overtreden van de regels. In recente zaken werd meerdere malen voor miljoenen aan wederrechtelijk verkregen inkomen geconstateerd. Ook als de 'criminele omzet' per geval lager is, kan grote schade aan het milieu en de volks-

¹ Over het bredere thema is het rapport *Milieucriminaliteit in Nederland. Een inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012* in twee delen verschenen (Neve, 2012 en Neve, Liezen, Nieuwdorp, Redder & Van der Zon, 2012).

gezondheid worden toegebracht. Bovendien worden bedrijven die zich richten op een verantwoorde vorm van recycling van afvalstoffen uit de markt gedrukt.

Regelgeving en handhaving

Voor een goed begrip is inzicht in de geldende wet- en regelgeving van belang. In Nederland is (net als elders) een groot aantal milieuwetten ontstaan naar aanleiding van incidenten die zich in recente decennia hebben voorgedaan. Deze wetten zijn grotendeels geïntegreerd in de Wet milieubeheer, die sinds 1993 van kracht is. Internationale afvalstromen zijn mede ontstaan door verschillen in wet- en regelgeving tussen verschillende landen ten aanzien van het inzamelen, transporteren, bewerken en verwerken van afvalstoffen. Toen geconstateerd werd dat er veel afvalstoffen naar minder ontwikkelde landen werden vervoerd, waar ze niet of op een onverantwoorde manier werden verwerkt, is internationaal afgesproken om afvalstoffen zoveel mogelijk te recyclen in de buurt van waar ze ontstaan. Dit wordt aangeduid als het *nabijheidsbeginsel*.

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

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

De wet- en regelgeving komt tot uiting in algemene regels waaraan voldaan moet worden en in voorwaarden die gesteld worden in vergunningen, die nodig zijn voor de meeste activiteiten in relatie tot afvalverwerking. Voor de controle hierop is een scala aan (lokale) overheidsinstanties verantwoordelijk, alsmede de

douane, de politie en de inspectiedienst van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De handhaving is een combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen, die op zich geen onderwerp van dit rapport zijn. Bij de strafrechtelijke handhaving speelt het Functioneel Parket de rol van bevoegd gezag. Zowel de inlichtingen- en opsporingsdienst van de ILT (ILT-IOD) als de politie (milieuteams van de regionale eenheden en de dienst Infrastructuur) voeren strafrechtelijke onderzoeken uit.

In Nederland zijn honderden exporteurs van afvalstoffen actief. Ook wordt een belangrijk deel van de afvalstoffen uit buurlanden via Nederland geëxporteerd. In totaal ging het in 2010 om 70 miljard kilo. Door de douane en in mindere mate de politie worden jaarlijks enige duizenden controles uitgevoerd op een fractie van alle containers die vanuit of via Nederland de EU-grens overgaan. Het percentage waarbij overtredingen worden geconstateerd verschilt per afvalstroom, gemiddeld ongeveer 10 procent, maar bij vervuilde grond is een derde 'niet conform'. Bij een klein deel van de overtredingen wordt strafrechtelijk onderzoek ingesteld; in de periode 2008-2011 gebeurde dat in vijftien gevallen. Verder bestaat er bij de ILT een categorie 'incidenten', grotere zaken waarvoor een multidisciplinair team wordt opgezet, maar waarin veelal geen strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld.

Door de onlangs afgeronde 'Proefopstelling internationale milieucriminaliteit' is gebleken dat effectieve samenwerking tussen de bij de bestrijding van milieucriminaliteit betrokken instanties mogelijk is. Het delen van informatie is een belangrijk onderdeel van de samenwerking. Ook in ons onderzoek blijkt dat dit deel nog moeizaam verloopt.

Opzet

De criminaliteit bij internationale afvalstromen wordt beschreven op basis van informatie die is vastgelegd in dossiers die gemaakt zijn door de ILT-IOD en de politie in het kader van opsporingsonderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. Bij de ILT-IOD loopt een monitor-project, waarin de belangrijkste dossiers zijn opgenomen. Naast dossiers is een groot aantal rapporten van anderen geraadpleegd en zijn personen geïnterviewd, van wie sommigen direct met de bestudeerde zaken te maken hebben en anderen op een meer algemeen niveau als experts worden beschouwd. Hoewel het doel van het NDB is om inzicht te verschaffen in zowel aard als omvang van de onderzochte vorm van criminaliteit, wordt in dit rapport vooral ingegaan op de aard. Over de omvang van illegale praktijken kan op basis van het beschikbare materiaal geen uitspraak worden gedaan. Wel wordt aandacht besteed aan de omvang van de totale

afvalstromen waarbinnen criminele handelingen plaatsvinden. Behalve aan de aard van de criminaliteit bij internationale stromen wordt ook aandacht besteed aan de factoren die bijdragen aan deze vorm van criminaliteit, aan de schade die erdoor wordt veroorzaakt en aan mogelijke aanknopingspunten voor de aanpak.

Na een eerste verkenning is ervoor gekozen om dieper in te gaan op de stromen van afgedankte elektrische en elektronische apparaten (e-afval of e-waste) naar Afrika en die van kunststof- en metaalafval naar China. Hiertoe zijn dossieranalyses uitgevoerd en een twintigtal interviews gehouden. Er bleken vier strafrechtelijke onderzoeken beschikbaar op het terrein van e-afval en veertien op dat van kunststof- en metaalafval. De dossiers betreffen het topje van de ijsberg. Ze vormen een rijke bron van informatie over criminaliteit die zich daadwerkelijk heeft voorgedaan en de modi operandi waarvan deze zich bedient. Om zicht te krijgen op de mogelijke ontwikkelingen in de nabije toekomst zou meer exploratief onderzoek uitgevoerd moeten worden. Om hierin al enigszins te voorzien is een beknopte inventarisatie gemaakt van stromen die ook in aanmerking zouden kunnen komen voor een nadere analyse en aanpak. Hierin staan zes inkomende afvalstromen, waaronder huishoudelijk afval, vervuilde grond en oliehoudende afvalstoffen die weggemengd worden in bunkerolie voor zeeschepen, en vijf uitgaande afvalstromen, waaronder teerhoudend asfaltgranulaat en sloopschepen.

Afvalstromen naar Afrika en China

Naar Afrikaanse landen wordt vooral e-afval geëxporteerd, veelal onder het mom van tweedehands apparaten. Verder is er een aanzienlijke stroom van afgedankte voertuigen (*end of life vehicles*) die naar Afrika gaan en die soms ook nog worden volgestouwd met e-afval. In een land als Ghana, waarover relatief veel bekend is, bestaat wel enige regelgeving, die echter niet goed wordt gehandhaafd doordat de milieu-inspectiedienst weinig slagkracht heeft. De controle door de douane is vooral gericht op het innen van belastingen en er worden zelden of nooit transporten teruggestuurd, ook niet als er veel verontreinigingen of gevaarlijke stoffen in aanwezig zijn. Een groot deel van het e-afval gaat direct naar de zeer inefficiënte recyclingindustrie, waar op vuilnisbelten handmatig apparaten worden gesloopt en door verbranding metalen worden teruggewonnen. Een ander deel gaat naar de lokale tweedehands markt, die vele geleidingen kent. Na gebruik komen de tweedehands apparaten uiteindelijk ook weer op de vuilnisbelt terecht.

In China is regelgeving van kracht die ook wordt gehandhaafd. China heeft een grote inspectiedienst met filialen in Europa, waaronder Rotterdam. China wil verontreinigd afval zo veel mogelijk van de markt weren en voert stringente controles uit. Exporteurs maken veelal gebruik van een indirecte route, waarbij als bestemming Hongkong op de ladingdocumenten verschijnt. Ook Vietnam wordt vaak gebruikt als tussenstation om partijen afvalstoffen naar China te brengen, evenals andere omliggende landen. In China bestaat een enorme vraag naar grondstoffen, waardoor het voor Chinese bedrijven rendabel is om ook vervuilde partijen te recyclen. Het deel dat niet in aanmerking komt voor recycling wordt veelal verbrand, waarbij grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen vrijkomen.

Partijen in de afvalketen

Bij de *ontdoeners* van e-afval zijn al vorderingen gemaakt met preventie, in de zin van het voorkomen dat apparaten kunnen weglekken naar het illegale circuit. Hoewel recentelijk nog melding werd gemaakt van het afleveren van elektrische apparaten aan handelaren zonder vergunning door medewerkers van elektronicaketens, lijkt dit probleem nu grotendeels onder controle. Bij de stromen van kunststof- en metaalafval is veel minder grip op de ontdoeners, ook al omdat die zich niet zelden in andere landen bevinden. Er wordt namelijk veel afval uit andere (vooral EU-)landen doorgevoerd via Nederland.

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

Bij de grotere *handelaren* zijn de gelegenheden om via illegale praktijken extra winsten te genereren ruimschoots aanwezig. Bij e-afval spelen ze de rol van spin in het web in het netwerk van kleine inzamelaars. Er komen vele kleine hoeveelheden bij elkaar, wat de mogelijkheid biedt voor mengpraktijken. Zo worden oude koelkasten met gevaarlijke stoffen verstopt achter nog redelijke tweedehands apparaten. In metaalafval worden allerlei stoffen weggemengd. Bij kunststoffen, meer nog dan bij metalen, is de handel vooral gericht op grote partijen die ineens worden verhandeld. Verontreinigde partijen kunnen door een eerste laag goede materialen en door valsheid in geschrifte het aanzien van een reglementaire zending krijgen.

Vanuit zowel Afrika als China zijn *inkopers* actief om materialen in te kopen voor opdrachtgevers in het bestemmingsland. Afrikanen kopen veelal met contant geld allerlei apparaten in en verschepen deze zodra ze een container vol hebben. Sommige van deze inkopers vestigen zich voor langere tijd in Nederland. Het zijn dus zeker niet altijd *e-waste tourists*, die terugvliegen als de container verscheept is. Ze werken in opdracht van (familie-)relaties in het bestemmingsland. Deze netwerken houden zich in hoofdzaak bezig met illegale handel. Of er verder nog traditionele criminele groepen betrokken zijn, is niet duidelijk. Chinese inkopers werken niet voor eigen rekening, maar namens een opdrachtgever die het materiaal bestelt en de rekening betaalt. De mate waarin deze inkopers betrokken zijn bij illegale praktijken, zoals het smokkelen via buurlanden, is niet altijd duidelijk. Het lijkt onwaarschijnlijk dat ze er niet van af zouden weten.

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

De rol van *exporteur* overlapt die van de groothandel, in de zin dat handelsbedrijven soms de rol van exporteur spelen. Bij de stromen van metaal- en kunststofafval komt het voor dat de leverancier van partijen tevens wordt gevraagd de rol van exporteur op zich te nemen. Bij de stroom e-afval vervullen de inkopers veelal ook de rol van exporteur. Er kan veel geld worden verdiend door afvalstoffen die door de bestemmingslanden worden geaccepteerd, te vermengen met gevaarlijke stoffen, waarvan de verwerking in West-Europa kostbaar is. Bij het exporteren van verontreinigde partijen wordt gebruikgemaakt van de dekladingmethode, waarbij het illegale deel van de lading wordt verborgen achter de 'goede' lading. Valsheid in geschrifte maakt vrijwel altijd onderdeel uit van de illegale export van afvalstoffen. De verschillende documenten die nodig zijn bij de export worden voorzien van onjuiste informatie waardoor de indruk gewekt wordt dat de zending aan de regels voldoet. Zeer vaak wordt een bestemming opgegeven waar geen capaciteit voor verantwoorde verwerking van afvalstoffen aanwezig is. Bij export naar China vindt misleiding van de Chinese inspectiedienst plaats door foto's mee te sturen die niet overeenkomen met de te exporteren partij.

Expeditieus spelen soms een dubieuze rol in de ogen van leden van opsporings-teams, maar zijn slechts in een enkel geval als verdachte aangepakt in strafzaken. De rol van een expeditieusbedrijf, dat de douaneaangifte verzorgt en documenten opmaakt, is van groot belang bij de export van goederen, dus ook van

afvalstoffen. Ze zouden samen met de douane als poortwachter kunnen fungeren bij de export van afvalstoffen.

In verschillende van de onderzochte zaken kwamen expediteurs voor, die weliswaar foutieve informatie op vrachtdocumenten en in douaneaangiften hadden ingevuld, maar zich veelal konden verschuilen achter de opdrachtgever, die verantwoordelijk is voor de inhoud van de informatie. Recentelijk is in enkele zaken geïnvesteerd in expediteurs, wat tot veroordelingen heeft geleid. De hoogte van de straf is hierbij wellicht minder van belang dan de signaalfunctie: expediteurs kunnen zich niet altijd blijven verschuilen achter anderen die de valse informatie hebben aangeleverd.

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

Voor dit rapport is in de bestemmingslanden geen onderzoek gedaan naar de handel die daar plaatsvindt en de risico's dat afvalstoffen op onverantwoorde wijze worden verwerkt. Ten aanzien van Afrika zijn er verschillende publicaties voorhanden, waaruit blijkt dat er op uitgebreide schaal wordt gehandeld in tweedehands apparaten en in de materialen die worden teruggewonnen uit e-afval. Dit terugwinnen gebeurt veelal op uiterst inefficiënte en vaak gevaarlijke wijze. De mate waarin criminele groeperingen mogelijk betrokken zijn bij het verhandelen van gerecyclede metalen blijft in nevelen gehuld. Over China is minder bekend. Over de mate waarin corruptie een rol speelt bij het binnenbrengen over de grens bestaan alleen vermoedens. Hetzelfde geldt voor de mate waarin sommige grensgebieden onder controle staan van criminele groeperingen. Vermoedelijk worden verontreinigde afvalstoffen in China alsnog gescheiden, waarbij de niet-buikbare delen van transporten worden gedumpt of in verbrandingsinstallaties belanden.

Criminaliteit binnen een legaal bedrijfsproces

Veelal gaat het bij criminaliteit bij internationale afvalstromen om delicten die worden gepleegd bij het uitoefenen van een legaal bedrijf of door medewerkers. Hoewel er ook kleine 'scharrelaars', waaronder de kleine inzamelaars, figuren binnen de onderzochte zaken, gaat het veelal om vormen van *organisatie-criminaliteit*.

De criminaliteit bij internationale afvalstromen speelt zich af binnen een legaal bedrijfsproces; het transporteren van afvalstoffen is immers een activiteit die in de geglobaliseerde economie noodzakelijk is. De verdachten zijn veelal bedrijven, of individuen die bedrijfsmatig in afvalstoffen handelen en deze - soms na enige bewerking - exporteren. Hierbij wordt de wet- en regelgeving die ingevoerd is om de internationale afvalstromen te reguleren met voeten getreden, onder andere door afvalstoffen te vervoeren naar landen waarvoor dit niet is toegestaan. De term 'sluikhandel' is hier van toepassing: er wordt zo veel mogelijk geprobeerd controle door de overheid te vermijden, onder andere door ladingen anders voor te doen dan ze zijn en door bepaalde routes en vertrekhavens te kiezen. Bij illegale internationale afvaltransporten worden vaak ook commune delicten uit het Wetboek van Strafrecht gepleegd, vooral valsheid in geschrifte.

Bij de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit door een combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen speelt de laatste jaren het barrièremodel een belangrijke rol. Bekende barrièremodellen, zoals die voor de hennep-teelt, behelzen een beschrijving van het criminele bedrijfsproces en brengen de instanties in kaart die een rol kunnen spelen bij het 'tegenhouden' of die mogelijk informatie kunnen delen. Het barrièremodel is nu nog niet goed bruikbaar voor de aanpak van vormen van organisatiecriminaliteit, zoals internationale sluikhandel in afval, doordat bij de beschrijving van het (immers legale) bedrijfsproces de criminele praktijken die zich erbinnen afspelen niet voldoende expliciet naar voren komen.

Ernstige gevolgen en moeizame aanpak

Met criminaliteit bij internationale afvalstromen is veel geld te verdienen, doordat enerzijds de hoge kosten voor verantwoorde verwerking in West-Europa vermeden worden, en er anderzijds veel vraag is naar grondstoffen in opkomende economieën. De gevolgen zijn ernstig. Recycling in ontwikkelingslanden is zeer inefficiënt en zowel waardevolle grondstoffen als schadelijke reststoffen komen in het milieu terecht, waarbij de gezondheid van zowel direct betrokkenen als de ruimere omgeving in het geding is. In de herkomstlanden lopen bonafide

recyclingbedrijven het risico uit de markt te worden gedrukt door concurrenten, die slechts goedkoper zijn doordat ze zich niet aan de regels houden. Het vertrouwen in de overheid kan averij oplopen als het publiek de indruk krijgt dat sommige bedrijven weg kunnen komen met illegale praktijken.

Er bestaat uitgebreide wet- en regelgeving, maar de handhaving hiervan is problematisch doordat er veel instanties betrokken zijn die moeite hebben met samenwerking en het delen van informatie, al wordt op dit punt gewerkt aan verbeteringen. Voor de handhaving is specialistische kennis noodzakelijk, die veelal schaars is. Vormen van zelfregulering, zoals convenanten en accreditatie, zijn onmisbaar bij het terugdringen van milieucriminaliteit. Het bedrijfsleven heeft belang bij eerlijke concurrentie en zou dus betrokken moeten kunnen worden bij de aanpak van (deels) illegaal opererende bedrijven. *Window dressing* ligt wel op de loer: de handhavers worden bij zelfregulering zo veel mogelijk buiten de deur gehouden. De ideale mix van zelfregulering, bestuurlijke aanpak en strafrechtelijke maatregelen is nog niet gevonden.

Aanbevelingen

1. Baseer de prioriteiten binnen de handhaving van de EVOA op inzicht in de afvalketens, inclusief de recycling en verwerking van reststoffen in de bestemmingslanden.
2. Stel capaciteit beschikbaar voor de aanpak op plaatsen in Nederland waar zich de meeste en de meest ernstige zaken voordoen. Met name de Rotterdamse haven is een draaischijf in de internationale afvalcriminaliteit.
3. Werk het barrièremodel nader uit voor criminaliteit bij internationale afvalstromen. Een goede mix van zelfregulering, bestuurlijke aanpak en strafrechtelijk onderzoek zou hierdoor dichterbij gebracht kunnen worden.
4. Zet op prioritaire thema's een gemeenschappelijke informatieorganisatie op van de betrokken instanties.
5. Breid de door de ILT gestarte monitor uit tot alle opsporingsonderzoeken en ontwikkel een methodiek om nieuwe ontwikkelingen in kaart te brengen.
6. Pak de ruime mogelijkheden om de eindbestemming van afvaltransporten te verbloemen aan, zodat zicht op de hele keten wordt gerealiseerd.
7. Genereer kennis over de rol van intermediairs, zoals expediteurs en adviesbureaus, zodat hierop een systematische aanpak kan worden ontwikkeld.
8. Ontwikkel een meer systematische aanpak van 'voorlichtend waarschuwen' bij bedrijven. Op basis van de resultaten lijken vooral intermediairs hiervoor in aanmerking te komen.

9. Ontplooï initiatieven om het bedrijfsleven te betrekken bij de aanpak van *free riders* in de afvalwereld.
10. Blijf investeren in internationale samenwerking bij de handhaving en opsporing op het terrein van internationale afvalstromen. Nederland heeft als internationale draaischijf van afvalstromen groot belang bij samenwerking met EU-landen en met bestemmingslanden.

1

Inleiding en probleemstelling

Mensen in westerse landen zoals Nederland houden er een hoog consumptie-niveau op na, waardoor ze eveneens verantwoordelijk zijn voor een grote hoeveelheid afval. Afval ontstaat op verschillende momenten in de productieketen: grondstoffen worden gewonnen en gewassen worden verbouwd, half- en eind-fabricaten worden geproduceerd, producten worden verpakt, getransporteerd en tot slot geconsumeerd. Aan het einde van de levensduur van een product blijft een restant over. Op elk van deze stappen van de levensduur van een product ontstaan materialen die niet direct relevant zijn, noch voor de producent noch voor de afnemer van het product en die dus beschouwd worden als materiaal waarvan men af wil: afval. Volgens de in de Wet milieubeheer gebruikte definitie bestaat afval uit al het materiaal waarvan de houder zich 'ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen' (Esman, Ruessink & Van den Heuvel, 2008).

Tot in de zestiger jaren van de vorige eeuw werd dit 'ontdoen' tamelijk eenvoudig opgevat: er moest een plek worden gevonden waar het afval kon worden gestort, en het probleem was opgelost. Met de opkomst van de industriële samenleving nam de consumptie enorm toe, waardoor er ook meer afval overbleef. Daarnaast veranderde ook het karakter van het afval: de industrie werd zelf een grote 'ontdoener', die aanvankelijk geen strobreed in de weg werd gelegd om allerlei gevaarlijke stoffen in het milieu te dumpen en te lozen. Naar aanleiding van diverse affaires, die zich in de jaren zeventig afspeelden, heeft de overheid wetten en regels opgesteld om de verwerking van afval in goede of in elk geval betere banen te leiden. De regelgeving was aanvankelijk specifiek ontwikkeld voor elk afzonderlijk probleem dat zich aandeede, waardoor er vele 'mazen' zijn ontstaan (Van Vugt & Boet, 1994). Later is de wet- en regelgeving meer geïntegreerd, waarbij inwerkingtreding van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een belangrijke rol speelden (zie hoofdstuk 2).

Door intensivering van de regelgeving werd het steeds lastiger om van allerlei afvalstoffen af te komen en namen de kosten hiervan toe. Door verschillen in regelgeving tussen Europese landen ontstonden de eerste grensoverschrijdende afvalstromen (Van Vugt & Boet, 1994). Toen het storten van afval in Nederland aan banden werd gelegd, ontstonden er allereerst transportbewegingen van afval naar Duitsland en België, waarbij de laatstgenoemde stroom zich van Vlaanderen naar Wallonië verplaatste toen ook in Vlaanderen het storten werd

ingeperkt. Het stortverbod dat Duitsland in 2005 invoerde, leidde tot aanzienlijke veranderingen in de Nederlandse exportcijfers. Nog steeds zijn er afvalstromen binnen Europa die veroorzaakt worden door verschillen in regelgeving en in heffingen tussen de landen (Esman, Ruessink & Van den Heuvel, 2008).

Het aanscherpen van de eisen aan afvalverwerking ging gepaard met het toetreden van nieuwe bedrijven tot de afvalmarkt. Afval, dat vroeger slechts als waardeloos materiaal werd gezien, bleek veel geld waard te zijn en dit bleek sterker het geval naarmate het moeilijker te verwerken was. De afvalmarkt is sterk in beweging. Afvalverwerking groeide van een marginale bedrijfstak uit tot een krachtige en sterk groeiende economische sector. Er is een aanzienlijke concentratie opgetreden in de sector: vele kleine (familie-)bedrijven zijn opgeslokt door grote bedrijven die een groot deel van het proces beheersen. De totale omzet wordt geschat op enkele miljarden gulden. Fricities in de markt leiden tot mogelijkheden voor illegale praktijken en tot grote winsten voor ondernemers die handig met de fricties om weten te springen. Tekort aan verwerkingscapaciteit leidt tot export van afval, terwijl bij sommige afvalstromen juist geïmporteerd wordt, bijvoorbeeld vervuilde grond.

De economische situatie wordt gekenmerkt door grote verschillen in prijs per afvalstroom, tussen bedrijven en tussen landen. Deze verschillen worden niet zelden veroorzaakt door het ingrijpen van de overheid, en waar de overheid de kostprijs van een product – zoals afvalverwerking – verhoogt door er wetgeving op toe te passen, is de kans groot dat sommigen zich aan deze wetgeving zullen onttrekken om zo extra illegale winsten te genereren (Van Duyne, 1990).

Tegelijk met de opkomst van de afvalverwerkingssector groeide in de wereld van het beleid het privatiseringsdenken. Deze nieuwe benadering werd uitgebreid toegepast in de afvalverwerkingsbranche. Er werden convenanten afgesproken tussen de overheid en het bedrijfsleven, dat georganiseerd is in een groot aantal brancheorganisaties. In deze convenanten worden afspraken gemaakt om op basis van vrijwilligheid aan de scherpere milieueisen te voldoen. De deregulering van de jaren tachtig heeft niet zozeer geleid tot een vermindering van het aantal regels, maar tot een verschuiving van de overheid naar 'doelgroepen', aanvankelijk gezien als bepaalde actoren die het milieu belasten en later meer gezien als partners bij de uitvoering van het milieubeleid. Met name de brancheorganisaties speelden een belangrijke rol als gelijkwaardig partner in het overleg over de uitvoering van het milieubeleid. Dit gebeurde onder andere in de zogeheten 'sturings-nv's', waarin de overheid samen met brancheorganisaties het beleid ten aanzien van de afvalverwerking uitzette. 'Deze privatisering

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

Sinds enkele decennia zijn markten en productieprocessen op wereldschaal met elkaar verweven geraakt, een proces dat aangeduid wordt als *globalisering* (Levitt, 1983; Castells 2000). Zoals gezegd is afval niet alleen iets waar men vanaf wil, maar kan het ook waardevolle materialen bevatten. Meer recentelijk zijn er dan ook afvalstromen ontstaan die de schaal van Europa verre overstijgen. Dit heeft niet alleen te maken met de behoefte in Europa en andere westerse regio's om zich van afval te ontdoen. Een belangrijke factor hierin is ook dat er in opkomende economieën in andere delen van de wereld een grote behoefte is aan grondstoffen, die voor een deel teruggewonnen kunnen worden uit afvalstoffen. Bij stijgende grondstofprijzen wordt het temeer interessant om grondstoffen terug te winnen. De daarbij gemaakte kosten zullen dan immers al gauw lager zijn dan de kosten voor nieuw geproduceerde grondstoffen. Zolang het terugwinnen van grondstoffen op een mens- en milieuvriendelijke manier gebeurt, is dit uiteraard alleen maar voordelig: de voorraden grondstoffen zullen minder snel uitgeput raken.

In de meeste ontwikkelde landen bestaat regelgeving die erop gericht is het milieu en de betrokken werknemers te beschermen tegen mogelijke schadelijke gevolgen van recyclingactiviteiten. Deze regelgeving zorgt ervoor dat recycling relatief duur is als deze wordt uitgevoerd in Europa.

De hoeveelheid afval die zowel interne als externe grenzen van de Europese Unie (EU) passeert, is de afgelopen decennia gestegen. De exporten van metaalafval verdubbelden en die van kunststoffen vervijfvoudigden. Dit is niet alleen maar slecht nieuws: door de export kunnen soms betere recycling-methoden worden bereikt, waardoor lagere kosten en minder belasting voor het milieu worden gerealiseerd. Bovendien hoeven er minder grondstoffen te worden gewonnen. Tegelijk wordt gewezen op de risico's van transporten waarbij de regels worden overtreden. Door de open markt binnen de EU zijn transporten van goederen, ook afvalstoffen, eenvoudiger geworden. Als in een land de infrastructuur voor verantwoorde verwerking ontbreekt, kan export van afval de beste oplossing zijn (EEA, 2012). De verwerking van het afval op de eindbestemming dient dan wel mens- en milieuvriendelijk te geschieden. Ook kan erop gewezen worden dat de ontwikkeling van verantwoorde en rendabele verwerkings- en recyclingfaciliteiten in het herkomstland een stimulans kan zijn voor de economie en de werkgelegenheid (BAN, 2012).

Door de toenemende welvaart nam niet alleen het volume van het geproduceerde afval enorm toe, maar kwam er ook steeds schadelijker afval vrij, bijvoorbeeld doordat apparaten en voertuigen gevaarlijke stoffen bevatten. Een bekend voorbeeld is de CFK-houdende koudemiddelen die vele jaren in koelkasten zijn gebruikt en erg schadelijk bleken te zijn voor het milieu. Nog steeds zijn er veel koelkasten in omloop met dergelijke koelmiddelen en deze worden geregeld aangetroffen in illegale zendingen 'tweedehands goederen' naar Afrikaanse landen.

In welvarende geïndustrialiseerde landen wordt onder afval wat anders verstaan dan elders in de wereld. Doordat afgedankte auto's en elektrische apparaten in ontwikkelingslanden vaak nog jaren meekunnen, is er een levendige handel in deze goederen ontstaan, met name naar Afrikaanse landen. Voor auto's is sprake van een verschuiving: in de jaren negentig ging deze stroom nog grotendeels naar Oost-Europese landen, waar men tegenwoordig door de gestegen welvaart ook liever een nieuwe auto koopt. Niet alle voertuigen en apparaten die naar Afrikaanse landen worden geëxporteerd, zijn nog bruikbaar. Na het verwijderen van bruikbare onderdelen en materialen zal de eigenaar zich er van willen ontdoen en wordt het dus alsnog afval. Als dat niet meteen gebeurt, dan toch na enige tijd: ook in Afrika hebben een koelkast en een auto niet het eeuwige leven. Deze goederen komen dan weer in aanmerking voor het terugwinnen van bruikbare onderdelen en grondstoffen die er uitgehaald kunnen worden, waarna het restant niet zelden in het milieu terecht komt. Intussen is de gezondheid van de betrokken medewerkers, soms kinderen, en de omgeving waarin deze activiteiten plaatsvinden grondig verwoest.

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

De landen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hebben met elkaar afgesproken dat ze niet willen dat het afval uit de aangesloten landen naar andere landen wordt gebracht om daar te worden verwerkt op een manier die de gezondheid van de inwoners en hun leefomgeving in gevaar brengt. In het Verdrag van Bazel is het *nabijheidsbeginsel* dan ook een van de leidende gedachten. Dit nabijheidsbeginsel houdt in dat afval in principe zo dicht mogelijk verwerkt moet worden bij de plaats waar het is ontstaan. Afval dat op zichzelf niet gevaarlijk is (zoals oud papier), kan onder bepaalde voorwaarden worden geëxporteerd. Het uitvoeren van gevaarlijk afval naar landen die niet aangesloten zijn bij de OESO, is geheel verboden (Esman et al., 2008). Het Verdrag van Bazel is nader uitgewerkt in de Europese Verordening inzake Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA). Deze verordening is in de nationale wetgeving van de lidstaten geïntegreerd. In Nederland zijn de betreffende regels neergelegd in de Wet milieubeheer. De controle op de naleving van de EVOA wordt door de landen zelf ingericht, waarbij voor Nederland een belangrijke rol is weggelegd, doordat een groot deel van het Europese afval ons land passeert. Op de regelgeving wordt in hoofdstuk 2 nader ingegaan.

1.1 Afbakening van het thema

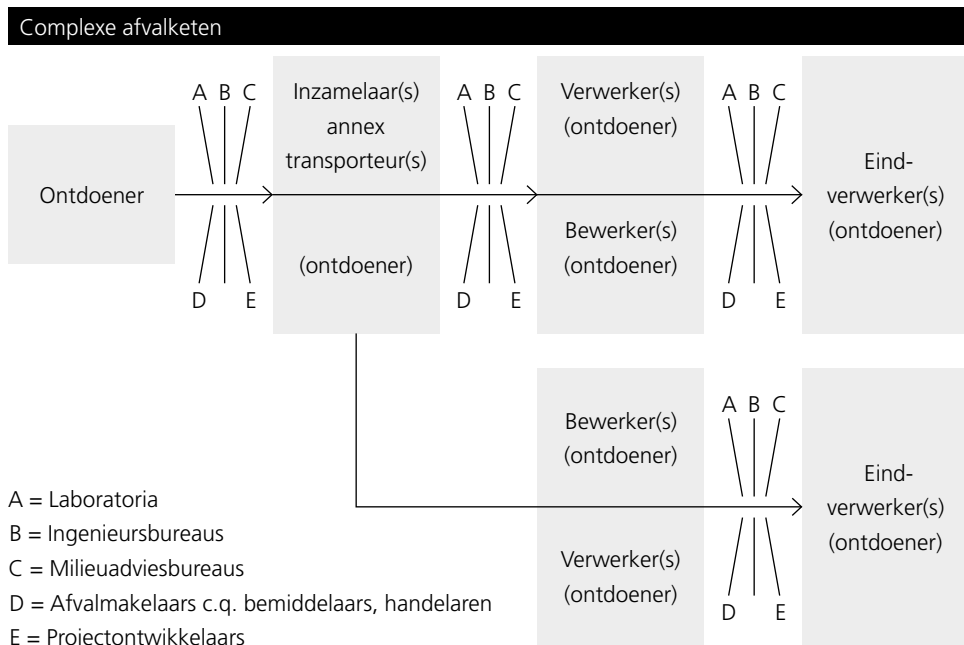
Bij diverse maatschappelijke activiteiten in huishoudens, bouw, industrie, zorg et cetera ontstaan grote hoeveelheden afval. Een groot deel van het afval kan worden hergebruikt. Het deel dat niet geschikt is voor *recycling* dient te worden verwijderd, bijvoorbeeld door het te storten of te verbranden. Doordat het verwerken van afval geld kost, is er een levendige markt ontstaan in afval. Zo wordt een deel van het afval naar het buitenland gebracht, omdat het daar goedkoper verwerkt kan worden. Het is gebleken dat dit niet altijd mens- en milieuvriendelijk gebeurt. In Europees verband is afgesproken dat ernaar wordt gestreefd om afval zo veel mogelijk in het land waar het ontstaan is op een verantwoorde wijze te verwerken. In de EVOA zijn regels gesteld aan de overbrenging van afvalstoffen. Andere regelgeving behelst de condities waaronder het toegestaan is om bepaalde afvalstoffen in te zamelen, te vervoeren en te verwerken en de vergunningen die daarvoor benodigd zijn. In sommige branches bestaan systemen van accreditatie en certificering die erop gericht zijn de controledruk te verminderen zonder de naleving in gevaar te brengen.

Criminaliteit bij internationale afvalstromen bestaat er vooral uit dat deze regels worden genegeerd. Het naleven ervan kost immers veel geld, dat op deze manier illegaal kan worden bespaard.

1.1.1 Afvalketen

De 'traditionele' partijen in de afvalketen zijn ontdoeners, inzamelaars, bewerkers en verwerkers. Tussen elke schakel kunnen transporteurs voorkomen en alle genoemde partijen kunnen tevens als ontdoeners optreden (Van den Anker, 1999 p. 23-24). Behalve deze traditionele partijen en transporteurs komen in de complexe afvalverwerkingsmarkt diverse dienstverleners of intermediairs voor. In figuur 1 (overgenomen uit Van den Anker, 1999) is de afvalketen in zijn complexiteit weergegeven.

Figuur 1



Bron: Van den Anker, 1999, p. 24

In het geval van internationale afvalstromen wordt uiteraard verondersteld dat ergens in de keten landsgrenzen worden overschreden, waarbij het van belang is onderscheid te maken tussen het verlaten van het herkomstland c.q. de EU en het binnenkomen in het 'ontvangstland'. Onder 'ontdoener' zal in dit rapport alleen de primaire ontdoener worden verstaan, dat wil zeggen degene bij wie het afval ontstaat als resultaat van een productieproces of waar particulieren het inleveren, en waar deze partij zich van wil ontdoen. Particulieren worden hier

dus niet zelf als ‘ontdoener’ beschouwd, wat nog niet wil zeggen dat ze geen verantwoordelijkheid dragen voor wat ze doen met spullen waar ze van af willen.

In de *Strategische blik op milieucriminaliteit*, het strategiedocument van het Functioneel Parket, zijn dienstverleners aangewezen als een speciaal aandachtsgebied (FP, 2011). Sommige van de door Van den Anker genoemde intermediairs, zoals projectontwikkelaars, zullen niet gauw een rol spelen in de EVOA-keten. Wel komen daar dienstverleners als laboratoria, surveyors, expediteurs en stuwadoors voor.

De sector van de intermediaire organisaties is uitvoerig onder de loep genomen door Van den Anker (1999). De titel van het boek vat de bevindingen aardig samen: ‘Wie betaalt, bepaalt’. Uit de bevindingen blijkt dat laboratoria en milieuadviesbureaus geregeld betrokken zijn bij regelovertredingen, variërend van onbewuste betrokkenheid tot het plegen van strafbare feiten. De auteur spreekt daarnaast van ‘moreel verwijtbaar handelen’, dat in strijd is met ‘gedragscodes, voorgeschreven kwaliteitsnormen en uitgangspunten van zelfregulering’. Dit is (uiteraard) niet strafrechtelijk aan te pakken. Daarvoor is doelbewust gedrag noodzakelijk, zoals het moedwillig vervalsen van analyse-rapporten. In een dergelijk geval kunnen ze worden aangepakt op basis van een algemeen delict, namelijk valsheid in geschrifte.

De kans dat malversaties zich voordoen neemt toe, onder meer door hevige concurrentie in de branche en doordat de bureaus onderdeel zijn van grotere conglomeraten waarbinnen belangenverstremming kan optreden. Daarbij komt dat het toezicht tekort schiet doordat ambtenaren die de bureaus moeten controleren, onvoldoende onderlegd zijn om overtredingen te kunnen waarnemen (Van den Anker, 1999).

Ook voor de ‘traditionele’ partijen in de keten, zoals handelaren, verwerkers en exporteurs, kunnen zich gelegenheden voordoen om extra geld te verdienen door moedwillig de regels te negeren. Deze gelegenheden kunnen in beeld gebracht worden door de rol van de partijen in de keten en hun belang in relatie tot andere partijen te analyseren in samenhang met de geldende regelgeving en de controle daarop. Van den Berg (1995) introduceerde hiervoor het begrip ‘nog-niet-daders’ van milieucriminaliteit. Op grond van literatuurstudie en analyse van wet- en regelgeving kon een idee verkregen worden van de kans dat bepaalde betrokkenen in de milieumarkten tot zware milieucriminaliteit zouden kunnen komen. Door de bevindingen toe te passen op kwantitatieve gegevens, zoals het aantal actoren in bepaalde posities in de markt, kon ook een poging ondernomen worden om de potentiële omvang van zware milieucriminaliteit te kwantificeren. Onder nog-niet-daders wordt verstaan: ‘degenen die vatbaar zijn

voor milieucriminaliteit, zoals (netwerken van) individueel opererende of samenwerkende personen in bedrijven die een rol spelen in de keten in een van de onderscheiden deelmarkten' (Van den Berg, 1995, p. 39)².

Het denken over milieucriminaliteit in termen van een markt leidt tot een specifieke manier van kwalitatieve analyse, waarbij kenmerken van de markt in kaart worden gebracht, zoals de deelnemers, hun handelwijzen en marktspecifieke risicofactoren. Op basis van kwantitatief materiaal wordt vervolgens gepoogd een schatting van het aantal nog-niet-daders te schatten en zo te komen tot uitspraken over de omvang van het probleem. Om de stap te zetten naar meer tactisch onderzoek, op basis waarvan bepaalde daders aangepakt kunnen worden, dient de risicogroep verder te worden ingeperkt door analyse van bedrijfs- en strafrechtelijke gegevens³. De analyse van Van den Berg kan ook beschouwd worden als een van de voorlopers van het barrièremodel. Dit is een beschrijving van een (crimineel) bedrijfsproces waarbij wordt aangeduid wie in welke fase een rol speelt en welke partijen of instanties een rol kunnen spelen bij het tegengaan van illegale praktijken (Neve, 2010). Hier wordt in het volgende hoofdstuk verder op ingegaan. In hoofdstuk 7 wordt het barrièremodel besproken in relatie tot criminaliteit binnen een legaal bedrijfsproces.

1.1.2 Afvalstromen

De keuze om de focus te richten op partijen in de keten zou niet noodzakelijk hoeven te leiden tot een keuze voor de beschrijving van bepaalde afvalstromen. Zonder een beschrijving van de keten in specifieke afvalstromen wordt het echter lastig om in detail in te gaan op de rol van partijen. Het beschrijven van alle afvalstromen is een onmogelijke zaak. In het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP2) worden 83 verschillende stromen onderscheiden, al zijn die wellicht niet allemaal grensoverschrijdend⁴.

Het grote aantal verschillende grensoverschrijdende afvalstromen kan onderverdeeld worden in stromen naar andere continenten (Afrika, Azië, veelal ontwikkelingslanden), die via de grote zeehavens lopen, en stromen naar

² Het werk van Van den Berg is gericht op de Nederlandse situatie. De door haar benoemde markt van hergebruik en secundaire grondstoffen blijkt al grensoverschrijdend en er komen regelovertredingen in voor. De auteur gaat hier echter niet verder op in.

³ De benadering die door Van den Berg geïntroduceerd is, wordt tot op zekere hoogte teruggevonden in de risicoanalyses van de Inspectie Leefomgeving en Transport (tot 2012 VROM-Inspectie), waarop de jaarlijkse prioriteitenbrief voor de douane en de politie is gebaseerd.

⁴ Zie www.lap2.nl.

buurlanden die over de weg gaan. De stromen ontstaan door verschillen in vraag en aanbod (zo is in China veel vraag naar grondstoffen die deels door recycling kunnen worden verkregen) en door verschillen in regelgeving tussen de landen (afval wordt verwerkt op de plaats waar dit het goedkoopste is⁵).

Behalve de al door Esman et al. (2008) besproken stromen van gevaarlijke stoffen, e-afval en autowrakken worden ook kleding en textiel, metalen, kunststoffen en oud papier uitgevoerd uit de EU. Binnen Europa zijn teerhoudend asfaltgranulaat (TAG), olie-afval en vervuilde grond belangrijke stromen.

In de voorbereiding voor deze studie heeft het Functioneel Parket (FP) verzocht om meer inzicht te verkrijgen in wat er gebeurt met afvalstromen als ze de grens van de EU over zijn gegaan. Om deze vraag op een enigszins bevredigend niveau te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk ons in te perken wat betreft de bestemmingen die worden onderzocht. Zelf onderzoek doen in het buitenland is geen optie en er moeten dus bronnen zijn, zoals experts of eerdere rapporten, om iets te kunnen zeggen over de gang van zaken in de bestemmingslanden. Na een eerste inventarisatie van beschikbare zaken en gesprekken met de betrokken instanties zijn twee belangrijke overzeese bestemmingen naar voren gekomen: het Verre Oosten (in het bijzonder China) en Afrika (in het bijzonder Ghana en Nigeria). Dit betekent dat we weinig aandacht kunnen geven aan andere exportbestemmingen, alsmede aan de invoer van afval. In paragraaf 1.1.3 worden deze niettemin kort besproken.

Wat betreft de afvalstromen naar Afrikaanse landen zal ingegaan worden op de stroom van afgedankte elektrische en elektronische apparaten (afgekort AEEA of WEEE wat staat voor Waste Electric and Electronic Equipment). Wij gebruiken hier de gangbare term e-afval, ook wel e-waste genaamd. Het is overigens zeker niet zo dat e-afval niet ook naar andere bestemmingen gaat. Bekend is dat locaties waar op mens- en milieuvriendelijke wijze apparaten worden gesloopt niet alleen in Afrika en Azië voorkomen, maar ook in een groot aantal andere landen, onder meer in Mexico en de Caraïben. E-afval dat uit of via Nederland wordt geëxporteerd, lijkt vooral naar Afrika te gaan. In de dossiers die voor dit onderzoek beschikbaar waren, ging het steeds om Afrikaanse landen. Een analyse van inbeslagnemingen door de douane van Hongkong leverde een ranglijst van herkomstlanden op, waarin België in de top voorkwam maar

⁵ Het gaat niet alleen om verschillen tussen Europese landen en ontwikkelingslanden, ook binnen Europa is veel verschil in regelgeving. Zo leidde het stortverbod in Duitsland in 2005 tot veranderingen in afvalstromen uit Nederland.

Nederland niet (Gibbs, McGarrel, Axelrod & Rivers, 2011). Al met al lijkt het verantwoord om de analyse van e-afval te beperken tot Afrikaanse landen. Bij de stromen naar het Verre Oosten gaat het hoofdzakelijk om afval dat, soms via tussenstappen in andere landen, naar China gaat. Op grond van het beschikbare materiaal en na het inwinnen van informatie bij de betrokken instanties is gekozen voor de stromen van kunststoffen (een prioriteit voor de Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT) en metaalafval.

1.1.3 Afvalstromen voor mogelijk nader onderzoek

Op verzoek van de klankbordgroep, die niet betrokken was geweest bij de afbakening van het thema, is alsnog een inventarisatie gemaakt van inkomende en andere uitgaande stromen van afval⁶. Vanuit de praktijk kwamen geluiden dat zich daarin mogelijk illegale praktijken voordoen. Deze inventarisatie is dus een extra inspanning die gedaan is naast de uitvoering van het onderzoeksplan. Ze is gebaseerd op een beperkt aantal interviews en relevant materiaal, voor zover snel toegankelijk. De inventarisatie kan dus niet bogen op volledigheid en diepgang, maar geeft wel een aantal thema's aan die verder onderzocht en aangepakt zouden moeten worden.

Inkomende afvalstromen

Er zijn zeven inkomende afvalstromen genoemd die geassocieerd worden met illegale praktijken, namelijk die van huishoudelijk afval, vervuilde grond, fluxolie, dierlijk materiaal, mest, afvalwater en boorafval.

a. Huishoudelijk afval

Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties (AVI's, recentelijk binnen de sector vaak aangeduid als afvalenergiecentrales) hebben sinds enige jaren te maken met overcapaciteit: de capaciteit is ongeveer 7 miljoen ton en dat is groter dan het afvalaanbod uit Nederland (6 à 6,25 miljoen ton). Er wordt afval ingevoerd uit andere Europese landen, zodat de verbrandingscapaciteit volledig kan worden benut. Er wordt brandbaar afval ingevoerd uit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en sinds kort ook uit Italië. Bij respondenten bestaan zorgen over de toename van de hoeveelheid bodemassen, het materiaal dat overblijft na verbranding en dat vaak giftige stoffen bevat, zoals zware metalen. De vraag is

⁶ Een uitgebreide beschrijving van de inventarisatie, gemaakt door criminologe Bianca van Arendonk, is opgenomen in bijlage 1, waar ook de bronvermeldingen zijn opgenomen.

wat hiermee gaat gebeuren en of daarbij de regels worden nageleefd. De import van afval uit Italië roept associaties op met illegale praktijken waarmee de afvalverwerking in met name Zuid-Italië is omgeven. Het wordt noodzakelijk geacht streng te controleren of er wel alleen 'schoon' huisvuil wordt ingevoerd.

b. Vervuilde grond

Ook voor vervuilde grond is de Nederlandse reinigingscapaciteit groter dan het binnenlandse aanbod, waardoor al jarenlang vervuilde grond wordt geïmporteerd vanuit het buitenland. Ongeveer een tiende deel van de gereinigde grond blijkt ongeschikt voor nuttige toepassing in Nederland. De wet biedt dan twee opties: de ingevoerde grond laten terugvoeren naar het land van herkomst of naar een derde land. In het verleden is het voorgekomen dat deze ongeschikte grond toch een bestemming in Nederland kreeg. Volgens respondenten komt dit soort gedrag nog steeds voor. Een voorbeeld is een grote partij vervuilde grond die recentelijk naar Nederland is getransporteerd en die niet volledig gereinigd bleek te kunnen worden en uiteindelijk onder voorwaarden op een stortplaats terecht is gekomen.

c. Fluxolie

Recente incidenten waarbij zeeschepen motorproblemen kregen omdat hun brandstof was vermengd met gevaarlijke (afval)stoffen geven volgens respondenten aanleiding tot onderzoek naar illegale mengpraktijken in Nederland. Nederlandse bedrijven blijken betrokken bij het bijmengen van gevaarlijke afvalstoffen in bunkerolie. Hoewel er enige kennis opgebouwd is over de herkomst van (chemische) afvalstoffen in stookolie, *blends*, is het niet duidelijk welke actoren in de bunkerolieketen zich schuldig maken aan die illegale mengpraktijk. Vermoed wordt dat een belangrijk deel van deze afvalstoffen uit andere landen afkomstig is. Een van de mengstoffen die mogelijk uit het buitenland wordt geïmporteerd, is fluxolie, een mengsel van afgewerkte minerale oliën. Fluxolie wordt beschouwd als een gevaarlijke afvalstof, omdat het vaak verontreinigd is.

d. Dierlijk materiaal en mest

Dierlijk materiaal en mest worden mogelijk vermengd in materiaal voor biovergisting of in biodiesel, waarbij het gevaar bestaat dat gevaarlijke stoffen in de menselijke voedselketen terechtkomen. Uit het buitenland geïmporteerd dierlijk vet wordt vermoedelijk vermengd met plantaardig vet, waarna het mengsel wordt gecomposteerd. Hierbij bestaat het gevaar dat dioxines, ziektekiemen en antibiotica die in dierlijk materiaal aanwezig kunnen zijn, in de menselijke voedselketen terechtkomen. Het materiaal dat overblijft na het vergistingsproces (digestaat), wordt uitgereden op het land als bemesting.

Hoewel mest legale input vormt voor biogasinstallaties, wordt deze ook vermengd met illegale input. Zo zou chemisch afval en asbest worden toegevoegd.

e. Afvalwater

Met afvalwater worden mogelijk twee vormen van fraude gepleegd. Ten eerste zou afvalwater worden ingenomen dat geen scheepsafvalstof is. Ten tweede zou afvalwater na inname worden vervoerd alsof het een product is. Nederlandse bedrijven hebben veel geld verdiend aan boorwater van een olieboorplatform uit Afrika. Dit boorwater wordt frauduleus ingenomen als scheepsafvalstof. Het is niet duidelijk in welke mate dit voorkomt.

f. Boorafval

Boorafval van de *offshore*-industrie wordt mogelijk toegepast in de wegenbouw, zonder dat alle benodigde bewerkingshandelingen zijn uitgevoerd. Het betreft steenachtig materiaal dat soms radioactieve stoffen bevat.

Uitgaande afvalstromen

Er zijn signalen over illegale praktijken bij de volgende uitgaande afvalstromen: teerhoudend asfaltgranulaat, sloopschepen, bestrijdingsmiddelen, afgedankte medicijnen en kwik.

a. Teerhoudend asfaltgranulaat

Granulaat bestaat uit verkruid puin van wegbedekkingen. Zolang asfaltgranulaat teer bevat, kan de toepassing ervan schadelijk zijn voor mens en milieu. Steenkoolteer bevat een hoog gehalte kankerverwekkende polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK). Teerhoudend asfaltgranulaat (TAG) mag daarom alleen nog worden toegepast bij de asfaltering van wegen in Nederland als de aanwezige PAK's door een thermische behandeling zijn vernietigd en het gehalte onder de voor Nederland geldende norm is gekomen. Een aantal partijen heeft onbehandeld TAG onder het mom van 'nuttige toepassing' naar andere Baltische staten geëxporteerd, waar het materiaal is geëindigd op een grote hoop. Een van de factoren die dergelijke praktijken in de hand werkt, is het verschil in regels ten aanzien van het gebruik van TAG in verschillende EU-landen.

b. Sloopschepen

Na twee olierampen voor de Europese kust is nieuwe regelgeving ontwikkeld, waardoor reders worden gedwongen zich van verouderde enkelwandige olietankers te ontdoen. Zeeschepen worden al jarenlang gesloopt in India, Bangladesh en Pakistan, zonder dat rekening wordt gehouden met de kans dat

bij de sloop gevaarlijke stoffen vrijkomen. Werknemers werken zonder beschermende kleding en milieugevaarlijke stoffen worden gedumpt. Door een toename van het aanbod aan slooptankers wordt de kans op schadelijke effecten op de gezondheid van slopers en hun leefomgeving vergroot. Er wordt dan ook gepleit voor een betere controle op deze tankers, die nu gemakkelijk kunnen worden uitgevoerd door ze bijvoorbeeld pas tijdens hun laatste reis plotseling tot sloopschip te verklaren.

c. Bestrijdingsmiddelen

Steeds meer bestrijdingsmiddelen, zoals biociden en pesticiden, worden uit de handel gehaald, wat gepaard kan gaan met illegale activiteiten. Het is de vraag of de bestanddelen van een uitgefaseerd bestrijdingsmiddel na de overgangperiode naar een afvalverwerker worden afgevoerd. Het gevaar bestaat dat overblijvende stoffen worden geloosd of illegaal geëxporteerd naar ontwikkelingslanden.

d. Afgedankte medicijnen

Enige jaren geleden zijn er zaken geweest over de export naar ontwikkelingslanden van medicijnen waarvan de houdbaarheidsdatum was verstreken. Het vermoeden bestaat dat er de laatste tijd niet meer van dergelijke zaken zijn doordat het verschijnsel al jaren geen beleidsprioriteit is. Intussen hebben de illegale exporteurs mogelijk vrij spel.

e. Kwik

Het is al jarenlang verboden om kwikhoudend afval te exporteren naar landen buiten de Europese Unie. Sinds 15 maart 2011 wordt de internationale handel in kwik verder beperkt. Anders dan voorheen, mogen ook kwikproducten niet langer worden uitgevoerd naar derde landen voor handelsdoeleinden. Dit lijkt relevant voor een Europese lidstaat als Nederland waar kwik vrijkomt als bijproduct van de aardgaswinning. Bepaalde kwikproducten zijn wettelijk gezien veranderd in 'afval' dat uitsluitend binnen de EU mag worden verwerkt. Niettemin is er vraag naar kwik. Het wordt bijvoorbeeld gebruikt bij de goudwinning in Zuid-Amerika. De kans lijkt aanwezig dat er sluikhandel ontstaat: er wordt goed betaald voor een stof die in Europa als een afvalstof moet worden verwerkt.

1.1.4 Nationaal dreigingsbeeld

Dit rapport maakt deel uit van het Nationaal dreigingsbeeld -Georganiseerde criminaliteit (NDB), dat in opdracht van het College van procureurs-generaal wordt gemaakt. Mede op basis van de bevindingen uit het NDB worden de

prioriteiten voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit vastgesteld. Omdat bij de bestrijding van milieucriminaliteit het Functioneel Parket (FP) de leiding heeft, is dit onderdeel van het Openbaar Ministerie (OM) betrokken bij de voorbereiding van het project. De besluitvorming over de opzet van het onderzoek heeft berust bij de begeleidingscommissie van het NDB. Hierin is het FP vertegenwoordigd, maar niet de uitvoerende instanties die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van milieucriminaliteit⁷. Deze zijn wel vertegenwoordigd in de klankbordgroep (zie paragraaf 1.3).

De bijdrage over milieucriminaliteit voor het NDB bestaat uit een overzicht in de breedte van milieucriminaliteit. Om het voor het bevoegd gezag mogelijk te maken om prioriteiten te stellen, is een inventarisatie van milieuthema's gemaakt. In een *group decision room* is een rangordening van de gevonden thema's opgesteld, op basis van het gepercipieerde risico (Neve, 2012; Neve, Liezen, Nieuwdorp, Redder & Van der Zon, 2012). Behalve deze rangordening voorziet het plan van aanpak NDB-Milieucriminaliteit in verdiepingstudies, waarvan de onderhavige studie er een is⁸. Criminaliteit bij internationale afvalstromen is een prioritair thema geweest de afgelopen jaren en zal dit ook in de komende jaren blijven. De onderhavige studie kan samen met de door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) gemaakte 'marktverkenningen' (zie bijvoorbeeld ILT, 2009a) een rol spelen bij de prioriteitstelling binnen het domein van de handhaving van de EVOA. Slechts in combinatie met andere bronnen, waaronder nog uit te voeren studies op andere milieugebieden, kan dit rapport gebruikt worden bij het uitzetten van het bredere beleid voor de aanpak van milieucriminaliteit. Wel worden enkele aanbevelingen geformuleerd voor de aanpak van de hier besproken vormen van criminaliteit bij internationale afvalstromen.

⁷ In de toekomst wil de Strategische Milieukamer (SMK) optreden als opdrachtgever voor strategisch onderzoek op het gebied van milieucriminaliteit. Dit gremium wordt voorgezeten door het FP en alle bij de bestrijding van milieucriminaliteit betrokken partijen, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Voedsel- en Warenautoriteit en bestuurlijke partijen zijn op het hoogste niveau vertegenwoordigd. De SMK was nog in oprichting bij de aanvang van het onderzoek.

⁸ Aanvankelijk zou dit project gecombineerd worden met de in de kabinetsreactie op het rapport Mans aan de Kamer toegezegde CBA over milieucriminaliteit. De kabinetsreactie zegt hierover: *"Bovendien zal op initiatief van het Functioneel Parket op het terrein van de milieucriminaliteit door de politie en de BOD'en een criminaliteitsbeeld worden opgesteld...."* (Beleidsreactie op evaluatie milieutaak OM en politie; Brief kabinet van 22 juni 2009 aan de voorzitter van de Tweede Kamer). Uiteindelijk is de door de politie uit te voeren verdiepingstudie opgenomen in het NDB op initiatief van de NDB-begeleidingscommissie, waarin ook het FP zitting heeft.

De definitie van milieucriminaliteit die wordt gehanteerd is eerder geformuleerd door de Dienst IPOL van het voormalige Korps landelijke politiediensten (KLPD). Hierin is de definitie van Van den Berg *cs* (1996) 'bestuurs- of strafrechtelijk verwijtbaar handelen' aangevuld met het concept 'moreel verwijtbaar handelen', dat door Van den Anker (1999) is ingebracht. Hiermee wordt bedoeld dat er bepaalde afspraken, zelfregulering, convenanten en dergelijke worden overtreden, zonder dat dit juridisch gezien strafbaar is of in aanmerking komt voor bestuursrechtelijke maatregelen (uitgebreider besproken in Neve, 2012).

1.2 Probleemstelling

Doel van dit onderzoek is het inzicht in de criminaliteit die gerelateerd is aan internationale afvalstromen te verbeteren. In besprekingen naar aanleiding van de *Strategische Blik op milieucriminaliteit* (FP, 2011) is dit nader ingevuld en is de volgende probleemstelling geformuleerd:

- Welke vormen van criminaliteit doen zich voor bij traditionele ketenpartijen en bij intermediaire partijen in de internationale afvalketens?
- Hoe ontstaan gelegenheden voor deze vormen van criminaliteit en welke maatschappelijke ontwikkelingen zijn hierop van invloed?
- Wat gebeurt er voorbij de EU-grenzen met afval dat illegaal wordt uitgevoerd?

Hierna zal gespecificeerd worden welke onderzoeksvragen worden gesteld om de probleemstelling te beantwoorden. Op grond van de *Strategische Blik op milieucriminaliteit* gaat het om vragen over de gelegenheden voor criminaliteit, over de gevolgen voor de leefomgeving, burgers, bedrijfsleven en overheid en om vragen omtrent specifieke aandachtsgebieden, zoals de rol van dienstverleners⁹.

⁹ Behalve de genoemde aspecten wordt in het strategiedocument aandacht gevraagd voor veiligheidscultuur en voor grensoverschrijdende aspecten. Bij veiligheidscultuur in relatie tot afvalstromen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mate waarin ondoeners zich verantwoordelijk voelen voor wat er met 'hun' afval gebeurt en welke gevolgen dit heeft. Het begrip 'veiligheid' moet dus breder opgevat worden dan 'fysieke veiligheid'. Er zal in dit licht aandacht zijn voor de verantwoordelijkheid van partijen voor het milieu en de volksgezondheid. Grensoverschrijdende aspecten werd ook als aandachtsgebied genoemd, maar het lijkt weinig zinvol hier nader op in te gaan, aangezien dit hele rapport over grensoverschrijdende criminaliteit gaat.

De onderzoeksvragen zijn de volgende:

1. Partijen in de keten
 1. Welke partijen komen voor in de keten van grensoverschrijdende afvalstromen en welke rol spelen ze?
 2. Hoe varieert de rol van partijen in de verschillende afvalstromen?
 3. Door welke regelgeving worden de partijen gestuurd?
 4. Hoe worden deze regels gehandhaafd? Welke partijen spelen een rol? Doen zich knelpunten voor?
 5. Welke partijen en instanties zijn betrokken nadat het afval Nederland verlaten heeft?
 6. Wat is de rol van dienstverleners voordat en nadat het afval de grens heeft overschreden?
 7. Welke rol spelen partijen in het ontvangende land bij de grensoverschrijding?

2. Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit
 1. Welke gelegenheden voor criminaliteit (bewuste overtreding van regels) doen zich in de keten voor en voor welke actoren?
 2. Welke daarvan hebben geleid tot concrete vormen van criminaliteit? Wat valt er te zeggen over de omvang daarvan?
 3. Wat is er bekend over de organisatie van de criminaliteit (organisatiecriminaliteit, criminele samenwerkingsverbanden, – al dan niet fluïde – netwerken et cetera)?

3. Gevolgen
 1. Welke gevolgen hebben de aangetroffen vormen van milieucriminaliteit voor het milieu en de volksgezondheid (in Nederland en daarbuiten), voor de economie en voor de overheid?¹⁰

¹⁰ We zullen afwijken van de in het NDB gangbare invulling dat het bij 'gevolgen van georganiseerde criminaliteit' uitsluitend gaat om gevolgen die direct merkbaar zijn in Nederland. Het is immers een Europese beleidsdoelstelling dat ons afval zo nabij mogelijk op een verantwoorde wijze wordt verwerkt. Overtreding van de regelgeving zal leiden tot het niet realiseren van de beleidsdoelstelling. Hiermee wordt de integriteit van de overheid aangetast. Het gaat voor Nederland en Europa dus niet alléén om 'imagoschade', zoals eerder wel eens gesteld is. Daarnaast wordt in het strategiedocument van het Functioneel Parket (FP, 2011), aangegeven dat milieu- en gezondheidsschade in andere landen ook moeten meewegen bij de aanpak van milieucriminaliteit in Nederland. Het gaat er dus vooral om dat er in Nederland schade wordt *veroorzaakt*.

4. Verwachtingen voor de toekomst
 1. Welke ontwikkelingen in criminaliteitsrelevante factoren zijn aan te wijzen?
 2. Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van deze vorm van milieucriminaliteit voor de komende jaren?

Hier worden zogeheten septed-criteria¹¹ gebruikt, voor zover direct relevant voor deze vorm van criminaliteit.

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

1.3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is empirisch opgezet en richt zich voor de beantwoording van de onderzoeksvragen vooral op de opsporingsonderzoeken die door de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de ILT (ILT-IOD) en de politie zijn uitgevoerd en de kennis die daardoor verkregen is door de experts in deze organisaties. Bij eerdere studies is veelal niet direct gebruikgemaakt van opsporingsdossiers, omdat deze niet in voldoende mate voorhanden bleken. Zo maakten Van den Berg & Eshuis (1996) een overzicht van de toen bekende milieuzaken. Over de hele breedte was voor negentien zaken strafvervolging ingezet. Bruinsma en Bovenkerk (1996) ontvingen voor hun onderzoek in het kader van de commissie-Van Traa achttien bruikbare onderzoeken over de afvalverwerkingsbranche, waarvan minstens één illegale afvaltransporten naar het buitenland (België) betrof. De auteurs merken op dat de bekende zaken waarschijnlijk slechts een zeer klein deel van het werkelijke aantal delicten weergeeft. Niettemin geeft hun onderzoek inzicht in het reilen en zeilen van de (il)legale afvalbranche. In latere onderzoeken is veelal afgezien van de analyse van dossiers. De meer recente studies, zoals Esman et al., baseren zich vooral op literatuurstudie, aangevuld met interviews. De inzichten die dit heeft opgeleverd, zijn nog actueel en komen onder andere in hoofdstuk 2 van dit rapport aan de orde, waarin de

¹¹ Septed: Sociaal-culturele, Economische, Politieke, Technologische, Ecologische en Demografische factoren. Zie: Klerks & Kop, 2007 en Esman et al., 2008, hoofdstuk 7.

internationale afvalketen wordt beschreven. Voor deze studie is, in navolging van de genoemde voorgangers uit de jaren negentig, gekozen voor dossieranalyse. Dossiers zijn weliswaar niet per se representatief voor het totaal van de criminaliteit, maar bevatten zeer rijke gegevens over afzonderlijke zaken. Ze geven inzicht in praktijken die voorkomen, al kunnen de bevindingen niet zonder meer worden generaliseerd.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is behalve van dossieranalyse ook gebruikgemaakt van literatuurstudie, analyse van kwantitatieve gegevens en interviews. We gaan hier kort nader op in.

Literatuurstudie. Naast publicaties en andere open bronnen is gebruik gemaakt van interne documenten van de politie en de ILT. Er is niet gestreefd naar een uitputtende review van alle relevante literatuur, maar de belangrijkste eerdere studies komen waar relevant ter sprake in dit rapport.

Data-analyse. Voor hoofdstuk 4, Internationale afvalstromen in cijfers is het meeste cijfermateriaal afkomstig uit eerder verschenen rapporten, onder andere van de douane en de ILT. Eigen analyse werd gedaan over de in- en uitvoer van specifieke soorten afval, waarvoor de gegevens werden verkregen van Agentschap NL¹².

Dossieranalyse. In het Plan van Aanpak dat door de begeleidingscommissie van het NDB is goedgekeurd, staat dat voor dit project ‘..enkele in overleg met het FP nader te bepalen casussen worden uitgediept’. Zoals hiervoor uiteengezet, zijn zaken geselecteerd die gaan over illegale afvaltransporten naar Afrikaanse landen en China. Van in totaal achttien zaken op het terrein van internationale afvalcriminaliteit werden het samenvattende proces-verbaal en soms andere onderdelen van het dossier verkregen, veelal door bemiddeling van de betrokken officieren of parketsecretarissen van het Functioneel Parket. In eerste instantie werd gewerkt met een zoekstrategie in het systeem Zicht op Zaken, waarin het FP de belangrijkste binnenkomende zaken bijhoudt. Andere zaken werden verkregen door aan contactpersonen bij het FP, de ILT en de politie te vragen bij welke zaken ze de afgelopen jaren betrokken waren geweest of waar ze anderszins weet van hebben. Slechts een klein deel van de zaken bleek ingediend te zijn voor de inventarisatie van criminele groepen die ten behoeve van de OCTA wordt verricht (zie Europol, 2011). Wel werden in deze ‘csv-manager’ enkele iets oudere zaken gevonden die niet via de andere bronnen

¹² Deze analyses werden uitgevoerd door Michel van Merriënboer en Ruud Vink van het team milieucriminaliteit van het KLPD, Dienst IPOL.

naar voren waren gekomen. Van vijf zaken werd een samenvatting verkregen van de ILT-IOD, die gemaakt is in het kader van de door deze instantie opgezette Monitor Leefomgevingscriminaliteit¹³. Een overzicht van de zaken, alsmede de gebruikte checklist, is te vinden in bijlage 2.

Interviews. Er zijn zo'n twintig interviews gehouden met experts uit de ILT, de politie en de douane, met personen die betrokken zijn geweest bij de belangrijkste opsporingsonderzoeken, en met enkele personen die specifieke vragen kunnen beantwoorden, zoals mensen van de ILT die op locatie hebben gewerkt in China en in Ghana. Een lijst van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 3.

Klankbordgroep

In deze klankbordgroep was de wetenschap vertegenwoordigd (Erasmus Universiteit en Politieacademie), alsmede de politie (milieuteams Amsterdam en Rotterdam), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, begin 2012 gevormd uit een fusie van de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat), de aan de ILT verbonden inlichtingen- en opsporingsdienst (ILT-IOD) en de douane. Namens de bestuurlijke instanties was de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) vertegenwoordigd in de klankbordgroep. En het FP was vertegenwoordigd door een officier van de Handhavingseenheid Rotterdam (zie bijlage 4).

1.4 Leeswijzer

In de volgende acht hoofdstukken zijn de resultaten van het onderzoek neergelegd. In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de rol van de verschillende partijen in de internationale afvalketen en op de regelgeving waaraan deze partijen zich dienen te houden. Het barrièremodel wordt besproken in

¹³ De monitor wordt als volgt beschreven: 'Sinds 2007 verricht de ILT-IOD tweemaal toegepast wetenschappelijk onderzoek in afgeronde strafdoziers. Dit onderzoeksprogramma staat onder leiding van drs Armand Stokman (onderzoeker bij de ILT-IOD) en heet de 'Monitor Leefomgevingscriminaliteit' (de Monitor). Het betreft onderzoek naar de aard van de door de ILT-IOD onderzochte criminaliteit en naar het verloop van het opsporingsproces. De analyses geven inzicht in samenhangende condities rond criminele verschijnselen (zoals organisatiecriminaliteit) en geven inzicht in het besluitvormingsproces bij de inzet van strafrechtelijke handhaving. De opzet van de Monitor kwam tot stand in samenwerking met criminologen van de Vrije Universiteit en de Erasmus Universiteit en is beoordeeld door het WODC. Het onderzoek wordt uitgevoerd met toestemming van het College van Procureurs-Generaal. Ter voorbereiding van promotie-onderzoek verschijnt in 2013 de eerste publicatie waarin verslag wordt gedaan van de bevindingen' (bron: ILT-IOD).

paragraaf 2.3. In hoofdstuk 3 worden de instanties die de wet- regelgeving uitvoeren en handhaven besproken. Hoofdstuk 4 biedt inzicht in de omvang van de relevante afvalstromen en geeft cijfers omtrent overtreding en strafzaken. In de hoofdstukken 5 en 6 worden de resultaten van de dossieranalyses besproken, voorafgegaan door een algemene inleiding. In hoofdstuk 5 staat de stroom e-afval naar Afrikaanse landen centraal, in hoofdstuk 6 gaat het over de criminaliteit die zich voordoet bij de export van metaal- en kunststofafval naar China, al dan niet via Hongkong of buurlanden. In hoofdstuk 7 en 8 worden twee onderdelen besproken die bij de standaard van het NDB horen. Hoofdstuk 7 gaat over 'vormen van criminele samenwerking'. In dit geval is het concept 'organisatiecriminaliteit' daarbij ook van belang. In hoofdstuk 8 worden maatschappelijke ontwikkelingen besproken die van invloed kunnen zijn op de hier besproken vorm van milieucriminaliteit. Tevens wordt aandacht besteed aan aanknopingspunten voor de aanpak. Tot slot worden in hoofdstuk 9 samenvattende conclusies geformuleerd, alsmede enkele discussiepunten en aanbevelingen.

2

Regelgeving en de rol van partijen in de afvalketen

In dit hoofdstuk wordt de rol van de diverse partijen in de keten uiteengezet, waarbij de keten wordt gevolgd vanaf het moment dat afval ontstaat, tot de eindverwerking. De voor de partijen van toepassing zijnde wet- en regelgeving wordt beknopt besproken, voor zover noodzakelijk voor een goed begrip van de in de volgende hoofdstukken behandelde delicten. De bij de handhaving van de regelgeving betrokken instanties worden besproken in hoofdstuk 3. Een uitgebreide beschrijving van de EVOA-regelgeving is te vinden in bijlage 5 Juridisch kader.

2.1 Algemene context en regelgeving

In de geïndustrialiseerde landen zijn het milieubeleid en de regelgeving de afgelopen decennia steeds strenger geworden. Voor bedrijven werd het daardoor 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 voormalige Oostblok.

2.1.1 EVOA

Zoals in hoofdstuk 1 al aan de orde kwam, is de regelgeving voor de behandeling van afvalstoffen naar aanleiding van grote incidenten tot stand gekomen. Naarmate de eisen aan de verwerking van afval strenger werden, en de verwerking daarmee duurder, werd het interessanter om afvalstoffen naar die landen te transporteren waar de regelgeving minder streng is. Om dit tegen te gaan zijn internationale afspraken gemaakt.

In het Verdrag van Bazel zijn in 1989 afspraken gemaakt over de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke stoffen en de verwijdering daarvan. 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 IV van de EVOA, ook wel aangeduid als de 'oranje lijst'. Als overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen is toegestaan, moet voorafgaand aan de overbrenging een schriftelijke kennisgeving worden ingediend en toestemming worden verleend. Gevaarlijke afvalstoffen mogen uitsluitend worden overgebracht binnen de OESO voor nuttige toepassing en binnen de EU¹⁴ voor verwijdering.

Niet-gevaarlijke afvalstoffen staan vermeld op de zogenoemde groene lijst (bijlage III en IIIa van de EVOA). 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 dergelijk niet-OESO-land de import van afvalstoffen die op de groene lijst staan, heeft verboden, ook al zouden deze afvalstoffen nuttig worden toegepast. De uitvoer van niet-gevaarlijke afvalstoffen naar 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 afvalstoffen van de groene lijst dient een formulier aanwezig te zijn met begeleidende informatie, waaronder naam en adres van de eindverwerker, veelal aangeduid als Bijlage VII, naar de bijlage van de EVOA. Ook dient een contract aanwezig te zijn tussen de afzender en de ontvanger van de afvalstoffen. Daarin dient ook geregeld te zijn dat de opdrachtgever de afvalstoffen terugneemt als de overbrenging niet op de afgesproken wijze wordt uitgevoerd.

¹⁴ Ook de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), een samenwerkingsverband tussen Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland, worden in dit verband hiertoe gerekend.

Uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen naar landen die geen lid zijn van de OESO is verboden. In bijlage V van de EVOA is aangegeven voor welke stoffen dit verbod geldt. Binnen de EU wordt door de oranje lijst bepaald of sprake is van gevaarlijke stoffen. Voor de overbrenging van afvalstoffen op de oranje lijst 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 op eigen kosten terug te nemen.

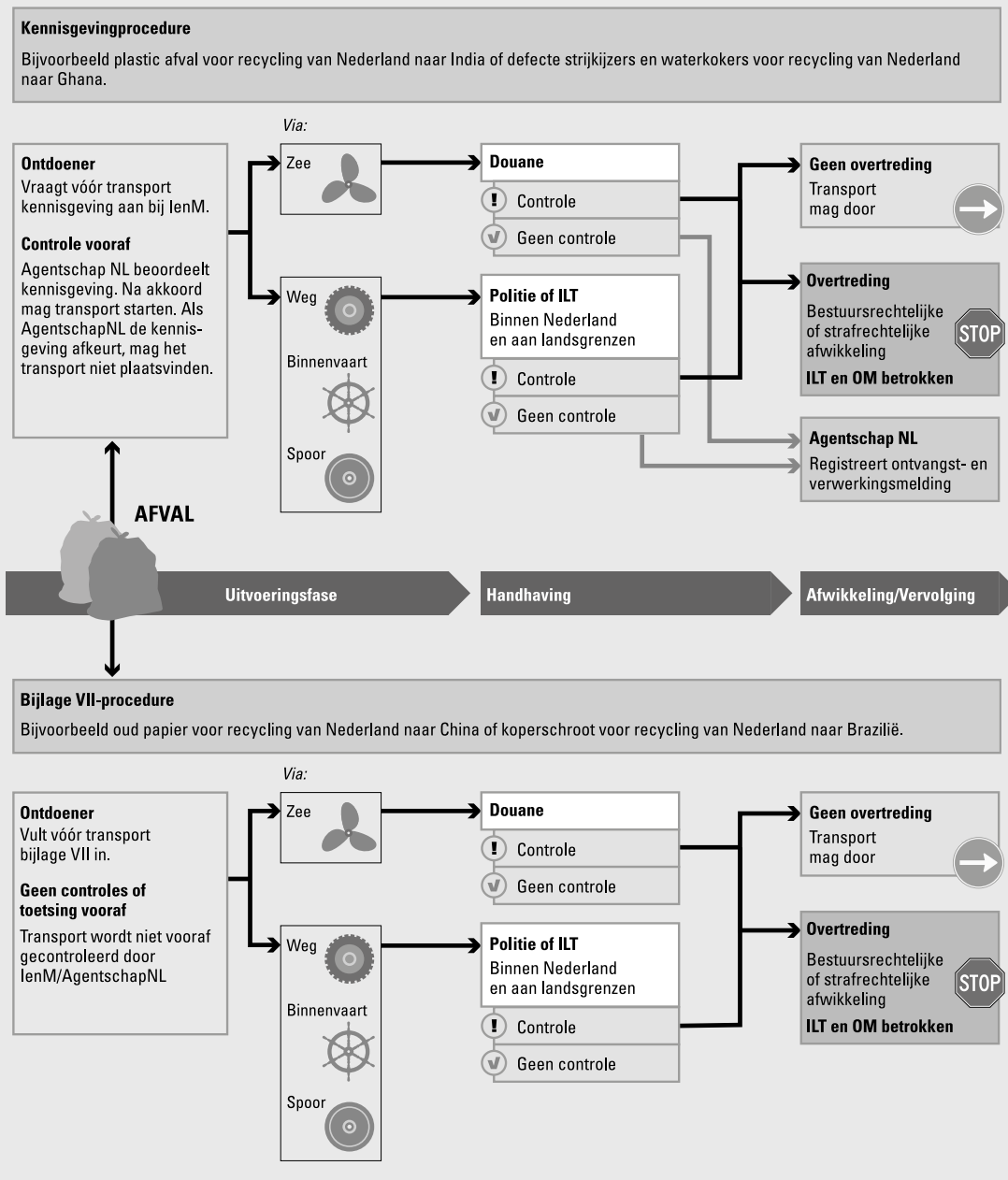
Hoewel veel transporten grensoverschrijdend mogen worden overgebracht, zijn er diverse gronden waarop transporten van afval naar het buitenland niet zijn toegestaan. Behalve op grond van het algemeen verbod op uitvoer van gevaarlijke stoffen naar niet-OESO-landen, of op grond van een stortverbod in EU-lidstaten, kan ook het nationaal beleid van het bestemmingsland hieraan ten grondslag liggen. Landen kunnen aangeven dat ze bepaalde stoffen niet willen hebben.

Als het transport is toegestaan, dan dient of een bijlage VII-formulier bijgevoegd te zijn (groene lijst) of er dient een kennisgeving te zijn afgegeven door de Inspectie Leefomgeving en Transport (oranje lijst; tot en met 2012 moest kennisgeving worden gedaan bij Agentschap NL).

Uit een voorbeeld in het rapport van de Algemene Rekenkamer (2012, p. 13) blijkt dat het soms lastig is om vast te stellen of een transport is toegestaan of niet.

Figuur 2

Belangrijkste EVOA-procedures: versimpelde weergave van uitvoering, handhaving, afwikkeling/vervolgving.



Bron: Algemene Rekenkamer, 2012 / Joris Fiselier-Infographics (overgenomen met toestemming).

Voorbeeld metaalschroot

Metaalschroot is een groenelijstafvalstof, het valt dus onder de categorie 'minder gevaarlijk afval'. Gaat het schroot van Nederland naar Frankrijk voor nuttige toepassing (zoals recycling), dan is het bijlage VII-formulier voldoende. Wil het betrokken bedrijf het schroot verwijderen, dan moet het hiervoor een vergunning aanvragen (kennisgeving). Het is echter verboden om het metaalschroot naar een niet-OESO-land te brengen voor verwijdering. Voor recycling gelden weer soepelere regels, maar het kan per niet-OESO-land verschillen of het metaalschroot ingevoerd mag worden. Zo geldt voor Argentinië een verbod, vraagt Mali een kennisgeving en heeft Hongkong nationale procedures waaraan in Nederland voldaan moet worden (Bron: Algemene Rekenkamer, 2012).

Dit voorbeeld geeft duidelijk aan dat niet alleen de geldende regelgeving in het herkomstland, maar ook die in het land van bestemming moet worden meegenomen om te kunnen beslissen of export van afvalstoffen is toegestaan.

2.1.2 Ontvangstmelding

De EVOA beoogt de hele keten in beeld te brengen van de controlerende instanties. Vandaar dat ook aan het einde van de keten, bij de verwerker in het buitenland, een meldingsplicht van kracht is. De verwerker dient aan de ILT te melden dat de afvalstoffen in goede orde zijn aangekomen en volgens de geldende regels worden verwerkt. Uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat het systeem van de ontvangstmelding niet goed functioneert. Hoewel dit niet expliciet wordt gesteld, wordt wel geïmpliceerd dat de ontvangstmelding vaak niet wordt ontvangen (2012, p. 30)¹⁵.

2.1.3 De Wet milieubeheer, de WED en de Wabo

De regelgeving die volgt uit de EVOA is in de Nederlandse wetgeving neergelegd in de Wet milieubeheer, met name hoofdstuk 10. Overtreding van deze wetgeving is strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten (WED). De Wet milieubeheer regelt dat voor alle activiteiten in de afvalketen een vergunning noodzakelijk is. Ten aanzien van de omgang met afvalstoffen is in de wet een een algemene zorgplicht voor milieu vastgelegd en voor het transport van

¹⁵ De aanbeveling van de Rekenkamer om dit nader te onderzoeken is niet overgenomen door de staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu.

afvalstoffen zijn diverse voorwaarden geformuleerd, waarbij verwezen wordt naar de EVOA. Regelgeving voor inrichtingen, zoals bedrijven waar afvalstoffen worden opgeslagen, bewerkt of verwerkt, is neergelegd in de Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo). Inrichtingen die bepaalde afvalstromen willen accepteren en verwerken, hebben een vergunning nodig. In de vergunning wordt door het bevoegd gezag getoetst of de aangevraagde verwerkings-technieken voldoen aan de Best Beschikbare Techniek (BBT). Bij afvalverwerking wordt hiervoor veelal de *minimum standaard* gebruikt die omschreven wordt in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP)¹⁶. Als hieraan wordt voldaan, zal de vergunning voor het betreffende onderdeel geen milieuhygiënische belemmeringen opleveren. De Wabo bestaat uit ongeveer 25 deelonderwerpen (waaronder kap- en bouwvergunning) die een rol spelen bij de verlening van de vergunning door de provincie of de regionale milieudienst. De vergunning-aanvraag resulteert bij positieve beschikking in een vergunning voor het verwerken van bepaalde stoffen volgens bepaalde procedures.

2.1.4 Regelgeving voor bepaalde bestemmingslanden

Binnen de systematiek van de EVOA kunnen landen buiten de EU en de OESO bepalen of ze bepaalde afvalstoffen willen invoeren of niet. Daarnaast bestaat er specifieke regelgeving voor bepaalde landen. Het grootste land, zowel in termen van afvalstromen die er heen gaan als wat betreft de regelgeving, is China. Het systeem van vergunningen voor exporteurs dat door het land is georganiseerd, wordt besproken in paragraaf 6.1.2. De regelgeving voor binnenlandse verwerking in China valt buiten het kader van dit rapport.

Er is voor dit rapport geen gericht onderzoek gedaan in allerlei landen. Wel is over Ghana en Nigeria iets meer bekend. Daar is voor tweedehands apparaten verplicht gesteld dat aannemelijk wordt gemaakt dat de apparaten nog werken. Ze moeten goed verpakt zijn en er moet een certificaat aanwezig zijn. In hoeverre dit wordt gecontroleerd is niet helemaal duidelijk, maar wel heeft het geleid tot verschuivingen in de stromen apparaten die als tweedehands worden aangegeven (hierop wordt nog ingegaan in de inleiding van hoofdstuk 5). In Ghana is recentelijk een verbod ingevoerd op de invoer van tweedehands koelkasten. Bij de Nederlandse douane was nog niets bekend over de impact hiervan en door een respondent werd gesteld dat goed werkende koelkasten waarschijnlijk moeilijk tegengehouden kunnen worden. Tweedehands

¹⁶ Het LAP omvat ook sectorplannen voor een groot aantal verschillende afvalstromen, waarin de voorkeursbehandeling wordt uiteengezet. Deze worden hier niet besproken. Zie www.lap2.nl.

koelkasten, goed verpakt en met certificaat, vallen immers niet binnen de categorie afvalstoffen.

2.1.5 Afspraken in de branches

In de bruin- en witgoedbranche zijn afspraken gemaakt met betrekking tot de inname en verwijdering van afgedankte apparaten. De elektronikaketens en gemeentelijke afvalstraten hebben afgesproken dat alle ingeleverde apparaten uitsluitend aan WeCycle worden meegegeven. Deze organisatie regelt de inzameling namens de vereniging Nederlandse Verwijdering Metalektro Producten (NVMP) en zorgt ervoor dat de apparaten naar een verantwoorde verwerker gaan voor de recycling van onderdelen en grondstoffen (www.nvmp.nl). Computers en dergelijke worden volgens een soortgelijk systeem ingezameld door de instantie ICT-milieu. Winkeliers of gemeenten die apparaten meegeven aan anderen, die geen vergunning hebben of niet zijn geregistreerd op de lijst van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars (VIHB-lijst), zijn strafbaar. Voor zover bekend, bestaan er geen soortgelijke afspraken in andere branches die in dit rapport aan de orde komen.

2.1.6 Vrachtdocumenten

De volgende bescheiden zijn nodig voor de export van afvalstoffen:

Vrachtbrief CMR¹⁷

Dit geleidedocument bij (internationaal) transport over de weg is voorgeschreven op grond van de Wet goederenvervoer.

Bill of Lading

Dit document, ook wel cognossement genoemd, toont ten behoeve van het transport over zee aan dat de vervoerder de goederen in ontvangst heeft genomen voor transport naar een aangewezen haven van bestemming om deze vervolgens daar af te leveren aan een aangewezen ontvanger. Veelal wordt de afkorting B/L gebruikt. Het document wordt getekend door de rederij.

¹⁷ Het CMR-verdrag is een internationaal verdrag tussen Europese landen. CMR staat voor 'Convention Relative au Contrat de Transport International de Marchandises par Route' (Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg). <http://www.sva.nl/sva/vervoerrecht/cmr-verdrag>.

EVOA-transportformulier (bijlage VII)

Dit is een vervoersdocument bij grensoverschrijdend transport van afvalstoffen in de zin van de EVOA en gaat vergezeld met het kennisgevingsformulier. Beide formulieren zijn bedoeld om de bevoegde autoriteiten in de betrokken landen van die informatie te voorzien die nodig is om te toetsen of met de voorgenomen overbrenging kan worden ingestemd.

Pro-formafactuur

Dit is een niet-officiële (voorlopige) factuur en/of orderbevestiging waarmee bepaalde goederen vooraf, dus voor de ontvangst ervan, betaald kunnen of dienen te worden.

Preshipment inspectiecertificaat

Dit inspectiecertificaat van de CCIC wordt opgemaakt naar aanleiding van een inspectie die plaats dient te vinden voorafgaand aan het beladen en verschepen van schrootmaterialen die ingevoerd zullen gaan worden in China. Dit certificaat is uiteraard alleen van belang bij export naar China.

Zoals hierna nog naar voren zal komen, blijken de genoemde documenten vervalst te kunnen worden. Valsheid in geschrifte is dan ook vaak aan de orde in de onderzochte dossiers.

2.2 De handelsketen: stromen, actoren en rollen¹⁸

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 worden aangevraagd, dat de vracht verzekerd moet worden, dat een vervoerder de stoffen transporteert, dat financiële transacties plaatsvinden en dat bij het transport van gevaarlijke afvalstoffen veiligheidsdocumenten en etikettering van de vracht in orde moeten zijn. Er is sprake van stromen, actoren en rollen.

¹⁸ Deze paragraaf is deels overgenomen uit Neve et al., 2012.

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

- de fysieke goederenstroom, die betrekking heeft op het verladen, het transport en de op- en overslag van de fysieke afvalstoffen;
- de financiële stroom, die betrekking heeft op het betalingsverkeer en
- 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) betrokken¹⁹. 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:

- Ontdoeners 'produceren' afvalstoffen die vrijkomen bij het eigen primaire proces. Ze vormen het startpunt voor het handelsproces. Zij leveren hun afvalstoffen af aan een inzamelaar of verwerker. Afval dient alleen meegegeven te worden aan iemand die een vergunning heeft voor het verzamelen van afval. De ontdoener dient alle relevante informatie over de afvalstoffen, zoals de aard en de eigenschappen, neer te leggen in een begeleidingsdocument, waarvan het format is vastgelegd in de regeling Melden. Dit is tevens de basis voor de ontvangstmelding door de ontvanger van de afvalstoffen. Voor een aantal stromen gelden speciale voorwaarden zoals bijvoorbeeld neergelegd in de regeling Beheer elektrische en elektronische apparatuur²⁰.
- 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. Ze zijn eigenaar van de afvalstoffen. Afzonderlijke regels gelden voor 'route-inzamelaars' die

¹⁹ Een specifieke beschrijving voor de stroom e-afval werd gemaakt door Booij (2012).

²⁰ Andere speciale regelingen zijn er voor autobanden, batterijen en accu's, autowrakken en verpakkingen van papier en karton.

meerdere adressen aandoen waar gelijksoortige afvalstoffen worden opgehaald.

- 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 expediteursbedrijf 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.
Behalve handelaren, die zelf eigenaar worden van de afvalstoffen, komen diverse andere actoren voor in de handel. De term afvalstoffenmakelaar is geen officiële handelsnaam en van beëdiging is geen sprake. Deze actor heeft een bemiddelende rol tussen afvalproducent en verwerker en wordt nooit eigenaar van de afvalstoffen.
- Transporteurs worden ingehuurd voor het vervoer van afvalstoffen. De opdrachtgever blijft verantwoordelijk voor de goederen die worden vervoerd. Daardoor voelen transporteurs zich vaak maar weinig verantwoordelijk voor de lading.
- 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.
- 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 fysieke processen zoals sorteren, scheiden en mengen. Voorbeelden van be- en verwerkers zijn recyclingbedrijven, cementovens en stookolieproducenten. In het geval van

internationale afvalstromen kunnen be- en verwerkers zich ook in het buitenland bevinden.

- Eindverwijderaars zijn bedrijven die zich bezighouden met het definitief verwijderen van afvalstoffen. Hiertoe behoren afvalverbrandingsovens en stortplaatsen.

Voor een aantal van deze activiteiten is een vergunning nodig in het kader van de Wet milieubeheer, die meestal door lokale overheden zoals de provincie wordt verstrekt. Bedrijven dienen op de door de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) bijgehouden VIHB-lijst voor te komen als ze actief zijn als Vervoerder, Inzamelaar, Handelaar of Bemiddelaar in de afvalhandel. Hiervoor moet het vakdiploma Afvalstoffen behaald te worden en er moet een Verklaring Omtrent het Gedrag worden overlegd. Alle partijen die werken met afvalstoffen zijn verplicht om een afvalstoffenregistratie bij te houden en te bewaren. De eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid waar een bedrijf aan moet voldoen, zijn begin 2012 versoepeld. Het voldoen aan het criterium betrouwbaarheid is alleen nog bij de eerste aanvraag vereist en het criterium van kredietwaardigheid is in zijn geheel vervallen. Het criterium vakbekwaamheid is alleen nog van toepassing op handelaren en bemiddelaars bij de eerste aanvraag voor vermelding op de lijst. Deze verplichtingen gelden niet als bedrijven 'eigen vervoer' hebben.

Behalve de reeds genoemde actoren, zijn er ook enkele zogeheten intermediairs actief in de internationale afvalhandel.

- Expediteurs regelen in opdracht van bijvoorbeeld een afvalproducent of handelaar het transport, de eventuele tussentijdse op- en overslag en doen aangifte. Zij worden ook wel aangeduid als douane-expediteur. Een expediteur heeft kennis van verschillende transportmodaliteiten. Sommigen beschikken over eigen transportmiddelen. In de scheepvaart wordt een expediteur vaak aangeduid als cargadoor, vrachtafhandelaar, scheepsagent of *shipping agent*. In de praktijk blijken veel expediteurs ook activiteiten van handelaren uit te voeren. Expediteurs dienen te verklaren dat voor vervoer over de weg gebruikgemaakt wordt van een bedrijf dat voorkomt op de VIHB-lijst en dienen voor vervoer per schip het IMO-nummer²¹ op te geven.
- Adviesbureaus, waaronder analysebedrijven en *surveyors*. Deze bedrijven worden ingeschakeld om een onafhankelijk oordeel te geven, bijvoorbeeld over de inhoud van containers. Zij onderzoeken of er sprake is van vervuiling

²¹ Elk schip staat met een nummer geregistreerd bij de International Maritime Organization.

in de lading en of deze binnen de eventueel gestelde normen blijft.²² Verder zijn verzekeringsmaatschappijen en banken van belang voor de financiële afwikkeling van afvaltransporten. Aan deze partijen in de keten wordt hier verder geen aandacht besteed.

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-terminen aangeduid als initiatiefnemer. Hij dient bij afvalstoffen van de groene lijst een ondertekende houderschapsverklaring te hebben, bij stoffen van de oranje lijst 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. Een intermediair is geen eigenaar van de afvalstoffen en 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. Het is vaak hetzelfde bedrijf als de be- of verwerker of het bedrijf dat de afvalstoffen 'opslaat voor verwerking'. Het kan een verwerkingsinrichting (recyclingbedrijf) zijn en/of een opslagbedrijf.
5. Kennisgever: de initiatiefnemer die voornemens is stoffen van de oranje lijst ter nuttige toepassing dan wel ter definitieve verwijdering in-, door- of uit te voeren en daarvan kennis moet geven aan de bevoegde autoriteiten. Dit kan zijn (a) de oorspronkelijke afvalproducent, (b) een erkende, 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 het moment van controle fysiek in bezit heeft. Dit kunnen in principe alle EVOA-actoren zijn. De houder van groenelijstafvalstoffen moet verplicht op de documenten zijn aangegeven.

²² Voor laboratoria is de Regeling aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen van kracht, waarvoor accreditatie is vereist.

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

Actoren	Producent/ Ontdoener	Vervoerder	Intermediair	Ontvanger	Houder	Eigenaar	Kennisgever
Afvalproducenten	+	+			+	+	+
Handelaren, excl. distributeurs	+	+		+	+	+	+
Agenten, commissionairs, makelaars			+				
Expediteurs		+			+		
Op- en overslagbedrijven	+		+	+	+		+
Inzamelaars	+	+	+	+	+	+	+
Be- 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. Behalve de genoemde partijen zijn ook de bevoegde autoriteiten in de landen van doorvoer en van bestemming nog partijen die van belang zijn in de keten.

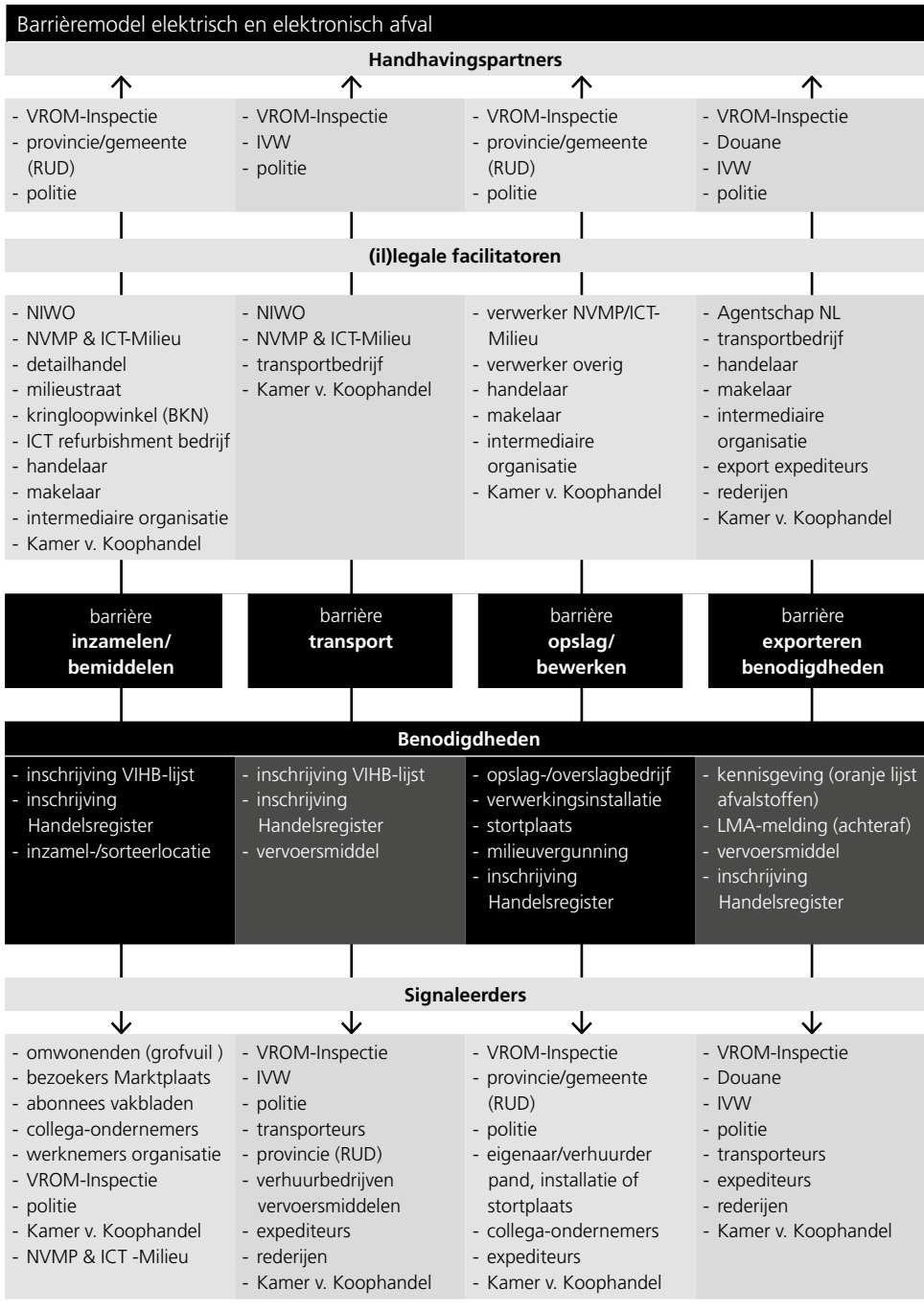
Zoals hierna nog aan de orde zal komen, worden gelegenheden voor criminaliteit in de afvalketen vooral gecreëerd doordat partijen kansen zien om de regelgeving naast zich neer te leggen, waardoor ze aanmerkelijk goedkoper uit zijn dan bij het werken volgens de regels.

2.3 Het barrièremodel

Een specifieke manier om te kijken naar bedrijfsprocessen waarin zich criminaliteit voordoet, is het barrièremodel. Dit barrièremodel is oorspronkelijk bedoeld als een weergave van een crimineel bedrijfsproces, waarbij wordt weergegeven welke stappen een dader(-groep) moet zetten om uiteindelijk de criminele winst te kunnen genereren. Welke legale en illegale partijen (*facilitators*) zijn voor de daders van belang om de stap te kunnen zetten? Voor de productie van synthetische drugs moeten bijvoorbeeld grondstoffen worden aangekocht, een productielocatie worden gevonden, er moeten tabletten worden geslagen, et cetera. Bij elke stap worden partijen aangeduid die mogelijk beschikken over relevante informatie of over mogelijkheden om een barrière op te werpen voor de betreffende vorm van criminaliteit. Er zijn barrièremodellen opgesteld voor de hennepcultuur, de productie van synthetische drugs en voor het witwassen van criminele winsten (zie bijvoorbeeld Parket-Generaal, 2009). In het barrièremodel komen politieconcepten zoals tegenhouden, netwerken en nodale oriëntatie bij elkaar, zodat het gezien kan worden als een veelbelovend concept bij de aanpak van criminaliteit (Neve, 2010).

In het kader van de proefopstelling die door het Versterkingsprogramma aanpak milieucriminaliteit is opgezet, is door het KLPD ook voor criminaliteit bij internationale afvalstromen een barrièremodel ontwikkeld (De Jong, 2010). Dit model is in figuur 3 weergegeven en gaat specifiek in op de uitvoer van afgedankte elektrische en elektronische apparaten (e-afval). Anders dan in de eerder ontwikkelde barrièremodellen wordt in dit model een geheel legaal proces besproken. De bijbehorende aanbevelingen (hier niet overgenomen) gaan alle over het bevorderen van wenselijk gedrag, waarbij de regels worden nageleefd. In het geval van hennep en synthetische drugs gaat het om illegale bedrijfsprocessen, die idealiter in hun geheel zouden moeten verdwijnen. In het geval van internationale afvalstromen is de wenselijke situatie juist dat de betrokken partijen zich inspannen om het bedrijfsproces volgens de regels uit te voeren. Doel van het model is dat voorkomen wordt dat criminaliteit ontstaat. Deze criminaliteit wordt in het model echter niet expliciet geduid. Doel van vrijwel alle aanbevolen interventies is dat bevorderd wordt dat de verschillende partijen in de keten de regels naleven en dat voorkomen wordt dat bedrijven afvalstoffen exporteren zonder zich aan de regels te houden. De gelegenheid voor criminaliteit wordt als het ware gecreëerd door de regelgeving zelf.

Figuur 3



2.4 Gelegenheden voor criminaliteit

Zoals hiervoor besproken, zijn diverse partijen actief in de internationale handelsstromen van afvalstoffen, van ontdoeners en inzamelaars tot handelaren en expediteurs. Er wordt onderscheid gemaakt tussen stromen en actoren. Parallel aan de fysieke stromen van afval zijn geldstromen en stromen van documenten te onderscheiden. 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).

In het rapport *Criminaliteit bij internationale afvalstromen* voor het NDB 2008 (Esman et al, 2008, paragraaf 5.4) zijn globaal diverse factoren genoemd die de gelegenheid voor criminaliteit vergroten. Deze zijn nog steeds actueel en worden hier dan ook kort opgesomd:

- baten die voor de kosten uit gaan: bedrijven krijgen betaald voor het verwerken van afval voordat ze het gedaan hebben.
- complexe wet- en regelgeving die uitnodigt tot het opzoeken van grenzen en het ter discussie stellen van die grenzen onder andere in de rechtszaal.
- definitieproblemen: steeds weer zijn er discussies of een stof afval is dan wel een grondstof of bijproduct.
- beperkte transparantie in de keten, het transport en de markt, door onder andere schaalvergroting en het achterhouden van eindbestemmingen.
- moeizame internationale samenwerking en informatie-uitwisseling.
- ongelijk Europees speelveld.
- lage prioriteit van de aanpak van milieucriminaliteit.
- hoge kosten voor legale afvalverwerking.
- economische situatie van bedrijven.

Behalve deze aspecten die samenhangen met het karakter van de afvalstoffenmarkt, werden enkele knelpunten genoemd die te maken hebben met handhaving en toezicht, zoals

- beperkte capaciteit,
- tekort aan kennis en deskundigheid,
- versnippering van toezicht en handhaving,
- conflicterende belangen van overheidsinstanties²³.

²³ In het document *Strategische blik op milieucriminaliteit* is het Functioneel Parket (2011) dieper op deze en andere aspecten ingegaan.

Tot slot wordt als een criminaliteitsbevorderende factor genoemd dat de pakkans niet groot is.

Het gebruik van containers heeft geleid tot een sterke groei van de internationale handel, maar ook tot mogelijkheden voor illegale praktijken door de anonimiteit van de containers tijdens de transporten. Een strengere controle kan gemakkelijk leiden tot het aanpassen van de routes van overbrengingen. Volgens sommige kritische criminologen zou het gedrag van havenautoriteiten, die zich door economische motieven laten leiden bij het soepel controleren, geïnterpreteerd kunnen worden als faciliterend voor illegale activiteiten (Bisschop, 2012).

Deze aspecten spelen een rol door de hele keten van internationale afvalstromen bij het creëren van gelegenheden voor criminaliteit. Hierna gaan we dieper in op die gelegenheden bij de afzonderlijke partijen in de keten.

Sommige auteurs gaan niet zo zeer op zoek naar de gelegheidsstructuren binnen de afvalverwerkingsbranche, maar duiden de branche als geheel als een gelegheidsstructuur. 'De afvalverwerkingsbranche is namelijk zo georganiseerd en gestructureerd dat kan worden gesproken van een gelegheidsstructuur voor criminaliteit.' Het gaat om '... een conglomeraat aan condities dat faciliterend werkt voor het plegen van crimineel gedrag op het terrein van het milieu.' Specifiek worden gelegenheden voor criminaliteit aangeduid in het beleid van de overheid, de wet- en regelgeving, en in zelfregulering en conventen die in de afvalbranche ontstaan in het kader van de 'terugtrekkende overheid'. De auteurs concluderen dat de uitvoering van het milieubeleid te veel wordt overgelaten aan de branches zelf (Bruinsma & Bovenkerk, 1996, p. 278. Zie ook Szasz, 1986).

Een aspect dat ook al door Bruinsma en Bovenkerk wordt genoemd is de opkomst van accreditatie en certificering, wat over het algemeen inhoudt dat bedrijven op basis van bepaalde transparante procedures en bedrijfsprocessen minder gecontroleerd worden. De auteurs refereren wat betreft de mogelijkheden voor fraude in relatie tot certificering aan de 'Risicoanalyse afvalmarkt' van de toenmalige dienst Centrale Recherche Informatie²⁴ (CRI, 1992). In recenter onderzoek op dit terrein is gebleken dat certificering bedrijven niet immuun maakt voor de verleidingen van illegale praktijken (Meerkerk, 2009). Ook in het onlangs verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer wordt

²⁴ Een van de voorlopers van de huidige Dienst Landelijke Informatieorganisatie DLIO. De CRI werd DNRI en later Dienst IPOL tot 1 januari 2013.

aandacht gevraagd voor de risico's van certificering, met name als partijen met de status *Authorised Economic Operators (AEO)* namens anderen aangifte doen van export (Algemene Rekenkamer, 2012).

Om de keten volledig te beschrijven zou de regelgeving die van toepassing is op de import en verwerking in de bestemmingslanden eveneens beschreven moeten worden. Het is niet mogelijk gebleken om een enigszins adequate beschrijving te verkrijgen, zelfs als die zou worden beperkt tot de belangrijkste landen die in dit rapport aan de orde komen, China en Ghana. De regelgeving zal fragmentarisch aan de orde komen bij de analyse van de zaken in hoofdstuk 5 en 6. Globaal kan gezegd worden dat in Ghana wel enige regelgeving bestaat alsmede een milieu-inspectie, maar dat de regelgeving lang niet altijd kan worden gehandhaafd doordat de heffing van inkomsten door de douane prevaleert. Er worden dan ook nooit containers met illegaal afval teruggestuurd, terwijl zeker is dat vele daarvan het land bereiken.

In China is veel meer regelgeving van kracht voor de import van afval en deze wordt ook gehandhaafd door een grote inspectiedienst. Deze zal verder aan de orde komen in hoofdstuk 6. Regelgeving voor de verwerking van afval en de recycling van grondstoffen bestaat eveneens, maar die wordt hier niet besproken.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste regelgeving, de partijen in de keten en de rollen die ze spelen bij de export van afvalstoffen geïntroduceerd. Hierbij is niet gestreefd naar juridische 'waterdichtheid', maar naar een introductie die de context aangeeft waarbinnen criminaliteit bij internationale afvalstromen zich afspeelt. Juist doordat de regels internationaal verschillen, wordt het voor sommige bedrijven interessant om creatieve oplossingen voor afvalstoffen te bedenken. Het barrièremodel is besproken als een beschrijving van de legale afvalketen. In het volgende hoofdstuk komt de handhaving van de wet- en regelgeving aan bod.

3

Handhaving

In het vorige hoofdstuk is de regelgeving geschetst die van toepassing is voor de verschillende partijen in de (internationale) afvalketen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de (overheids)instanties die zich bezighouden met de handhaving van deze regelgeving en hun onderlinge samenwerking²⁵. Deze studie pretendeert niet een volledig beeld te geven van de rol van instanties zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de douane en de politie. In het strategiedocument van het Functioneel Parket, dat in belangrijke mate leidend was bij het opzetten van deze studie (zoals besproken in hoofdstuk 1) worden toezicht en handhaving aangewezen als een belangrijke criminogene factor bij milieucriminaliteit in den brede (FP, 2011). Ook los daarvan ligt het voor de hand te veronderstellen dat de wijze waarop de wet- en regelgeving in de afvalsector wordt gehandhaafd, in zekere mate bepaalt hoeveel criminaliteit er voorkomt. Criminaliteit in de afvalhandel bestaat immers bij de gratie van deze regels: het naleven van de regels kost (veel) geld en dus kan aanzienlijke illegale winst gemaakt worden door de regels te ontduiken. Criminaliteit bij internationale afvalstromen is veelal organisatiecriminaliteit die zich afspeelt binnen een legale context (Van den Berg, 2007). Handel in afval op wereldschaal is immers toegestaan en is zelfs niet weg te denken in een geglobaliseerde economie. Bij de handhaving van de regelgeving op het terrein van afvalstromen spelen bestuurlijke instanties, zoals gemeentelijke en provinciale milieu-organen een belangrijke rol. Bij de aanpak van overtredingen is vaak een combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen aan de orde. Het zou te ver voeren hier in te gaan op alle aspecten van deze mix van mogelijke interventies. Door auteurs is er al eerder op gewezen dat de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak elkaar zouden moeten aanvullen. Het komt echter geregeld voor dat het inzetten van beide leidt tot grote complicaties (Aalders, 1994; Dorn et al., 2007; Visser & De Lange, 2007). De verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak kan in de context van dit rapport niet verder worden onderzocht en de nadruk zal dan ook vooral liggen op de strafrechtelijke aanpak. Wat betreft de bestuurlijke instanties komen daardoor alleen de Inspectie Leefomgeving en Transport en Agentschap NL (dat per 1 januari 2013 is opgegaan in de ILT) aan bod.

²⁵ We beperken ons daarbij tot de officiële instanties. Dit houdt uiteraard geen waardeoordeel in ten aanzien van de rol van de informele handhaving door bijvoorbeeld niet-gouvernementele organisaties en de handhaving van afspraken met brancheorganisaties (Dorn et al. 2007). Deze vielen buiten het kader van dit onderzoek.

Al vele jaren zijn er zorgen over de effectiviteit van de handhaving van milieuwetgeving. Terwijl de complexiteit van deze wetgeving er al voor zorgt dat ze moeilijk te handhaven is, zoals al aan de orde kwam bij onder meer Van Vugt & Boet (1994), zorgen ook het gebrek aan afstemming tussen de diverse betrokken instanties en het gebrek aan sturing ervoor dat de handhaving niet optimaal is. In 1993 heeft Klinkers een onderzoek gedaan waarin hij concludeerde dat een landelijke handhavingsstrategie door de beide politieministers ontbreekt, dat milieuhandhaving in het driehoeksoverleg doorgaans weinig aan de orde komt en dat het OM de politie te weinig aanstuurt. Het politiemanagement geeft onvoldoende prioriteit aan milieudelicten en er zijn te veel bestuurslagen en meerdere bijzondere opsporingsdiensten bij de handhaving betrokken (Klinkers, 1993). Inmiddels zijn we twintig jaar verder en er is nog maar één politieminister. De aanpak van milieucriminaliteit heeft weliswaar meer prioriteit gekregen, maar dit betekent nog niet dat er geen kritiek meer is.

In 2008 concludeerde de Commissie-Mans dat fragmentatie en gebrekkige informatie-uitwisseling een grote barrière vormen voor de aanpak van internationaal georganiseerde milieucriminaliteit. Criminaliteit bij internationale afvalstromen is hiervan een belangrijk onderdeel, naast de handel in beschermde dieren en planten (Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, 2008). Een jaar later werd wederom geconstateerd dat de organisatie van de opsporing van zware milieucriminaliteit op landelijk niveau gefragmenteerd is en niet voldoende toegesneden is om op te treden tegen (inter)nationaal georganiseerde milieucriminaliteit (De Ridder, Schol & Struiksmā, 2009). Het Versterkingsprogramma Milieuhandhaving, dat in reactie op deze rapporten door de overheid werd geïnitieerd, omvat onder andere de 'proefopstelling' voor een landelijke voorziening aanpak zware (inter)nationaal georganiseerde milieucriminaliteit, met name de criminaliteit bij internationale afvalstromen.

Onlangs verscheen een nieuw rapport van de Algemene Rekenkamer, waarin de handhaving van de Europese regelgeving ten aanzien van afvaltransporten onder de loep wordt genomen (Algemene Rekenkamer, 2012). Het betreft een internationaal onderzoek waar acht landen aan meedoen: Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Ierland, Nederland, Noorwegen, Polen en Slovenië²⁶. In het rapport wordt geconcludeerd dat Nederland voldoet aan de verplichting om de EVOA te handhaven. Diverse respondenten in dit onderzoek hebben gezegd dat Nederland in vergelijking met andere landen sterk voorop loopt bij de

²⁶ Noorwegen is lid van de Europese Economische ruimte en past de EVOA toe, maar is geen EU-lidstaat.

handhaving van de EVOA. In welke mate dit ook wordt ondersteund door het Europese onderzoek zal moeten blijken uit het eindrapport, dat in 2013 verschijnt. De Rekenkamer komt wel met enkele mogelijke 'verbeterpunten'. Zo worden de rapportageverplichtingen aan de EU niet helemaal tijdig nageleefd. Een ander punt is dat er te weinig zicht is op het effect van de handhaving (uitzonderingen zijn e-afval en kunststof, waar speciaal onderzoek naar gedaan is door de ILT). Met andere woorden het is niet bekend in welke mate de naleving van de EVOA en de omvang van illegale afvalstromen er door worden beïnvloed. Dit wordt vooral veroorzaakt door beperkingen in de registratiesystemen, waardoor vragen ten aanzien van de effectiviteit niet gesteld kunnen worden (dit komt in hoofdstuk 4 aan de orde). Ook worden volgens de Rekenkamer te veel zaken geseponereerd (zie paragraaf 4.2.6). De aanbeveling om de hele EVOA-handhavingketen aan een meer diepgaand onderzoek te onderwerpen, is niet overgenomen door de Minister van Infrastructuur & Milieu. Wel zal er gekeken worden naar de informatiehuishouding en de praktijk van de seponering (Algemene Rekenkamer, 2012).

We zullen aandacht besteden aan de rol van de ILT (die *leading* is in EVOA), de douane en de politie. Een vergunning in het kader van de Wet milieubeheer moet aangevraagd worden bij de milieudienst of de provincie, die ook dient te controleren of de vergunning wordt nageleefd. Zoals gezegd wordt de rol van deze instanties hier niet expliciet behandeld, al komen overtredingen van vergunningsvoorwaarden in meerdere voor dit rapport onderzochte zaken voor. Wel zal er aandacht besteed worden aan internationale samenwerking, zowel bilateraal als bijvoorbeeld in IMPEL-TFS²⁷. Dit wordt gezien als een belangrijk aspect bij de aanpak van criminaliteit in internationale afvalstromen. Twee medewerkers van de ILT die samenwerking opbouwen met China en Ghana, zijn uitvoerig geïnterviewd.

3.1 Agentschap NL

Agentschap NL is de instantie waarbij transporten van afval die onder de kennisgevingsprocedure vallen, moeten worden aangemeld. Agentschap NL controleert de kennisgeving op basis van de door de opdrachtgever geleverde informatie. Controleren of deze overeenkomt met de werkelijkheid ziet ze niet als haar taak: daarvoor zijn de ILT en de douane. De controle of de opgegeven eindverwerker daadwerkelijk operationeel is en de verwerking verantwoord gaat

²⁷ Dit komt in paragraaf 3.6 aan de orde.

aanpakken, ligt bij de instanties in het bestemmingsland, volgens Agentschap NL (Algemene Rekenkamer, 2012). Respondenten voor het onderhavige rapport blijken hier geregeld anders over te denken: verschillenden zijn van mening dat de constatering dat de bestemming geen verantwoorde eindverwerker is, zou moeten leiden tot het tegenhouden van een transport. Dit gebeurt echter maar zeer zelden, ook al omdat er weinig op wordt gecontroleerd. Agentschap NL en de ILT zijn per 1 januari 2013 samengevoegd. De taken van Agentschap NL zijn bij de ILT ondergebracht en het beleid wordt gemaakt bij het Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal (DGMI)²⁸.

3.2 Inspectie Leefomgeving en Transport

De ILT is de instantie die door de minister van Infrastructuur & Milieu is belast met de handhaving van de EVOA. De controles worden voornamelijk uitgevoerd door de douane en de politie. De ILT bepaalt het beleid en faciliteert bij de uitvoering door ondersteuning en instructie. Jaarlijks bepaalt zij op basis van een risicoanalyse de prioriteiten. Voor 2011 waren dat: kunststofafval, elektronica-afval, gipsafval en bunkerolie. Voor 2012: elektronica-afval, kunststofafval, kwik-afval en bunkerolie. De prioriteiten voor 2012 blijven gelden in 2013, volgens het (nog niet definitief vastgestelde) jaarplan, meldt een respondent bij de ILT.

De ILT beschikt over een Inlichtingen- en Opsporingsdienst (de ILT-IOD), die onder leiding van het Functioneel Parket zorgdraagt voor de strafrechtelijke aanpak, als het 'ultimum remedium' wat betreft de aanpak van milieucriminaliteit. Het gaat daarbij om zaken met een grote maatschappelijke impact die grote schade kunnen toebrengen aan het milieu, de volksgezondheid en de samenleving als geheel. De ILT-IOD werkt samen met de douane en de politie en heeft daarbij de rol van leverancier van expertise. Behalve de aanpak van criminaliteit bij internationale afvalstromen zijn als prioriteit aangegeven: bodem, vuurwerk, asbest, bunkerolie en fraude bij woningcorporaties. Zowel personen als bedrijven worden aangepakt en als regel wordt in elke zaak geprobeerd het wederrechtelijk verkregen vermogen terug te vorderen. Een deel van de zaken die in volgende hoofdstukken worden geanalyseerd, is uitgevoerd door de ILT-IOD (zie overzicht in bijlage 2).

²⁸ De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze taak in feite voor een belangrijk deel bij specialisten van de ILT en Agentschap NL wordt belegd. Beleid en toezicht zijn daarmee minder goed gescheiden dan wenselijk zou zijn. Zo formuleert de ILT haar eigen prioriteiten voornamelijk zelf (Algemene Rekenkamer, 2012).

De ILT probeert duidelijkheid te scheppen voor het bedrijfsleven door bepaalde handhavingsnormen vast te leggen in overleg met de brancheorganisatie. De oude vuistregels zijn door de ILT omgezet in meer specifieke grenswaarden. Hierdoor wordt het mogelijk om meer eenduidig vast te stellen of een bepaalde partij bestaat uit een homogene stof dan wel uit een mengsel van diverse stoffen. Sommige bedrijven bleken zich echter te verzetten tegen de nieuwe normen. Een kort geding tegen de handhavingsnormen werd door een papierbedrijf gewonnen. Inmiddels is de ILT met succes tegen deze uitspraak in beroep gegaan²⁹. Een belangrijk gevolg van deze uitspraak is dat gesteggel over exacte hoeveelheden van een verontreiniging minder belangrijk wordt. Wat vooral van belang is, is of een verontreiniging bij het toepassen van gangbare processen aanwezig kan zijn in een afvalstof.

3.3 Politie

De aanpak van zwaardere milieuzaken is ondergebracht bij de milieuteams. Tot en met 2012 bestonden regionale (RMT) en interregionale (IMT) milieuteams. Met de komst van de nationale politie komen er tien milieuteams (een per regionale eenheid) en er wordt een team opgezet bij de Dienst Landelijke Recherche (onderdeel van de Landelijke Eenheid): het Landelijk Milieu Expertise Centrum. De teams van de politie werken samen met de ILT en de douane.

De politie speelt ook een rol bij de controles (zie paragraaf 4.2.4). De controles worden uitgevoerd door de Dienst Infrastructuur (verkeer en water), onderdeel van de Landelijke Eenheid. De TMC-teams (Transport en Milieucontrole) spelen een belangrijke rol, maar ook bij reguliere verkeerscontroles wordt vaak aandacht besteed aan het aspect milieu.

De Algemene Rekenkamer vermeldt dat de politie vaak gebruik maakt van informatiegestuurde handhaving met behulp van automatische nummerplaat-herkenning (ANPR³⁰). Dit levert nog veel 'valse hits' op (Algemene Rekenkamer, 2012). De uitwisseling van informatie tussen de verschillende diensten verloopt nog niet altijd soepel door praktische en wettelijke complicaties. De Rekenkamer vermeldt bijvoorbeeld dat de Waterpolitie graag gegevens uit het systeem van Rijkswaterstaat wil gebruiken voor controlesselectie (Algemene Rekenkamer, 2012, zie ook Neve, 2011).

²⁹ Gerechtshof Den Haag (2012). Arrest 10 juli 2012 Staat der Nederlanden vs. Van Puijfelik.

³⁰ Engelstalige afkorting: Automatic Number Plate Recognition.

3.4 Douane

De Nederlandse havens (Rotterdam, Amsterdam en in mindere mate Vlissingen en Delfzijl) spelen wereldwijd een belangrijke rol als het gaat om internationale afvalstromen. De Nederlandse douane houdt toezicht op deze internationale afvalstromen door de controle van:

- zendingen uit Nederland die de Europese Unie worden uitgevoerd;
- zendingen uit derde landen die de Europese Unie worden ingevoerd en waarbij Nederland zowel het bestemmingsland als de eerste EU-lidstaat van binnenkomst is;
- zendingen uit derde landen waarbij Nederland de eerste EU-lidstaat van binnenkomst is, maar niet het bestemmingsland.

De controles op uitgaande en inkomende afvalstromen vallen onder de zogeheten VGEM-taken van de douane: veiligheid, gezondheid, economie en milieu. Dit vormt een neventaak naast de fiscale hoofdtaak van de douane. De controle van de naleving van de EVOA vormt een belangrijk aspect van de generieke VGEM-controles. De havens van Rotterdam en in mindere mate Amsterdam vormen voor een groot gedeelte van de afvaltransporten de plaats waar de grens van de EU wordt overschreden.

De douane kan door gebrek aan capaciteit slechts een klein deel van alle containers met goederen die de EU via Nederlandse havens verlaten, controleren. De meeste controles worden gedaan op basis van risicoanalyses, slechts een klein deel vindt steekproefsgewijs plaats. Transporten met een grotere kans op overtredingen hebben ook een grotere kans op controle, is daarbij het basisprincipe. Risicoprofielen worden bepaald door de aard van de lading in combinatie met herkomst- of bestemmingslanden en de betrokkenheid van bepaalde bedrijven.

Bij de douane wordt geprobeerd mogelijke risico's voor het milieu te identificeren, op basis van ontwikkelingen en trends. De belangrijke dreigingen worden vertaald naar risicoprofielen, zodat de betreffende risico's kunnen worden afgedekt. Risico-indicatoren kunnen specifieke bedrijven, individuen en landen zijn. Risicoprofielen worden regelmatig herbeoordeeld en zo nodig bijgesteld (interview 11³¹).

De douane verwerkt haar kennis over bepaalde notoire overtreders in gelegenhedsprofielen, die naast de reguliere profielen een rol spelen in de

³¹ Zie bijlage 3 voor een overzicht van de interviews.

selectie voor controles. De risicoselectie brengt met zich mee dat een grote groep exporteurs niet of zeer zelden wordt gecontroleerd. Op deze groep wordt steekproefsgewijs gecontroleerd.

Een complicatie die in het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt gesignaleerd betreft verschillen tussen de douanewetgeving en de EVOA. Volgens de EVOA moet de uiteindelijke verwerker opgegeven worden (zoals hiervoor al genoemd werd bij Agentschap NL), terwijl voor de douane het eerstvolgende land van bestemming bepalend is. Dit bemoeilijkt de handhaving van de EVOA, die immers beoogt de keten tot aan de eindbestemming te kunnen volgen. Daarnaast worden er verschillende codes gebruikt (GN en Eural) die moeilijk met elkaar te verenigen zijn. De betreffende tabel moet geregeld worden onderhouden (Algemene Rekenkamer, 2012).

De eindbestemming wordt wel gecontroleerd, maar niet frequent en ook pas achteraf. De 'controle na uitvoer' behelst dat achteraf wordt gecontroleerd of de opgegeven bestemming correct is geweest en of de opgegeven geadresseerde daadwerkelijk de factuur heeft betaald. Deze controles worden sinds 2011 uitgevoerd door de douane, op verzoek van de ILT. Uit eerder door de ILT uitgevoerde steekproeven was namelijk gebleken dat het geregeld voorkomt dat deze informatie op de vrachtdocumenten niet klopt, met name als het gaat om bestemmingen met een overslagfunctie zoals Hongkong. In de interviews wordt dit geregeld als een heikel punt genoemd: de EVOA beoogt dat de controlerende instanties de hele keten kunnen overzien, hetgeen wordt gefrustreerd door het invullen van (tussen)handelaren als eindbestemming. Het is nog niet bekend welke resultaten de controles hebben opgeleverd en wat er gebeurt als er afwijkingen worden geconstateerd.

Een specifiek punt dat door de Algemene Rekenkamer wordt genoemd en ook aan de orde kwam in onze eigen interviews, is het fenomeen van de *Authorised Economic Operators (AEO)*. Bedrijven die als AEO worden bestempeld, kunnen gebruikmaken van vereenvoudigde procedures bij de uitvoer van afvalstoffen. Zij worden ook minder gecontroleerd. Door de Rekenkamer wordt AEO-certificering als een risico genoemd. Het betreft echter Europees beleid waarvoor speciale regelgeving ontwikkeld is, zodat het niet eenzijdig afgeschaft kan worden, mocht de Nederlandse overheid dat al willen. Als de aangever, vaak de expediteur, gecertificeerd is, maar de exporteur niet, dan is het '... niet zonder meer gewenst (is) minder te controleren', stelt de Rekenkamer (2012, pag. 20). Het is nog niet helemaal duidelijk hoe de douane hiermee zal omgaan, zo lijkt het. Ook uit onze eigen waarnemingen, die hierna nog uitvoerig aan de orde komen, blijkt dat de aangevers, vaak expediteursbedrijven, zonder meer afgaan

op de opgave van de exporteur wat betreft de inhoud van ladingen. Dit komt in verschillende dossiers en interviews naar voren. De Rekenkamer vraagt aandacht voor de evaluatie van de nieuwe aanpak. Dit lijkt wel aan te sluiten bij door respondenten gemaakte opmerkingen. Een respondent bij de ILT vindt dat het verleende vertrouwen in de praktijk moet betekenen dat een bedrijf met een AEO-certificering hard aangepakt moet worden, als het wordt betrap op een overtreding van de EVOA, maar betwijfelt of dit ook daadwerkelijk zal gebeuren.

3.5 Rapport Algemene Rekenkamer

Enkele specifieke thema's die naar voren komen in het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn uitwijkgedrag, internationale samenwerking en informatie-uitwisseling. Deze zijn voor ons rapport relevant en kwamen ook meerdere malen aan de orde in de interviews.

3.5.1 Uitwijkgedrag

Er is bij de controlerende instanties een focus op controle van stromen naar niet-OESO-landen en Oost-Europese landen die recentelijk aangesloten zijn bij de EU. De Rekenkamer signaleert een risico dat exporteurs van illegale partijen afval uitwijken naar andere EU-landen waar de controle minder stringent is dan in Nederland. De douane controleert alleen de buitengrenzen van de EU, waardoor de kans op controle bij transporten binnen de EU gering is. De douane controleert alleen afval dat de EU verlaat, afvalexport naar andere EU-landen wordt niet gecontroleerd door de douane. Slechts bij een weg- of watercontrole door het KLPD (waaraan de douane overigens geregeld deelneemt) kan eventueel een overtreding worden geconstateerd. Export via een land met een minder strenge controle dan Nederland wordt hierdoor mogelijk in de hand gewerkt. (Algemene Rekenkamer, 2012).

Respondenten uit onderhavig onderzoek melden soortgelijke factoren die kunnen leiden tot uitwijken naar andere landen. De Nederlandse transporten die voor controle zijn geselecteerd, worden in principe uitvoeriger gecontroleerd dan de andere Europese transporten. Zowel de uitvoeraangifte als de lading wordt beoordeeld voor een verdere controle. Bij twijfel of specifieke aanleiding wordt de lading gescand en eventueel door douanebeambten fysiek gecontroleerd.

Bij de Europese transporten vindt ook administratieve controle plaats, maar wordt de lading niet altijd gescand en bekeken. Indien Europese douane-

beambten de zending hebben verzegeld, wordt aangenomen dat de lading al uitvoerig en juist is gecontroleerd.

De toepassing van de twee selectiemechanismen, risicoselectie en steekproef, brengt met zich mee dat verhoudingsgewijs meer controles worden verricht op de Nederlandse transporten dan op de Europese transporten. Veel transporten uit omliggende landen verlaten Europa via Nederland, waarbij een Nederlands douanekantoor het laatste is voor het verlaten van de buitengrens. Deze transporten vallen niet onder de noemer "uitvoer", maar onder "uitgaan". Het toezicht op die transporten is een taak van de douane van het Europese herkomstland. Toch worden transporten die Nederland uitgaan wel eens gecontroleerd, waarbij ook onregelmatigheden ontdekt worden door de Nederlandse douane. Volgens respondenten kan dat niet anders betekenen dan dat de douane in andere Europese landen niet zo goed heeft gecontroleerd. Er zijn dus verschillen in de douanecontrole van uitgaande stromen tussen de EU-lidstaten. Hierbij wordt er door respondenten op gewezen dat de Nederlandse samenwerking tussen de milieu-inspectie en de douane in andere landen niet voorkomt, wat de verschillen ten dele kan verklaren.

In de wereld van de (al dan niet legale) afvaltransporten wil men controles zo veel mogelijk vermijden. Los van het gevaar dat illegale lading wordt getraceerd, kost controle tijd en soms ook geld (de containerscan moet betaald worden). Dit alles draagt ertoe bij dat exporteurs liever via een buurland dan via Nederland Europa verlaten. Zoals in hoofdstuk 6 en 7 zal blijken, is België favoriet, de haven van Antwerpen is immers het dichtst bij.

3.5.2 Internationale samenwerking

De ILT is actief op het gebied van internationale samenwerking: er bestaan samenwerkingsverbanden met enkele buurlanden en ook met Ghana en China. Naar dit laatstgenoemde land wordt een zeer grote stroom afvalstoffen geëxporteerd vanuit de EU, een stroom die voor een belangrijk deel via Rotterdam verloopt. Met Ghana werd een samenwerkingsverband opgezet, omdat naar dat land een grote hoeveelheid elektronisch afval wordt geëxporteerd. De samenwerking van de ILT met Ghana ligt echter bijna stil sinds 2011.

Het *European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL)* is een samenwerkingsverband van milieu-inspectie en handhavingdiensten. Vertegenwoordigers van de ILT en de politie zijn vaste bezoekers van de bijeenkomsten, terwijl de douane incidenteel deelneemt, bijvoorbeeld met een gastspreker. In het kader van IMPEL-TFS (Trans Frontier

Shipping) worden met enige regelmaat internationale controleacties op touw gezet die (mede) gericht zijn op internationale afvaltransporten³².

De douane participeert in de internationale douaneorganisatie TAXUD, die een vergelijkend onderzoek uitvoerde naar de douanecontroles op uitgaande afvalstromen in verschillende landen. Nederland bleek op te vallen doordat de douane er, anders dan veelal gebruikelijk is, een rol heeft bij de controle van uitgaande afvalstromen. In het rapport wordt de Nederlandse aanpak ten voorbeeld gesteld aan andere lidstaten (O'Laoire, Croke & Clifford, 2011). Volgens respondenten zou dit echter een aanzienlijke impact hebben op de douaneorganisaties in die landen, reden waarom men daar niet erg enthousiast is over dit voorstel.

Respondenten bij de douane pleiten voor meer internationale samenwerking op het terrein van afvalstromen. Verschillen in interpretatie van de regelgeving kunnen bijvoorbeeld afvalcriminelen in de kaart spelen. Een voorbeeld is dat men in Hamburg van mening is dat onverpakt op elkaar gestapelde elektrische apparaten nog best kunnen werken: dit kan immers vastgesteld worden door ze te testen. De Nederlandse douane ziet dit als onbegonnen werk en hanteert de leidraad dat spullen in elk geval verpakt moeten zijn, om niet als afval bestempeld te worden. Het werk om geloofwaardig te maken dat het om tweedehands goederen gaat, moet juist bij de geïnspecteerde gelegd worden, is hier het idee. De Nederlandse douane is wel van mening dat een exportvergunning er alleen moet zijn voor goed werkende apparaten, maar kan dan niet veel uitrichten.

De samenwerking met China op het terrein van politie en justitie bestaat nog niet zo lang. Volgens respondenten is deze door de vuurwerkcramp in Enschede in 2000 op gang gekomen: alleen door informatie uit China was te achterhalen wat en hoeveel er bij het vuurwerkbedrijf lag opgeslagen. In dezelfde periode is, mede door buitenlandse druk, samenwerking met China ontstaan rond precursorenhandel³³. Een respondent met Chinese ervaring meldt dat er nog altijd omzichtig omgegaan wordt met samenwerking met China. Enerzijds gaat het om een weinig democratisch land zonder onafhankelijke rechtspraak, anderzijds is het een belangrijke handelspartner waarmee samenwerking onontbeerlijk is. Aan de Nederlandse ambassade in China zijn attachés verbonden van

³² Zie verder <http://impel.eu/>.

³³ Anders dan op drugshandel, staat op precursorenhandel namelijk niet de doodstraf in China. Zie bijvoorbeeld Neve e.a. 2007.

de politie en van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Volgens respondenten wordt ook samengewerkt met China om het risico dat uitgaat van de bestemming Hongkong voor afvaltransporten in beeld te krijgen. De samenwerking met de CCIC, een Chinese controle-instantie met vestigingen in onder meer Nederland, wordt besproken in hoofdstuk 7.

Ook met Afrikaanse bestemmingslanden van afvaltransporten is samenwerking opgezet door de ILT. Hierbij ligt de nadruk op het opbouwen van adequate controlestructuren in die landen. Vooral met Ghana is uitgebreid samengewerkt, maar deze samenwerking is recentelijk weer afgebouwd. Volgens een respondent wil men het initiatief meer bij de Afrikanen zelf leggen. De ILT besteedt ook aandacht aan andere Afrikaanse landen, waaraan ze in 2012 bezoeken heeft gebracht.

3.5.3 Informatie-uitwisseling

In eerdere rapporten over de aanpak van milieucriminaliteit (Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, 2008; De Ridder et al, 2009) wordt onder andere gewezen op de gebrekkige informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties. Hierin zou voorzien moeten worden door een landelijk samenwerkingsproject, dat onderdeel is van het Versterkingsprogramma Milieuhandhaving. Deze Proefopstelling Internationale Milieucriminaliteit is nog niet helemaal afgerond, het eindrapport wordt in 2013 verwacht. Van respondenten wordt vernomen dat de informatie-uitwisseling nog altijd moeizaam verloopt. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat er onwil in het spel is. Een respondent bij de politie vermoedt dat andere handhavers moeite hebben met het genereren van informatie uit hun systemen. Zo gebruikt de ILT een systeem dat is ingericht om meldingen te registreren, maar waaruit moeilijk informatie over bepaalde categorieën bedrijven kan worden geselecteerd. Er wordt een analysetool ontwikkeld om de mogelijkheden te verruimen. De ontwikkeling van de database voor de Proefopstelling is mede daardoor moeizaam verlopen. Een andere factor is dat het goed ontsluiten van grote gekoppelde databestanden van verschillende instanties hoge eisen stelt aan zowel de hard- en software als aan de personele capaciteit.

Hoewel de handhavingpartners de versnippering in de informatiehuishouding zouden willen opheffen, blijken structuren, organisatievormen en beleidsuitgangspunten van de partners nog te veel te verschillen. De Algemene Rekenkamer komt tot gelijklopende bevindingen en stelt voor om op strategisch niveau aan de slag te gaan met de verbetering van de informatie-uitwisseling (2012, p. 28-29).

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de instanties die betrokken zijn bij de (strafrechtelijke) handhaving van de wet- en regelgeving op het terrein van grensoverschrijdende afvaltransporten. De bespreking kan niet bogen op uitputtendheid, aangezien de bestuurlijke instanties goeddeels ontbreken en ook over de ILT, de douane en de politie slechts op een beperkt aantal onderwerpen wordt gerapporteerd. Er is enigszins in deze lacunes voorzien door verwijzingen die opgenomen zijn in de inleiding.

De Algemene Rekenkamer (2012) heeft onlangs gerapporteerd dat Nederland op adequate wijze bijdraagt aan de handhaving van de EVOA. Niettemin worden zowel door de Rekenkamer als in ons eigen veldwerk enkele zwakke plekken aan het licht gebracht. De EVOA eist dat in de documenten die afvaltransporten vergezellen, de eindbestemming wordt genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat het bedrijf dat het afval afneemt in de Bijlage VII wordt genoemd. Dit bedrijf dient tevens zorg te dragen voor een mens- en milieuvriendelijke wijze van verwerking. Het gebeurt echter vaak dat bestemmingen worden genoemd die niet aan deze eisen voldoen. Sinds kort proberen de ILT en de douane meer grip te krijgen op dit probleem. Het lijkt wel zaak om hier een adequate oplossing voor te ontwikkelen, omdat de handhaving van de EVOA een onmogelijke zaak wordt als geaccepteerd wordt dat afvaltransporten naar bestemmingen gaan die niet aan de eisen voldoen.

Op het vlak van de internationale samenwerking worden verbeteringen gesignaleerd door de oprichting van de IMPEL (internationale samenwerking tussen handhavingsdiensten) en specifieke samenwerking met China en Afrikaanse landen. Een probleem is wel dat er aanzienlijke verschillen in de intensiteit van de controle bestaan tussen Nederland en andere landen, waardoor kwaadwillenden als het ware worden uitgenodigd om via andere vertrekhavens controles te ontwijken.

De Rekenkamer heeft de aandacht gevestigd op de gebreken in de informatie-uitwisseling tussen de bij de handhaving van de EVOA en andere milieuwetgeving betrokken instanties. In dit onderzoek zijn deze problemen eveneens aan de orde gekomen.

4

Internationale afvalstromen in cijfers

In dit hoofdstuk worden de internationale afvalstromen besproken, van de totale omvang van de stromen tot de controles door de handhavende instanties en de strafzaken die daaruit voortkomen. Een belangrijk verschil met commune criminaliteit is dat niemand aangifte doet van criminaliteit in de internationale afvalstromen. Deze vorm van criminaliteit komt ook niet tot uiting in slachtofferenquêtes.

4.1 Internationale afvalstromen vanuit Nederland

Afvalstromen die vaak een internationaal karakter hebben zijn papier en karton, e-afval (ook wel aangeduid als e-waste of AEEA, afgedankte elektrische en elektronische apparaten), kunststofafval en metalen. Voor e-afval bestaan sinds een aantal jaren twee inzamelingssystemen in Nederland, een voor ICT-apparatuur, dat ICT-milieu heet en NVMP³⁴ voor alle andere stoffen. ICT-apparatuur gaat naar *refurbishers*, die de data wissen en de systemen geschikt maken voor gebruikers die niet de nieuwste software nodig hebben. Een toenemend deel van alle afgedankte koelkasten, wasmachines, computers en andere apparaten wordt via deze twee instanties opgehaald bij de klant. Veelal gaat het oude apparaat mee met de leverancier van het nieuwe, die het op zijn beurt aan de inzamelingsorganisatie meegeeft. Een deel van de apparaten wordt ingeleverd bij gemeenten. Niettemin wordt nog altijd een aanzienlijk deel, vooral de kleinere apparaten, bij het huisvuil gegooid.

Uit recent onderzoek in opdracht van Wecycle en ICT-milieu blijkt dat jaarlijks in Nederland ongeveer 400 miljoen kilo e-afval wordt afgedankt. Ongeveer een derde deel daarvan wordt ingezameld (130 miljoen kilo) en zo'n 35 miljoen kilo verdwijnt in de vuilnisbak. Naar schatting 10 procent, dus ongeveer 40 miljoen kilo, verdwijnt naar het buitenland en kan dus niet worden ingezameld (Huisman, Van der Maesen, Eijsbouts et al., 2012).

Er zijn in Nederland bedrijven die e-afval op een milieuvriendelijke wijze kunnen verwerken en daarbij ook een veel groter deel van de waardevolle grondstoffen terug kunnen winnen dan op de onofficiële verwerkingsplaatsen in Afrika en

³⁴ Nederlandse Verwijdering Metalektro Producten.

Azië gebeurt. Een probleem is dat het afval dat door consumenten netjes wordt ingeleverd, soms alsnog in de illegale sluikehandel terecht komt doordat het door winkeliers, soms ook door gemeenten en kringloopwinkels, wordt meegegeven aan malafide handelaren. Grote hoeveelheden e-afval worden naar Afrika en het Verre Oosten verscheept. Sinds kort wordt door de ILT een vermindering van de export van e-afval naar Afrika waargenomen. Mogelijk heeft dit te maken met de invoering in Nigeria en later in Ghana van een verplicht testcertificaat voor elektrische apparaten.

Papier wordt in Nederland sinds jaar en dag ingezameld door gemeenten en door allerlei organisaties, waaronder kerken, scholen en verenigingen, die op die manier proberen de kas te spekken. Door de grotere handelaren wordt echter ook papier verhandeld op internationale schaal, waarbij ook import van papier aan de orde is. De binnenlandse inzameling is dus niet bepalend voor de totale hoeveelheid papier die grensoverschrijdend wordt verhandeld. Papier wordt op zichzelf niet gezien als een afvalstroom waaraan grote gevaren kleven. Wat echter wel een reële mogelijkheid is, is het bijmengen van ander, meer gevaarlijk afval in containers met papier. Dit is een zeer grote stroom, doordat bijvoorbeeld in China veel vraag is naar papierafval om er verpakkingen van te maken. De mate waarin kunststofafval gescheiden wordt ingezameld, maakt een explosieve groei door. In 2009 betrof het 26 kiloton³⁵, tegen 8 kiloton in 2008. Kunststof verpakkingen die door particulieren worden ingeleverd maken echter slechts een deel uit van de totale stroom van kunststofafval. Ook bij bedrijven komt kunststofafval vrij doordat het over blijft uit productieprocessen. Een grote hoeveelheid komt uit de landbouw in de vorm van landbouwplastic, dat in sommige gevallen ernstig vervuild is door bestrijdingsmiddelen. Er is een levendige internationale (groot-) handel in kunststofafval ontstaan, waarbij criminaliteit kan ontstaan door de mate van vervuiling te verdoezelen.

Een toenemende hoeveelheid metalen wordt uit het huishoudelijk afval gehaald door middel van magneten en door wervelstromen³⁶. Deze metalen worden grotendeels gerecycled. De handel in metalen is echter aanmerkelijk groter dan het metaal dat uit huisvuil wordt gescheiden. Andere bronnen zijn bijvoorbeeld afval uit productieprocessen en resten van auto's, witgoed en andere metalen gebruiksgoederen. In opkomende industriële landen is een grote vraag naar metalen (Noordhoek, 2011). Metalen dienen geen verontreinigingen te bevatten

³⁵ De hoeveelheden worden als regel uitgedrukt in kiloton of kton, wat overeenkomt met 1000 ton ofwel 1.000.000 kilo.

³⁶ Hierbij wordt gebruik gemaakt van bepaalde eigenschappen van metalen, vooral aluminium, om het uit afval te selecteren. Ook wel aangeduid als 'Eddy Current'.

die van nature niet in het schroot voorkomen. Sluikhandel gaat veelal gepaard met het verdoezelen van de ware aard van de inhoud van containers, bijvoorbeeld door de mate van vervuiling lager voor te stellen dan hij in werkelijkheid is. Bij de export van metalen zijn grote handelaren betrokken.

4.2 Omvang van de stromen

Om een idee te krijgen van de omvang van criminaliteit bij internationale afvalstromen, worden enkele cijfers gepresenteerd over de totale stromen, de controles die daarop uitgeoefend zijn en de overtredingen die daarbij zijn geconstateerd. Dit betreft dus globale indicaties. De paragraaf volgt de logica van de justitiële 'trechter': we beginnen met enige informatie over de totale afvalstromen. Hierbij moet bedacht worden dat het gaat om 'officiële' cijfers, wat betekent dat illegale afvalstromen, die nergens gemeld worden, er niet in voorkomen (vgl. Algemene Rekenkamer, 2012). Vervolgens komen de controles en de resultaten daarvan aan bod. Tot slot wordt ingegaan op strafzaken die door het Functioneel Parket voor de rechter zijn gebracht.

4.2.1 Enkele Europese cijfers

Bij cijfers over afvalstromen wordt een onderscheid gemaakt tussen gevaarlijke afvalstoffen (oranje lijst EVOA) en de niet-gevaarlijke stoffen van de groene lijst. Gevaarlijk afval blijft meestal binnen de EU. Verschillen in capaciteit en soms ook eenvoudig de afstand tot de verwerker of de kosten daarvan zijn daar debet aan. Bij alle cijfers dient in het oog gehouden te worden dat het gedeelte dat in het geheel niet als afvalstof wordt aangegeven en toch de grens overgaat, niet in de registratiesystemen is vertegenwoordigd. Dit geldt bijvoorbeeld voor e-afval dat onder het mom van 'tweedehands apparaten' of 'persoonlijke goederen' wordt getransporteerd.

Van de niet-gevaarlijke afvalstoffen gaat een aanzienlijk deel naar bestemmingen buiten de EU. Van de kunststoffen gaat het grootste deel naar Azië. Dit heeft vooral te maken met de vraag door de economische groei aldaar, in combinatie met hoge prijzen voor grondstoffen. Er wordt voor 18 miljard euro aan schroot (ijzer en staal) uitgevoerd uit de EU (EEA, 2012).

De Duitse Federale Milieu-inspectie heeft een analyse gemaakt van het verschil tussen geproduceerde en ingezamelde afgedankte elektr(on)ische apparaten (Sander & Schilling, 2010). Daaruit bleek dat het aantal geëxporteerde televisietoestellen erg hoog is (15.000 ton in 2005), terwijl de waarde per toestel zo laag is (28 euro) dat ervan uitgegaan moet worden dat de meeste van deze

toestellen, al dan niet na een korte periode van ‘tweedehands’ gebruik, op de vuilnisbelt zullen belanden. Niettemin worden deze toestellen steeds als tweedehands goederen geëxporteerd. Een nauwkeurige analyse van de export uit de haven van Hamburg liet zien dat naar schatting tussen 93 en 216 kton apparaten uit Hamburg wordt uitgevoerd, waarvan een groot deel niet meer bruikbaar is. Op basis van de studie kan worden geschat dat tussen 550 en 13000 kton e-afval jaarlijks uit de EU wordt geëxporteerd. In Denemarken werd een soortgelijke studie uitgevoerd met ongeveer dezelfde resultaten. Een soortgelijke analyse is in Nederland niet uitgevoerd, maar aangenomen mag worden dat de resultaten vergelijkbaar zouden zijn. Bovendien is bekend dat een aanzienlijk deel van de afvalstromen de EU verlaat via Nederlandse havens, met Rotterdam vanzelfsprekend als belangrijkste (EEA, 2012).

West-Afrikaanse landen zijn de belangrijkste bestemming van e-afval. Het Secretariaat van de Basel Convention schat dat jaarlijks zo’n 250 kton naar die landen gaat. 75 procent komt uit Europa. Van de apparaten die aankomen in Ghana werkt ongeveer 30 procent niet meer (EEA, 2012).

4.2.2 Totaalcijfers

De totale afvalmarkt in Nederland besloeg in 2009 6,2 miljard euro. Ruim de helft van deze omzet wordt gerealiseerd door de 38 grootste ondernemingen. De omzet daalde met 3,3 procent ten opzichte van 2008. De bedrijfsresultaten daalden met een kwart, hetgeen wordt toegeschreven aan de economische crisis. De export van afval nam snel toe tot 2004, een verachtvoudiging sinds 1998 tot 4200 kiloton. Daarna daalde de export, met name doordat in Duitsland een stortverbod van kracht werd. Sindsdien is de export van afval verder gedaald tot onder de 3000 kton (Noordhoek, 2011). Deze cijfers zijn afkomstig van Agentschap NL, de instantie waar transporten van afval tot 2012 moesten worden aangemeld op grond van de EVOA.

De cijfers zijn niet te vergelijken met die van het CBS, omdat daar alle afval wordt bijgehouden, en bij Agentschap alleen de gemelde transporten. In tabel 1 zijn de cijfers van het CBS over de totale afvalstromen weergegeven.

Uit tabel 1 blijkt dat de totale hoeveelheid in Nederland geproduceerd afval in de periode van 2004 tot 2008 tamelijk stabiel is en in 2009 en 2010 iets afneemt. Door de afvalbranche zelf wordt dit verklaard door de economische crisis. Anders dan in voorgaande crises hebben bedrijven snel gereageerd met saneringen, waardoor er ook minder afval wordt geproduceerd (Noordhoek, 2010). De invoer uit het buitenland nam gestaag toe, in zes jaar met bijna

Tabel 1

Totalen afval in Nederland							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Uit Nederland	63.111	61.610	62.359	63.561	64.803	59.924	59.024
Uit buitenland	10.014	10.743	11.243	11.566	12.749	13.614	13.784
Totaal	73.125	72.354	73.602	75.127	77.552	73.538	72.808
Naar het buitenland	14.338	12.428	13.498	13.144	13.930	10.550	11.902

Bron: CBS Statline Internationale rekeningen (hoeveelheden in kiloton).

40 procent. De toename in de totale hoeveelheid afval is dus voornamelijk toe te schrijven aan de toename van de import. Door zowel publicaties van de branche (Noordhoek, 2010) als door respondenten wordt gemeld dat er de laatste jaren in Nederland een overcapaciteit in Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) is ontstaan, waardoor import van afval aantrekkelijk is geworden. Dit is een van de verklaringen voor de toename van de import.

De geregistreerde export veranderde nauwelijks tot 2008: in totaal wordt ongeveer 14.000 kiloton afval geëxporteerd. Daarna is een daling opgetreden, waardoor de import van afval inmiddels de export overtreft. Of deze trend zich in de komende jaren voortzet, moet uiteraard worden afgewacht.

In het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP) wordt beleid uitgezet voor 83 verschillende afvalsectoren, waarbinnen verreweg de meeste afvalstoffen een plaats krijgen. Een aantal stoffen valt niet onder een sector, en wordt aangeduid als vallend onder het LAP-beleidskader³⁷.

Om een idee te krijgen van de omvang van afzonderlijke stromen zijn de tien grootste stromen van de invoer en uitvoer weergegeven in tabel 2. Eerst zijn de tien grootste uitvoerstromen (2010) geselecteerd uit alle gegevens. Zeven van die stromen horen ook bij de tien grootste invoerstromen. De andere drie zijn dus nog toegevoegd. Daarnaast zijn de stromen metalen en kunststoffen in de tabel opgenomen, omdat deze veel voorkomen in de strafrechtelijke dossiers die voor dit onderzoek werden bestudeerd. Stromen waarover in de handhaving altijd veel te doen is, blijken niet bij de grootste stromen te behoren als naar de totaalcijfers wordt gekeken. Een verrassend resultaat is dat van afgedankte elektrische en elektronische apparaten officieel meer wordt ingevoerd dan uitgevoerd uit Nederland. Metalen en kunststoffen komen geen van beide voor

³⁷ Dit betreft 161 verschillende afvalstoffen, waardoor het in totaal nog om aanzienlijke hoeveelheden kan gaan.

in de top 10 van ingevoerde of uitgevoerde stoffen. Wel is een duidelijke stijging in de uitvoer van kunststoffen te zien. AVI-bodemassas (resten uit afvalverbrandingsinstallaties), dat al besproken werd in paragraaf 1.1.3, is een interessante casus: terwijl de invoer sinds 2007 is gedaald, is de uitvoer sinds kort enorm gestegen. De uitvoer is in 2010 hoger dan de invoer, terwijl er in 2007 nog helemaal geen bodemassen werden uitgevoerd³⁸.

Tabel 2

Uitvoer van afval, de grootste LAP-stromen en metalen en kunststoffen								
LAP-2 Sectorplan	2007		2008		2009		2010	
	Uit-voer	In-voer	Uit-voer	In-voer	Uit-voer	In-voer	Uit-voer	In-voer
36 hout	1.162	71	1.030	69	842	61	712	81
28 gemengd bouw- en sloopafval geen sectorplan (beleidskader)	243	126	247	73	476	77	484	150
16 waterzuiveringsslib	303	0,4	337	2	325	8	261	23
01 (grof) huishoudelijk restafval	41	8	106	4	203	0,5	232	0,5
20 AVI-bodemassas	0	121	0	91	0,1	147	163	96
29 steenachtig materiaal	142	382	101	434	133	388	153	308
03 procesafhankelijk industrieel afval	127	72	145	92	118	103	124	96
21 AVI-vliegas	68	0	82	0	78	0	114	0
41 verpakkingen algemeen	0,6	0	1	0	29	0	85	0
71 afgedankte elektrische en elektronische apparatuur	39	43	21	46	12	52	20	59
40 baggerspecie	63	16	49	31	9	0	4	42
58 olie/water/slib mengsels	15	6	12	11	14	11	13	21
12 metalen	38	3	24	2	22	3	23	1
11 kunststof	10	1	16	1	20	1	26	2

Bron: gegevens Agentschap NL (hoeveelheden afgerond in kiloton).

De cijfers over de omvang van de in- en uitvoer van afvalstoffen geven weer welke goederen bij Agentschap NL als zodanig werden aangegeven of aangemeld. Hierbij moet bedacht worden dat de aangiften niet bedoeld zijn om

³⁸ Deze cijfers zijn op het eerste gezicht moeilijk te rijmen met de plannen voor grootschalige verwerking in Nederland, waarvan recentelijk sprake is. Zie bijlage 1.

afvalstromen te registreren, maar voor het fiscale proces van de douane, die immers een onderdeel is van de belastingdienst. Voor specifieke stromen zijn er bijzondere complicaties. Zo worden naar sommige landen vaak containers met 'personal goods' geëxporteerd, die bij nadere beschouwing vaak afgedankte elektronische apparaten omvatten, die minstens voor een deel als afvalstoffen zijn te karakteriseren. Daarom is de douane-omschrijving 'personal goods' een indicatie van mogelijk afval. In het kader van de EVOA wordt het mogelijke risico voor het milieu afgedekt via risicoprofielen. Zo wordt gekeken of er in de omschrijving bepaalde termen voorkomen, zoals 'koelkast'.

Er is vaak verwarring over wat onder een afvalstof moet worden verstaan. Uitvoeraangiften kennen een aantal velden die moeten worden ingevuld, waaronder de GN-code (goederencode volgens Gecombineerde Nomenclatuur) en de omschrijving van de lading (wat zit er in de containers). Vanuit het oogpunt van de identificatie van mogelijk afval bemoeilijkt de GN-code de vaststelling of de zending uit nieuwe goederen, tweedehands goederen of juist afvalstoffen bestaat. Voor malafide exporteurs ontstaat op die manier dus een gelegenheid om creatief met de aanmelding om te gaan.

Rotterdam is een belangrijke exporthaven in de EU: 50 procent van de totale jaarlijkse export vanuit de EU naar niet-OESO-landen verlaat de EU via Rotterdam. De Nederlandse douane verricht controles op export die oorspronkelijk uit andere EU-lidstaten komt en dat levert veel Rotterdamse zaken op. Een aanzienlijk deel van de Rotterdamse zaken heeft betrekking op afvalstoffen uit andere EU-landen dan Nederland, zoals België, Duitsland, Frankrijk en Finland.

4.2.3 Ontdoeners en exporteurs

In de Marktverkenning, die periodiek door de ILT wordt gemaakt, wordt het aantal ontdoeners en exporteurs via een bepaalde weging als een risicofactor beschouwd³⁹. Om een idee te krijgen van de omvang van de internationale afvalstromen is het zinvol om behalve de tonnages, ook het aantal betrokkenen in beeld te krijgen. In tabel 3 zijn voor enkele afvalstromen de aantallen vermeld.

Voor de overige stromen, alsmede de score die door de ILT aan het risico is toegekend en de uitleg daarvan wordt verwezen naar de bron (ILT, 2009a).

³⁹ Dit sluit aan bij het werk van Van den Berg (1995), die sprak over 'nog-niet-daders', ofwel potentiële daders die aan verleidingen blootstaan. Zie hoofdstuk 1.

Tabel 3

Aantallen ontdoeners en exporteurs in 2008		
LAP stroom	aantal ontdoeners	aantal exporteurs
Metalen	10.160	265
Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur	5.880	73
Kunststof	4.573	191
Gescheiden ingezameld papier en karton	2.899	299

Bron: *ILT, 2009a, p. 104 e.v.*

4.2.4 Controles en overtredingen

De regelgeving omtrent de internationale handel in afval wordt gehandhaafd door de ILT in samenwerking met de politie en vooral de douane, die de controle bij de buitengrenzen uitoefent. De douane kan in die zin gezien worden als een verlengstuk van de ILT. Ook de politie, met name het KLPD, vanaf 2013 Landelijke Eenheid, voert controles uit op de (vaar-)wegen waarbij gekeken wordt of transporten voldoen aan de regels. De statistieken geven enig inzicht in de omvang van regelovertreding binnen de internationale afvalstromen. De gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan de Analyse EVOA-zaken 2009 en 2010 van de ILT (2011).

Tot 2011 werden ook nog afzonderlijk controles uitgevoerd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Deze dienst is inmiddels opgegaan in de ILT, die een fusie vormt van de IVW en de voormalige VROM-Inspectie.

In 2010 werden door de douane 5238 controles uitgevoerd, voornamelijk op uitgaande stromen. De invoer besloeg minder dan 5 procent van de controles. 145 controles bleken 'niet conform', waarvan 52 uitvoer, 5 invoer en 88 uitgaan. Dit laatste betekent dat het kantoor van uitvoer niet het kantoor is waar de controle werd uitgevoerd. Het kantoor van uitvoer is het douanekantoor waar aangifte van uitvoer is gedaan; het kan in Nederland liggen of in een ander EU-land.

Door een respondent bij de douane is nader ingegaan op de controles die de douane uitvoert op verzoek van de ILT. Van de goederenstroom die kan worden aangemerkt als (mogelijk) EVOA- goederenstroom wordt, door middel van risicoprofielen, nagenoeg 100 procent afgedekt door controles. Hierbij wordt bij ongeveer 12 procent van de gecontroleerde aangiften ten uitvoer een afwijking geconstateerd.

Volgens een recente berekening heeft de douane in 2011 bijna 600 kiloton 'mogelijk afval' (dit betrof uitsluitend uitvoer) gecontroleerd⁴⁰. 4,1 procent van deze totale massa (ongeveer 24 miljoen kilo) betrof mogelijk afval van kunststof. Ongeveer 500 ton mogelijk afval kon niet worden ondergebracht onder een specifieke afval- of goederenstroom. Onder deze restcategorie 'overige goederen' vallen daarom ook de 64 uitvoeraangiften met bijvoorbeeld 'personal goods' of verhuisboedels die voor controle werden geselecteerd op basis van de risicoprofielen. De analyseafdeling heeft voor het jaar 2011 353 uitvoeraangiften van kunststofafval geteld, die ruim 17 procent van alle uitvoeraangiften van mogelijk afval vertegenwoordigen. Op grond van de prioriteitstelling van de ILT⁴¹ worden alle ladingen kunststofafval die ten uitvoer worden aangeboden, door de douane gecontroleerd.

Ook de politie heeft in 2010 controles uitgevoerd op grond van de EVOA. Van de 882 gecontroleerde ladingen hadden er 198 een niet-OESO-land als bestemming. 43 transporten betroffen e-afval, wat een gevolg is van de prioritering van deze stroom. Dit afval maakt maar een zeer klein deel uit van de totale stromen. Er werden in totaal 105 overtredingen geconstateerd. Over het algemeen lag de nalevingsgraad tegen de 90 procent. Belangrijke uitschieter is het transport van verontreinigde grond, waarin slechts in 67 procent van de gevallen conform de regels werd getransporteerd (ILT, 2011).

De IVW voerde in 2010 362 controles uit, waarvan 55 op doorvoer, 158 op uitvoer en 149 op invoer. Bij de 60 geconstateerde overtredingen werd in 29 gevallen een proces-verbaal uitgeschreven en er werden 8 transacties aangeboden. In de overige 23 gevallen bleef het bij een waarschuwing.

4.2.5 ILT-zaken

De Inspectie Leefomgeving en Transport komt in beeld bij de meer ernstige zaken die geconstateerd worden door de handhavingpartners. De afhandeling van eenvoudige controles kan door de douane, politie en de IVW worden gedaan, die hiertoe beschikken over speciaal opgeleide medewerkers, 'vraagbaken'. Bij meer complexe zaken of indien terugzending naar het land van herkomst aan de orde is, wordt de hulp van de ILT ingeroepen. Het ILT-Meldpunt kan indien nodig een inspecteur sturen om een fysieke controle uit te voeren of een administratieve actie in te zetten, veelal een waarschuwingsbrief. Een en ander wordt vastgelegd

⁴⁰ Er werden in 2011 20 miljoen containers uitgevoerd via Rotterdam.

⁴¹ Deze is besproken in paragraaf 3.2.

in het systeem Holmes van de inspectie. Op de analyse van deze gegevens in een rapport van de ILT is deze paragraaf gebaseerd (ILT, 2011). Het aantal EVOA-zaken voor de ILT steeg tot 2007, toen er ruim 350 zaken waren. De daling in de jaren daarna is deels te verklaren door wijzigingen in Holmes. Niet langer worden afzonderlijke eenheden, zoals containers, als zaken ingevoerd, waardoor het aantal uiteraard minder wordt. In 2010 zijn er 263 zaken geregistreerd, waarvan 126 werden aangeleverd door de douane. Bij ruim de helft van de zaken ging het om controles in de zeehaven (144). In 44 procent van de zaken werden daadwerkelijk overtredingen geconstateerd, waarbij het in ruim de helft van de gevallen ging om ontbrekende of onvolledige documenten, zoals Bijlage VII of de beschikking. Andere overtredingen zijn dat afval niet voldoet aan de beschikking, of dat het afval betreft waarvoor een invoerverbod geldt in het bestemmingsland. In 67 gevallen werd de lading teruggestuurd naar de afzender. Gemiddeld gebeurde dit zo'n 50 keer per jaar in de periode 2006-2010, waarbij het in totaal om duizenden tonnen afval ging. Het ging onder andere om e-afval, vervuild kunststofafval, huisvuil, kabelafval, chemisch afval (waaronder 65 ton weekmakers die naar Vietnam werden verscheept) en sloopschepen (ILT, 2011).

Behalve met de EVOA-zaken houdt de ILT zich ook bezig met zogeheten EVOA-incidenten. Dit zijn bijzondere zaken waarbij sprake is van een groter (politiek) afbreukrisico. Het betreft veelal grotere zaken waarin veel capaciteit wordt geïnvesteerd en waar meerdere instanties bij betrokken zijn. Er wordt een speciaal team geformeerd om een dergelijk incident af te handelen. Een voorbeeld van een incident is de zaak rond de tanker Probo Koala, waarbij afvalstoffen zijn geloosd in Abidjan in 2006. Incidenten zijn veelal ook zaken die strafrechtelijk worden aangepakt, maar er zijn uitzonderingen waarbij dat niet gebeurt. Cijfers over deze incidenten zijn niet afzonderlijk beschikbaar.

In principe treedt de instantie die een zaak constateert strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk op tegen de dader. De ILT zelf heeft in 2010 23 keer strafrechtelijk opgetreden door een proces-verbaal op te stellen. Ook treedt de inspectie bestuurlijk op. In 2010 werd in tien gevallen een traject ingezet dat leidt tot een 'last onder dwangsom'. Daarnaast worden jaarlijks ongeveer vijftig waarschuwingbrieven verstuurd. Als de verdachte een buitenlands bedrijf is, wordt niet meer - zoals in het verleden - een waarschuwing aan het bedrijf gestuurd, maar wordt de instanties in het betreffende land verzocht maatregelen te nemen tegen het bedrijf. In kader 1 is een voorbeeld van een incident beschreven⁴².

⁴² Naar aanleiding van deze zaak werden Kamervragen gesteld. Zie: Handelingen II, Vergaderjaar 2009/10, Aanhangsel, nr. 608.

Kader 1. Voorbeeld van een incident: mislukte olieblend

Een voorbeeld van wat bij de ILT bekend staat als een 'incident' is de zaak van een tanker, die namens een handelsbedrijf uit de VS afkomstige zware stookolie loste bij twee bedrijven in Nederland, die voornemens waren de olie te blenden in brandstof voor zeeschepen. De olie in het schip staat bekend als non EU high density slurry. Dit is een restproduct dat overblijft aan het einde van het proces van raffinage van ruwe aardolie. Dit restproduct is niet meer bruikbaar voor raffinage of industriële toepassingen en wordt verkocht als een goedkoop bestanddeel voor het blenden van brandstof voor zeeschepen. De blending mislukte echter doordat de geleverde olie onverwachte reacties opleverde bij het mengen met andere olie. Bij een derde bedrijf was men tijdig gewaarschuwd door een van de andere twee bedrijven dat er iets merkwaardigs aan de hand was met de olie. Deze afnemer liet testen uitvoeren die uitwezen dat de olie verontreinigd was met polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) en Fenol, waarop de bestelling werd geweigerd. Alle drie de bedrijven melden problemen met de olie aan de ILT (destijds nog Vrom Inspectie). Twee bedrijven melden dat het bericht van onbruikbare blend als melding in het kader van de EVOA gezien moet worden. De lading (in totaal tienduizenden kubieke meters) bleek door de leverancier gekocht van een bedrijf, waarbij in het contract was opgenomen dat er geen garantie voor blendbaarheid kan worden gegeven. De kopers die de slurry op hun beurt kochten van de leverancier, hadden juist verklaard van plan te zijn om het materiaal te gebruiken om te blenden.

De ILT neemt het standpunt in dat de lading niet geschikt is voor het doel waarvoor ze is gekocht. Daarmee gaat het om een afvalstof en deze moet onder kennisgeving terug naar de VS. De leverancier zit dus met geweigerde lading, nog aan boord van het schip. De twee afnemers in Rotterdam zitten opgescheept met mislukte blends.

Vanaf dat moment ontstaat een spel om onder zo gunstig mogelijk voorwaarden van het spul af te komen. Dit houdt vooral in dat de eigenaren via diverse juridische wegen proberen van de afvalstatus af te komen. Daartoe doen bedrijven onder andere kennisgeving en gaan daar, na toekenning, tegen in beroep. Een van de bedrijven probeert de ILT aansprakelijk te stellen wegens geleden schade doordat hun partij tot afval is bestempeld. Alle partijen verliezen de rechtzaken.

Uiteindelijk verkoopt een van de kopers de slurry via een tussenhandelaar (die veel winst maakt) aan een olieverwerkend bedrijf, waar vragen rijzen over de correcte verwerking. Dit komt onder andere aan bod in een documentaire op tv. Door een andere koper wordt er uiteindelijk voor gekozen om de slurry 'verantwoord' te laten wegmengen in scheepsbrandstof, bij een concentratie van 5 procent.

4.2.6 Analyse Openbaar Ministerie

Het OM verrichtte recentelijk onderzoek naar de invloed van strafrechtelijke milieuhandhaving op de regel naleving in de afvaltransportbranche. Deze publicatie bevat ook een kwantitatief onderdeel, waarin de EVOA-zaken worden beschreven. In totaal zijn er 853 EVOA-zaken geweest van 2006 tot 2011 (peildatum half november, dus niet heel 2011). 158 zaken (19 procent) werden geseponneerd (Bergstra, s.d.). De Algemene Rekenkamer (2012) komt tot een sepotpercentage van 21 procent over de jaren 2008, 2009 en 2010⁴³. De eigen norm van het OM is maximaal 10 procent en wordt dus ruim overschreden. De afdoening bestond in 73 procent van de gevallen uit een geldstraf (transactie of geldboete). Voor rechtspersonen liggen de bedragen ruim tien maal hoger (gemiddeld bijna 19.000 euro) dan voor natuurlijke personen (1600 euro). Er werden zes vrijheidsstraffen uitgedeeld, waarvan drie voorwaardelijk. In ruim een kwart van de EVOA-zaken gaat het om natuurlijke personen, in de overige zaken om rechtspersonen (Bergstra, s.d.).

4.2.7 Strafzaken bij het Functioneel Parket

Een betrekkelijk klein gedeelte van alle EVOA-zaken wordt door officieren van justitie van het Functioneel Parket (FP) voor de rechter gebracht. Sinds enkele jaren beschikt het FP over het systeem Zicht op Zaken, waarin een aantal gegevens over grotere strafrechtelijke onderzoeken op het gebied van milieu wordt geregistreerd. Voor de periode 2008-2011 werden vijftien dossiers geregistreerd waarin overtreding van de EVOA ten laste werd gelegd. Dit zijn niet alle zaken die te maken hebben met internationale afvalstromen. Er bleek bijvoorbeeld een belangrijke zaak te zijn waarbij e-afval zonder vergunning naar Afrika werd verscheept. In deze zaak werd echter niet overtreding van de EVOA ten laste gelegd, maar het zonder vergunning inzamelen en verhandelen van afvalstoffen, een andere overtreding van de Wet milieubeheer. Het is mogelijk dat er meer van dergelijke dossiers zijn geweest en dat die aan onze aandacht zijn ontsnapt. Een systematische vergelijking van zaken die voor de rechter worden gebracht, worden geseponneerd of die als een 'incident' worden opgepakt, zou meer inzicht kunnen geven in de keuzeprocessen die hierin spelen.

⁴³ In het rapport van de Rekenkamer is 30 procent vermeld als sepotpercentage. Hierbij werd het sepotpercentage genomen ten opzichte alle afdoeningen, ook die van het OM zelf. Bij de hier genoemde analyses zijn alleen de Gerechtelijke afdoeningen meegenomen. Hierover is een afzonderlijke brief aan de Tweede Kamer gestuurd in januari 2013 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 33 418 nr. 6).

4.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is een getalsmatig beeld gegeven van de belangrijkste afvalstromen, de controle op overtredingen en de strafzaken die daaruit zijn voortgekomen. Een aanzienlijk deel van het afval dat de EU verlaat gaat via Nederland. Cijfers over trends in de invoer en uitvoer van totale afvalstromen en afzonderlijke LAP-stromen zeggen iets over de ontwikkelingen in de afval-economie. Altijd moet in het oog gehouden worden dat de geregistreerde in- en uitvoer niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met de werkelijke hoeveelheden. Met name bij e-afval ofwel afgedankte elektr(on)ische apparaten gaat een aanzienlijk deel het land uit als niet-afvalstof. In hoeverre dit met andere afvalstromen ook gebeurt, is niet bekend. Ook moet in het oog worden gehouden dat veel export van Nederlandse afvalstoffen plaatsvindt vanuit de haven van Antwerpen, zoals in de volgende hoofdstukken nog aan de orde komt.

Bij de controles op de internationale afvalstromen worden door de ILT per jaar prioriteiten gesteld op basis van een risicoanalyse. De controles worden vooral gestuurd door deze prioriteiten, slechts een klein deel vindt steekproefsgewijs plaats.

Bij de controles worden in een aanzienlijk deel van de gevallen (44 procent in 2010) overtredingen geconstateerd. Dit zegt niet veel over de regel naleving op het totaal van de afvalstromen. De Rekenkamer heeft er onlangs terecht op gewezen, dat hierdoor onbekend blijft in welke mate de regels worden nageleefd. Van de kunststoffen wordt bijvoorbeeld een aanmerkelijk groter deel gecontroleerd dan van andere stromen.

In ongeveer vijftig gevallen per jaar wordt het transport na de constatering van onregelmatigheden teruggestuurd naar de afzender. Dit op een totaal van tussen de 250 en 350 zaken per jaar. Een blinde vlek in dit onderzoek is het fenomeen van de EVOA-incidenten: bijzondere zaken met een groot (politiek) afbreukrisico die niet noodzakelijkerwijs strafrechtelijk worden aangepakt. Een overzicht van dergelijke zaken bleek niet voorhanden, maar wel is duidelijk dat het gaat om zaken met grote belangen en veel juridische haken en ogen.

In 2010 werd 23 keer een proces-verbaal opgemaakt door de ILT om een strafrechtelijke aanpak in te zetten, terwijl in tien gevallen werd besloten tot een bestuurlijke aanpak. Er werden vijftig waarschuwingsbrieven verstuurd. Bij buitenlandse bedrijven wordt er de laatste jaren voor gekozen om de instanties in het land van herkomst te vragen maatregelen te nemen. De mate waarin dit leidt tot interventies is onbekend.

Van de gemiddeld ongeveer 150 zaken per jaar wordt een aanzienlijk groter deel geseponeerd dan de norm van 10 procent die door het OM wordt gehanteerd. Volgens de Algemene Rekenkamer 30 procent, volgens eigen onderzoek van het FP 19 procent. In ongeveer driekwart van de overige gevallen wordt een geldstraf opgelegd. Uiteindelijk komt slechts een gering aantal zaken bij de strafrechter: ongeveer vier zaken per jaar gaan over de EVOA.

5

Afvalstromen naar Afrikaanse landen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd voor de afvalstromen naar Afrika. Voordat de resultaten per ketenpartij worden beschreven, volgt eerst een algemene bespreking, waarbij aandacht wordt besteed aan de economische en institutionele context. De afvalstroom naar Afrika bestaat voor het overgrote deel uit afgedankte elektrische en elektronische apparaten (AEEA), ook wel e-afval genoemd.

5.1 De stroom e-afval naar Afrika

Naar Afrika gaan voornamelijk ladingen met e-afval en auto's, die aldaar worden verhandeld, gerecycled en soms gedumpt. Bij e-afval gaat het om afgedankte elektrische en elektronische apparaten, zoals koelkasten, televisietoestellen, audio-apparatuur en computers. Deze kunnen deels nog worden gebruikt en deels worden ze gesloopt om grondstoffen terug te winnen. In veel apparaten zitten verschillende metalen, zoals koper maar ook goud dat voorkomt in computers. Hiervoor kunnen goede prijzen worden gemaakt.

De afvalstroom naar Afrika omvat behalve apparaten ook onderdelen van apparaten en tevens kabels en aanverwante materialen. Een deels ondergeschikte stroom is die van oude auto's (Esman et al., 2008). Deze auto's, waarvoor de Engelstalige term *end of life vehicles* geen gangbaar Nederlands equivalent kent, worden niet alleen ingezet als voertuig in de bestemmingslanden, maar dienen ook als 'verpakking' voor e-afval. Auto's en busjes volgestouwd met apparaten worden op schepen gereden om naar Ghana, Nigeria of andere Afrikaanse landen te worden vervoerd. Mede doordat er meer controle kwam voor containers naar Afrikaanse landen, gingen handelaren er toe over om auto's en busjes vol te stouwen met e-afval, waarna ze niet zelden worden dichtgelast. Auto's worden ook verscheept om in het bestemmingsland als tweedehands of als sloopauto verkocht te worden (Bisschop, 2012).

Goed gedocumenteerd is de behandeling van e-afval in Ghana, waar de locatie Agbogbloshie nabij Accra grote bekendheid heeft gekregen door de wijze waarop mensen (waaronder kinderen) er onder erbarmelijke omstandigheden metalen terugwinnen uit kabels en elektrische en elektronische apparaten, hoofdzakelijk door ze zonder enig gereedschap uit elkaar te halen en door ze te verbranden (zie bijvoorbeeld Steward, 2011).

E-afval wordt door handelaren (veelal ten onrechte) niet beschouwd als afval en daarom niet aangemeld in het kader van de EVOA. Overigens kunnen elektrische apparaten die nog werken legaal uitgevoerd worden. Ze moeten dan zo verpakt zijn dat geloofwaardig is dat het niet om afval gaat (Greenpeace, 2008a). In landen als Nigeria en Ghana wordt deze regelgeving in toenemende mate geïmplementeerd, waarbij bijvoorbeeld eisen worden gesteld aan de verpakking en een testcertificaat voor elk apparaat wordt vereist. Dit leidt ertoe dat de officieel aangemelde export van tweedehands elektrische en elektronische apparaten recentelijk is afgenomen, zoals bleek uit contacten met de douane.

De kern van het probleem wordt gevormd door de eigenschappen van e-afval: het bevat zowel waardevolle onderdelen als giftige stoffen. Er zitten diverse waardevolle metalen in afgedankte apparaten, zoals goud, koper, kobalt, platina, berillium, kwik, cadmium en tantaal. Hoewel het om zeer geringe hoeveelheden per product gaat, gebruikt de elektronica-industrie het merendeel van deze gedolven metalen. De hoge prijs voor deze metalen is een belangrijke reden dat in Afrikaanse (en Aziatische) landen geprobeerd wordt om deze metalen uit afgedankte apparaten terug te winnen (Huijstee & Steinweg, 2012). In een land als Ghana bestaat 70 procent van de totale import uit gebruikte elektronica. 30 procent daarvan blijkt niet te functioneren. De helft daarvan wordt lokaal gerepareerd en verkocht aan consumenten, de andere helft, zo'n 40.000 ton, komt op de afvalbergen terecht (Secretariat of the Basel Convention, 2011).

In landen als Ghana en Nigeria bestaat wel regelgeving, maar deze kan moeilijk worden gehandhaafd doordat de inspectiediensten over zeer weinig capaciteit beschikken. Het Verdrag van Basel is door deze landen wel getekend, maar niet geïmplementeerd in de nationale wetgeving. De implementatie van regelgeving is veelal weinig consistent en niet algemeen doorgevoerd (Bisschop & Verhage, 2012). Er is wel controle door de douane, maar die is vrijwel uitsluitend gericht op het innen van belastingen. Terugsturen van vervuilde ladingen is niet aan de orde.

Een lichtpuntje is dat er van overheidswege en met hulp van internationale organisaties initiatieven worden ontwikkeld om verantwoorde recycling-faciliteiten op te zetten. In Afrikaanse landen worden inspectiediensten opgezet, zoals bijvoorbeeld de *Environmental Protection Agency* in Ghana. Over Ghana is van de Afrikaanse landen het meest bekend, mede doordat de Inspectie Leefomgeving en Transport er een samenwerkingsverband mee heeft opgezet (MWH, 2011). De keuze is volgens respondenten op Ghana gevallen omdat daar in vergelijking met omliggende landen een redelijk stabiele regering is en een functionerende inspectie (zie ook Rufener, 2012).

Hierna zal het vooral gaan over e-afval dat illegaal naar Afrika wordt geëxporteerd. Voor een goed begrip van deze afvalstroom is het van belang om niet alleen de eigenlijke export, maar de hele keten in kaart te brengen. Overigens is bekend dat e-afval ook vaak naar het Verre Oosten gaat (vgl. Rautiainen 2007, Esman et al. 2008, Bisschop 2012). Zo zijn in China locaties bekend waar kabels en apparaten, waaronder afgedankte computers, op mens- en milieuvriendelijke wijze worden ontmanteld en gerecycled. Dit is bekend uit de literatuur (zoals Esman e.a., 2008) en ook respondenten in dit onderzoek hebben hierop gewezen⁴⁴. In de beschikbare casuïstiek gaat het echter steeds om export naar Afrikaanse landen, waardoor we e-afval hierna als een Afrikaanse stroom behandelen. Dit is dus niet helemaal correct, maar te verantwoorden omdat toch duidelijk is dat naar Afrika hoofdzakelijk e-afval wordt geëxporteerd. In termen van aantallen containers en kilotonnen afvalstoffen gaat het om kleine stromen vergeleken met de enorme hoeveelheden papier, kunststof en metalen die naar China gaan en die in het volgende hoofdstuk besproken worden.

Bisschop (2012) deed onderzoek naar de *push*- en *pull*factoren die een rol spelen bij de stroom e-afval (en daaraan gerelateerde auto's) naar met name Ghana. De belangrijkste pushfactor is uiteraard dat de hoeveelheid afgedankte apparaten, zoals witgoed, tv's en computers, in onder meer West-Europa enorm gegroeid is. Deze apparaten bevatten veelal gevaarlijke stoffen. De regelgeving voor de verwerking van dergelijke materialen is door de jaren heen strenger geworden, waardoor de kosten van verwerking sterk gestegen zijn. Hierdoor is afval een waar geworden waarvoor een omvangrijke markt is. Het is mogelijk de hoeveelheid afval terug te dringen door al bij het ontwerp van apparaten rekening te houden met het afval dat uiteindelijk overblijft. Bij *ecodesign* wordt geprobeerd zo weinig mogelijk en zo gemakkelijk mogelijk recyclebare materialen te gebruiken. (EU Restriction of Hazardous Substances Directive 2002/95; CREM, 2008; Greenpeace, 2008b).

De grote hoeveelheid regels en het niet altijd consistente karakter van de regelgeving in de bestemmingslanden wordt wel gezien als een gelegenheid voor criminaliteit. De regels die er zijn, worden slecht gehandhaafd doordat de betrokken diensten niet voldoende personeel hebben. Overigens beweerde een respondent van Bisschop ook dat 'stringente regels en controles alleen maar leiden tot extra motivatie en grotere winsten voor milieucriminelen' (Bisschop, 2012: p. 239).

⁴⁴ Er zijn ook signalen dat er in China adequate recyclingbedrijven worden opgezet.

De invoer van afvalstoffen verhoogt de inkomsten van overheden doordat er belasting op wordt geheven. De landen kennen veelal een zwakke sociaal-economische structuur, zodat ze zijn aangewezen op afval-import. Dit wordt wel *garbage imperialism* genoemd (Pellow, 2007).

De informele recyclingsector beslaat een substantieel deel van de economie van Ghana: tussen de 100 en 205 miljoen dollar per jaar met 22.000 betrokken mensen alleen al in Accra. In China is de verwerkingssector verder ontwikkeld en zouden er volgens sommige respondenten goed ontwikkelde faciliteiten bestaan, die op verantwoorde wijze e-afval en ander afval kunnen recycleren. De ontwikkeling van een al dan niet legale recyclingsector die concurreert met die in Europa is een pullfactor voor afvalstromen.

Net als in West-Europa bestaat er in Afrikaanse landen een enorme vraag naar elektronica. Mensen kunnen echter geen nieuwe apparaten betalen, en kopen dus tweedehands apparaten die uit westerse landen geïmporteerd zijn. De prijzen hiervoor zijn zeer hoog in vergelijking met die in de herkomstlanden. Er staan bijna overal computers, maar dat zijn wel vaak tweedehands apparaten die uit westerse landen geïmporteerd zijn. Keerzijde is dat er behalve tweedehands elektronische apparaten ook veel onbruikbare spullen binnenkomen. De *digital divide* wordt deels overbrugd door een *digital dump* te organiseren, aldus een door Bisschop geïnterviewde Ghanese official (Bisschop, 2012, p. 240).

De overheid wil de import van elektrische en elektronische apparaten niet helemaal verbieden, want dan zou aan een reële vraag in de economie niet tegemoet gekomen worden. Wel wordt in Ghana gewerkt aan een verbod op de import van koelkasten. De koelkasten die hier worden afgedankt leveren niet alleen een berg afval op aan het einde van de rit, als ze ook in Afrika worden afgedankt, maar zijn veelal ook minder geschikt voor gebruik in de tropen, mede omdat ze erg veel energie verbruiken (UPI, 2012).

Er is een grote behoefte aan grondstoffen. Hierdoor komen materialen vanuit de informele recyclingsector weer in de legale economie. Een mogelijk aangrijpingspunt voor verbetering is het stimuleren van een verantwoorde recyclingsector. Sommige niet-gouvernementele organisaties (NGO's) proberen te regelen dat materialen zoals gebrand koper niet wordt ingekocht, maar er zijn altijd weer inkopers te vinden die alleen de laagste prijs van belang vinden. Bij het inkopen van de herwonnen grondstoffen zouden volgens sommigen georganiseerde criminele groepen betrokken zijn uit Nigeria, Italië, Oost-Europa en China (Bisschop, 2012)

Vanuit West-Europees perspectief is het niet onbelangrijk om in het oog te houden dat de informele afvalverwerkingssector en tweedehandshandel in Afrikaanse landen een groot aantal mensen enige bestaanszekerheid verschaft, al is dat veelal niet veel meer dan 'overleven'. Al met al spelen verschillende push- en pullfactoren een rol in de stroom van e-afval naar Afrika (Gibbs, McGarrell & Axelrod, 2010; Bisschop & Verhage, 2012). Het gaat dus beslist niet alleen om het onder gunstige voorwaarden dumpen van spullen waar men in Europa vanaf wil.

De Conventie van Basel heeft het probleem nog wel aardig samengevat. De uitdaging is '*... protecting vulnerable countries from unwanted hazardous waste imports, while not precluding the import of wastes considered valuable secondary raw materials to countries in a position to manage them in an environmentally sound manner*' (Geciteerd in Bisschop, 2012).

Samenwerking met Ghana

De Nederlandse Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, voorheen VROM-inspectie) heeft enige jaren een samenwerkingsverband gehad met de inspectie in Ghana, de *Environmental Protection Agency* (EPA). De samenwerking had als doel om ondersteuning en advies te geven bij het ontwikkelen van een milieu-inspectie. Aanleiding was dat het vanuit Nederland bij inspecties onmogelijk bleek om te verifiëren of de door exporteurs opgegeven eindverwerkers wel echt bestaan en over de benodigde technische mogelijkheden en vergunningen beschikken. Er ontstond de behoefte om contact te hebben op de werkvloer, bij ministeries en toezichtinstanties. De samenwerking met Afrikaanse landen bestaat sinds 2008, in eerste instantie vanuit een een-op-eenrelatie tussen Nederland en Ghana. Bij de keuze voor Ghana speelt een rol dat daar een redelijk stabiele overheid is. Er is een partner om mee samen te werken, doordat er een inspectie functioneert. Ook speelt een rol dat er in Nederland veel Ghanezen zijn, die allerlei handel opzetten met het herkomstland en dus relevant zijn voor de controlerende instanties.

Na een eerste bezoek aan Ghana, waarbij onder andere gesprekken bij de douane, het ministerie van veiligheid en de havenautoriteiten op het programma stonden, is de Nederlandse inbreng ingebed in de samenwerking tussen het Europese handnavingsnetwerk IMPEL⁴⁵ en een viertal Afrikaanse landen, Ghana, Benin, Nigeria en Egypte. Deze laatste samenwerking betreft een project dat

⁴⁵ Dit is besproken in paragraaf 3.6.

mede wordt ondersteund door het Secretariaat van de Conventie van Basel. In het kader van de INECE (International Network for Environmental Compliance and Enforcement) wordt gewerkt aan het ontwikkelen van manuals voor milieuhandhaving in landen waar dat nog in de kinderschoenen staat. Op die manier worden de lokale instanties op weg geholpen. De samenwerking met Ghana wordt door respondenten gekenschetst als een moeizaam proces. De samenwerking is dus wel van start gegaan, maar het kost veel tijd om dit goed van de grond te krijgen en het verloopt nog altijd behoorlijk moeizaam, aldus een respondent bij de ILT. Volgens het recente rapport van de Algemene Rekenkamer (2012) is de samenwerking met Ghana sinds kort bijna stil komen te liggen. Bij de ILT blijkt bij navraag inderdaad besloten te zijn om in de samenwerking met Ghana het initiatief meer bij de instanties daar te leggen, zodat ze zich niet langer afhankelijk opstellen van buitenlandse donoren. Wel zijn er recentelijk bezoeken gebracht aan andere Afrikaanse landen om daar de inspecties te helpen ontwikkelen.

Er wordt weliswaar een milieu-inspectie opgebouwd in Ghana, maar die is slechts zijdelings betrokken bij controles op de import. De import in Ghana wordt uitsluitend gecontroleerd door de douane. Deze controleert vrijwel iedere container, waarbij ook een scan wordt gebruikt, zij het een iets verouderd model waarmee alleen homogene ladingen kunnen worden gecheckt. Doordat de kosten van controles zijn verdisconteerd in de vervoersprijs, kan een scan worden betaald. De controles zijn omstandig en nemen veel tijd in beslag: containers staan weken op de kade voordat ze gecontroleerd zijn en de grens kunnen passeren. De douane haalt containers veelal helemaal leeg, waarbij echter nauwelijks wordt gelet op illegale import. Het gaat met name om de fiscale aspecten: komt de inhoud overeen met wat er op de papieren staat en vooral: wordt er wel genoeg belasting betaald? In de praktijk komt het niet voor dat spullen die niet in orde zijn, worden teruggestuurd. Een respondent trekt een vergelijking met een recente casus waarbij containers met vervuilde metalen vanuit Indonesië zijn teruggestuurd naar Nederland⁴⁶. Het doorzettingsvermogen dat zoiets vergt, ontbreekt ten enen male bij de douane in een land als Ghana. Om de invoer van illegale afvalstoffen tegen te gaan, moeten er voldoende capaciteit en reële mogelijkheden zijn om in te grijpen. In Ghana speelt nog iets anders mee. Een land dat alleen goede producten wil ontvangen, kan dit stimuleren door hoge heffingen toe te passen op materiaal van slechte kwaliteit. In Ghana gebeurt precies het omgekeerde: de belasting wordt lager naarmate

⁴⁶ Deze recente zaak waarin ruim honderd containers werden teruggestuurd, komt verder niet voor in dit rapport. Zie <http://nos.nl/artikel/352360-indonesie-stuurt-giftig-afval-terug.html>

de ingevoerde elektrische en elektronische apparaten van slechtere kwaliteit zijn. Volgens respondenten heeft de overheid (of sectoren daarbinnen) per saldo belang bij de illegale import. De overheidsbemoeienis is namelijk vooral gericht op het innen van belastingen en niet zozeer op het tegenhouden van afvalstoffen. De inspectiedienst EPA heeft weinig in te brengen in de controle op afvalstoffen. Net als bijvoorbeeld in West-Europese gemeenten bestaat er een tegenstelling tussen economische en milieubelangen, maar de krachtsverhoudingen verschillen aanzienlijk. Terwijl in Nederland de douane bij controles op afvalstoffen optreedt als een verlengstuk van de ILT, heeft de EPA van Ghana hierin een marginale rol⁴⁷.

Een hieraan gerelateerd aspect is de mate waarin de instanties in Ghana zich verantwoordelijk voelen voor het doorlaten van tweedehands apparaten die in feite bestaan uit afvalstoffen. Respondenten kenschetsen deze houding als ambigu: veelal bestaat het idee dat de goed georganiseerde instanties in de exportlanden, zoals de Nederlandse douane, die spullen maar moeten tegenhouden. Voor de complicaties die bij de handhaving in West-Europese havens een rol spelen, zoals verschillen in handhavingsintensiteit en interpretatie van regels en geringe capaciteit in verhouding tot de enorme containerstromen, bestaat weinig begrip.

Een aardige anekdote betreft een container die in Nederland was afgekeurd en per ongeluk toch was doorgelaten voor transport naar Nigeria. Bij die gelegenheid werd toevallig ook een instructiefilm opgenomen. Het betrof een container waar een aantal accu's inzaten: gevaarlijk afval dat niet mag worden geëxporteerd naar niet-OESO-landen. Er werd een bericht naar Nigeria gestuurd dat deze container teruggestuurd moest worden. Dit bericht is kennelijk gekekt, want er verschenen kort daarop berichten in de Nigeriaanse pers dat er chemisch afval naar het land werd gestuurd vanuit Europa. Een voorbeeld is het artikel uit het blad *Thisday* in kader 2. Dit artikel vormt een bevestiging van enkele bevindingen uit de interviews, zoals de frictie tussen de douane en de milieu-inspectie. Wat ook blijkt is dat men zich in West-Afrika wel degelijk bewust is van de misstanden rond de recycling van e-afval, in elk geval bij het blad *Thisday*.

⁴⁷ Een respondent vertelde dat er door de dienst gecontroleerd wordt op zaken als het afvalwaterbeleid van bedrijven, maar niet of nauwelijks op de import van e-afval, een internationaal bekende misstand.

Kader 2. Ship Laden with Toxic Waste ‘Heading for Nigeria’ due to berth in Lagos tomorrow. From Paul Ibe in Abuja, 04.15.2010

A ship laden with toxic products, otherwise known as e-wastes, is due to arrive in Lagos port tomorrow, a Dutch agency, VROM-Inspectorate and the International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE) have alerted the Federal Government. (...) THISDAY gathered from documents obtained exclusively that the vessel, NASVILLE operated by American President Lines (APL), a wholly owned subsidiary of Singapore-based Neptune Orient Lines, has in its hold among other things 70 storage (lead) batteries classified as Basel-code A1180 and broken television. (...) THISDAY gathered that this information has been communicated to relevant agencies, which are on ‘red alert’ to confiscate the container as soon as the ship berths at the Apapa, Lagos port on Friday. THISDAY, however, gathered that the National Environmental Standards and Regulations Enforcement Agency (NESREA), the new institutional mechanism to curb environmental degradation, which functions among other things include averting illegal shipment of hazardous products and wastes does not have a physical presence in the ports.

It was gathered that despite several protestations the Nigeria Customs has rebuffed all attempts to accommodate NESREA in the ports. THISDAY gathered that the prevailing situation may undermine efforts at policing the influx of toxic and hazardous products into the country.

Almost on a daily basis, old computers, mobile phones and other gizmos make way for new ones. Not surprisingly, e-waste is now a fast-growing part of the garbage stream in many countries. If improperly disposed of, the lead, mercury and other toxic materials inside e-waste can leak from landfills. (..)

5.2 Gelegenheden voor criminaliteit

De handel in e-afval biedt gelegenheid voor criminaliteit voor tal van actoren (Gibbs et al., 2010). In deze paragraaf worden deze besproken waarbij de keten wordt gevolgd van de ondoener in het herkomstland tot de eindverwerker in het bestemmingsland.

Voor exporteurs is het verleidelijk om afval naar verre landen te sturen gezien de kosten van verwerking in eigen land. In de bestemmingslanden vormen de grote groepen goedkope arbeidskrachten en de oppervlakte aan land waar afval gedumpt kan worden een gelegenheid voor criminaliteit.

In de herkomstlanden is vaak een matig effectieve controle op de uitvoer van afvalstoffen. Verschillen en ongelijkheden in wet- en regelgeving zijn criminogeen: ze versterken de vraag voor illegale goederen en diensten en ze

genereren prikkels voor actoren om zich in te laten met criminele activiteiten. Tegelijk vormen ze voor de autoriteiten een probleem: het wordt steeds lastiger de regels te handhaven. De EVOA vormt binnen Europa een gedeeltelijke oplossing voor dit probleem, maar zodra het gaat om bestemmingen buiten Europa steekt de gesignaleerde ongelijkheid weer volop de kop op (Passas, 2002). Het is op deze plaats ook van belang om te vermelden dat het overtreden van de regels ook een kwestie van keuze is. Hoewel het verleidelijk is om de regels te overtreden, blijken er ook telkens weer bedrijven te vinden die er juist een eer in stellen om wel de regels te handhaven en zelfs nog extra hun best te doen om het milieu en de volksgezondheid te sparen (Gibbs et al. 2010).

5.2.1 Ontdoener

Voor sommige afvalstromen zijn particuliere huishoudens de eigenlijke 'primaire' ontdoeners, bijvoorbeeld bij huishoudelijke elektrische apparaten. Zoals vermeld in paragraaf 2.1.5 bestaat er in Nederland een collectief systeem voor de inname van dergelijke apparaten door winkels en milieustraten. In het licht van deze paragraaf beschouwen we niet de particuliere gebruiker, maar de winkelbedrijven, milieustraten en kringloopwinkels als de ontdoeners. Deze bedrijven zijn ervoor verantwoordelijk dat de apparaten worden meegegeven aan inzamelaars die beschikken over de juiste vergunningen en die zorg dragen voor een verantwoorde manier van recyclen of terugwinnen van grondstoffen.

Een recent opkomend fenomeen leidt ertoe dat leveranciers hun verantwoordelijkheid voor het innemen van het oude apparaat niet nakomen. Als consumenten een elektrisch of elektronisch apparaat kopen via een internetwinkel, dan wordt het oude apparaat vrijwel nooit ingenomen en moet de koper dus zelf omzien naar een manier om er vanaf te komen (Verwoerd & Hendrickx, s.d.).

Motivaties en gelegenheden voor het laten lekken in illegale stromen verschillen voor de diverse partijen in de keten. Zowel burgers, bedrijven als overheden kunnen consument zijn van apparaten.

Burgers kunnen door een gebrek aan *awareness* apparaten aan verkeerde inzamelaars geven of ze bijvoorbeeld in de vuilnisbak gooien, wat vaak gebeurt met kleine apparaten. Soms worden ze ook wel misleid door onduidelijke 'liefdadigheidsinstellingen' (Bisschop, 2012).

Grottere consumenten, zoals bedrijven en overheden, kunnen geld verdienen aan oude apparaten en zullen dus weinig geneigd zijn ze zonder meer in te leveren. Verder willen ze bijvoorbeeld dat alle gegevens die op afgedankte computers staan, worden gewist. Het komt voor dat bedrijven partijen die ze hebben ingezameld van bedrijven en overheden naar het illegale circuit laten lekken. Als inzamelaars een hoge prijs bieden voor apparaten, kunnen ze vermoeden dat de

verwerking niet op een verantwoorde manier gaat plaatsvinden. Verantwoorde verwerking kost immers geld, maar in Afrikaanse landen kan men tientallen euro's krijgen voor 'tweedehands apparaten'. Uit het werk van Bisschop blijkt dat bovengenoemde praktijken in België nog wel voorkomen. Een studie van de ILT (2009b) doet vermoeden dat Nederlandse bedrijven zich niet (of in ieder geval niet meer) aan dergelijke praktijken bezondigen.

In het verleden is wel geconstateerd dat winkels en ook milieustraten zich lieten verleiden om apparaten mee te geven aan kleine handelaren waarvan ze konden vermoeden dat deze zich niet aan de regels zouden houden. In enkele zaken werden dergelijke praktijken aangetroffen, zoals hierna nog aan de orde komt. Zo blijken er in een zaak busjes die rijden voor een bekende elektronikaketen afgedankte apparaten af te leveren bij een verdachte inzamelaar, officieel een autobedrijf. Deze zijn meegegeven door klanten die een nieuw apparaat bezorgd hadden gekregen. Bij de nieuwe wasmachine of koelkast wordt ook een verwijderingsbijdrage in rekening gebracht, zodat klanten ervan uitgaan dat het oude apparaat op een verantwoorde wijze wordt verwerkt. Het verslag van de dossieranalyse geeft een inkijkje in deze branche:

'Het bedrijf van de hoofdverdachte is een eenmanszaak die wit- en bruingoed inzamelt, opslaat en verhandelt. De goederen waarmee hij zijn handel bedrijft komen via diverse routes binnen. Zowel door Nederlandse en Bulgaarse particulieren als door werknemers van bedrijven en instanties worden de goederen bij hem aangeleverd. De prijs van de goederen die de hoofdverdachte op deze wijze inkoopt wordt door "handje-klap" bepaald.

De Nederlandse en Bulgaarse leveranciers kunnen worden omschreven als sjoemelaars die langs de straten het bruikbare grofvuil inzamelen om dit vervolgens door te verkopen aan het bedrijf. Met voertuigen, veelal busjes, komen ze kleine hoeveelheden elektronische apparatuur afleveren. Dit zijn voornamelijk koelkasten, televisies en wasmachines. Het resterende afval wat ze verzamelen en wat het bedrijf niet inneemt, brengen ze naar een oud ijzerboer. Deze leveranciers zijn strafbaar omdat ze afval inzamelen terwijl ze hiervoor geen vergunning of VIHB-registratie hebben.

Een tweede, belangrijke groep ontdoeners zijn de installateurs van winkels die actief zijn in de consumentenelektronicabranche. Deze werknemers repareren en installeren beroepsmatig nieuwe wit- en bruingoed apparaten bij hun klanten, waarbij het veelal een standaard service is om de oude, al dan niet kapotte, apparaten in te nemen. Nadat de installateurs de nieuwe goederen hebben afgeleverd nemen ze, als de klant daarvoor toestemming geeft, de oude apparaten mee. Door de consument worden deze apparaten als afvalproduct meegegeven aan de installateur, in de veronderstelling dat de apparaten op een

milieuvriendelijke en legale wijze worden verwerkt. Er is echter na deze inname geen zicht meer op wat er met de apparaten gebeurt. In de administratie van elektronicaketens is nergens schriftelijk vastgelegd van welke klant er apparaten zijn ingenomen en van welke klant niet. Er is dus geen controle door de bedrijfsleiding op het aantal en het soort ingenomen goed. Dit biedt de installateurs de gelegenheid deze waar te koop aan te bieden aan niet erkende inzamelaren, in dit geval het bedrijf van de hoofdverdachte. Uit dit onderzoek blijkt dat er dagelijks werknemers hun ingezamelde apparaten te koop aanboden aan de hoofdverdachte.

De derde partij ontdoeners zijn de medewerkers van een gemeentelijke instelling die huishoudelijk afval ophaalt. Nadat het afval is ingezameld (waarvoor zij uiteraard wel een vergunning hebben) wordt het afval uitgesorteerd en de apparaten die nog bruikbaar zijn worden voor de verkoop aangeboden in één van hun twee kringloopwinkels. In dit onderzoek zijn er zogenaamde ruilconstructies gesignaleerd tussen de hoofdverdachte en medewerkers van de gemeentelijke reinigingsdienst. Wanneer er apparaten zijn verzameld bij het ophalen van het huishoudelijk afval, zitten daar soms niet-werkende apparaten bij die onverkoopbaar zijn in de kringloopwinkels. Als er sprake is van een apparaat dat niet meer werkte (meestal televisies), dan wordt het soms verruild met een tweedehands goed van de hoofdverdachte. Die neemt het afval in voor de onderdelen om ander wit- en bruingood te repareren en geeft er een relatief goed werkend product voor terug (dossier 2)⁴⁸.

In een ander dossier worden eveneens medewerkers van elektronicaketens gesignaleerd, evenals mensen van de gemeentelijke reinigingsdienst. Er wordt een filiaalmanager genoemd die bij het verdachte bedrijf is gaan posten om zijn medewerkers te betrappen, waaruit mag blijken dat ook de elektronicaketens minder gecharmeerd zijn van deze manier van ontdoen 'voor eigen rekening'. Een verdachte medewerker blijkt ook apparaten te ruilen met medewerkers van de gemeente: de verdachte betaalt de medewerkers voor een goed werkend apparaat, op voorwaarde dat ze er een dat alleen nog als afval te bestempelen is meenemen. Deze apparaten moeten dus via de gemeente weer opnieuw worden 'ontdaan'. Hier gebeurt dus precies het omgekeerde in vergelijking met het eerder genoemde dossier. Zowel ruilen van afval-apparaten tegen werkende apparaten als het omgekeerde komt dus voor.

Opvallend is een derde categorie ontdoeners. Dit betreft tientallen mensen die met busjes met veelal een Oost-Europees kenteken het terrein van de eenmanszaak bezoeken om spullen af te leveren. Sommigen komen meerdere

⁴⁸ In Bijlage 2 is een overzicht van de gebruikte dossiers opgenomen.

keren per dag. Sommige voertuigen kwamen ook voor in observaties in andere zaken. Uit verklaringen bleek dat deze mensen, veelal Bulgaren, hun waar verkregen door de straten af te speuren op zoek naar bruikbare apparaten die bij het grofvuil waren gezet. De hoofdverdachte wist dat dit niet was toegestaan, maar is van mening dat hem hierin geen blaam treft. 'Kennelijk wordt dit oogluikend toegestaan', is zijn verklaring.

Uit een onderzoek naar alle bewegingen van de voertuigen, bleken de tenaamgestelden hoofdzakelijk personen te betreffen van Afrikaanse afkomst of personen afkomstig uit voormalige Oostbloklanden. Volgens een respondent uit het onderzoeksteam zijn de Oost-Europeanen degenen die spullen komen afleveren, terwijl Afrikanen juist komen om spullen op te kopen om die per container naar Afrika te verschepen.

Bij de ontdoeners liggen volgens verschillende respondenten kansen voor preventief ingrijpen, wat ook wel succesvol is geweest. De grootwinkelbedrijven houden zich nu in elk geval wel goed aan de regels. Dit voorbeeld kan als exemplarisch worden beschouwd voor de rol van ontdoeners: zij zijn niet degenen die de grootschalige en bewuste overtredingen plegen. Wel kan het gedrag van ontdoeners milieucriminaliteit bevorderen of juist tegengaan, door hun afval al dan niet aan een erkende inzamelaar af te geven. Hoewel we hiervoor hebben aangegeven de consument niet als de ontdoener te beschouwen, ligt ook een deel van de verantwoordelijkheid op dat niveau: mensen zijn vaak niet voldoende bekend met de nadelige gevolgen van hun beslissingen wat betreft de aanschaf van nieuwe apparatuur en het zich ontdoen van de oude (Gibbs et al., 2011).

De ILT doet 'terug-naar-de-brononderzoeken' die succesvol zijn gebleken. Bij een geconstateerde EVOA-overtreding, bijvoorbeeld in de haven, wordt teruggezocht naar de oorspronkelijke ontdoener. Dit heeft geleid tot strafrechtelijk optreden tegen handelaren en grootwinkelbedrijven. De grote bedrijven zouden inmiddels hun afgiftebeleid hebben aangepast (ILT, 2009b). Niettemin wordt recentelijk nog gerapporteerd dat sommige grootwinkelbedrijven de interne controle nog niet op orde hebben, zodat apparaten kunnen weglekken naar het illegale circuit (Verwoerd & Hendrickx, s.d.).

Dat het nog niet helemaal goed gaat, mag blijken uit het gegeven dat in Afrika op informele recyclinglocaties computers worden aangetroffen waarvan uit de labels blijkt dat ze in gebruik zijn geweest bij West-Europese overheden en grote bedrijven (Frandsen, Rasmussen & Swart, 2010). Nederlandse bedrijven werden hierbij overigens niet genoemd.

5.2.2 Kleine inzamelaars en handelaren

In de handel in metalen en e-afval opereren veel kleine 'scharrelaars' die de straten afstruinen op zoek naar spullen die ze tegen betaling kunnen inleveren bij metaalhandelaren of bedrijven die e-afval inzamelen om het te exporteren. Met busjes worden de spullen afgeleverd bij handelaren die ze contant afrekenen zonder dat er enige administratie plaatsvindt. Een deel van deze kleine inzamelaars is afkomstig uit Oost-Europese landen als Roemenië en Bulgarije. Mogelijk gaat het bij e-afval en metalen deels om dezelfde kleine inzamelaars. Ook worden wel Afrikanen genoemd, hoewel die vaker actief zijn als opkoper en tussenpersoon voor de export van containers. Ook de eerder besproken praktijk dat chauffeurs van grootwinkelbedrijven een eigen handeltje beginnen met de afgedankte apparaten, die ze meenemen bij de bezorging van een nieuw, kan tot deze categorie kleine inzamelaars worden gerekend.

Het komt ook voor dat illegale inzamelaars zelf langs winkelbedrijven rijden om ingeleverde apparaten op te halen. Vooral kleine zelfstandigen blijken bereid om apparaten mee te geven. Zo zijn ze er sneller vanaf dan via het officiële inzamelsysteem WeCycle van de NVMP en bovendien krijgen ze er nog een bedrag per apparaat voor. Een voorbeeld hiervan is een zaak die enkele jaren geleden speelde⁴⁹.

Het betreft een groepering van vier familieleden die zonder vergunning wit- en bruingoed inzamelen bij winkeliers. De winkeliers werden ook als verdachte gehoord; het afgeven van apparaten aan onbevoegde personen is niet toegestaan. Enkele tientallen winkeliers hebben elk enkele duizenden euro's boete betaald. De apparaten werden door de verdachten opgeslagen en doorverkocht, deels voor export en deels voor reparatie. Dit alles zonder vermelding op de VIHB-lijst of Wm-vergunning. Een deel van de apparaten betreft gevaarlijke afvalstoffen, zoals tv's met CRT-beeldbuizen en koelkasten met CFK-houdende koudemiddelen.

Het betreft hier louter het illegaal inzamelen en opslaan, maar dat is wel duidelijk gerelateerd aan illegale export. Bij de hoofdverdachte werd een wapen met munitie aangetroffen, waarvoor een aparte zaak geopend is. De loods die door de verdachten werd gebruikt, werd afgeschermd met bruin papier voor de ramen en rondom het terrein was prikkeldraad aangebracht. Behalve een voormalige garage werd ook een voormalige champignonkwekerij gebruikt als

⁴⁹ Deze zaak was aanvankelijk niet voor deze studie geselecteerd omdat de EVOA (waarop wij hadden geselecteerd) niet ten last is gelegd.

opslagplaats. De activiteiten van de hoofdverdachte werden door middel van observatie en interceptie in kaart gebracht. Op de tap werd duidelijk dat hij dagelijks illegaal handelde in bruin- en witgoed. Ook bleek dat de drie medeverdachten met dezelfde activiteiten bezig waren.

Een deel van de afvalstoffen werd zonder enige vorm van bewerking afgegeven aan (rechts)personen die ze exporteerden uit Nederland, met name naar Ghana (dossier 5).

In deze zaak werden ook een aantal tussenhandelaren die zelf exporteren, gehoord. Hierop wordt in paragraaf 5.2.4 nog ingegaan.

Volgens Bisschop (2012) is in België sprake van nog een andere manier van 'inzamelen' van apparaten: containers van de officiële inzamelingsinstantie worden soms opengebroken en leeggehaald. Het is niet bekend of dit in Nederland ook gebeurt.

5.2.3 Handelaar

Grotere handelaren in e-afval fungeren niet zelden als een soort spin in het web van het netwerk van kleine inzamelaars. Behalve voor e-afval geldt dit eveneens voor de markt van metaalafval, waarbij in sommige gevallen dezelfde personen actief zijn. In opsporingsonderzoeken zijn vooral autochtone handelaren gesignaleerd, naast Turkse handelaren en in een enkel geval bleken Ghanezen een handelsbedrijf in Nederland te hebben opgezet. Handelaren beschikken over een loods of terrein waar de apparaten worden opgeslagen. De apparaten worden vaak - maar niet altijd - opgekocht door Afrikanen. Alle handel gaat *contant* en van administratie is niet of nauwelijks sprake. Handelaren die e-afval inkopen, hebben geen vergunning voor het verzamelen en opslaan van afvalstoffen, maar ze beroepen zich er veelal op dat het om tweedehands goederen gaat. Afvalstoffen exporteren naar niet-OESO-landen zoals Ghana en Nigeria is in alle gevallen verboden, zodat het aanmelden van apparaten als afvalstoffen ook niet zinvol is.

Handelaren spelen soms de rol van exporteur, afhankelijk van wat er met de inkopers uit het land van bestemming wordt afgesproken. Zij exporteren dan spullen die al verkocht zijn en waarvan ze dus niet meer de eigenaar zijn. De werkelijke opdrachtgevers van het transport blijven zo buiten beeld. In het geval inzamelaars en handelaren betrokken zijn bij de export van afvalstoffen naar niet-OESO-landen overtreden ze niet alleen de Wet milieubeheer door zonder vergunning afval in te zamelen en op te slaan, maar ook de EVOA. Door op ladingdocumenten aan te geven dat het om tweedehands apparaten of

'personal goods' gaat, terwijl duidelijk is dat het om afvalstoffen gaat, wordt in veel gevallen valsheid in geschrifte gepleegd.

De negatieve waarde van afval leidt er in het algemeen toe dat inzamelaars afval krijgen met geld erbij dat bedoeld is om de kosten van verantwoorde verwerking te dekken. Bij e-afval ligt het iets ingewikkelder: soms zijn apparaten nog waardevol genoeg om op te knappen. De kosten hiervan kunnen uitgespaard worden door ze direct naar Afrika te exporteren als tweedehands goederen. Als de apparaten niet meer opgeknapt kunnen worden, is het zaak om de waardevolle grondstoffen terug te winnen. Zowel het verantwoord repareren als het ontmantelen van afgedankte apparaten door verantwoorde bedrijven kost veel geld. Als het werk gedaan wordt in landen met lage lonen en zonder beschermende omstandigheden, kan dus veel geld extra worden verdiend.

Bisschop (2012) bespreekt systematisch de potentiële 'lekken' bij de inzamelaars. Bij winkelbedrijven en gemeentelijke milieustraten wordt niet goed bijgehouden hoeveel apparaten er binnenkomen. Sommige stromen, zoals mobiele telefoons, gaan buiten het officiële systeem om. In Nederland blijken vele goede doelen op internet te vinden die bijvoorbeeld computers en mobiele telefoons inzamelen om deze (na eventuele reparatie) door te geven aan bijvoorbeeld scholen in ontwikkelingslanden. Meestal betreft het bonafide initiatieven, maar toch is het niet altijd duidelijk wat er precies met de ingezamelde spullen gaat gebeuren. Het is dus niet uitgesloten dat ze uiteindelijk deels in het illegale circuit belanden. Ook bij sommige *refurbishers*, bedrijven die apparaten geschikt maken om te hergebruiken, verdwijnt een deel van het materiaal, waaraan geen geld verdiend kan worden, naar het illegale handelscircuit. Bij het wegsluizen van apparaten naar de illegale export spelen bemiddelaars, tussenpersonen of *e-waste tourists* een rol. Zij worden in de volgende paragraaf besproken. Schroothandelaren zijn ook een risico: ze kunnen wat overblijft na verwijdering van waardevolle metalen het goedkoopst kwijt door het naar het illegale circuit te laten lekken (Bisschop, 2012).

In de onderzochte dossiers zijn de hoofdverdachten de eigenaren van handelsbedrijven die zonder enige vergunning handelen in e-afval. In alle gevallen beroepen zij zich erop dat het helemaal niet gaat om afval, maar om tweedehands apparaten, die in het geheel niet onder de EVOA vallen. Dat bij tweedehands apparaten eisen worden gesteld aan verpakking en lading wordt veronachtzaamd. Bedrijven drijven handel met diverse partijen, die soms ook weer een eigen 'vestiging' hebben op het terrein van het bedrijf. Dit leidt tot ondoorzichtige situaties, zoals in het volgende dossier:

Een eenmanszaak houdt zich bezig met de in- en verkoop van afgedankte elektrische en elektronische apparaten. Op het bedrijf is volgens het dossier een 'reparatie- en een verkoopafdeling'. De spullen worden vrijwel altijd doorverkocht aan Afrikanen, die zelf zorg dragen voor de belading van containers op het terrein. Apparaten worden in containers geladen en uitgevoerd via de haven van Antwerpen. De eigenaar van de eenmanszaak, hoofdverdachte in de zaak, is niet geregistreerd op de VIHB-lijst. Hij is wel verantwoordelijk voor de export van containers, de papieren staan op zijn naam. Op het terrein van het bedrijf dat de hoofdrol speelt in deze zaak heerst een ondoorzichtige situatie. De loods waarin de eenmanszaak is gevestigd, wordt gehuurd van een ander bedrijf. En hoewel verdachte de enige huurder is, wordt de loods ook door Afrikanen gebruikt om containers te laden. Tegen betaling van 100 euro per container maken ook Georgiërs gebruik van het laadperron van zijn loods. Daarnaast werken er verscheidene mensen op het terrein, maar die worden niet allemaal betaald door verdachte maar door de bedrijfjes die ruimtes op het terrein onderhuren. De door de verdachte ingezamelde en verhandelde afvalstoffen blijken voor een deel te bestaan uit gevaarlijke afvalstoffen. Tijdens een doorzoeking werden onder meer koelkasten met verboden koelmiddelen en andere gevaarlijke afvalstoffen aangetroffen. Daarnaast zijn er in en rondom de bedrijfslocatie acht zeecontainers met gebruikte huishoudelijke apparaten waargenomen. Uit de verhoren met de verdachte blijkt echter telkens dat de kern van zijn verhaal is dat hij in zijn ogen geen afval inzamelde, maar tweedehands goederen (dossier 3).

De grotere handelaren spelen veelal een centrale rol in een netwerk van vele kleine inzamelaars enerzijds en (vaak Afrikaanse) afnemers anderzijds. De kleine inzamelaars zijn volgens respondenten gemakkelijk te herkennen aan hun busjes met Oost-Europese kentekenplaten. Bij de grotere handelaren waar deze lijnen bij elkaar komen, gaat het om behoorlijke hoeveelheden die worden omgezet. Volgens enkele respondenten zouden Ghanese handelaren zich in dit marktsegment aan het inwerken zijn: er is een bedrijf genoemd dat door Ghanezen is opgezet en dat direct apparaten inkoopt van kleine inzamelaars die ze van de straat of bij winkels hebben gehaald. Dit bedrijf regelt ook zelf de export.

De bedrijven in de branche van afgedankt bruin- en witgoed kenmerken zich veelal door een zeer gebrekkige administratie. Bij controle van de boeken treffen de douane en de ILT niet zelden een 'puin hoop' aan, met allerlei handgeschreven velletjes papier.

In deze paragraaf bespraken we de wat grotere handelsbedrijven waar het elektronisch afval bij elkaar komt om verkocht te worden voor de export, veelal

naar Afrikaanse landen. Deze bedrijven spelen een belangrijke rol in de keten, doordat ze veel contacten hebben met diverse andere partijen. Bij illegale export van afvalstoffen spelen ze vaak een belangrijke rol, die ook deels overlapt met de rol van andere partijen in de keten. Zoals later nog aan de orde komt, spelen ze ook geregeld een rol bij de export zelf (paragraaf 5.2.6).

5.2.4 Afrikaanse handelaren en tussenpersonen

De Afrikanen die afgedankte apparaten opkopen in Nederland, handelen veelal niet voor eigen rekening, maar als tussenpersoon voor grotere handelaren in het land van herkomst die zelf buiten beeld blijven. Volgens verschillende bronnen zijn er vaak familierelaties tussen de tussenpersonen en de groothandelaren die de transacties daadwerkelijk financieren. De tussenhandelaren worden door respondenten gezien als een soort vooruitgeschoven posten die voor hun (familie-)relaties in Afrika tweedehands spullen uitzoeken. Bij sommige instanties leven vermoedens dat hier georganiseerde criminele groepen in betrokken zijn (Interpol, 2009, IMPEL-TFS, 2011).

In verschillende opsporingsonderzoeken wordt gesproken van Afrikaanse tussenpersonen die contant grote hoeveelheden apparaten opkopen en deze in containers (laten) laden. Dat laden gebeurt veelal op het terrein van de handelaar van wie ze de apparaten gekocht hebben. Afrikaanse tussenpersonen kunnen optreden als exporteur, maar soms wordt deze rol overgelaten aan de handelaar of diens expediteur. Behalve tussenpersonen die zich in Nederland vestigen, zijn er ook zogeheten *e-waste tourists* die kort in ons land verblijven. Ze versturen als tussenpersoon of soms ook voor eigen rekening een container en zijn zelf vaak al vertrokken voordat de container wordt ingescheept. Het handelen in e-afval is lucratief: een container is veelal al winstgevend als er een handvol apparaten wordt verkocht in het bestemmingsland (Bisschop, 2012). Soms werken de Afrikaanse opkopers niet met containers, maar vullen zij busjes met elektrische huisraad en rijden die op een schip.

De Afrikaanse tussenpersonen zijn vogels van diverse pluimage. In het verslag van een voor dit onderzoek uitgevoerde dossieranalyse worden ze als volgt gekenschetst:

De Afrikaanse tussenpersonen verbleven in opdracht van Afrikaanse bedrijven, soms tijdelijk, in Nederland. Er wordt hier expliciet gesproken over tussenpersonen en niet over tussenhandelaren, aangezien deze mensen veelal geen zelfstandige handelaren waren. De tussenpersonen zijn vaak familieleden van de

opdrachtgever in Afrika en worden tijdelijk naar Nederland gestuurd om producten te kopen en toe te zien op het transport. Onder toezicht van de hoofdverdachte werden er goederen uitgezocht en beladen door de Afrikanen om vervolgens te worden getransporteerd naar Afrika. Hoewel deze tussenpersonen niet waren geïnteresseerd in eventueel afval, maar enkel in tweedehands goederen, werd het als een bedrijfsrisico geaccepteerd dat er (gevaarlijk) afval tussen zou kunnen zitten. Aangezien de apparaten vooraf niet werden getest kon er niet met zekerheid worden gesteld dat de apparaten ook daadwerkelijk werkten. Er was dus geen garantie dat de goederen bruikbaar waren waardoor de tussenpersonen een aanzienlijk risico namen dat ze afval, in plaats van een tweedehands goed kochten. Dit wordt ook bevestigd door het feit dat de containers ver onder de marktconforme waarde van containers met tweedehands goederen werden verkocht. Wanneer de tussenpersonen de goederen hadden uitgezocht werd er door de hoofdverdachte een container gehuurd. Deze werd vervolgens op het terrein van het bedrijf beladen en naar de Rotterdamse of Antwerpse haven getransporteerd. De tussenpersonen bleven de container volgen tot het moment van laden aan boord van een schip. Op deze wijze konden zij hun contact in het bestemmingsland tijdig informeren wanneer de container was opgehouden voor een controle (dossier 2).

In verschillende dossiers komen Afrikaanse handelaren voor die containers laden met opgekochte apparaten om deze te exporteren. Er worden dus vrij grote zaken gedaan waarbij een of meer containers van eigenaar verwisselen. Het is gebruikelijk om geen administratie bij te houden en om alle transacties contant af te rekenen. Soms wordt de verkopende handelaar ook ingezet om op papier als exporteur op te treden, door de ladingpapieren op zijn naam te zetten. Dit is opmerkelijk omdat bijvoorbeeld voor de douane en ook op grond van de EVOA de exporteur degene is die verantwoordelijk is voor de lading, ongeacht of hij ook werkelijk de eigenaar is. De verkopende handelaar die tevens de rol van exporteur speelt, wringt zich in verhoren soms in allerlei bochten om niet verantwoordelijk te worden gehouden voor de inhoud van containers:

Hoewel de containers op naam van de handelaar staan is deze (ondanks de vele retourzendingen) van mening dat de Afrikaanse tussenhandelaren die de containers laden, verantwoordelijk zijn voor de lading en dus de container. Desondanks besluit de handelaar op een gegeven moment de containers na belading af te sluiten met een hangslot, zodat er geen extra spullen kunnen worden bijgeladen. De sleutel legt hij in zijn kantoor, in de loods. Doordat er echter meerdere mensen toegang hebben tot zijn kantoor, is ook dit geen

waterdichte garantie dat er niet alsnog afvalstoffen in de containers worden toegevoegd (dossier 3).

De schaal van de handel is soms ook heel klein. In de interviews kwamen diverse soorten locaties aan de orde waar kleine handelaartjes hun spullen laden. Dit gebeurt meestal in containers op terreinen met enige faciliteiten, maar soms is de handel kleinschaliger. Een voorbeeld is een huisadres in een provinciestad waar busjes met huisraad worden geladen om naar een Afrikaans land te worden verscheept. De hele exportonderneming is volgens de respondent van een 'aandoenlijke kleinschaligheid'. Niettemin is de organisatie wel zo professioneel dat er ook een expediteur in de arm wordt genomen.

E-waste tourists worden volgens Ghanese respondenten van Bisschop (2012) ingezet om de aanvoer van spullen te garanderen. Ze kunnen Europees ingezetene zijn of op een toeristenvisum werken. Ze verzenden een container (of een truck) en reizen naar het bestemmingsland om hun vracht op te wachten. Soms wonen ze in het exportland en werken samen met verwanten in het land van bestemming. Volgens respondenten van Bisschop zijn deze *tourists* beter georganiseerd dan op het eerste gezicht lijkt. Telkens dezelfde personen duiken op en ze zijn met elkaar verbonden door *business like structures* van inzamelaars in Europa, transporteurs, handelaren in tweedehands apparaten en recyclers in West-Afrika. Volgens een Ghanese respondent uit de haven (*terminal operator*) heeft hij verschillende klanten die tientallen containers per maand verschepen. Volgens respondenten bij de Belgische overheid kunnen deze personen moeilijk getraceerd worden omdat ze gebruikmaken van diverse valse paspoorten onder verschillende namen. De auteur ziet hierin enige grond voor beweringen in de OCTA (Europol, 2011) dat er sprake is van samenwerking tussen georganiseerde criminele groepen en legale bedrijven. Er zouden volgens dat rapport Chinese, Nigeriaanse en Oost-Europese groepen in betrokken zijn. Bisschop drukt zich echter zeer genuanceerd uit wat betreft het criminele karakter van de handel van de *e-waste tourists*: zij worden vooral gezien als een schakel in de ketens waarbinnen sprake is van meerdere *interfaces* waarin handelstransacties tussen legale en illegale partijen plaatsvinden (Bisschop, 2012). Ook in andere rapportages is niet zozeer sprake van georganiseerde criminele groepen. Eerder is sprake van informele netwerken, waarin bijvoorbeeld familieleden van de *waste tourists* een belangrijke rol spelen (Gibbs et al., 2011). Dit sluit wel aan bij onze eigen beperkte bevindingen uit de dossieranalyses.

De graad van organisatie kan nogal variëren. In een van de voor deze studie geanalyseerde opsporingsdossiers is een aantal personen verhoord die e-afval opkochten bij de hoofdverdachten. De helft van deze opkopers bleken

Nederlanders te zijn, die volgens de verbalisanten een eigen handel in tweedehands apparaten hadden. Het beeld van degenen die de apparaten wilden exporteren, beantwoordt niet echt aan het beeld van betrokkenen bij georganiseerde criminaliteit, al moet uiteraard onder ogen gezien worden dat mensen in een verhoorsituatie niet het achterste van hun tong zullen laten zien. De informatie komt overigens niet alleen uit de verhoren. De hoofdverdachte was namelijk ook getapt en daarbij zijn ook gesprekken met deze handelaren aangetroffen. Hieruit bleek dat de hoofdverdachte verschillenden van hen dringend adviseerde over wat ze moesten zeggen tegen de politie in het geval ze gecontroleerd zouden worden. Als gevraagd zou worden naar de herkomst van de apparaten in de bus, dan mochten ze niet de hoofdverdachte noemen, maar zeggen dat deze uit Duitsland kwamen. Het opsporingsteam wist echter beter doordat het laden van de apparaten bij de verdachte was geobserveerd. Een van de gehoorde handelaren vertelde al ruim tien jaar in elektrische apparaten te handelen, met een bedrijfje dat hij met hulp van de Amsterdamse sociale dienst had opgezet. Aanvankelijk exporteerde hij spullen naar Roemenië, later naar Afrikaanse landen en recentelijk vooral naar Marokko. Hij ziet zichzelf helemaal niet als een afvalhandelaar: 'De mensen in Nederland zijn gewoon rijk, voor hen is het afval, maar ik maak er andere mensen blij mee'. Naar eigen zeggen om te laten zien dat hij een keurige man is, heeft hij stukken uit zijn administratie meegebracht naar het verhoor, waaruit blijkt dat hij containers verscheept naar Marokko vanuit een eigen opslagruimte en met behulp van een Nederlandse expeditie. Andere handelaren hebben geen eigen opslag en laden spullen direct in een container die verscheept wordt als hij vol is. Aangezien er slechts in één van de dossiers verhoren zijn geweest met de tussenhandelaren met binding in de bestemmingslanden, kunnen er geen harde conclusies aan de resultaten worden verbonden. Wat echter duidelijk is, is dat ze niet voldoen aan het beeld van de *e-waste tourists*, zoals onder meer beschreven in het hiervoor genoemde werk van Bisschop. Ze komen niet over voor één transport en er zijn geen tekenen dat ze betrokken zijn bij criminele groepen, hoewel dit ook niet uitgesloten kan worden.

5.2.5 Transporteur

In eerdere rapportages, waaronder recente ILT-documenten, wordt melding gemaakt van een groot risico voor criminaliteit bij transportbedrijven die betrokken zijn bij vervoer van afval. Door de grote concurrentie in de branche zijn bedrijven geneigd hun servicegerichtheid uit te breiden tot illegale handelingen, zoals het voorzien in alternatieve routes om controles te omzeilen. Ook leveren ze soms hand- en spandiensten zoals het dichtlassen van containers om controles te bemoeilijken (Esman et al., 2008).

In de voor deze studie verrichte dossieranalyses en interviews is echter nooit sprake van vervolging van transporteurs. Zowel bedrijven in het wegtransport als rederijen die het transport over zee verzorgen, worden beschouwd als te goeder trouw, terwijl de (groot)handelaar wordt vervolgd. De transporteur gaat af op wat door de exporteur of diens expediteur in de documenten als lading wordt opgegeven. Als er echter ladingen worden vervoerd voor partijen die al meerdere keren problemen met de douane of de ILT hebben gehad, dan zouden ze zich wel wat meer 'achter de oren kunnen krabben', zo stellen respondenten. Rederijen en terminals bekommeren zich veelal om de procedures, vooral wat betreft de veiligheid, maar maken zich weinig zorgen over de inhoud van containers. Ze zouden hun klanten echter kunnen kennen en dus moeten weten dat er niet altijd sprake is van legale overbrengingen. Er wordt wel gesteld dat sommige rederijen gerelateerd zijn aan (Italiaanse) maffiafamilies, maar daarvoor is geen bewijs geleverd (Bisschop, 2012).

5.2.6 Exporteur

De diverse rollen die door de actoren in de internationale afvalketen worden vervuld, vertonen soms nogal wat overlap. Dit is sterk het geval bij de rol van exporteur. De rol van opdrachtgever voor het transport per container (of per auto die het schip wordt opgereden) kan worden gespeeld door de groot-handelaar van wie de spullen worden betrokken, of door een door deze handelaar ingehuurd intermediair zoals een expediteur of stuwadoorsbedrijf. Ook nemen soms Afrikaanse tussenpersonen een expediteur in de arm om het transport naar het bestemmingsland te regelen.

Bij de export van goederen moeten diverse documenten worden ingediend bij de douane en in geval van afval bij Agentschap NL. Een exporteur die op de vrachtbrief, Bill of Lading en andere documenten een omschrijving van de goederen of de bestemming opgeeft die niet met de werkelijkheid overeenkomt, pleegt valsheid in geschrifte (zie paragraaf 2.1.6 voor een meer omvattende bespreking van de documenten die nodig zijn bij export). Als ze afval exporteren naar landen die geen partij zijn in de OESO of naar landen die aangegeven hebben dat ze de betreffende goederen niet willen ontvangen, dan is sprake van een overtreding van de EVOA, die strafbaar is gesteld in de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten, zoals besproken in hoofdstuk 2.

Bij het illegaal exporteren van e-afval speelt als regel valsheid in geschrifte een belangrijke rol: op de vrachtpapieren moet worden aangegeven wat er in de lading zit. Per definitie kan de ware inhoud van de containers of voertuigen niet worden opgegeven als het om afvalstoffen gaat die naar niet-OESO-landen worden geëxporteerd, wat immers verboden is volgens de EVOA. Veelal zijn

expediteursbedrijven hierbij betrokken, met name bij het opmaken van documenten. Het komt voor dat niet de eigenlijke koper die de goederen exporteert, maar de handelaar in Nederland als exporteur optreedt. Dit is een service die soms door handelaren wordt geleverd.

Bij de douane leeft het vermoeden dat soms kleine spelers bij de douane aangifte doen, waardoor grotere spelers uit de wind worden gehouden. Dergelijke centrale figuren, die in Nederland op grotere schaal bezig zijn met het inzamelen en versturen van elektronica-afval, komen echter niet voor in de onderzochte dossiers.

Bij de export van goederen kan gekozen worden tussen verschillende modaliteiten (als regel containervervoer per schip), maar ook tussen verschillende havens van vertrek. Er blijkt nogal vaak een voorkeur te zijn voor Antwerpen, wat deels te maken kan hebben met legitieme redenen, zoals de locatie van de exporteur (vanuit Brabant is Antwerpen het dichtste bij). Deels kan het ook te maken hebben met de infrastructuur, zoals het gegeven dat Antwerpen een lange traditie van scheepvaart op Afrika heeft. Door respondenten wordt er echter ook op gewezen dat het in Antwerpen, anders dan in Nederlandse havens, mogelijk is om zonder enige aangifte een container in te schepen⁵⁰.

Er wordt dus moeite gedaan om controles zo veel mogelijk te ontlopen. Mocht er toch gecontroleerd worden, dan is het zaak dat de zending eruitziet alsof aan de regels wordt voldaan. In verschillende zaken wordt voor de export van e-afval naar Afrika gebruikgemaakt van de dekladingmethode: als de container wordt geopend staan er vooraan apparaten die geschikt zijn voor de tweedehands markt, bijvoorbeeld werkende koelkasten zonder CFK's. Daarachter bevinden zich niet-werkende apparaten, waaronder koel- en vrieskasten met verboden koelmiddelen zoals R12. Volgens respondenten wordt deze methode veelvuldig toegepast (zie bijvoorbeeld Esmen et al., 2008). Het scannen van een container kan soelaas bieden, maar wordt slechts in een beperkt aantal gevallen toegepast.

Nieuwe regelgeving leidt tot verschuivingen

Door de Nederlandse douane is geconstateerd dat er een verschuiving in de export van elektronica is ontstaan van Nigeria naar Ghana door invoering van een verplicht testcertificaat in Nigeria in de periode 2009-2010. De douane stelde vast dat het aanbod aan uitvoer van elektronica naar Nigeria in die jaren afnam met 70 procent. In dezelfde periode nam het aanbod naar Ghana juist

⁵⁰ Dit wordt nader besproken in paragraaf 6.2.5 onder het kopje Vertrekhaven.

toe met 60 procent. In 2009-2010 trad door de nieuwe regelgeving dus een verschuiving op van Nigeria naar Ghana. Sinds 2011 is de regeling echter ook ingevoerd in Ghana en andere Afrikaanse landen en neemt ook de uitvoer naar die landen af. De officiële uitvoer naar Afrikaanse landen is dan ook aanzienlijk teruggelopen sinds 2009. Bij aangifte gaat het steeds om tweedehands apparaten dan wel 'persoonlijke goederen'. Door de nieuwe regelgeving wordt het moeilijker om deze omschrijving te gebruiken. De vermindering van de export naar landen als Nigeria en Ghana roept de vraag op wat er dan wél gebeurt met het bruin- en witgoed dat naar de illegale afvalstroom lekt⁵¹.

Enig inzicht wordt verkregen door een onderzoek dat de douane uitvoerde om inzicht te krijgen in de werkwijzen van illegale exporteurs van e-afval. Nadat de opvallende beweging van Nigeria naar Ghana was geconstateerd, heeft de douane op basis van controles op uitvoer een ranglijst opgesteld van de dertig meest in het oog springende exporteurs en aangevers. Vervolgens heeft zij de administratie van die actoren gecontroleerd. Zo is bijvoorbeeld aan de actoren gevraagd om facturen te tonen van de aangeboden transporten en is hen verzocht aan te tonen dat de goederen daadwerkelijk zijn verzonden naar het opgegeven land van bestemming. Daarnaast zijn de opgegeven bestemmingslanden benaderd met de vraag of de goederen inderdaad zijn aangekomen en of ze kunnen nagaan waar de goederen terecht zijn gekomen.

Uit navraag in de bestemmingslanden blijkt dat de lading niet altijd aankomt. De lading gaat soms halverwege de reis naar een ander land dan op de uitvoeraangiften is aangegeven. Zo gaat de elektronica nu geregeld naar de Verenigde Arabische Emiraten (VAE). VAE is een *free trade zone*, waar geen douanecontrole plaatsvindt. Ook is duidelijk dat daar geen grote verwerkingscapaciteit voor afval aanwezig is, zodat het waarschijnlijk is dat de containers worden doorgevoerd naar een ander land.

5.2.7 Expediteur

Een expediteursbedrijf, ook wel *cargadoor* of *shipper* genoemd, regelt voor een opdrachtgever het transport van lading naar het buitenland, waarbij in principe alle aspecten aan de orde kunnen komen. Dit kan dus inhouden dat er een vervoerder, veelal een containerrederij, wordt ingehuurd en dat alle formaliteiten, waaronder het doen van aangifte bij de douane, worden verzorgd.

⁵¹ Deze vraag is op de valreep nog per e-mail voorgelegd aan de douane. Daar verschijnt in 2013 een rapport, waaruit onder andere zal blijken dat er andere Afrikaanse bestemmingen, zoals Burkina Faso, in opkomst zijn. Ook gaan er meer afgedankte apparaten richting Hongkong. De export naar Ghana blijkt zich te stabiliseren.

In het geval van e-afval dat naar Afrika gaat, kan de handelaar waar het e-afval vandaan komt de rol van opdrachtgever voor de expediteur vervullen. Dit is dan zo geregeld met de afnemer die dit onderdeel in twee trappen uitbesteedt: hij huurt de handelaar in die op zijn beurt de expediteur inhuren. Het komt ook voor dat Afrikaanse tussenpersonen hun contacten in de branche kennelijk zo goed op orde hebben dat ze zelf een expediteur inhuren.

De expediteur speelt dus enerzijds een vrij cruciale rol bij een belangrijke stap in de keten, het eigenlijke export van de afvalstoffen naar het bestemmingsland. Anderzijds is de expediteur in principe niet verantwoordelijk voor de lading van containers. Hij kan afgaan op wat de opdrachtgever hem hierover vertelt en hoeft niet te controleren of dit ook klopt. Volgens verschillende respondenten spelen expediteurs soms een dubieuze rol, in die zin dat er sterke vermoedens zijn dat ze wel degelijk op de hoogte zijn van illegale praktijken. Ook als een expediteur zich inlaat met partners die eerder betrappt zijn op illegale handel, rijst de vraag of het bedrijf zich niet beter zou moeten vergewissen of de partner wel volgens de regels handelt. In de onderzochte dossiers is geen enkele expediteur strafrechtelijk aangepakt en is alleen een waarschuwing gegeven aan een expediteur die volgens de opsporingsdiensten had moeten weten dat er wat aan de hand was met de te exporteren partij goederen⁵².

Een voorbeeld van het faciliteren van illegale praktijken van expediteurs is dat de verwerker, die volgens de EVOA moet worden ingevuld op de papieren, vaak wordt weggelaten. Expediteurs beroepen zich hierbij op de vertrouwelijkheid van handelscontacten. De klanten houden de informatie weg, maar de expediteur stelt ze hiertoe in staat. Een respondent van Bisschop stelde in dit verband dat transporten nooit zonder controle door de haven zouden komen als de papieren correct zouden worden ingevuld (Bisschop, 2012).

Dat expediteurs soms luchtig omgaan met hun verantwoordelijkheid voor de inhoud van het transport blijkt onder andere uit dossier 3, waar een expediteur transporten regelt nog voordat de containers geladen zijn:

De containers op het bedrijfsterrein van de hoofdverdachte worden gekocht of gehuurd door Afrikanen die via verschillende transporteurs, vrijwel altijd geregeld door de expediteur in opdracht van de eigenaar, op het terrein worden

⁵² Handhavingdiensten streven er volgens respondenten naar om expediteurs (ook financieel) verantwoordelijk te maken voor containers die teruggestuurd worden na douanecontrole. Verwacht wordt dat ze zich wat meer gaan bedenken voor ze zich inlaten met illegale praktijken. Later in deze paragraaf zal blijken dat expediteurs soms wel degelijk strafrechtelijk worden aangepakt.

geplaatst. De containers zijn dus niet van het bedrijf, maar van andere mensen. Wanneer de tussenpersonen geïnteresseerd zijn in bepaalde goederen neemt de verdachte allereerst contact op met zijn expediteur en vraagt hem de middelen en formaliteiten omtrent het transport te regelen. Wanneer een container wordt geleverd, wordt deze door de klanten ingeladen, zonder toezicht van het bedrijf (dossier 3).

In een ander dossier komt een expediteur in beeld die direct bijdraagt aan illegale praktijken door zijn adviezen aan de exporteur:

Aangezien de containers afkomstig van het bedrijf op een gegeven moment stelselmatig werden gecontroleerd door de autoriteiten, ontstonden er ergernissen bij de expediteur. Op initiatief van enkele medewerkers van de expediteur, de vaste aanspreekpunten van de verdachte, is er besloten om geen douaneaangifte meer te doen en het als een bedrijfsrisico te accepteren wanneer ze nogmaals werden gecontroleerd en hiervoor een boete zouden krijgen. De gedachte hierachter was dat het tijdverlies en de daarbij horende kosten die gemoeid zijn bij een controle en het eventuele terugzenden van een container, groter zijn dan het bedrag van de boete die er staat op het uitvoeren van een container zonder aangifte. De verdachte en de expediteur bespraken daarnaast ook bij welke kaai in Antwerpen het transport het beste kon worden aangemeld, om de kans op een controle te minimaliseren (dossier 2).

De expediteur heeft, in de visie van het opsporingsteam, een actieve dubieuze rol gespeeld in de criminele activiteiten van het bedrijf. Hoewel een expediteur volgens de respondenten moet weten van de illegale aspecten van de e-afvaltransporten, is er geen strafrechtelijke vervolging ingesteld. De expediteur verschilt hierin van de transporteur, die zich daadwerkelijk kan verschuilen achter de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever en niet hoeft te weten wat hij precies vervoert.

Het komt soms voor dat een expediteur ook zelf financieel belang heeft bij een voorspoedige reis. Dit is het geval als de expediteur de kosten van terugzending door de douane moet betalen. In een zaak zijn containers met een gevaarlijke lading meerdere keren vanuit Antwerpen teruggezonden, omdat de documenten niet in orde waren. Bij latere zendingen bleek de expediteur ook als verscheper vermeld te zijn op de documenten. Uit verklaringen die zijn afgenomen bleek dat dit opzettelijk zo was ingevuld op initiatief van de verdachte. Deze vermoedde door de vele retourzendingen dat het zien van zijn naam als verscheper voor de

douane kennelijk een reden tot controle was⁵³. De expediteur heeft een waarschuwing gekregen van het opsporingsteam en sindsdien zijn er naar verluidt geen onregelmatigheden meer geconstateerd (dossier 3).

In een zaak richtte het opsporingsonderzoek zich in eerste instantie op de expediteur van een aantal containers met e-afval. Deze waren in Antwerpen tegengehouden, omdat ze vergezeld gingen van valselijk opgemaakte vrachtdocumenten. Er was echter een fout gemaakt bij de vervalsing, waardoor de Belgische douane argwaan kreeg: de opgegeven gewichten per container waren wel aan de erg lage kant. De containers bleken dan ook niet vol te zitten met 'tweedehands apparaten', maar met compressorpotten⁵⁴, die niet uitgevoerd mogen worden naar niet-OESO-landen. Ook bij deze zaak wist de expediteur, die de formulieren had opgemaakt, zich te verschuilen achter de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever die de informatie had verstrekt. Uiteindelijk werd niet de expediteur als hoofdverdachte beschouwd in deze zaak, maar zijn opdrachtgever (dossier 17).

Recentelijk is er toch sprake van dat expediteurs die betrokken zijn bij illegale afvalhandel worden aangepakt. Dit is onder andere het geval bij een zaak die nog liep bij het verzamelen van de dossiers, maar wel aan de orde kwam in de interviews. Het betreft een klein exportbedrijf, waar bij een woonhuis apparaten in busjes worden geladen. Tegen de betrokken expediteur is afzonderlijk proces-verbaal opgemaakt en hij is hierdoor verantwoordelijk gemaakt voor de kosten van terugzending bij controles. Daardoor hoopt de ILT te bereiken dat dit bedrijf er voortaan goed op let met wat voor lading het zich inlaat.

In een grotere zaak is een stuwadoorsbedrijf veroordeeld wegens overtredingen. Er worden gevaarlijke afvalstoffen aangetroffen in containers en voertuigen van opdrachtgevers op het terrein van het bedrijf. Het verweer van het bedrijf dat ze niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor de inhoud van de containers of voertuigen, hield geen stand bij de rechter (zie het arrest van juni 2011 op rechtspraak.nl, zaaknr. 200.038.536/01).

Ook is in 2011 proces-verbaal opgemaakt tegen enkele stuwadoorsbedrijven wegens betrokkenheid bij illegale export van containers met e-afval (ILT, 2012).

Tegen andere dienstverleners in de afvalketen zijn geen specifieke onderzoeken verricht en ze komen in de onderzochte dossiers over e-afval niet voor. Het gaat

⁵³ Zoals in hoofdstuk 4 besproken is, is het zeer wel mogelijk dat voor een afzonderlijk bedrijf een risico-indicator is aangemaakt.

⁵⁴ Het onderdeel van koelkasten dat zorgt voor de circulatie van het koelmiddel.

dan om partijen als adviesbureaus, surveyors (bedrijven die in opdracht onderzoek verrichten naar bijvoorbeeld aard en omvang van ladingen van schepen, mate van verontreiniging, et cetera) en administratiekantoren.

In dossier 2 wordt een rol gespeeld door een administratiekantoor dat werkt voor het bedrijf van de hoofdverdachte. Uit de staat van de administratie, die zeer beperkt was, valt op te maken dat het kantoor en de medewerkers daarvan op de hoogte moeten zijn geweest van de strafbare handelingen van het bedrijf, waaronder ook het opgeven van foutieve fiscale aangiftegegevens. Dit punt is bestuursrechtelijk aangepakt: de hoofdverdachte heeft een naheffing gekregen. Het kantoor is niet vervolgd.

5.2.8 Handel in het land van bestemming

Zoals hiervoor gememoreerd, is er in Afrikaanse landen grote vraag naar tweedehands elektrische en elektronische apparaten, waarvoor naar Europese begrippen hoge bedragen worden neergeteld. Daarnaast wordt geld verdiend in een aanzienlijke informele recyclingsector waar onderdelen en materialen uit onbruikbare apparaten worden teruggewonnen, veelal op een mens- en milieuonvriendelijke manier. De handel in tweedehands apparaten en onderdelen is slechts voor een klein deel van de betrokkenen een winstgevende aangelegenheid, voor de grote meerderheid is het alleen een kwestie van overleven. De meeste 'schrootwerkers' in Nigeria en Ghana leven onder de internationale armoedegrens van 1,25 US dollar per dag (Secretariaat van de Basel Convention, 2011, geciteerd in Van Huijstee & Steinweg, 2012).

Net als bij het inkopen van afgedankte elektrische en elektronische apparaten in Nederland, is het bij het doorverkopen in het land van bestemming niet gebruikelijk dat apparaten worden gecontroleerd op werking alvorens te worden aangekocht. Een deel van de apparaten komt in tweedehandswinkels terecht om doorverkocht te worden aan particuliere gebruikers. In Accra, de hoofdstad van Ghana, wordt volgens respondenten overal op straat en in winkeltjes gehandeld in tweedehands koelkasten, wasmachines, geluidsapparatuur en computers (zie ook Bisschop, 2012).

De distributie van de apparaten vindt direct vanuit de containers plaats. De verkoop begint nadat de spullen na de uitgebreide controle door de douane weer opnieuw ingeladen zijn en naar een andere locatie gereden. De spullen die ogenschijnlijk bruikbaar zijn, worden daar direct opgekocht door handelaren. Er wordt in eerste instantie niet op gelet of goederen nog functioneren. Duidelijk afval, zoals losse onderdelen of beeldbuizen, wordt wel uitgeselecteerd. Uit de interviews en literatuur ontstaat het beeld dat er in verschillende schakels van de

markt de minst bruikbare apparaten worden uitgeselecteerd voor de informele recyclingsector. De handel in wit- en bruingoed kent allerlei participanten, waarbij de prijs en kwaliteit van tweedehands apparaten sterk kunnen variëren. Er zijn ook wel winkels waar met enige zekerheid een koelkast kan worden aangeschaft die het nog een tijd doet, maar de prijs is dan wel hoger. De prijzen die voor wit- en bruingoed worden neergeteld, zijn voor Europese begrippen zeer hoog, doordat er maar weinig concurrentie is van nieuwe apparaten. Die zijn eenvoudig niet te betalen. Hierdoor kunnen exporteurs het zich permitteren om naast tweedehands apparaten, een aanzienlijk deel afval in hun containers te stoppen. Zelfs bij een klein aantal verkochte apparaten is de import van een container al winstgevend (Bisschop, 2012).

De verhoren van Afrikaanse inkopers in een van de bestudeerde dossiers bevestigen het beeld dat door de respondenten wordt geschetst. Er wordt niet geleverd aan bedrijven, laat staan recyclingbedrijven, maar aan particulieren die de apparaten doorverkopen. De inkopers hebben contacten met familieleden die de apparaten meteen gaan verkopen nadat ze zijn ingeklaard door de douane en de importbelasting is voldaan. Er is ook sprake van familieleden die een winkeltje hebben waar ze nog werkende apparaten verkopen, waarbij ook reparateurs betrokken zijn. Hoewel gesteld kan worden dat wat verdachten vertellen in een verhoor niet altijd waar hoeft te zijn, blijkt uit andere bronnen dat dergelijke winkels wel degelijk bestaan in Afrika.

Slechte spullen die overblijven na de selectie van verkoopbare apparaten gaan naar de informele recyclingindustrie. Ook de apparaten die tweedehands in gebruik worden genomen, belanden uiteindelijk op de beruchte vuilnisbelt Agbogbloshie bij Accra of een soortgelijke locatie. De markt in apparaten die ook in Ghana als afval worden gezien, kent weer vele vertakkingen. Zo wordt door een respondent melding gemaakt van jongens die met karren door de hoofdstad Accra lopen om onbruikbare apparaten op te halen, waar ook nog wel een klein bedrag voor wordt betaald. Via tussenhandelaren gaat het uiteindelijk naar de vuilnisbelt, waar de bruikbare onderdelen uit de apparaten worden gesloopt.

Een belangrijk doel van de recyclingsector is het terugwinnen van metalen die in de apparaten verwerkt zijn. Het gaat bijvoorbeeld om lood en koper. In mobiele telefoons zitten kleine hoeveelheden goud. Het terugwinnen daarvan gaat op zeer inefficiënte wijze. Alleen relatief gemakkelijk te isoleren metalen, zoals bijvoorbeeld koper dat na verbranden overblijft, kunnen teruggewonnen worden. Een belangrijk deel van de waardevolle metalen komt in het milieu terecht in plaats van hergebruikt te worden. De wel teruggewonnen metalen worden via een handelsketen met verschillende schakels (een respondent noemt

het een piramide) opgekocht. Aangezien er in West-Afrika vrijwel geen industrie is waar de metalen verwerkt worden, gaat het materiaal veelal naar het buitenland. Bij deze groothandel zijn mogelijk criminele groeperingen betrokken (Interpol, 2009; Europol, 2011). Een deel van de metalen die op de vuilnisbelten van Afrika worden teruggewonnen, komt volgens sommige respondenten in China terecht. Overigens blijkt het koper soms van dermate slechte kwaliteit dat het niet geschikt is voor hoogwaardige producten.

De methoden van recycling die toegepast worden op sites zoals Agbogbloshie in Ghana zijn niet alleen zeer schadelijk voor mens en milieu, maar ze zijn ook uit economisch oogpunt zeer inefficiënt. Slechts een beperkt deel van de waardevolle metalen wordt teruggewonnen. De rest gaat verloren en komt in het milieu terecht. Hierbij dient bedacht te worden dat het vaak gaat om zeer schadelijke en zelfs kankerverwekkende stoffen. De verspilling leidt er tevens toe dat het noodzakelijk is om meer van de benodigde metalen via mijnbouw te winnen, wat op zich ook gepaard gaat met ernstige problemen, zoals het verdrijven van boeren van hun land en het vervuilen van de leefomgeving (Van Huijstee & Steinweg, 2012).

Om deze vorm van verwerking in de informele recyclingindustrie tegen te gaan, is de EVOA in het leven geroepen en uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat deze doelstelling nog niet is gerealiseerd. Overigens zijn er recentelijk wel lokale initiatieven gesignaleerd om te komen tot een vorm van recycling van e-afval die niet alleen goed is voor de economie van het land (ook nu al levert het behoorlijke belastinginkomsten op), maar ook voor de gezondheid van de werkers in de sector en het voortbestaan van een goed leefmilieu. Op dit moment betreft het nog maar een klein gedeelte van de omzet van e-afval. Of in andere landen dan Ghana ook dergelijke initiatieven bestaan, is niet bekend (Rufener, 2012). De lokale verantwoorde recyclingsector wordt echter ook wel gekenschetst als een druppel op een gloeiende plaat (Frandsen, Rasmussen & Swart, 2010). Ook in Aziatische bestemmingslanden van e-afval is sprake van de opkomst van bescheiden verantwoorde verwerkingsfaciliteiten (Tonetti, 2007, geciteerd in Gibbs et al. 2011).

5.3 Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk is op basis van dossiers en interviews een beeld geschetst van de criminaliteit die zich voordoet bij de export van e-afval naar Afrika, met name Ghana. Hoewel deze stroom al lange tijd prioriteit heeft en ook al in het NDB 2008 aan de orde was gesteld, bleken er maar vier dossiers beschikbaar om te analyseren. Uiteraard kan niet met zekerheid gesteld worden dat deze vier dossiers representatief zijn voor het geheel van de sluikhandel in afgedankte elektrische en elektronische apparaten. Feit blijft dat ze zeer veel informatie geven en in elk geval iets zeggen over praktijken die zeker voorkomen. De interviews met experts van de politie en de ILT, waarvan een deel direct bij de zaken betrokken is geweest, zijn gebaseerd op brede ervaring en sluiten aan op de informatie uit de dossieranalyses.

Wie dit hoofdstuk doorleest, zal wellicht de indruk krijgen dat het steeds om nogal kleine zaken gaat, en gaat misschien twijfelen aan de zin van de prioriteitstelling. Hierbij moet wel bedacht worden dat er zeer veel soortgelijke zaken zijn, niet alleen in Nederland, maar ook in andere welvarende landen in West-Europa en daarbuiten, met België op een 'gedeelde eerste plaats' met Nederland (Groen!, s.d.). De gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu in de bestemmingslanden zijn dermate groot dat het verstandig is om aanzienlijke capaciteit van de inspectie en de opsporing voor de bestrijding van sluikhandel in e-afval te blijven investeren. De gevolgen voor de gezondheid van de werkers in de informele e-afval recyclingsector zijn niet gering: het gaat om langdurige en veelal onomkeerbare kwalen. De huid en luchtwegen worden als eerste aangetast. Op termijn liggen tumoren, endocriene ziekten en problemen met de vruchtbaarheid, zoals onvruchtbaarheid, miskramen en misvormde kinderen, op de loer. Vooral kinderen, die vaak meewerken op de sites, zijn zeer vatbaar voor loodvergiftiging (Frandsen e.a., 2010)⁵⁵.

Als de afzonderlijke partijen in de keten in ogenschouw worden genomen, dan is het moeilijk om een partij aan te wijzen die de hoofdrol speelt in de criminele handel. De ontdoeners die spullen afleveren bij handelaren zonder vergunning, zetten het hele circuit in zekere zin in gang. Als er in gemeenten aan burgers wordt gevraagd om oude apparaten langs de straat te zetten, dan zou ook geprobeerd moeten worden om ze op te halen voordat lieden met eigen busjes hun slag kunnen slaan, zoals in sommige plaatsen gebeurt. Kwantitatief gezien

⁵⁵ Voor een meer uitvoerige bespreking van de literatuur op dit terrein zie ook Van Huijstee en Steinweg, 2012.

vormen de grotere inzamelaars en handelaren de belangrijkste stap in de keten. Bedrijven, die zonder vergunning en zonder administratie gevaarlijk afval in containers laden en deze doen verschepen naar Afrikaanse landen, spelen wellicht de grootste rol in de keten. Op basis van een analyse van zaken die wel aangepakt zijn, kan weinig gezegd worden over waarom dit er maar zo weinig zijn, terwijl vanuit de werkvloer wordt vernomen dat er veel meer illegale praktijken zijn. Overigens wordt ook door respondenten gesteld dat een strafrechtelijke aanpak niet zaligmakend is bij de aanpak van deze vorm van milieucriminaliteit.

In de bestudeerde zaken kwamen wat betreft facilitators voornamelijk expediteurs voor. Deze spelen een aanzienlijke rol bij de export van goederen: ze vervullen de formaliteiten met de douane en regelen het eigenlijke vervoer. In verschillende zaken bleken opsporingsteams er van overtuigd dat expediteurs een kwalijke rol speelden. Niettemin werden ze in deze zaken niet echt aangepakt. Dit bleek bij nadere beschouwing wel mogelijk: er werden bij verdere navraag zaken gevonden waarin de expediteur werd veroordeeld. Als de pakkans voor expediteurs die willens en wetens meewerken aan illegale afvaltransporten wordt verhoogd, dan zou dat een rem kunnen zetten op de stroom van slechte apparaten naar Afrika en elders.

In het kader van dit onderzoek was het niet mogelijk om zelf veldwerk te doen in de bestemmingslanden. Door middel van enkele interviews en het werk van anderen kunnen we toch wat meer inzicht geven in het verloop van de handel in apparaten in West-Afrika. Deze blijkt wijdvertakt te zijn en zich op verschillende niveaus af te spelen. Over de mogelijke rol van criminele organisaties bij de import en de handel in teruggewonnen metalen kan in dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan.

6

Afvalstromen naar China

In de literatuur over criminaliteit bij internationale afvalstromen gaat het vrijwel altijd om de export van e-afval, voornamelijk naar Afrikaanse landen, maar ook wel naar Azië. In het vorige hoofdstuk kon dan ook meerdere malen worden geput uit eerder gepubliceerd onderzoek. Bij een eerste inspectie van zaken binnen het thema van dit onderzoek, uitgaande afvalstromen die de EU verlaten, bleek het echter in de meeste gevallen te gaan om illegale export van verontreinigde kunststoffen en metalen naar China, al dan niet via tussenstappen in omliggende landen. Ook andere landen, zoals India en Indonesië komen als bestemmingslanden voor. De gekozen inductieve benadering in dit onderzoek leidt daardoor logischerwijs tot dit hoofdstuk over afvalstromen naar China. In de inleiding wordt kort ingegaan op de thema's die aan de orde komen.

6.1 Inleiding

Zoals zal blijken, bestaan er grote verschillen in de afvalstromen naar China en die naar Afrika. De rol van de spelers in de keten is vaak wel vergelijkbaar, waardoor een zekere mate van overlap met het vorige hoofdstuk niet te vermijden is.

China is de laatste decennia een economische grootmacht geworden. De snel groeiende industrie heeft veel grondstoffen nodig, die voor een deel teruggewonnen kunnen worden uit afval dat onder andere uit Europese landen wordt geïmporteerd. Papier wordt verwerkt tot verpakkingsmateriaal, kunststoffen tot nieuw speelgoed en petflessen tot synthetische stoffen voor de kledingindustrie. Ook is er grote behoefte aan metalen, die in de vorm van schroot en metaalafval worden ingevoerd. Ze worden ook teruggewonnen uit e-afval, waarbij soortgelijke praktijken als in Afrikaanse landen zijn aangetroffen, wat betreft de werkomstandigheden en de gevolgen voor het milieu (Esman et al., 2008).

Anders dan in Afrikaanse landen is er in China regelgeving, die bovendien wordt gehandhaafd. China is een belangrijk exportland en kan het zich niet permitteren dat er bijvoorbeeld speelgoed uit het land wordt aangetroffen dat giftige stoffen bevat. Daarom tracht China te voorkomen dat afvalstoffen die gecontamineerd zijn met niet-toegestane of giftige stoffen het land binnenkomen. Een van de middelen die daarbij worden ingezet is een vergunningensysteem, waarbij voorafgaand aan het transport in het land van herkomst

gecontroleerd wordt of een lading aan de eisen voldoet. Hiertoe is in Nederland een kantoor gevestigd van de China Certification and Inspection Group (CCIC). Dit is een onderdeel van een algemene Chinese inspectiedienst die als de grootste ter wereld wordt beschouwd. Behalve de gebruikelijke vergunningen en EVOA-bescheiden is voor export naar China ook een vergunning van de CCIC nodig. Behalve een vergunning voor het bedrijf dat exporteert, moet voor elk afzonderlijk transport toestemming worden verkregen van de CCIC. Het CCIC controleert elke zending op basis van foto's die door de exporteur moeten worden ingezonden. Als er onregelmatigheden worden vermoed, dan wordt er ook een fysieke controle uitgevoerd.

De strenge regelgeving heeft ertoe geleid dat afvalstromen die minder gemakkelijk de controles passeren, via omwegen naar China gaan. De bekendste routes lopen van de speciale economische regio Hongkong - onderdeel van China maar met eigen regelgeving - en via buurlanden, met name Vietnam. Vanuit Hongkong en Vietnam kan afval eenvoudig alsnog China binnengebracht worden⁵⁶. Hongkong komt zeer vaak voor als eindbestemming van afvalstoffen, terwijl er daar slechts zeer geringe verwerkingscapaciteit is. Het afval uit Hongkong wordt bijvoorbeeld ook geëxporteerd. Het vermelden van handelsbedrijven in Hongkong als eindbestemming, terwijl feitelijk doorvoer plaatsvindt, frustrereert de EVOA. De verordening staat export van afval slechts toe als de eindverwerker bekend is en duidelijk is dat deze de afvalstoffen op een verantwoorde manier kan verwerken.

Vietnam heeft een grote economische groei doorgemaakt in het afgelopen decennium, waardoor het land ook een grote behoefte heeft aan grondstoffen. De regelgeving en het toezicht zijn echter niet zo ontwikkeld als in China. De grenzen zijn betrekkelijk gemakkelijk te overschrijden om illegaal transporten naar China door te voeren. Bekend is bijvoorbeeld de oversteek met kleine bootjes over de rivier bij de grensstad Mong Cai. Het is niet duidelijk waarom de grenscontrole daar zo veel zwakker is dan bijvoorbeeld bij Hongkong. Sommige respondenten speculeren over de mogelijke invloed van georganiseerde criminele groepen in het gebied.

Behalve naar China, Hongkong en Vietnam gaat ook veel afval naar andere Aziatische landen, zoals India, Maleisië en Indonesië. Maar in die landen is de regelgeving en het toezicht aanmerkelijk minder ver ontwikkeld. Voor deze

⁵⁶ Respondenten zijn het hier over eens, maar het is niet precies duidelijk waarom China transporten uit bijvoorbeeld Nederland beter zou controleren dan die uit Hongkong of Vietnam.

landen is het dan ook moeilijker om te voorkomen dat inferieure of vervuilde afvalstoffen het land binnenkomen. Reden waarom sluikehandelaren deze landen als alternatieve bestemming kiezen, zeker naarmate het lastiger wordt om afvalstromen in China te krijgen, al dan niet via Hongkong.

Een land dat van belang is om afzonderlijk te noemen betreft de Verenigde Arabische Emiraten (VAE). Ook hier gaat een grote stroom afvalstoffen naartoe, terwijl het daar vrijwel zeker niet wordt verwerkt: er is namelijk geen verwerkingscapaciteit. Veelal komt het afval er niet eens aan, maar wordt het rechtstreeks naar andere landen vervoerd, waarbij de VAE dus slechts een papieren tussenschakel zijn. De VAE zijn aantrekkelijk doordat er een vrijhandelszone (Free Trade Zone) is, waar vrijwel geen controles plaatsvinden. Bij de ILT vermoedt men dat deze constructie wordt gekozen om handelscontacten in bestemmingslanden, veelal China of India, af te schermen. De vertrouwelijkheid van handelscontacten staat duidelijk op gespannen voet met de handhaving van de EVOA.

6.1.1 Drie grote afvalstromen naar China

De Chinese economie is de afgelopen decennia enorm gegroeid, al vreest het land sinds kort voor een stagnatie (Van den Dool, 2012).

De grote stroom van afvalstoffen naar China is op gang gekomen door de grote vraag naar grondstoffen voor de maakindustrie. Daarnaast heeft de mogelijkheid van goedkoop transport de stroom afvalstoffen naar China doen groeien. Volgens respondenten werden nog niet lang geleden grote hoeveelheden lege containers naar China verscheept, die daar immers nodig waren voor de export van goederen naar onder andere West-Europa. Daardoor kunnen containers voor vervoer naar China heel goedkoop worden aangeboden (EEA, 2012).

De grootste afvalstromen naar China bestaan uit papier, kunststoffen en metalen. Papier is daarvan de allergrootste stroom. Op zichzelf is papier geen gevaarlijke stof en deze stroom heeft dan ook geen prioriteit bij de controles bij uitgaan uit Nederland. Niettemin loopt er bij de douane een risico-indicator voor papiertransporten naar China. Alleen al door de enorme omvang kleven risico's aan de stroom oud papier. Deze stroom biedt namelijk de gelegenheid om er allerlei ander, gevaarlijk materiaal doorheen te mengen. Onlangs kwam een zaak in het nieuws, waarin een Nederlands bedrijf betrapt is op het exporteren van

grote aantallen containers oud papier vermengd met andere afvalstoffen⁵⁷. Ook in andere – op zichzelf legale – afvalstromen, zoals metalen en kunststoffen, wordt ander afval gemengd waardoor de handelaar van wie het afval afkomstig is extra geld verdient. Deze wordt immers betaald voor verantwoorde verwerking van het afval.

Volgens respondenten moet de papierstroom als gelegenheid voor criminaliteit niet worden gebagatelliseerd. Zoals een van hen het uitdrukt:

Ongeveer driekwart van alle afval dat naar China gaat, is oud papier. Dat betreft ongeveer 1,5 miljoen ton alleen uit Nederland. Oud papier wordt voornamelijk gebruikt om verpakkingsmateriaal van te maken. Omdat de marges op oud papier erg klein zijn, staan handelaren bloot aan de verleiding om ander afval door het oud papier te mengen. Dit afval krijgen ze met geld toe voor verwerking. Wegmengen levert extra inkomsten op.

Het afval dat tussen het papier wordt gemengd moet er in China weer van gescheiden worden. Het wordt dan veelal verbrand, bijvoorbeeld in verbrandingsinstallaties die stoom produceren, dat nodig is in allerlei productieprocessen. Hierbij komen grote emissies van schadelijke stoffen vrij (interview 16).

Hoewel papier een niet-prioritaire stroom is (zie paragraaf 3.2), is bij de douane een risicoprofiel van oud papier actief. Het vaak vervuilde oud papier dat vanuit Nederland naar China gaat, komt oorspronkelijk uit Engeland en Ierland. De daar recentelijk ingevoerde verplichting om papier van ander afval te scheiden, heeft geleid tot illegale export. Soms zijn hierbij Nederlandse tussenhandelaren betrokken. Tot voor kort waren containers met ‘oud papier’ vaak volgestopt met huisvuil, maar tegenwoordig is men volgens respondenten voorzichtiger geworden.

Kunststofafval wordt naar China geëxporteerd om daar te worden hergebruikt in nieuwe kunststof artikelen, zoals speelgoed en kleding, die China op haar beurt weer exporteert. De controle in China is erop gericht deze markt te beschermen, door ervoor te zorgen dat er geen gevaarlijke stoffen, zoals lood en cadmium, in nieuwe exportproducten terechtkomen. Een voorbeeld van

⁵⁷ Omroep Brabant, 2012. Deze zaak is overigens niet betrokken in dit onderzoek, waarin alleen afgesloten onderzoeken zijn geselecteerd. Recentelijk werd een strafrechtelijk onderzoek ingesteld tegen nog een ander groot bedrijf dat in oud papier handelt.

kunststofrecycling in China is de productie van synthetische stoffen voor kleding. Deze stoffen worden veelal gemaakt van pet, dat onder andere teruggewonnen wordt uit de bekende frisdrankflessen. De grote stromen kunststofafval naar China dragen het risico in zich dat er gevaarlijk afval meegaat. Zo worden grote hoeveelheden gebruikt landbouwplastic geëxporteerd, dat soms sterk vervuild is met pesticiden.

Ook in metalen, die op zichzelf naar China getransporteerd mogen worden, wordt geregeld ander en soms gevaarlijk materiaal aangetroffen. Dit staat (uiteraard) niet op de vrachtdocumenten vermeld.

Zoals hiervoor vermeld, wordt in Afrika teruggewonnen metaal voor een deel doorgeleverd aan China (paragraaf 5.2.8). Deze metalen, die gewonnen worden uit afval van kabels en elektrische apparaten, zijn echter niet geschikt om hoogwaardige metaalproducten van te maken, zoals bijvoorbeeld sloten. Handelaren en malafide producenten van halffabricaten mengen deze inferieure metalen soms op met goede grondstoffen, waardoor ze extra geld kunnen verdienen. Deze praktijken zijn ook wel in Nederland waargenomen, bij bedrijven die in Afrika partijen metaal opkopen en die weer naar China verkopen, waar de prijzen hoog zijn door de grote vraag van de maakindustrie.

Sinds enkele jaren is de Chinese overheid beter gaan letten op wat er allemaal het land binnenkomt, waardoor soms grote partijen tegengehouden worden in Chinese havens.

‘Tienduizenden tonnen aan oud papier staan vast op Chinese kades’, zegt Thijs Cox van het in China gevestigde Ciparo, een exportbedrijf gespecialiseerd in het vervoer van recyclebaar afval. Hij handelt al twee decennia in oud papier uit Europa en weet hoe de Chinese import in die tijd is geëxplodeerd. De consumentenproducten die uit China komen worden veelal verpakt in oud papier uit Europa, de Verenigde Staten en Japan, legt hij uit. Herbruikbaar materiaal was niet aan te slepen. Maar nu treden de Chinese autoriteiten hard op tegen handelaren die misbruik maken van de Chinese tekorten. ‘De angst zit er bij de Nederlandse exporteurs behoorlijk in’, aldus Cox.

‘Het is eigenlijk allemaal een gevolg van de hype van de afgelopen jaren’, zegt Cees van Berkel van CVB Ecologistics dat dagelijks veertig containers oud papier naar China uitvoert. ‘Iedereen sprak over een grondstoffentekort en exporteurs gingen als een gek recyclebaar afval verschepen. Werkelijk alles werd omgedoopt tot grondstof.’ (China treedt op tegen handel, 2012).

Er gaan ook andere afvalstromen naar China, waaronder e-afval. In de casuïstiek waarop dit onderzoek zich vooral baseert, kwamen deze andere zaken echter niet voor. Voor we ingaan op de gelegenheden voor criminaliteit die zich in de keten voordoen, wordt eerst ingegaan op de Chinese controles en regelgeving.

6.1.2 Chinese instanties

Voordat een partij afval naar China geëxporteerd mag worden, moet er vooraf toestemming verkregen worden van de Chinese autoriteiten. Daartoe heeft China in de herkomstlanden van de afvalstoffen een instantie opgezet waar exporteurs tevoren toestemming moeten vragen: de CCIC (China Certification and Inspection Group). Deze dienst voert het toezicht uit namens het Chinese ministerie van milieu, het Ministry of Environmental Protection (MEP)⁵⁸. De CCIC is door China opgezet om *in control* te zijn en te blijven wat betreft de inkomende afvalstromen. Het gaat om zeer grote hoeveelheden en China is een groot land waarvan de lange kustlijn moeilijk te controleren is. Het land verkeert in de positie om vooraf formaliteiten in te kunnen stellen, waardoor het land controle houdt over de inkomende afvalstromen. In principe moet voor alle transporten met afvalstoffen een vergunning bij de CCIC worden aangevraagd en worden de ladingen gecontroleerd. Er zijn bedrijven die een speciale regeling met de CCIC hebben, zodat ze alleen steekproefsgewijs gecontroleerd worden. Het MEP heeft zelf geen uitvoeringsorganisatie. Anders dan Nederland kent China slechts één algemene inspectiedienst, de General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine (AQSIQ). Deze dienst, waarvan de CCIC een onderdeel is, doet inspecties voor alle Chinese ministeries. De AQSIQ is een van de grootste inspectiediensten ter wereld. In China zijn er ook nog regionale controle-units die onderdeel zijn van de AQSIQ. Het geheel levert een logge organisatie op met zeer lange communicatielijnen, wat er volgens een respondent bijvoorbeeld toe heeft geleid dat de CCIC in Nederland nog niet op de hoogte is van nieuwe regelgeving, terwijl de Nederlandse instanties, die direct contact onderhouden met het MEP, dat wel zijn.

Om afval naar China te kunnen exporteren, moet het bedrijf dat als exporteur optreedt, een vergunning hebben van de CCIC. Er zijn slechts weinig vergunningen beschikbaar, waardoor bedrijven soms samenwerken met een ander bedrijf dat wél een vergunning heeft om te kunnen exporteren. Behalve deze vergunning op het niveau van het bedrijf, moet voor elke zending

⁵⁸ In navolging van wat gebruikelijk is in de branche en bij de inspectiediensten houden we de Engelstalige benamingen aan.

afzonderlijk toestemming voor export worden verkregen. Containers worden alleen in China toegelaten als er een bewijs van toestemming van de CCIC in het herkomstland bij de vrachtpapieren aanwezig is. De lading wordt dan als gecertificeerd aangeduid.

De CCIC controleert de lading meestal op basis van door de exporteur aangeleverde digitale foto's van de inhoud van de containers. Als er reden toe is, bijvoorbeeld op basis van eerdere constatering, wordt er ook fysiek gecontroleerd. Anders dan bij controle door de douane, worden containers echter niet verzegeld. De controle door de CCIC biedt dus vrij veel mogelijkheden voor exporteurs om te frauderen. Zoals in volgende paragrafen nog zal blijken, houden de ingeleverde foto's niet altijd veel verband met de werkelijke lading van containers. Als er een fysieke controle plaatsvindt, bestaat voor de kwaadwillende exporteur altijd nog de mogelijkheid om na vertrek van de controleur een hoeveelheid minder wenselijk materiaal bij te laden. Door verschillende respondenten wordt bevestigd dat de Chinese procedure vatbaar is voor manipulatie. Daar staat tegenover dat –anders dan de Nederlandse instanties – de Chinezen wél elke zending aan een controle onderwerpen.

In Nederland wordt maar een beperkt deel van de uitgaande containers gecontroleerd, maar de controle is wel behoorlijk streng. De controle van de Nederlandse douane komt bovenop de preshipment controle van de CCIC. Deze controleert vooral op de kwaliteit van de te exporteren goederen. Als de CCIC toestemming heeft gegeven, mag de container op de kade worden gezet in China. De import begint pas daarna. Bij aankomst in China worden de ladingen ook nog door de Chinese douane gecontroleerd. De douane wil bijvoorbeeld, anders dan de CCIC, wel weten wat de (eind-) bestemming van de goederen is. Ook anderszins is de controle bij aankomst in China streng. Zo werd een container in quarantaine geplaatst, omdat er sporen van kippenveren tussen oud papier werden aangetroffen. China is namelijk zeer beducht voor ziekten die via afvaltransporten het land binnen zouden kunnen komen (interview 9).

Sinds een aantal jaren bestaat er samenwerking tussen China en de Nederlandse instanties, met name de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de douane. Samenwerking met China wordt door beide partijen als noodzakelijk gezien, maar is ook gecompliceerd en soms politiek gevoelig. China is geen democratisch land en kent geen onafhankelijk rechtssysteem. Daardoor is het vaak moeilijk om

op strafrechtelijk gebied samen te werken⁵⁹. Het uitwisselen van toezichts-informatie is wel mogelijk, bijvoorbeeld als de ILT wil controleren of de bestemming die wordt opgegeven klopt. Op meer praktisch niveau blijkt dat er (ook in Nederland) zo veel verschillende partijen betrokken zijn, dat het erg lastig is om iets geregeld te krijgen. Zo is het voorgekomen dat rechtshulpverzoeken vastliepen.

Machtspositie van de CCIC

In de afvalstromen naar China zijn handelaren actief die van Chinese komaf zijn⁶⁰. De machtspositie van de CCIC, die bepaalt of export naar China mogelijk is, en de korte lijnen van sommige handelaren met medewerkers van de CCIC leiden tot geruchten in de branche over mogelijke corruptie. Er circuleren verhalen over door de CCIC afgekeurde partijen, die door een Chinese handelaar worden opgekocht. Doordat de CCIC geen vergunning gaf, is de partij minder waard geworden. Het bedrijf moet dus verkopen onder de normale prijs. De partij wordt vervolgens alsnog gecertificeerd. Dit zijn verhalen uit de markt en het is niet duidelijk of het zich echt heeft voorgedaan. Wel is China een enorme exportmarkt waarvan de toegang door die ene instantie wordt bepaald. Tegen de beslissing van de CCIC is geen enkel beroep mogelijk, waardoor er een zeker risico op manipulatie en corruptie zou kunnen ontstaan. Sommige respondenten nemen deze verhalen met een korrel zout zolang er niets is aangetoond. Er is echter nooit aangifte gedaan en dus geen onderzoek ingesteld. Gesuggereerd is dat het lek ook bij medewerkers van de bedrijven zou kunnen zitten in plaats van bij de CCIC. Alle grotere exporteurs hebben een of meer Chinese medewerkers in dienst. De verdenking dat deze mensen informatie door zouden geven aan Chinese handelaren, is echter ook niet hard gemaakt.

Om de relatief strenge controles van de CCIC en de Chinese douane te omzeilen, wordt valsheid in geschrifte gepleegd, bijvoorbeeld door een partij valselijk te labelen als bestemd voor Hongkong, terwijl die in feite naar China gaat. Op die manier worden de strenge controles van China omzeild.

⁵⁹ Eerder is dit geconstateerd op het gebied van de bestrijding van import van precursoren voor de productie van synthetische drugs, Neve e.a. 2006.

⁶⁰ En in enkele gevallen is sprake van voormalige werknemers van de CCIC. Deze medewerkers worden namelijk op tijdelijke basis in het buitenland gestationeerd en moeten onder ogen zien dat hun arbeidsvoorwaarden sterk verslechteren als ze weer terug naar China gaan. Sommigen zien dan om naar iets anders.

6.1.3 Rol van Hongkong en Vietnam

Tot 1997 was Hongkong een Britse kroonkolonie. Sindsdien is het gebied, dat bestaat uit vele eilanden, een autonome economische regio binnen de Volksrepubliek China. De rol van Hongkong in allerlei vormen van handel met China is historisch gegroeid. De bedrijvigheid in China is de laatste decennia sterk van de grond gekomen, terwijl er aanvankelijk zeer weinig faciliteiten waren voor de financiële afhandeling van transacties. Zo waren er geen (staats) banken waar een ondernemer betalingen of een bankgarantie kon regelen of een lening kon afsluiten. Doordat dergelijke faciliteiten er wel in Hongkong waren, zijn veel ondernemende Chinezen van het vasteland er met een satellietonderneming neergestreken en worden zaken vandaaruit gedaan. De haven van Hongkong is vooral een overslaghaven en er bestaan veel openbare laad- en loskades, waar iedereen gebruik van kan maken⁶¹. In de haven zijn honderden drijvende kranen aanwezig, die een container van een schip naar de kade of naar een ander schip kunnen brengen. Grote zeeschepen moeten lossen in Hongkong, omdat ze niet verder de Pearl River Delta op kunnen naar Guangdong (Kanton). Een groot deel van die ladingen wordt per schip verder getransporteerd naar Chinese havens, zoals Shenzhen, net landinwaarts ten opzichte van Hongkong, waar weinig overslag is. Door kustvaarders wordt de lading afgeleverd in havens van het Chinese vasteland.

Sinds kort is de positie van Hongkong aan het veranderen, omdat er ook in China zelf een steeds betere zaken-infrastructuur ontstaat. De positie die Hongkong inneemt, blijft niettemin nog wel een tijd bestaan, is de verwachting. Hongkong is en blijft voorlopig een belangrijke brug naar China.

In Hongkong zijn de kosten lager dan in Guangdong. Er zijn meer faciliteiten en men kan er gemakkelijker terecht met de Engelse taal. Partners zijn er gemakkelijk te vinden. Voor veel zaken is een tussenpersoon nodig en die vind je in Hongkong gemakkelijker dan in het vasteland van China. Ook om criminele activiteiten te kunnen ontplooiën, zijn veelal tussenpersonen nodig, bijvoorbeeld om controles te ontlopen. De marges waarbinnen zakenmensen kunnen opereren, moet je goed kennen om iets voor elkaar te krijgen in Hongkong. Wat kan nog net wel of niet? Je moet dat goed weten. Of er ook corruptie voorkomt, is niet helemaal hard te maken (interview 16).

⁶¹ In veel Nederlandse gemeenten bestaan ook dergelijke kades.

Hongkong wordt wel gezien als de 'top van de piramide' van handelscontacten die gericht zijn op China. Er zijn volgens een respondent drieduizend handelaren in Hongkong met een AQSIQ-vergunning om naar China te exporteren. Ter vergelijking: in Nederland zijn enkele tientallen van dergelijke vergunningen. Zo zijn er grote Nederlandse bedrijven die zelf niet over een dergelijke vergunning beschikken en voor de export een gespecialiseerd bedrijf dat wel zo'n vergunning heeft, inschakelen.

Los van deze - ten dele legale - overwegingen is Hongkong aantrekkelijk voor degenen die illegaal afvalstoffen naar de grote Chinese markt willen exporteren. Voor export naar Hongkong is namelijk, anders dan naar het vasteland, geen vergunning van de CCIC nodig en deze instantie hoeft de lading dus ook niet te controleren. In Hongkong is echter geen of weinig verwerkingscapaciteit, wat blijkt uit het gegeven dat Hongkong zelf ook veel van het eigen afval exporteert. Er wordt dus alleen op papier naar Hongkong geëxporteerd, uiteindelijk is het de bedoeling dat de lading in China aankomt. Het is niet helemaal duidelijk hoe de doorvoerhandel via Hongkong precies verloopt. Controles voor lading die uit Hongkong komt, zijn kennelijk minder stringent en er is in elk geval geen vergunning vooraf nodig. Er zijn wisselende uitspraken van respondenten over de manier waarop containers (dan wel de inhoud daarvan) van Hongkong naar China worden getransporteerd. Veelal worden containers per schip verder vervoerd naar Chinese havens. Transport met vrachtwagens wordt niet erg waarschijnlijk geacht, omdat dan een grens met strenge controles gepasseerd moet worden. De grens tussen Hongkong en het vasteland van China wordt door een respondent vergeleken met de grenzen met vroegere Oostbloklanden. Toch werd in een van de zaken die voor dit onderzoek werden bekeken, in een verhoor verklaard dat kunststofafval illegaal per vrachtwagen werd doorgevoerd naar China. Corrupte douaniers speelden hierbij een rol.

Er gaat dus veel lading via Hongkong, waardoor de controles van de CCIC worden ontlopen en illegale transporten China kunnen bereiken. Ook in Hongkong worden van lieverlee de controles strenger, waardoor exporteurs van verontreinigde of gevaarlijke ladingen omzien naar andere routes. Die worden onder andere gevonden via Vietnam.

Vietnam

Ook in Vietnam heeft de laatste tien jaar een grote economische groei plaatsgevonden en er is een levendige handel met westerse landen ontstaan, ook in afvalstoffen die voor een deel ook door de Vietnamese industrie worden gebruikt. De controles in de havens en aan de grenzen zijn aanmerkelijk minder

stringent dan in China, wat. gelegenheid biedt voor milieucriminelen om gevaarlijke afvalstoffen via Vietnam naar China te brengen. Dit gebeurt per vrachtwagen, maar ook wel door middel van kleine bootjes die de grensrivier overvaren. Er is een lange grens die moeilijk te controleren is. De grens tussen China en Vietnam wordt voor een deel gevormd door de Rode Rivier.

Een afvalstroom die recentelijk via Vietnam gaat, is die van CRT-monitors, de oude diepe computermonitors met een kathodestraalbuis (Cathode Ray Tube). Deze bevatten gevaarlijke stoffen waardoor ze niet naar China mogen worden geëxporteerd. De monitors gingen eerst veelal naar Hongkong, tegenwoordig meer naar Vietnam. In Hongkong wordt namelijk sinds enige tijd ook steeds beter gecontroleerd op afval dat onder het verdrag van Bazel als 'gevaarlijk afval' wordt beschouwd, zoals dit type monitors⁶².

De grens bij Mong Cai staat te boek als 'poreus', behalve illegaal afval wordt ook melding gemaakt van smokkel van illegaal hout en andere verboden waren (EIA, 2011). Volgens enkele respondenten lijkt het gebied onder invloed te staan van Chinese georganiseerde criminele groepen. Het gaat dan niet alleen om de grens tussen China en Vietnam, maar ook om Laos, Cambodja en Thailand. De Chinese overheid probeert deze gebieden en grenzen beter onder controle te krijgen, maar dat kost tijd.

6.2 Gelegenheden voor criminaliteit

In deze paragraaf volgen we de keten van metaal- en kunststofafval en bespreken we de gelegenheden voor criminaliteit bij de verschillende betrokken partijen.

6.2.1 Ontdoener

Bij de grote stromen van papier, kunststof en metaal die veelal naar het Verre Oosten gaan, zijn de ontdoeners veel minder in beeld dan bij e-afval, zoals besproken in paragraaf 5.2.1. Ze bevinden zich ook niet altijd in Nederland: de handelaren die hierin de hoofdrol spelen, opereren vaak internationaal. In een van de voor dit rapport doorgenomen dossiers kocht het verdachte bedrijf

⁶² Toen sluikhandelaren in de gaten kregen dat CRT-monitors niet door werden gelaten in Hongkong, zijn ze ze naar Vietnam gaan brengen, vanwaar ze bij Mong Cai over de grens worden gebracht met kleine bootjes, zoals te zien is op een filmpje op de website van de Financial Times:
<http://www.ft.com/cms/s/0/e3bc38a8-9a8d-11e1-9c98-00144feabdc0.html#axzz28bRZgOsT>.

grote partijen (vervuilde) kunststoffen in van Duitse recyclingbedrijven, die zelf een van de schakels zijn in een langere handelsketen. De ontdoeners, de producenten van het afval, blijven zodoende buiten beeld. Het is dus ook niet duidelijk in welke mate preventieve maatregelen gericht op deze ontdoeners, zouden kunnen leiden tot het terugdringen van de sluikhandel in afvalstoffen. Bij metaalafval bestaat een kleinschalige informele handel en inzameling, waarin deels dezelfde individuen actief zijn als bij de onofficiële inzameling van e-afval: de figuren die met hun busjes gesignaleerd worden bij handelaren in metalen, die contant aankopen van particulieren of anderszins metalen verzamelen. Deze verzamelaars zijn altijd in overtreding, aangezien ze geen vergunning hebben voor deze activiteiten. Bij een van de handelaren die als verdachte voorkomen in een strafzaak, kwam een deel van de handel van particulieren en een deel van deze informele verzamelaars. Het is niet duidelijk welk aandeel deze handel heeft in het totaal, maar naar alle waarschijnlijkheid betreft het een klein deel en beslaat de groothandel, waarin partijen van meerdere, soms tientallen, containers worden verhandeld een veel groter deel van de omzet.

Van het totaal van de afvalstromen van metaal en kunststof is dus maar een klein deel van de ontdoeners in beeld en het is niet duidelijk in welke mate zij eventueel medeverantwoordelijk zijn voor illegale praktijken. Dit is bijvoorbeeld het geval als afvalstoffen worden afgegeven aan een persoon of bedrijf dat geen vergunning heeft voor het verzamelen van afval of niet op de VIHB-lijst voorkomt.

Een respondent bij de douane meldt dat het wel voorkomt dat enkele containers van een grote partij niet in orde zijn, wat soms te herleiden is tot verschillende toeleveranciers.

Dit komt wel eens aan de orde als iemand wordt verhoord, maar het blijft natuurlijk wel zo dat de exporteur verantwoordelijk is voor de hele partij en dient te controleren dat alle toeleveranciers/inzamelaars naar behoren hebben gewerkt. De maatregel komt dus bij de exporteur terecht. De douane verdiept zich niet echt in de achterliggende keten. Het voortraject blijft buiten beeld, tenzij de ILT onderzoek gaat doen (interview 1).

De directe ontdoeners zijn soms particulieren die metalen inleveren bij de 'oudijzerboer' tegen contante betaling. De grote ontdoeners zijn echter altijd bedrijven. Er zijn veel bedrijven die zich van metaalafval moeten ontdoen, zoals bedrijven waar metalen verwerkt worden door verspaning (boren, draaien, frezen, et cetera). De krullen die hierbij overblijven, zijn vermengd met boorolie-

emulsie die gebruikt wordt voor de koeling. Deze worden beschouwd als een gevaarlijke afvalstof die niet geëxporteerd mag worden.

Kunststoffen blijven bij diverse bedrijven over als reststoffen en worden vaak meegegeven aan gedegen opererende afvalverwerkers, maar er zijn ook kleine handelaren actief waarvan niet altijd zeker is dat ze zich aan de regels houden. Sinds enige tijd worden in Nederland (in Duitsland al langer) kunststoffen van particulieren ingezameld door gemeenten, die via tussenhandel ook in de stroom naar China komen.

Anders dan bij afgedankte elektrische apparaten, waarvoor een systeem van inzameling is ontwikkeld, is het bij metaalafval vaak minder duidelijk waar de partijen afval exact vandaan komen. Ook is niet altijd duidelijk welke tussenhandel er heeft plaatsgevonden tussen de eigenlijke ontdoener (bijvoorbeeld een bedrijf dat elektromotoren afdankt) en de handelaar die de metalen exporteert. Een dergelijk bedrijf is onderwerp van opsporingsonderzoek.

Het bedrijfsterrein is betrekkelijk klein, maar er liggen bergen metaalafval opgestapeld. Op naam van het bedrijf van de hoofdverdachte werden afvalstoffen ingekocht van zowel commerciële bedrijven als van particulieren, waarbij deze ontdoeners verschillende partijen metaalhoudende afvalstoffen afleverden (dossier 1).

Er bleken ook veel particulieren het bedrijf te bezoeken om metalen af te leveren. Dit waren vaak buitenlanders van Roemeense of Bulgaarse afkomst die de straten afstruinen op zoek naar afgedankte metalen spullen die geld opleveren bij de metaalhandel. Ze worden bij het bedrijf per kilo betaald. Het bedrijf koopt ook grotere partijen op die niet via het eigen terrein vervoerd worden, maar rechtstreeks bij de ontdoener worden opgehaald om vandaaruit te worden getransporteerd. De website van het bedrijf vermeldt dat er voor zakelijke klanten de mogelijkheid bestaat om verschillende formaten containers op hun terrein te plaatsen. Het bedrijf beschikt naar eigen zeggen over eigen analysemogelijkheden, verwerkingsmachines en een digitaal weegsysteem. Het gaat in deze zaak dus om een vrij groot en goed georganiseerd bedrijf met een scala aan contacten met ontdoeners en andere handelaren van wie grotere partijen metalen worden aangekocht (dossier 1).

In een andere zaak gaat het om een bedrijf dat kunststofafval inkoop van inzamelaars in Duitsland. Uit de administratie van het bedrijf werd duidelijk dat het bedrijf zijn goederen voor het merendeel inkoop van grote gerenommeerde Duitse recyclingbedrijven. Deze bedrijven reden regelmatig met volume-

vrachtwagens met al dan niet geperst kunststofafval naar het verdachte bedrijf. Ook blijken regelmatig andere bedrijven grote hoeveelheden huishoudelijk plastic afval en landbouwfolie te verkopen aan het bedrijf. Er is door het opsporingsteam een rechtshulpverzoek ingediend bij Duitsland om zicht te krijgen op de mogelijk kwalijke rol van deze ontdoeners, maar dit heeft weinig bruikbare informatie opgeleverd⁶³.

Uit e-mailcontacten kan worden opgemaakt dat de ontdoeners soms op de hoogte zijn van het illegale karakter van partijen kunststofafval. Anderzijds blijkt dat er door een aantal bedrijven daadwerkelijk garanties worden gevraagd dat de afvalstoffen op een verantwoorde wijze worden verwerkt. Hoe hier vervolgens door het bedrijf op geantwoord is, is niet geheel duidelijk. Maar gezien het feit dat de ontdoeners lange tijd in groten getale hun afvalstoffen bij het bedrijf kwamen afleveren, lijkt het waarschijnlijk dat het bedrijf zijn klanten heeft misleid door te stellen dat de stoffen op een legale en milieuvriendelijke wijze zouden worden verwerkt of verwijderd (dossier 4).

6.2.2 Inzamelaar, bewerker en handelaar

Handelaren vormen de schakel in de keten waarvan eerder is gebleken dat die het meest kwetsbaar is voor de verleidingen van crimineel gedrag (Esman et al., 2008). Hoewel de regelgeving beoogt om de hele keten in het zicht te houden van de controlerende instanties, kunnen handelaren zich beroepen op de vertrouwelijkheid die nu eenmaal gepaard gaat met het drijven van handel. Als een handelaar moet onthullen waar zijn handel precies vandaan komt en waar hij het tegen een hogere prijs kan verkopen, dan zullen andere partijen er al gauw voor zorgen dat zijn rol is uitgespeeld. Dit is althans vaak het argument dat wordt aangevoerd om geen duidelijkheid te verschaffen over de handelscontacten.

Handelaren beschikken vaak over eigen terreinen of loodsen, waar afvalstoffen uit verschillende stromen met elkaar gemengd kunnen worden, zonder dat precies duidelijk is waar de verschillende componenten vandaan komen. Handelaren hebben diverse administratieve verplichtingen waarbij formulieren moeten worden ingevuld. Het is tamelijk eenvoudig om daarin de lading van containers anders voor te stellen dan zij in werkelijkheid is. Als desondanks sluikhandel wordt geconstateerd, bijvoorbeeld bij controle door de douane, dan is veelal ook valsheid in geschrifte aan de orde. Hoewel in de schema's die

⁶³ Het opsporingsteam klaagde ook over de zeer lange levertijd uit Duitsland. Nederland heeft zelf overigens ook een ongunstige reputatie op het gebied van het afwickelen van rechtshulpverzoeken. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken I 2010-2011 32717 nr 6.

bekend zijn uit de literatuur (zoals figuur 1 in paragraaf 1.1.1) de handelaar vaak als een van de schakels in de internationale afvalstromen wordt voorgesteld, gaat het in feite veelal om meerdere schakels in een handelsketen. De precieze vorm van deze handelsketen verschilt per stroom. Kleine partijen worden door handelaren opgekocht en samengevoegd tot grotere. Het komt voor dat bedrijven meerdere onderdelen van de keten bestrijken. Bij de handel in oud papier is er een grote concentratieslag geweest, waarbij bedrijven op internationale schaal opereren. Grote handelaren doen vaak ook wat aan be- en verwerking. Bij een grote metaalhandelaar kunnen bijvoorbeeld ook shredders en persen worden aangetroffen. Met dit soort apparaten worden partijen metalen gereedgemaakt om te worden verhandeld, maar ze bieden ook de mogelijkheid om partijen te vermengen met stoffen die niet uitgevoerd mogen worden. Of dit ook ter plaatse gebeurt, is niet altijd duidelijk. Het is ook mogelijk dat de vermengde partijen al bij toeleveringsbedrijven zijn gemengd. Hoe het ook zij, de handelaar die de partij wil verkopen aan een buitenlands bedrijf, is er verantwoordelijk voor dat de afvalstoffen aan de wet- en regelgeving voldoen.

Een handelsbedrijf beschikt vaak over een bedrijfspand met kantoorruimte, administratief personeel, opslagruimtes, een bedrijfsterrein met laad- en losplaats, werktuigen en een weegbrug. In grotere handelsbedrijven worden verschillende functies in de keten verenigd. In de metaalhandel komt 'verwijdering' (storten, verbranden) niet voor, wat betekent dat de inzamelaar automatisch ook handelaar is. Als er ook nog andere handelingen worden verricht dan opslaan, laden en lossen, dan is de functie van bewerker ook vertegenwoordigd in het bedrijf.

In een van de bedrijven die in de onderzochte zaken voorkomen, bestaat de holding behalve uit het recyclingbedrijf waar de activiteiten plaatsvinden, uit een bedrijf dat de export naar China verzorgt en daarvoor een vergunning heeft van de CCIC. Dit laatstgenoemde bedrijf heeft geen enkele andere activiteit. Voordat de partijen worden geëxporteerd, worden ze met hoge winst doorverkocht aan het exportbedrijf, dat alleen in naam bestaat.

De handelaren spiegelen de ontdoeners veelal voor dat het geleverde materiaal op een verantwoorde wijze zal worden verwerkt, terwijl het in feite na minimale bewerking wordt doorverkocht. De bewerking bestaat vooral uit het hanteerbaar maken voor transport in containers. De handelaar heeft geen zicht op de eindverwerking. In een van de onderzochte zaken speelt een bedrijf vooral de rol van tussenhandelaar, terwijl het de ontdoeners de indruk geeft dat het zorg draagt voor verantwoorde verwerking. Maar de enige verwerking die bij het bedrijf plaatsvindt, is het samenpersen van kunststofafval, dat vaker niet dan

wel tevoren door de leverancier gesorteerd is. Vervolgens wordt het via een omweg geëxporteerd naar China. De eindverwerker die op documenten wordt vermeld, blijkt een handelsbedrijf in Hongkong te zijn.

In de interviews is een verhoogd risicoesignaleerd bij handelaren die kleinere partijen opkopen, bijvoorbeeld van in productieprocessen afgekeurd kunststof materiaal en met boorolie vervuilde krullen en spanen van metaalbewerking. Voor dit soort materialen is niet vanzelfsprekend een markt, zodat de verleiding ontstaat om er illegaal van af te komen, bijvoorbeeld door het weg te mengen in andere partijen.

6.2.3 Inkopers voor Chinese bedrijven

In de handel in kunststofafval zijn Chinese inkopers actief, die onder contract staan bij een bedrijf in China. Soms worden de handelaren door Chinese ondernemingen naar Nederland gestuurd, soms zijn het handelaren die vanwege andere redenen in Nederland verblijven en op een gegeven moment worden benaderd door de bedrijven in China om voor hen te gaan werken. Er zijn er bij die daarnaast ook nog werkzaam zijn bij andere bedrijven, waaronder Chinese restaurants.

Uit de in een van de onderzoeken gevonden administratie en e-mails blijkt dat deze tussenhandelaren eens in de zoveel tijd langskomen en een partij afval komen keuren. Uit de verhoren is duidelijk geworden dat de hoofdverdachte wist dat zijn cliënten voor Chinese bedrijven werkten. In het onderzoek zijn twee Chinese handelaren als verdachte gehoord. Hieruit is ook naar voren gekomen dat naast de hoofdverdachte ook deze handelaren op de hoogte waren van het feit dat de containers via Hongkong naar China vervoerd zouden gaan worden. In een van de verhoren zegt de verdachte handelaar namelijk dat hij weet dat de verwerker op de begeleidende documenten een eindverwerker in Hongkong is. Wanneer het onderzoeksteam echter onderzoek verricht naar het adres blijkt het handelskantoor van de daadwerkelijke eindafnemer in China hier ingeschreven te staan en ligt dit adres midden in een zakendistrict.

6.2.4 Transporteur

Volgens de literatuur (w.o. Esman et al., 2008) en ook volgens respondenten in interviews komt het voor dat transportbedrijven zich (mede-)schuldig maken aan criminaliteit bij internationale afvalstromen. Zo zouden zij zich bijvoorbeeld sterk 'servicegericht' opstellen, door mee te helpen met het afschermen van illegale transporten door aangepaste routes te rijden of door containers dicht te lassen. In de onderzochte dossiers zijn geen transporteurs als verdachte aangetroffen.

Er is geen sprake van het dichtlassen van containers 'om diefstal te voorkomen' (maar tegelijk controle te bemoeilijken), zoals eerder was gesignaleerd. Dit betekent uiteraard niet dat het niet voorkomt, er is immers maar een beperkt aantal zaken strafrechtelijk aangepakt. Wat dit betreft komen de bevindingen overeen met die in het vorige hoofdstuk over e-afval.

Soms wordt wel vermoed dat bedrijven bewust meewerken aan illegale praktijken, maar dit is moeilijk aan te tonen. Een transporteur is immers niet verantwoordelijk voor de inhoud van de lading, die meestal uit afgesloten containers bestaat. Het transportbedrijf kan zich erop beroepen aan te kunnen nemen dat de informatie die de opdrachtgever/eigenaar geeft, correct is.

Wat een transporteur in elk geval wel kan weten, is of de juiste papieren bij een transport aanwezig zijn, ongeacht of de inhoud daarvan overeenkomt met de werkelijke inhoud van een transport. Een kleine transporteur biechtte als getuige op dat hij een container naar de haven van Antwerpen had vervoerd zonder de verplichte verklaring volgens 'Bijlage VII', en werd hiervoor niet vervolgd (dossier 13).

Een enkele keer wordt er door andere verdachten iets verklaard over een transporteur. In zaak 9 verklaart de hoofdverdachte dat hij door 'een transporteur' geadviseerd werd om containers niet via Rotterdam, maar via Antwerpen uit te voeren, omdat de controles daar sneller en minder streng zouden verlopen.

Bedrijven op de terminal die de containers daadwerkelijk op de schepen zetten, kunnen ook gerekend worden tot de categorie transporteurs. Een getuige uit de Antwerpse haven verklaarde over containers: '*Hoe minder er over de inhoud geweten is, hoe minder gevaar er is voor diefstal*' (dossier 11). Dit kan een reële overweging zijn, maar het vormt ook een gelegenheid om de verantwoordelijkheid voor de inhoud van containers af te schuiven.

Al met al kan uit de dossiers worden afgeleid dat er weinig prioriteit wordt gegeven aan het betrekken van transporteurs in strafrechtelijk onderzoek. Dit wordt verklaard doordat er weinig concrete aanwijzingen zijn dat transportbedrijven zich schuldig maken aan medeplichtigheid bij illegale transporten. Dit ondanks dat er volgens respondenten en eerder onderzoek aanwijzingen zijn dat transporteurs zich lenen voor hand-en-spandiensten aan criminele praktijken.

6.2.5 Exporteur

Zoals op grond van de literatuur te verwachten is, worden in de geanalyseerde opsporingsdossiers voornamelijk grotere handelaren gevonden die partijen verkopen aan buitenlandse handelaren. Het komt ook voor dat partijen worden ingekocht in het buitenland, voornamelijk in de buurlanden. Deze partijen worden vervolgens doorverkocht aan handelaren of verwerkers in China. Er is dus overlap tussen de rol van handelaren en die van exporteurs in de internationale afvalketen. De exporteur transporteert het afval naar de haven vanwaar het uitgevoerd wordt, als regel per containerschip. De afvalstoffen moeten de grens van de Europese Unie passeren, wat een groot obstakel is door de grenscontroles. Vervolgens moet geregeld worden dat het afval de grens van het bestemmingsland passeert. Het komt voor dat onderweg de bestemming een of meer keer wordt veranderd.

We beperken ons in deze paragraaf tot de export vanuit Nederland, hoewel het ook voorkomt dat Nederlandse bedrijven vanuit een ander EU-land exporteren. Zo blijkt in een dossier een Engelse rechtspersoon (Ltd) voor te komen, die vanuit Nederland wordt bestuurd en ladingen (sterk vervuild) kunststofafval direct vanuit Engeland naar China stuurt⁶⁴.

Bij de illegale uitvoer van afvalstoffen komt een aantal aspecten aan de orde. We bespreken achtereenvolgens de controles door de CCIC, ladingdocumenten die valselijk worden opgemaakt, afscherming van illegale lading, en de keuze voor de minst riskante vertrekhaven en voor een eventuele tussenbestemming.

De CCIC

Bij het vervoer van afvalstoffen naar China wordt een aparte rol gespeeld door de CCIC, zoals hiervoor al in algemene termen aan de orde kwam. Zonder een vergunning van de CCIC mag geen enkele partij afvalstoffen naar China worden uitgevoerd. De organisatie controleert weliswaar alle partijen, maar dit gebeurt in eerste instantie op basis van foto's die door de aanvrager moeten worden ingediend. In opsporingsonderzoeken is wel geconstateerd dat de ingeleverde foto's geen enkele relatie hebben met de partij afval die de handelaar uit wil voeren. De partij is bijvoorbeeld ernstig vervuild of vermengd met verboden stoffen, waarvan niets op de foto te zien is. Als eenmaal een onregelmatigheid is

⁶⁴ Limited Liability, vergelijkbaar met een BV in Nederland: eigenaren zijn alleen aansprakelijk voor het geld dat ze in de onderneming hebben geïnvesteerd. Het blijkt zeer eenvoudig om via gespecialiseerde Nederlandse bureaus een Ltd op te richten met een adres in Engeland. Dit wordt veelal om fiscale redenen gedaan. De kosten bedragen enkele honderden euro's.

geconstateerd, gaat de CCIC wel over tot fysieke controles. Het is echter gebleken dat het mogelijk is om na vertrek van de controleurs nog verboden materialen bij te laden, doordat containers niet worden verzegeld. Als dit geconstateerd wordt, bijvoorbeeld doordat het gewicht bij inschepping hoger is dan bij de controle, wordt naast valsheid in geschrifte ook oplichting ten laste gelegd. De CCIC vertrekt naar eigen zeggen vooral vanuit het vertrouwen in de 'klant'. Een medewerker verklaarde als getuige dat het maar heel zelden voorkomt dat een klant iets verborgen houdt (dossier 10).

In een van de onderzochte zaken is een van de twee hoofdverdachten de directeur van een holding met enkele metaalrecycling- en exportbedrijven. De andere hoofdverdachte heeft een bedrijf dat als enige in het samenwerkingsverband een door de CCIC uitgegeven vergunning heeft om afvalstoffen naar China te exporteren. Dit bedrijf maakt geen onderdeel uit van de holding en wordt uitsluitend gebruikt vanwege de vergunning. De eigenaar van dit bedrijf, de tweede hoofdverdachte, is daardoor verantwoordelijk voor de export van afvalstoffen vanaf het terrein van de holding. Deze persoon kwam ook al voor in eerdere zaken en het lijkt erop dat hij doelbewust door de directeuren van de handelsbedrijven verantwoordelijk is gemaakt voor de export, zodat zij zelf uit de wind blijven.

Ladingdocumenten

In vrijwel alle dossiers wordt valsheid in geschrifte gepleegd. De schaal waarop het gebeurt varieert sterk: in het ene dossier gaat het om enkele, in het andere om honderden gevallen. Dossier 1 bevat een vrij compleet overzicht van de manieren waarop valsheid in geschrifte wordt gepleegd om illegale afvalstromen naar China te kunnen organiseren. De eigenaar van het bedrijf dat beschikt over een CCIC-vergunning is ook degene die op vele manieren valsheid in geschrifte pleegt om de CCIC en de douane om de tuin te leiden. De inhoud van de containers en de werkelijke bestemming zijn anders dan op de documenten vermeld staat. Valsheid in geschrifte vindt plaats op diverse bescheiden die nodig zijn bij de export van afvalstoffen, zoals de vrachtbrief CMR voor internationaal wegtransport, de Bill of Lading (cognossement, B/A), de EVOA-houderschapsverklaring en het transportformulier (bijlage VII), de pro-formafactuur en het CCIC preshipment inspectiecertificaat (deze zijn ook besproken in hoofdstuk 2).

In meerdere dossiers is geconstateerd dat de verplichte verklaring voor stoffen van de groene lijst (bijlage VII) ontbreekt. Bedrijven doen het op die manier voorkomen alsof het niet om afvalstoffen gaat. Het niet erkennen van lading als afvalstof heeft als voordeel dat toezichthoudende instanties minder argwanend

zullen zijn en de controlekans dus lager is. Met het niet opmaken van bijlage VII gokken bedrijven erop dat de containers in de haven niet fysiek worden gecontroleerd. De pak- en controlekans binnen de EVOA-wetgeving in de Europese havens wordt door sommige bedrijven laag ingeschat, zodat deze manier van werken winstgevend kan zijn. De kans op ontdekking van het onjuist invullen van de formulieren en van het over de grens smokkelen van afval vanuit Hongkong wordt gezien als een ingecalculiseerd bedrijfsrisico.

Niet alleen de inhoud van de lading, maar ook de eindbestemming wordt niet altijd naar waarheid op de documenten vermeld. Zo wordt de bestemming soms meermalen gewijzigd, ook nadat het schip vertrokken is. Dit gebeurt om verwarring te stichten bij controlerende instanties. Het gevolg is dat het document dat bij de lading aanwezig is, niet meer overeenstemt met het document aan de wal. Bij het wijzigen van de bestemming of de geadresseerde zijn veelal expediteursbedrijven betrokken, die hierdoor zouden moeten weten dat er iets niet in orde is met het transport. Bij navraag kunnen exporteurs zich beroepen op veranderingen die hebben plaatsgevonden die niet altijd gemakkelijk te controleren zijn. Zo werd in een zaak gezegd dat de geadresseerde de zending niet meer wilde hebben en dat er intussen een andere gegadigde gevonden was.

In een bestuurlijke rapportage is sprake van een bedrijf dat een vergunning heeft om zelf aangifte te doen in Sagitta, het systeem van de douane. Dit wordt gevoelig geacht voor fraude doordat er slechts één type afvalstof kan worden opgegeven. Het wordt dan gemakkelijk gemaakt om de minst gevaarlijke afvalstof op te geven, aldus de rapporteurs. Aanbevolen wordt om dit te veranderen, zodat precies opgegeven moet worden wat er wordt geëxporteerd.

De onzekerheid over de correcte bestemming van transporten afvalstoffen wordt door meerdere respondenten als een serieus probleem beschouwd. Als afvalstoffen aan het einde van het traject alsnog op een onverantwoorde manier worden verwerkt, dan schiet het systeem zijn doel immers voorbij. Bijvoorbeeld als plastic wordt verbrand, dan komen er zeer giftige dioxines vrij, wat als een groot probleem wordt gezien, ook als het zich afspeelt in het Verre Oosten. Er wordt dan ook voor gepleit om de op de formulieren genoemde bestemmingen beter te controleren. Het lijkt nu nog te gemakkelijk om simpelweg een bedrijf op te geven, zonder dat wordt gecontroleerd of dit de eindverwerker is en of deze eindverwerker wel beschikt over de juiste faciliteiten voor een

verantwoorde verwerking⁶⁵. Het bevestigen van *track-and-trace-seals* aan containers, zou volgens sommige respondenten voor een deel een oplossing kunnen bieden, omdat de containers dan gevolgd kunnen worden. Het gebruik van dit hulpmiddel staat echter nog in de kinderschoenen.

Afscherming

Behalve het vervalsen van allerlei documenten wordt ook gebruikgemaakt van meer traditionele smokkelmethoden. Zo wordt geregeld geconstateerd dat er gebruik wordt gemaakt van ‘dekladingen’, in de zin dat bij opening van een container afvalstoffen worden gezien die aan alle regels voldoen wat betreft kwaliteit en verpakking. Als echter verderop in de container wordt gekeken, blijken daar vervuilde materialen te zitten. Met de containerscan, waarover de douane beschikt, kunnen dergelijke praktijken aan het licht worden gebracht. In enkele dossiers zijn sterke aanwijzingen, zoals e-mailberichten, naar voren gekomen waaruit blijkt dat het bedrijf de afvalstoffen moedwillig zo laadt, dat de ‘mooie’ afvalballen vooraan staan. Het was dus duidelijk een manier om de toezichhoudende instanties om de tuin te leiden.

Vergelijkbaar is het bemoeilijken van controles door het zogenaamde ‘topladen’ van containers met metaalafval. Door een container verticaal te plaatsen en vervolgens helemaal vol te storten wordt het lastig gemaakt de inhoud te controleren: bij opening rolt een deel van de lading eruit.

Ook het vermelden van handelsbedrijven als eindbestemming wordt als een vorm van afscherming beschouwd. De werkelijke eindverwerker wordt aan het zicht onttrokken. Bedrijven beroepen zich soms op een in hun ogen terechte vorm van afscherming: in het handelsverkeer wordt het noodzakelijk geacht om de goede contacten aan het zicht van andere marktpartijen te onttrekken. Zoals al eerder aan de orde kwam, lijken de verplichtingen in het kader van de EVOA en andere wetgeving zich minder goed te verstaan met dergelijke handelspraktijken.

In een van de dossiers werd een bijzondere vorm van afscherming aangetroffen. Door de ILT is een dwangsbemiddeling opgelegd voor de aanwezigheid van een grote partij kunststofpasta bij een bedrijf dat daar geen vergunning voor had. Bij een vervolfbezoek bleek een groot deel van de partij verdwenen te zijn.

⁶⁵ Zoals gememoreerd biedt de terugmelding door de eindverwerker hier geen soelaas, omdat deze veelal niet plaatsvindt (Algemene Rekenkamer, 2012).

De verdachten hadden diefstal van deze partij in scene gezet en hiervan ook aangifte gedaan. Intussen was de partij echter naar Maleisië geëxporteerd.

Tot slot valt te vermelden dat sommige bedrijven nogal vaak van locatie en tenaamstelling wisselen. Dit gebeurt weliswaar ook wel bij bedrijven die zich niet bezondigen aan illegale activiteiten, maar kan niettemin ook als een afschermingsstrategie worden beschouwd. In een zaak werd een Engelse rechtspersoon, een Limited (Ltd.) gebruikt. De hoofdverdachte verklaarde hierover openhartig

‘Het is bij de wet verboden om een BV op te richten met het oogmerk die met winst te verkopen. De manier die wij gekozen hebben is de volgende: je koopt een Ltd. in Engeland met een Nederlandse BV er aan vast, dat mag wel. Met dat je die BV koopt, kan je de doelstelling wijzigen, die moet namelijk overeenstemmen met datgene wat je er mee wilt. Het zijn min of meer fiscale constructies die geoorloofd zijn’ (dossier 7).

Individueen en bedrijven die zich inlaten met criminaliteit doen meestal goed hun best om dit verborgen te houden, vooral voor opsporingsinstanties. Het komt ook wel voor dat ze minder handig zijn op dit gebied. Zo bleek een verdachte een aanzienlijke hoeveelheid belastend materiaal op een Picasa-account⁶⁶ op internet te hebben gezet.

Vertrekhaven

Bedrijven die willens en wetens de wet- en regelgeving aan hun laars lappen, zullen proberen om de pakkans zo laag mogelijk te houden. Hierbij speelt ook de keuze van de haven van vertrek een rol. De kans op controle blijkt nogal uiteen te lopen. In vergelijking met Rotterdam zijn de controles in Amsterdam en vooral Antwerpen minder strikt. Een respondent bij het Amsterdamse milieuteam bevestigt dat aan de haven lange tijd weinig prioriteit is gegeven en dat er wel signalen zijn geweest dat schepen zijn uitgeweken naar Amsterdam om controle te ontwijken.

Veel vaker komt het echter voor dat ladingen, ook vanuit de grote havensteden in Nederland, worden ingescheept in Antwerpen. Ook volkomen legale overwegingen kunnen ertoe leiden dat voor een bepaalde vertrekhaven wordt

⁶⁶ Picasa is een programma op internet waarop bestanden, zoals foto's, kunnen worden opgeslagen en gedeeld met anderen.

gekozen. Zo bestaat er in Antwerpen een lange traditie van handel met Afrikaanse landen, waardoor er meer rederijen te vinden zijn die onder gunstige condities op deze route varen. Bovendien is Antwerpen vanuit sommige delen van Nederland, met name Brabant en Limburg, eenvoudigweg sneller te bereiken. Respondenten wijzen er echter op dat ook de aanmerkelijk geringere kans op controle wel degelijk een rol kan spelen bij de beslissing om containers via Antwerpen te verschepen.

Uitvoer via Antwerpen is voor bedrijven aantrekkelijk doordat het daar vrij eenvoudig is om een container zonder papieren te verschepen. Dit is weliswaar niet toegestaan, maar het risico op controle is klein, omdat de Belgische douane sterk afhankelijk is van controles achteraf. Als het bij toeval uitkomt, komt de verzender weg met een administratieve boete. Er worden ook containers voor controle geselecteerd op basis van de uitvoeraangifte, waarbij de exporteur veelal te weten komt dat er gecontroleerd gaat worden voordat de container daadwerkelijk geladen is. De kans dat er dan iets wordt aangetroffen dat niet strookt met de aangifte, is uiteraard niet groot⁶⁷. Dit wijkt af van de situatie in Nederland, waar een *pre-departure* afdeling van de douane via risicoprofielen bekijkt of een container, die altijd aangemeld moet worden, nader gecontroleerd moet worden. Als er geen documenten zijn, wordt een container altijd tegengehouden. Net als in Nederland wordt overigens in België wel op uitgaande afvaltransporten gecontroleerd door de milieu-inspectie, iets wat in veel andere Europese landen niet of nauwelijks gebeurt.

In een van de onderzochte dossiers werd een bedrijf door het ingehuurd transportbedrijf geadviseerd om via Antwerpen te exporteren. In een tapverslag is hierover gesproken. In een geval wordt door de exporteur ook aangifte gedaan in België. Door de Nederlandse douane is een speciaal risicoprofiel voor dat bedrijf aangemaakt. Door de hele procedure via België te laten lopen, bereikt het bedrijf dat het risicoprofiel geen hit oplevert, terwijl de illegale praktijken gewoon doorgaan (dossier 9).

Als variatie op het thema 'via Antwerpen' wordt ook een papieren constructie via Duitsland gebruikt. Door op papier naar Duitsland te exporteren, kan de controle van de CCIC in Nederland worden vermeden. In werkelijkheid worden

⁶⁷ Door de Belgische politie en douane wordt deze beschrijving van de gang van zaken in de Antwerpse haven bevestigd. De douane geeft aan dat als bij controle aan boord wordt geconstateerd dat er geen aangifte is gedaan, een boete volgt van 1250 euro, wat wel hoger is dan de door Nederlandse respondenten genoemde bedragen, van 'een paar honderd euro' (zie ook Cattebeeke, 2012; Groen!, s.d.).

containers met kabelafval naar Antwerpen gereden om daar naar China te worden verscheept (dossier 11).

De controle op de EVOA is in Nederland strikter geregeld dan in de meeste buurlanden. Voor een deel kan dit verklaard worden doordat ook een groot deel van de export van afvalstoffen via Nederland verloopt, waardoor er een verantwoordelijkheid op de Nederlandse instanties komt te rusten. De buurlanden Engeland en België hebben het volgens respondenten nog relatief goed georganiseerd, in vergelijking met andere Europese landen, waaronder ook landen aan de EU-buitengrenzen⁶⁸.

Tussenbestemmingen

Om de strenge controle in China, waaronder de inspectie vooraf door de CCIC, te ontlopen, maken exporteurs gebruik van de route via andere landen zoals Maleisië, Vietnam en vooral Hongkong. Volgens respondenten zijn de inspecties in Hongkong heel soepel in vergelijking met die in China. De inspecties verlopen veelal telefonisch en de containers worden nauwelijks gecontroleerd. De reden voor deze beperkte controles is volgens respondenten gelegen in het feit dat Hongkong niet of nauwelijks beschikt over capaciteit voor afvalverwerking. Al het afval dat in Hongkong binnenkomt, wordt dus doorgevoerd en wordt dan ook niet als een lokaal probleem gezien. Hongkong verdient zelfs geld aan de doorvoer van afval: voor elke binnengekomen zeecontainer wordt belasting geheven. Behalve de exporteur in Europa heeft dus ook de fiscus belang bij doorvoer naar China via Hongkong.

De bestemmingen in Hongkong worden vaak als verdacht aangemerkt op basis van de wetenschap dat in de stad vrijwel geen verwerkingscapaciteit bestaat. Niettemin wordt lang niet altijd gecontroleerd of de geadresseerde bedrijven het afval werkelijk hebben ingekocht en of ze het ook kunnen verwerken. Dit blijkt soms wel het geval, met name als het gaat om Chinese bedrijven met een vestiging in Hongkong. Omgekeerd komt het voor dat een bedrijf dat alleen een kantoor heeft in Hongkong, wel degelijk beschikt over verwerkingscapaciteit op het Chinese vasteland. Niettemin is in een dergelijk geval sprake van misleiding van de douane en de CCIC.

⁶⁸ Momenteel loopt er een internationale audit over de handhaving van de EVOA. Het recente rapport van de Algemene Rekenkamer (2012) vormt daarvan de Nederlandse bijdrage. Het eindrapport wordt in 2013 verwacht.

Grote Chinese bedrijven hebben vaak een vestiging in Hongkong, die in het verleden noodzakelijk was om internationaal zaken te kunnen doen. De faciliteiten hiervoor ontbraken immers tot voor kort in China. Chinese bedrijven die afvalstoffen willen importeren die niet aan de Chinese regels voldoen, kunnen gebruikmaken van een dergelijke vestiging om de CCIC in een herkomstland zoals Nederland te ontlopen.

Voor de doorvoer via Hongkong worden echter niet alleen vestigingen van Chinese bedrijven gebruikt, maar ook zelfstandige handelsbedrijven. Bij een van de onderzochte dossiers is volgens het opsporingsteam door de sluikhandelaren zelf een bedrijf in Hongkong opgericht om te kunnen dienen als bestemmingsadres. Het ging om een bedrijf dat inktcassettes wilde laten bijvullen en op de Chinese markt brengen. Deze moesten China worden binnengesmokkeld, omdat cassettes alleen schoongemaakt het land in mogen (dossier 13). Ook is geconstateerd dat exporteurs een bedrijf in Hongkong als bestemming opgeven, terwijl dit bedrijf bij navraag te kennen geeft niets met het transport te maken te hebben. Zoals eerder ter sprake kwam, kan de exporteur tijdens de reis de bestemming van een container nog veranderen. Het is niet uitgesloten dat geadresseerde bedrijven in Hongkong die zich inlaten met illegale doorvoer naar China, tegenover controlerende instanties ontkennen er mee te maken te hebben. Dit soort controles hebben overigens niet geleid tot het tegenhouden of terughalen van containers.

Bedrijven die via omwegen afvalstoffen illegaal naar China exporteren, nemen een gecaluleerd risico. Dit blijkt bijvoorbeeld in een van de dossiers, waar een bedrijf eerder afval volgens de regels naar China heeft geëxporteerd en daarbij contact heeft gehad met de CCIC. Nadat dit bedrijf een aantal keren afval naar China heeft geëxporteerd, voorzien van de correcte documentatie, ontstaat een dispuut met de Chinese instanties waarbij (volgens het bedrijf) een groot aantal containers wordt vastgehouden in een Chinese haven, wat aanzienlijke kosten met zich meebrengt. Terwijl het management van het bedrijf dus goed op de hoogte is van de regelgeving, wordt besloten om voortaan via Hongkong te exporteren, waarbij als eindverwerker een handelsbedrijf in Hongkong wordt opgegeven (dossier 4).

Exporteurs kunnen, zoals gezegd, tijdens de reis nog verandering aanbrengen in ladingdocumenten, zoals informatie over de bestemming. Dit wordt nog eenvoudiger door een vrijhandelszone, waar geen controles plaatsvinden, als tussenstation te gebruiken. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de Verenigde Arabische Emiraten. Als een bedrijf in de VAE als bestemming wordt opgegeven, dan is er weinig meer te zeggen over waar het afval heen gaat. En als het afval

de vrijhandelszone heeft verlaten, kan worden achtergehouden waar het vandaan kwam.

Een vorm van uitvoer die het zicht op de afvalstromen vertroebelt, is die van de 'interim operaties'. De bedoeling van de EVOA is dat op elke vracht de uiteindelijke verwerker wordt vermeld, zodat er zicht is op een verantwoorde verwerking. Er worden echter vaak bestemmingen genoemd waar het afval wordt gemengd, gesorteerd, omgepakt of tijdelijk opgeslagen. Van sommige stromen is een aanzienlijk deel voorzien van dergelijke bestemmingen, soms zelfs meer dan de helft. Dit is het geval bij kabels, rookgasreinigingsresidu van verbrandingsinstallaties, shredderafval, metalen, ontwikkelaar en fixeer, verpakkingen van gevaarlijke stoffen, e-afval en reststoffen van kolencentrales (ILT, 2009a). Het op documenten vermelden van een andere bestemming dan de eindbestemming, werd overigens ook al in het NDB 2008 als een probleem gezien (zie Esman et al, 2008, p. 54).

De EVOA vereist dat de eindverwerker als geadresseerde wordt vermeld in de ladingdocumenten. Opgeven van een geadresseerde die niet degene is die het afval verwerkt, is dus niet toegestaan. Niettemin gebeurt dit vaak en het leidt lang niet altijd tot het tegenhouden van de zending. Zoals gemeld in hoofdstuk 2, zou de eindverwerker volgens de EVOA een melding van ontvangst moeten doen. De Algemene Rekenkamer constateerde dat dit systeem niet goed functioneert (Algemene Rekenkamer, 2012). Hierdoor wordt het hele idee van controle op de totale internationale afvalketen in feite ondergraven.

6.2.6 Expediteur

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2, spelen expediteursbedrijven een belangrijke rol bij internationale (afval)transporten. De dienstverlening bestaat onder andere uit het in orde maken van de vrachtdocumenten en het regelen van het transport op een containerschip. Bij sluikhandel wordt vrijwel altijd valsheid in geschrifte gepleegd, onder andere door de lading anders te omschrijven dan ze in werkelijkheid is. Daarnaast worden geregeld bestemmingen en eindverwerkers ingevuld die niet overeenkomen met de werkelijke bestemming. Als de expediteur vrachtdocumenten met valse inhoud of bestemming verzorgt, zou deze schuldig zijn aan valsheid in geschrifte. Ook bij expediteursbedrijven geldt echter dat ze zich volledig beroepen op de informatie die aangeleverd wordt door de opdrachtgever, de exporteur. Dit komt in diverse onderzoeken uitdrukkelijk naar voren.

In vrijwel alle zaken wordt valsheid in geschrifte gepleegd met ladingdocumenten, soms op zeer grote schaal. In een deel van de gevallen werden deze documenten verzorgd door een expediteursbedrijf. In een van de dossiers werd de informatie steeds door dezelfde hoofdverdachte aangeleverd. Telkens werd hetzelfde bedrijf als eindbestemming vermeld, maar dit werd naderhand (soms meerdere keren) veranderd. Het oorspronkelijke, ongewijzigde, document werd meegestuurd met de container, waardoor de werkelijke bestemming werd verhuuld. Aangezien deze praktijken zich zeer vaak hebben voorgedaan, moet het expediteursbedrijf hebben geweten, of minstens hebben kunnen vermoeden, dat de opdrachtgever bezig was met illegale praktijken. Ook in andere zaken heeft dezelfde expediteur volgens de respondent een dubieuze rol gespeeld. De expediteur is niet strafrechtelijk aangepakt, maar is wel gewaarschuwd door het opsporingsteam (dossier 1).

In verschillende dossiers kwamen soortgelijke situaties voor: de expediteurs verschuilen zich achter de opdrachtgever en kunnen niet worden aangepakt. Ze krijgen minimaal het voordeel van de twijfel, al komt het ook voor dat het expediteursbedrijf te goeder trouw wordt geacht. In meerdere dossiers wordt echter gerept van aanwijzingen voor betrokkenheid bij valsheid in geschrifte, zonder dat het bedrijf strafrechtelijk wordt aangepakt. De reden hiervoor is dat de betrokkenheid moeilijk te bewijzen is. Nog moeilijker wordt het als een bedrijf zich over de grens heeft gevestigd om vandaar transporten vanuit Nederland te regelen. Hoewel in een dergelijk geval betrokkenheid bestaat bij de export van sterk vervuild metaalafval, is het volgens de geïnterviewde experts extra moeilijk om het expediteursbedrijf aan te pakken (dossier 9).

Dat expediteurs niet altijd zo onwetend zijn als ze zich soms voordoen, blijkt onder andere uit een e-mail van een expediteur aan een opdrachtgever: *'... but I'm not sure if I want to put my neck out for you. We are risking a lot by doing this for you and I need to be able to trust you completely.'*

Een risico dat wordt gesignaleerd, is dat ook bij de uitvoer van afvalstoffen de certificering van bedrijven in zwang komt. Gecertificeerde bedrijven kunnen een convenant krijgen waardoor ze als *Autorised Economic Operator (AEO)* worden gekwalificeerd. Dit houdt in dat het bedrijf vereenvoudigde procedures krijgt en minder controle. Uit onderzoek is gebleken dat certificering niet noodzakelijkerwijs leidt tot een voldoende niveau van regel naleving (Meerkerk, 2009). Soms is alleen de expediteur AEO-gecertificeerd en niet de opdrachtgever, de exporteur. In een dergelijk geval zou volgens de Rekenkamer geen versoepeling van de controle moeten plaatsvinden (Algemene Rekenkamer, 2012, p 20). Aangezien expediteurs zich vaak volledig verlaten op de informatie van de opdrachtgever, is

er een risico dat een gecertificeerd expediteur ladingen aangeeft waarvan hij niet kan weten of deze ook werkelijk aan de regels voldoet. Of dat hij juist wel kan weten dat dit niet het geval is.

6.2.7 Dienstverlener

Bij de internationale handel in afval worden soms analyse- en adviesbureaus ingeschakeld om de samenstelling van partijen onafhankelijk vast te stellen. Deze analyses kunnen een rol spelen in de relatie tussen koper en verkoper: de koper heeft meer zekerheid over de samenstelling van een partij die in de aanbieding is. Ook bij controles door inspectiediensten worden bureaus soms ingeschakeld als een vorm van contra-expertise. Adviesbureaus worden ook ingeschakeld bij het aanvragen van vergunningen. De afhankelijkheid van de klant en de concurrentie op deze markt maken dat bureaus onder een zekere druk staan om welgevallige rapporten op te leveren.

In 1999 verscheen het rapport *Wie betaalt, bepaalt* waarin bleek dat zogenaamd onafhankelijke bureaus die analyses en metingen verrichten, uiteindelijk vaak met een uitkomst komen die de opdrachtgever welgevallig is. Op allerlei manieren kunnen de resultaten van metingen worden gemanipuleerd, bijvoorbeeld door bij monsterneming ervoor te zorgen dat alleen de meer gunstige delen van de lading in beeld komen. Ook kunnen 'meetfouten' worden gemaakt, die gunstig uitpakken voor de opdrachtgever zo lang ze niet worden geconstateerd (Van den Anker, 1999).

In de *Organised Crime Threat Assessment* (OCTA) wijst Europol op gevallen waarin de bij export van afvalstoffen benodigde analyserapporten door omkoping worden verkregen (Europol, 2011). Hoewel hierbij vooral wordt gerefereerd aan groeperingen die actief zijn in Zuid-Europa, kan dit zich ook voordoen in andere gebieden.

In het veldwerk voor deze studie zijn eveneens bedrijven aangetroffen die analyses hebben gemaakt die niet overeenstemmen met de werkelijke inhoud van partijen afvalstoffen. Niettemin zijn deze bedrijven voor zover bekend zeer zelden als verdachte in onderzoeken voorgekomen. Respondenten benadrukken overigens dat ze niet de indruk willen wekken dat het gangbare praktijk is dat de resultaten van analyses zonder meer te koop zijn. Dat er soms ook dingen gebeuren die niet bij een zuivere analyse horen, wordt echter wel van verschillende kanten vernomen.

Een kenmerkende uitspraak uit de interviews:

Een bepaald bureau is wel vier keer aangetroffen met foutieve conclusies. Na confrontatie kwamen ze snel met de verklaring dat er een rekenfout gemaakt

was. Steeds in het voordeel van de opdrachtgever. (...) Er zullen er vast wel zijn die zuiver zijn en die zeggen 'hier werk ik niet aan mee', maar er is een druk in die wereld (interview 2).

In een zaak werd door een bedrijf een analyse verricht waaruit bleek dat de vervuiling van een partij van meerdere containers onder de vijf procent bleef. Dit wekte verbazing van de inspecteurs, die met een enkele blik meenden te weten dat de partij een mengeling van van alles en nog wat was. Het Nederlands Forensisch Instituut werd gevraagd de samenstelling van de partij vast te stellen en kwam tot een vele malen hogere vervuiling. Niettemin staat het volgens het opsporingsteam niet vast dat de analyse moedwillig gemanipuleerd is. Het analysebureau is dan ook niet als verdachte aangemerkt. De procedures van monsterneming kunnen er naar verluidt toe leiden dat het analyserapport tot de conclusie komt dat er weinig of geen verontreiniging in een lading aanwezig is, ook als dit in feite wel het geval is. Het gaat bijvoorbeeld om meerdere containers, die niet alle bemonsterd worden, en het kan dat er een 'schone' bij is. In de gerechtelijke uitspraak van deze zaak wordt een lange lijst opgesomd van materialen die niet van nature voor kunnen komen in metaalafval, maar wel in de betreffende partij voorkwamen:

'...een container waarvan de inhoud bestond uit een mengsel van onder andere aluminium scrap en stukken hout en stukken rubber slang en spaanplaat en gelig purschuim en karton en printplaatjes en triplex en polyester en condensatoren en delen van koelcontainers en stukken ijzer...' (dossier 1, vonnis).

De rechtbank sprak uit dat het exacte percentage vervuiling minder ter zake doet dan de vraag of de aangetroffen materialen 'van nature' voorkomen in een bepaald soort afvalstof, wat hier niet het geval was. Deze uitspraak kan gevolgen hebben voor zaken over afvalstoffen die op de groene lijst staan en die zijn vervuild met andere afvalstoffen. In veel gevallen neigt de vervuiling naar het randje van het toelaatbare. Het kan voor die ladingen met groenelijstafvalstoffen dus lastig zijn om te bepalen of de mate van vervuiling acceptabel is. Door deze uitspraak wordt bepaald dat de exacte mate van vervuiling minder belangrijk is. De ILT heeft afspraken gemaakt met bedrijven uit de papier- en kunststof-afvalbranches over de maximaal toegestane vervuiling bij een grensoverschrijdende overbrenging. Hierdoor wordt bereikt dat voor ieder duidelijk is wat de grenswaarden zijn waarbinnen de verontreiniging moet blijven (voor papier 2 procent, voor kunststoffen 2 procent en voor metaal 10 procent). In een door een verdacht bedrijf aangespannen zaak werden deze normen aanvankelijk aan

de kant geschoven. De Staat is hiertegen echter met succes in beroep gegaan⁶⁹. Hoe beide uitspraken in de praktijk gaan uitwerken, is nog niet bekend.

Een van de dingen waarvoor bedrijven adviesbureaus inschakelen, is het aanvragen van vergunningen. Volgens een respondent komt het daarbij voor dat verantwoorde processen worden beschreven, die in werkelijkheid niet operationeel zijn bij het betreffende bedrijf. Ook vergunningverlenende instanties maken gebruik van adviesbureaus, maar dan juist om de inhoud van vergunningen uit te werken. Als adviesbureaus zowel bij de aanvraag als de toekenning van vergunningen betrokken zijn, dan zou dit tot belangenverstrengeling kunnen leiden. Een respondent in de advieswereld bevestigde dat het inderdaad voorkomt dat bureaus zowel bij de aanvraag als bij de verlening van vergunningen betrokken zijn. Vergunningverlenende instanties, zoals gemeenten en provincies, huren vanwege gebrek aan capaciteit adviesbureaus in, die ook door bedrijven worden ingeschakeld om hun expertise. Tussen beide activiteiten wordt veelal geen strikte scheiding aangebracht.

In een van de zaken speelt een adviesbureau een duidelijk positieve rol. De directie van een bedrijf dat in meerdere zaken als verdachte voorkomt, schakelt een milieuadviesbureau in om het bedrijf door te lichten, onder andere wat betreft de bedrijfsvoering. Het rapport van dit bureau bevestigt voor een belangrijk deel de zaken die ook door de inspectiediensten aan de orde zijn gesteld. Het bedrijf wilde het rapport ook gebruiken om een eigen vergunning bij de Chinese inspectiedienst CCIC te verkrijgen. Dit is overigens niet gelukt. Het adviesbureau heeft in deze zaak integer gehandeld en heeft de opdrachtgever gewezen op de tekortkomingen in de naleving van de wet- en regelgeving. Voor zover het de bedoeling van de opdrachtgever is geweest om 'het eigen straatje schoon te vegen', zoals het opsporingsteam vermoedde, is dit dus niet gelukt (dossier 10).

6.2.8 Handel in het land van bestemming

In China en omliggende landen is voor zover bekend geen (toegankelijk) onderzoek gedaan naar de wijze waarop afvalstoffen uit West-Europa worden verwerkt. Een uitzondering is de verwerking van e-afval, waarvan bekend is dat zich vergelijkbare toestanden als in Afrika hebben voorgedaan (Esman et al., 2008). Over de afvalstromen van metalen en kunststoffen is zeer weinig bekend

⁶⁹ Gerechtshof Den Haag, arrest van 10 juli 2012. Zaaknummer: 200.104.982/01.

en wat bekend is, is zeer fragmentarisch, op basis van enkele contacten met mensen die vanuit de ILT met Chinese diensten hebben samengewerkt.

Inmiddels is duidelijk geworden dat veel ladingen via tussenbestemmingen China bereiken. De werkelijke bestemming wordt niet opgegeven op de ladingdocumenten, zodat het onduidelijk is waar de ladingen terechtkomen en of de verwerking daarvan op een verantwoorde wijze plaatsvindt. De routes worden ook ondoorzichtig gemaakt doordat betalingen worden verricht onder allerlei namen die niet corresponderen met de afnemers. Het gegeven dat de bestemming aan het oog wordt onttrokken, doet vermoeden dat de eindbestemming lang niet altijd een verwerker is bij wie het milieu en de volksgezondheid in goede handen zijn.

Een onbekend deel van de afvalstoffen zal waarschijnlijk terechtkomen bij de verantwoorde recyclingindustrie die in China in opkomst is. Er is een aantal grote recyclingparken die aan vergelijkbare eisen moeten voldoen als in Europa, zoals vloestofdichte vloeren en afvalwaterzuiveringsinstallaties. De verwerkers op deze parken geven aan alleen hoge kwaliteit kunststofafval in te nemen en de lagere kwaliteit door te verkopen aan de lokale markt. Stoffen waaraan niets te verdienen valt of die moeilijk te verwerken zijn, verdwijnen soms simpelweg uit de keten. In de praktijk houdt dit in dat het bij niet-erkende bedrijven terechtkomt. Een deel wordt vervolgens alsnog verbrand in ovens die grote schadelijke emissies opleveren. Een voorbeeld hiervan is een zaak waarbij een partij afval bestemd bleek te zijn voor een verwerker van petflessen (waarvan onder meer fleece kleding wordt gemaakt). De partij was echter vermengd met andere afvalstoffen. Het gedeelte van de vermengde partij dat niet uit petflessen bestond, moest ter plaatse uitgesorteerd worden. De kans was groot dat dit deel bij een onverantwoorde verwerker terecht zou komen. In dit geval was de verwerker dus nog te achterhalen, wat veelal niet het geval is. Er was in deze zaak een verband met Duitsland, en de instanties aldaar stuurden een gespecialiseerde intermediair (*surveyor*) naar China, die ter plekke ging kijken (dossier 4).

6.3 Conclusie: vergelijking Afrika en China

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen beschreven ten aanzien van enkele grote afvalstromen die naar het Verre Oosten gaan en uiteindelijk meestal in China terechtkomen. Daar vinden ze hun weg naar de recyclingindustrie die grondstoffen levert voor de snel opkomende maakindustrie. Er is voor gekozen om de afvalstromen naar Afrika en die naar China in aparte hoofdstukken te

behandelen. Op voorhand is het immers duidelijk dat er een groot verschil bestaat tussen landen als Ghana en Nigeria enerzijds en de grootmacht China anderzijds. Bovendien betreft het heel verschillende afvalstromen en ook de omvang van de stromen verschilt sterk. Bij e-afval naar Afrika gaat het vaak om exporteurs die een container op een schip zetten zodra hij vol is, terwijl naar China tientallen containers ineens worden verscheept.

Ontdoeners

Voor het terugdringen van het 'lekker' van afvalstoffen naar illegale stromen, spelen de ontdoeners een belangrijke rol: zij bepalen aan wie ze hun afval meegeven. Bij de stroom van afgedankte elektrische en elektronische apparaten zijn belangrijke stappen gezet in het voorkomen dat spullen meegegeven worden aan inzamelaars zonder vergunning en er is een innamesysteem opgezet dat gericht is op verantwoorde verwerking. Voor kunststoffen en metaalafval is dat veel minder het geval. Er is minder grip op de ontdoeners, die voor een deel in het buitenland te vinden zijn. Nederland is immers een draaischijf van internationale handel en dit geldt ook voor de handel in afvalstoffen.

Kleine inzamelaars

Een overeenkomst tussen e-afval en metalen is de aanwezigheid van kleine inzamelaars die zonder vergunning en voor eigen rekening spullen ophalen bij particulieren of de gemeente vóór zijn bij het ophalen van spullen langs de straat. In de handel in oude metalen is hun aandeel wel een stuk kleiner dan bij de stroom e-afval. Voor een deel gaat het om dezelfde personen die behalve oude apparaten, ook metaalafval meenemen. Bij kunststofafval speelt deze marktpartij voor zover bekend geen rol. De kleine inzamelaars, die met busjes af en aan rijden bij grotere handelaren, spelen een belangrijke rol in het weglekken van afvalstoffen naar het illegale circuit, vooral bij e-afval maar ook bij metaalafval. Ze werken zonder vergunning en houden zich niet aan enige regelgeving.

Groothandel

Bij de stroom e-afval is de groothandel de spin in het web van kleine handelaren. Deze worden veelal behandeld als particulieren die spullen komen inleveren. De groothandel geeft zich veelal geen rekenschap van het feit dat het hier gaat om inzamelaars die zonder vergunning werken. Bij de handel in metaalafval speelt dit systeem ook, al heeft het daar een veel kleiner aandeel in het geheel van de handel. Bij de bedrijven die voorkomen in de onderzochte dossiers, wordt gehandeld in grotere partijen die van tussenhandelaren worden betrokken. Ook

bij kunststofafval wordt gehandeld in grotere partijen, waarbij de ondoeners veelal bedrijven zijn. Hierdoor kunnen marktpartijen zich verschuilen achter de vorige schakel in de keten als bij controle de lading van containers verontreinigd blijkt te zijn. In de groothandel zijn veelal faciliteiten aanwezig die het mogelijk maken partijen te sorteren, te persen en anderszins geschikt te maken voor verzending in containers. Deze mogelijkheden kunnen ook aangewend worden voor mengpraktijken, waarbij gevaarlijk afval gemengd wordt in afval dat wel geëxporteerd mag worden.

In China is veel vraag naar grondstoffen en daar gaan dan ook grote aantallen containers met afvalstoffen naartoe. Door behalve toegestaan afval ook ander, gevaarlijk afval te exporteren, kan extra geld worden verdiend. Volgens het OM hebben in verschillende recente zaken Nederlandse bedrijven voor miljoenen aan winsten door illegale praktijken opgestreken.

Inkopers uit de bestemmingslanden

De inkoop van afvalstoffen namens de afnemers in de bestemmingslanden werkt anders. Bij e-afval bestaan er *e-waste tourists* en handelaren die voor (familie)relaties apparaten contant komen inkopen. Sommigen van hen wonen voor langere tijd in Nederland. Bij de stromen naar China bestaan ook inkopers, maar die treden meer direct op als vertegenwoordiger van de afnemer. Voor de handel naar China leggen handelaren ook wel direct contact met afnemers. Internet speelt hierbij volgens respondenten een belangrijke rol. Op grond van het hier onderzochte materiaal zijn geen harde conclusies te trekken over de rol van deze handelaren bij illegale praktijken, zoals het verzenden van de afvalstoffen naar een buurland om ze daar over de grens met China te smokkelen. Het lijkt waarschijnlijk dat ze in elk geval weet hebben van deze praktijken. Zonder betrokkenheid van de importeurs is deze sluikhandel immers moeilijk voor te stellen.

Transporteurs

Deze partij in de keten is eerder wel aangeduid als vatbaar voor hand-en-spandiensten aan sluikhandelaren. Transporteurs 'denken mee' bij de keuze van een route of kade om illegale transporten te verhullen. Het gebeurt ook dat zij containers dichtlassen. In de hier onderzochte dossiers wordt door de opsporingsteams soms wel enige betrokkenheid vermoed, maar zijn de transporteurs hier niet voor vervolgd. Ook wordt meerdere malen gesteld dat transportbedrijven te goeder trouw meewerken aan het exporteren van illegale partijen afvalstoffen. Hetzelfde geldt voor rederijen, die zich niet

verantwoordelijk voelen voor de inhoud van de containers, zo lang de veiligheidsprocedures gehandhaafd worden.

Exporteurs

Deze rol overlapt sterk die van de groothandel. Bij de stroom e-afval spelen de (Afrikaanse) inkopers veelal de rol van exporteur, maar het komt ook voor dat deze rol wordt vervuld door de handelaar van wie ze hun apparaten kopen. Zowel de inkopers als de groothandelaar kunnen een expediteur in de arm nemen om de douaneformaliteiten en een plaats op een schip te regelen. Exporteurs van afgedankte apparaten stellen veelal dat het gaat om tweedehands spullen, zodat ze geen bijlage VII-formulier mee hoeven te sturen. Naar Afrikaanse landen, die geen lid zijn van de OESO, mogen geen afvalstoffen worden geëxporteerd, behalve voor nuttige toepassing.

Bij de stromen van metaal- en kunststofafval spelen de (groot)handelaren veelal de rol van exporteur, waarbij samengewerkt wordt met expediteurs die alle documenten opmaken. De sluikhandel bestaat er vaak uit dat de lading ook andere stoffen bevat dan die op de documenten staan aangegeven. Metaal- en kunststofafval staan op de groene lijst en worden dus door China en omliggende landen geaccepteerd, mits ze niet verontreinigd zijn. Het meesturen van andere, gevaarlijke afvalstoffen is lucratief, doordat de verwerking daarvan in Westerse landen duur is. In China en omliggende landen worden deze stoffen door goedkope arbeidskrachten en in onbeschermden omstandigheden alsnog gescheiden. Bij de verwerking van het niet-recyclebare gedeelte wordt het milieu aangetast. Bij de sluikhandel naar China is valsheid in geschrifte een belangrijke modus operandi. Alle documenten die opgemaakt moeten worden bij de export van afvalstoffen, zoals de vrachtbrief, de Bill of Lading en bijlage VII, worden vervalst. Andere modi operandi zijn de dekladingmethode (het illegale materiaal staat achter het legale materiaal), het topladen (de container wordt verticaal geladen, zodat alles eruit rolt wanneer de container opengemaakt wordt) en het veranderen van de bestemming of de geadresseerde tijdens de reis. Bij de export naar China wordt de CCIC misleid door gebruik te maken van foto's waarop niet de te verzenden lading te zien is, maar een andere partij die wel aan de eisen voldoet.

Bij de export van afvalstoffen wordt vaak gebruikgemaakt van de haven van Antwerpen, terwijl in veel gevallen Nederlandse havens dichterbij zijn. Behalve legitieme (commerciële) redenen, speelt hierbij een rol dat de controle in Antwerpen minder intensief is en er vrij gemakkelijk containers zonder documenten ingescheept kunnen worden. Bij de sluikhandel richting China

wordt vaak gebruikgemaakt van een route via een van de buurlanden, zoals Hongkong, dat deel is van de Volksrepubliek maar met een aparte status en wetgeving, en Vietnam. Het komt met enige regelmaat voor dat de bestemming tijdens de reis wordt gewijzigd, waardoor de controle wordt bemoeilijkt.

Expediteurs

Expediteursbedrijven zijn gespecialiseerd in het regelen van de uitvoer van goederen, waaronder afvalstoffen. De expediteur doet aangifte bij de douane en maakt alle benodigde documenten op. De rol van de expediteur bij (sluik-)handel in afvalstoffen is cruciaal voor het verloop van het proces. Als op de documenten foutieve informatie wordt gegeven, waardoor de werkelijke inhoud van een transport wordt verhuld, dan is sprake van valsheid in geschrifte. De expediteur doet dit echter namens de opdrachtgever en gaat ervan uit dat de informatie die door de opdrachtgever wordt gegeven correct is. In de onderzochte dossiers wordt door de opsporingsteams meerdere malen vermoed dat de expediteur in zekere mate medeplichtig is aan sluikhandel, of er in elk geval kennis van heeft. In een enkel dossier geven getapte gesprekken aanleiding om te vermoeden dat de betreffende expediteur direct betrokken is bij de illegale praktijken. Bij de stroom e-afval zijn recentelijk enkele expediteurs veroordeeld, omdat ze willens en wetens hebben meegewerkt aan sluikhandel.

Dienstverleners

In de zaken over de stroom e-afval naar Afrika zijn geen andere dienstverleners dan expediteurs aangetroffen. Bij de handel in metaal- en kunststofafval spelen ze wel enkele keren een rol. Uit de interviews blijkt dat er soms twijfel bestaat aan de integriteit van bureaus die rapporten opmaken over de inhoud van transporten, zoals *surveyors* of analysebureaus. Meetfouten blijken nogal eens in het voordeel van de klant uit te vallen, ofwel: wie betaalt, bepaalt. Uit de interviews blijkt tevens dat het mogelijk is dat aan de procedures is voldaan, ook als er een uitkomst is die eenvoudig met het blote oog te weerleggen is. Analysebureaus komen dan ook niet als verdachte voor in de bekeken dossiers. In sommige gevallen kan sprake zijn van belangenverstrengeling. Adviesbureaus blijken zowel ingehuurd te worden bij de aanvraag van een vergunning als bij de toekenning daarvan door de overheid.

Handel in het land van bestemming

Voor dit rapport is geen eigen onderzoek in de bestemmingslanden gedaan. Naast interviews met ILT-medewerkers die ter plaatse hebben gewerkt, is

gebruikgemaakt van rapportages van NGO's en van recent onderzoek dat door de Universiteit van Gent verricht is in Ghana (Bisschop, 2012). Hieruit blijkt dat de in Afrika inkomende stroom e-afval zich vertakt in diverse deelstromen die zich alle in de informele economie afspelen. Er wordt gehandeld in koelkasten, wasmachines, televisietoestellen en computers, waarbij de prijs hoger wordt naarmate het meer gegarandeerd is dat een apparaat werkt. Maar ook de aanvankelijk werkende apparaten hebben niet het eeuwige leven en komen uiteindelijk op vuilnisbelten terecht waar met primitieve en inefficiënte recyclingmethoden metalen worden teruggewonnen. De milieu-inspectie heeft in een land als Ghana een zwakke positie in vergelijking met de douane, die vooral gericht is op het innen van belastingen en die zelden of nooit een illegale zending terugstuurt.

Volgens rapportages van Europol zijn bij de organisatie van de import van e-afval en bij de handel in teruggewonnen metalen criminele groepen uit diverse landen betrokken. In de hier gebruikte bronnen is de enige mogelijke indicatie voor betrokkenheid van criminele groeperingen dat sommige Afrikaanse inkopers over diverse valse paspoorten zouden beschikken. Voor zover bekend zijn die in Nederland overigens niet aangetroffen.

Bij de sluikhandel van afvalstoffen naar China gaat het vooral om het mengen van ongewenste gevaarlijke afvalstoffen in op zich legale partijen, zoals oud papier, metalen en kunststoffen. Er gaat ook e-afval naar China, wat echter niet voorkwam in de onderzochte zaken. Bedrijven, waaronder de opkomende recyclingindustrie, accepteren partijen die alsnog gescheiden moeten worden. Daarbij is de kans groot dat delen van partijen met een 'negatieve waarde' op een onverantwoorde manier worden verwerkt.

De Chinese overheid probeert in toenemende mate te voorkomen dat schadelijke stoffen het land binnenkomen. Daartoe is de CCIC opgezet, die in de herkomstlanden controle uitoefent op afvalstromen. Reden voor de sluikhandel om alternatieve routes te kiezen via omliggende landen. Er is geen scherp beeld van de smokkelpraktijken die naar voren komen bij de omwegen die afvalstoffen maken richting China. Partijen gaan per vrachtwagen, per schip, en zelfs in kleine bootjes de grens over. De mate waarin corruptie of het onder controle staan van grensgebieden door criminele groeperingen een rol speelt, is onduidelijk.

7

Vormen van criminele samenwerking

Een van de vragen die in het Nationaal Dreigingsbeeld (NDB) aan de orde komen, is hoe de criminele samenwerkingsverbanden eruit zien die bij een bepaalde vorm van criminaliteit zijn aangetroffen. Alvorens in te gaan op de bevindingen ten aanzien van criminaliteit bij internationale afvalstromen, is het zinvol om een kijkje te nemen in de literatuur over milieucriminaliteit, waarbij de auteurs zich veelal bekommeren om de vraag of we te maken hebben met vormen van georganiseerde criminaliteit dan wel met organisatiecriminaliteit.

7.1 Georganiseerde criminaliteit of organisatiecriminaliteit?

In het kader van het NDB wordt milieucriminaliteit gezien als een onderdeel van het bredere begrip 'georganiseerde criminaliteit'. Dit wordt als volgt gedefinieerd:

'Dit domein bevat criminaliteitsverschijnselen die tot stand komen in (1) de structurele samenwerking tussen personen en worden gepleegd met het oog op (2) het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin. Het kenmerk 'structurele samenwerking tussen personen' betekent niet alleen dat sprake is van (de intentie tot) herhaald plegen van een delict of misdrijf, maar ook van enige consistentie in de samenstelling van het samenwerkingsverband. Het domein van het NDB is daarmee ruimer afgebakend dan bij gangbare omschrijvingen van georganiseerde criminaliteit. Het domein omvat namelijk niet alleen de traditionele vormen van georganiseerde criminaliteit maar ook vormen die worden aangeduid als 'zware criminaliteit', 'middencriminaliteit' en 'organisatiecriminaliteit' (Boerman, Grapendaal & Mooij, 2008). Dit roept de vraag op wat het belang van dit onderscheid kan zijn, en of het niet maken ervan gevolgen kan hebben voor de analyse dan wel de aanpak van milieucriminaliteit. Milieucriminaliteit, waarvan criminaliteit bij internationale afvalstromen een van de vormen is (zie Neve, 2012 voor een overzicht) wordt veelal gezien als een vorm van organisatiecriminaliteit. Hiervan is sprake als leden van een op zich legale organisatie misdrijven plegen in het kader van de uitoefening van hun reguliere taken (Fijnaut et al., 1996). Eerder is door auteurs juist moeite gedaan om deze begrippen van elkaar te onderscheiden. Zo wijzen de auteurs van de Monitor georganiseerde criminaliteit erop dat hun aan Fijnaut

c.s. ontleende definitie van georganiseerde criminaliteit⁷⁰ vooral van belang is omdat er '...een analytisch onderscheid wordt gemaakt tussen 'georganiseerde criminaliteit' en 'organisatiecriminaliteit' (Van de Bunt & Kleemans, 2007, p. 27, noot 1). Er wordt op gewezen dat zich 'mengvormen' voordoen, wat echter volgens de auteurs niet afdoet aan het belang van het analytische onderscheid. De auteurs beperken zich verder tot de bespreking van georganiseerde criminaliteit, casussen op het terrein van milieucriminaliteit komen niet aan de orde.

In de belangrijkste studies naar milieucriminaliteit wordt veelal ingegaan op de mate waarin 'georganiseerde criminaliteit' een rol speelt bij milieudelicten. Deze belangstelling was begin jaren negentig sterk geïnspireerd door de gedachte dat in Nederland, zoals eerder in Italië en de VS gebeurde, traditionele criminele groepen (de 'mafia') economische branches en de politieke sector zouden kunnen overnemen (Van de Bunt & Kleemans, 2007).

Van Duyne (1990) refereert aan lopende discussies over de mogelijke betrokkenheid van de 'georganiseerde criminaliteit' bij de illegale praktijken in de afvalstoffenbranche. Zo werd in een discussie in het blad *Handhaving* door de één beweerd dat drugs, wapens en milieu voor dezelfde zware criminelen een bron van inkomsten vormen, terwijl de ander in het geheel geen verband ziet tussen afval en georganiseerde criminaliteit. Voor Van Duijne is dit niet zo'n interessante discussie: het gaat hem er om of er *misdaadondernemingen* betrokken zijn. Hierbij denkt hij aan bedrijven die '...achter een schijn van wettigheid door wetschendingen geld verdienen.' Uit de gegeven voorbeelden, weliswaar klein in getal, blijkt dat dit inderdaad het geval is. Ook bleken sommige misdaadondernemers naast milieudelicten ook commune delicten zoals fraude en handel in verdovende middelen te plegen.

Van den Berg bekommert zich weinig over de vraag of zware milieucriminaliteit gezien moet worden als een vorm van georganiseerde criminaliteit. De discussie is volgens haar niet erg interessant, aangezien de definities van georganiseerde criminaliteit en organisatiecriminaliteit te kort schieten om bevindingen over milieucriminaliteit zinvol in te kunnen delen. Beter lijkt het om te onderzoeken 'wat is het, wie doen het en waarom?' (Van den Berg, 1995, p. 4). De auteur stelde wel zich meer te laten inspireren door de literatuur over organisatie-

⁷⁰ Behalve dat het om groepen gaat die primair gericht zijn op illegaal gewin met ernstige gevolgen voor de samenleving, wordt hier ook genoemd dat ze '...in staat zijn om deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen'.

criminaliteit, waarbij een soortgelijke definitie als de hiervoor genoemde van Fijnaut (1996) wordt gehanteerd (Van den Berg, 1995, p. 29-30).

De bestuurskundigen Van Vugt en Boet (1994) deden onderzoek in opdracht van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (voorloper van de huidige Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst AIVD), om antwoord te geven op de vraag in hoeverre het gevaar dreigde dat bestuurders en ambtenaren zouden worden gecorrumpeerd vanuit de wereld van de sluikhandel in afvalproducten, die op dat moment nog vooral als een fenomeen binnen de grenzen van Europa wordt gezien. De 'toenemende afvalcriminaliteit' wordt dus vooral gezien als een verschijnsel waarbij de integriteit van het bestuur in het geding is. Hoewel de aanleiding voor het onderzoek mede ligt in de angst voor de rol van de georganiseerde criminaliteit in de afvalbranche⁷¹, komen de auteurs tot de slotsom dat afvalcriminaliteit eerder als een vorm van organisatiecriminaliteit moet worden gezien⁷².

Bij Bruinsma en Bovenkerk (1996) staat eveneens de vraag centraal in hoeverre 'de georganiseerde criminaliteit' binnengedrongen is in de wereld van de afvalverwerking. De vraag werd vooral geïnspireerd door ontwikkelingen in de VS en Italië, waar de 'maffia' was binnengedrongen in bepaalde sectoren van de legale economie, waaronder de afvalbranche. De vrees bestond dat dit ook in Nederland zou gaan gebeuren. Deze vraag is vooral het vertrekpunt bij de studie van Bruinsma en Bovenkerk, een van de deelstudies in het kader van de

⁷¹ De auteurs verwijzen naar een speech, waarin toenmalig minister Hirsch Ballin waarschuwde voor de gevaren van georganiseerde criminaliteit in relatie tot afval (*Internationale criminaliteitsbestrijding*, speech gehouden in Enschede op 13 september 1991. Ook opgenomen in E.M.H. Hirsch Ballin, In Ernst, 's-Gravenhage, 1994 en eerder aangehaald in Van Vugt & Boet, 1994). In de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland, dreigingsbeeld en plan van aanpak* uit 1992 werd een conservatieve definitie van georganiseerde criminaliteit aangehouden, waarbij criminele organisaties zich niet alleen kenmerken door structurele samenwerking gericht op inkomsten uit criminaliteit, maar ook door een hiërarchie met beloningen en (gewelddadige) sancties, investeringen in de legale economie, samenwerking met deskundigen en bedrijven uit de legale economie en (pogingen tot) corruptie van overheidsfunctionarissen. Uitzaaing in gezonde delen van de samenleving is in het bijzonder een risico in '...sectoren waar er een verschil tussen officiële prijs, zoals die na overheidsinterventie geldt, en de officieuze markt- of kostprijs ligt'. De markten die gerelateerd zijn aan het milieu komen hiervoor dus in het bijzonder in aanmerking, zoals de nota dan ook concludeert. Om te voorkomen dat criminele vermogens geïnvesteerd worden in de afvalverwerking, zou het vergunningbeleid onder de loep genomen moeten worden (Van Vugt & Boet, 1992).

⁷² De auteurs waarschuwen wel voor 'netwerkcriminaliteit', waarbij criminelen door allerlei overlegsituaties (zoals publiek-private samenwerking) gemakkelijk toegang krijgen tot nietsvermoedende andere actoren. Het idee om in overleg met de bedrijfstukken te komen tot preventie van criminele inmenging wordt voor wat betreft de afvalbranche met scepsis ontvangen en de auteurs spreken in dit verband van 'te biecht gaan bij de duivel' (Van Vugt & Boet, 1994, p. 105).

parlementaire enquête Opsporing, beter bekend als de Commissie-Van Traa. In de inleiding van het rapport wordt een beknopte typologie van de relaties tussen de georganiseerde criminaliteit en het bedrijfsleven gegeven. Van een *parasitaire* relatie is bijvoorbeeld sprake bij afpersing, waarvan alleen de criminelen profiteren. Bij een *symbiotische* relatie hebben beide partijen profijt van de samenwerking, bijvoorbeeld als mensen uit het legale bedrijfsleven betrokken zijn bij het witwassen van crimineel vermogen. De auteurs vervolgen: 'Dit alles moet worden afgezet tegen typen van criminaliteit waarbij het bedrijfsleven betrokken kan zijn: witteboordencriminaliteit in de zin dat individuele (hooggeplaatste) figuren zich ten eigen bate verrijken, en *corporate crime* of organisatiecriminaliteit (...) *In beide gevallen wordt de georganiseerde misdaad daar als aparte instantie buiten gehouden en deze vormen van misdaad vallen om deze reden buiten ons onderwerp.*' (Bruinsma & Bovenkerk, 1996, p. 2, cursief toegevoegd).

Het is in zekere zin opmerkelijk dat sommige auteurs op voorhand hun domein willen afbakenen door bijvoorbeeld organisatiecriminaliteit er buiten te laten. Van de Bunt en Huisman (2004) wijzen erop dat het onderscheid tussen georganiseerde criminaliteit en organisatiecriminaliteit niet altijd zo eenvoudig te maken is. 'Zowel met empirische als normatieve argumenten zijn discussies gevoerd in hoeverre een 'legale' organisatie kan en moet worden onderscheiden van een 'criminele' organisatie (...)' (p. 5). Terwijl het in het geval van een groot, gerenommeerd bedrijf dat zich schuldig maakt aan delicten een duidelijke zaak is dat het gaat om organisatiecriminaliteit, kan dat in het geval van kleine bedrijven veel minder duidelijk zijn. Daar kunnen de belangen van het bedrijf en die van afzonderlijke individuen moeilijk uit elkaar worden gehouden. De auteurs stellen voor om niettemin het *analytische* onderscheid tussen beide vormen van criminaliteit goed in het oog te houden. Bij de bespreking van de resultaten van deze studie zal dit advies worden gevolgd.

Het in hoofdstuk 2 besproken barrièremodel voor de stroom e-afval bleek geen beschrijving van een crimineel bedrijfsproces, maar van een legaal bedrijfsproces. De criminaliteit bestaat vooral uit het afwijken van het in het model beschreven proces, dat bepaald wordt door de geldende regelgeving. Hierdoor blijven de criminele praktijken in het barrièremodel als het ware impliciet. Dit kan worden verklaard doordat criminaliteit bij internationale afvalstromen beschouwd kan worden als een vorm van organisatiecriminaliteit.

7.2 Verdachten in de onderzochte dossiers

In de hoofdstukken 5 en 6 zijn de beschikbare dossiers op het terrein van internationale afvalcriminaliteit geanalyseerd. De criminaliteit in de internationale afvalstromen behelst vooral het verzamelen, verhandelen en verwerken van afval zonder vergunning, sluikhandel in afvalstoffen die niet aan de regelgeving voldoen, en valsheid in geschrifte door op de ladingdocumenten foutieve of onvolledige informatie te verschaffen over de aard van de lading of de bestemming. De verdachten in de grotere zaken zijn vrijwel altijd bedrijven die op zich een legale doelstelling hebben, maar zich bij (een deel van) hun activiteiten niet aan de regels houden en hierdoor aanzienlijke illegale inkomsten kunnen genereren. Deze lopen op tot miljoenen euro's in grotere zaken. De werknemers van deze bedrijven plegen in opdracht van het management delicten. Een voorbeeld hiervan vormt een van de in hoofdstuk 6 beschreven zaken, waarin meerdere medewerkers van een bedrijf betrokken zijn bij de strafbare feiten, zoals het aanleveren van valse en onjuiste informatie op basis waarvan een expediteur documenten opmaakte. Achteraf is echter wel besloten hen niet te vervolgen, omdat zij handelden in opdracht van de leiding van het bedrijf. Ook speelde mee dat het bedrijf de medewerkers nooit in de gelegenheid had gesteld om een cursus of bijscholing omtrent de EVOA te volgen. In dergelijke gevallen gaat het duidelijk om een vorm van organisatiecriminaliteit.

Er is een aanzienlijke variatie in de zaken van internationale afvalcriminaliteit die door bedrijven wordt gepleegd. Er zijn enkele wat grotere bedrijven bij, maar ook kleine bedrijfjes waarbij het onderscheid tussen het belang van de eigenaar en dat van de rechtspersoon nog maar moeilijk te maken is. Er zijn overigens ook grote bedrijven betrokken geweest in internationale milieucriminaliteit, zoals bijvoorbeeld in de Probo Koala-zaak (besproken in Esman et al., 2008).

Bij de kleinere bedrijven, die soms nogal vaak van naam en rechtspersoon wisselen, is het beeld diffuus. Daar zou gesproken kunnen worden van individuele criminelen of criminele samenwerkingsverbanden die rechtspersonen inzetten bij hun criminele activiteiten. Ook deze personen plegen milieucriminaliteit binnen het kader van op zich legale bedrijfsactiviteiten, al hebben ze voor een deel van die activiteiten geen vergunning. Daarnaast is er een scala aan scharrelaars en sjoemelaars actief in deze wereld, die zich vooral bezighouden met kleinschalig verzamelen en verhandelen van afvalstoffen, zoals metalen en e-afval. Deze activiteiten spelen zich af in wat wel aangeduid wordt als de 'informele economie', waarin het voldoen aan wet- en regelgeving niet bepaald de hoofdrol speelt.

Om meer inzicht te verkrijgen in de mogelijke overlap tussen afval- en commune criminaliteit, zijn de antecedenten nagetrokken van alle natuurlijke personen die als hoofdverdachte voorkomen in de onderzochte zaken. Van in totaal 25 personen werden antecedenten opgevraagd. Hieruit bleek dat negen van hen eerdere milieu-antecedenten hadden, waarvan er vijf ook veroordeeld waren wegens valsheid in geschrifte. Twee personen waren betrokken bij zaken met vuurwapens en één met verdovende middelen, waarbij ook de Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën (WVMC) is genoemd. Verder had een vijftal te maken gehad met diverse commune delicten, zoals piraterij (auteurswet), vermogensdelicten en huisvredebreuk. Er zit wel wat overlap in de resultaten. Als milieu en valsheid in geschrifte (veelal onderdeel van milieudelicten) buiten beschouwing worden gelaten, dan zijn 7 van de 25 (ofwel ruim een kwart) betrokken geweest bij andere commune delicten. Dat de betrokkenen bij milieucriminaliteit verder gewoonlijk brandschoon zijn, kan dus niet worden geconcludeerd⁷³.

Van enige betrokkenheid van 'traditionele' criminele groepen, bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden die zich naast milieucriminaliteit ook bezighouden met handel in verdovende middelen, mensen of wapens, is in de onderzochte dossiers niets gebleken. Ook lijkt het er niet op dat er stelselmatig elders gemaakte criminele winsten geïnvesteerd zijn in de internationale afvalcriminaliteit, al zeggen mensen in de opsporing van een enkele 'afvalboer' dat hij mogelijk langs criminele weg aan zijn startkapitaal is gekomen. Hiernaar is echter nooit onderzoek gedaan. Wel wordt in de interviews gesteld dat het bij ondernemers in de afvalbranche soms gaat om mensen die zonder enig schooldiploma groot geworden zijn in een sector waar de wet- en regelgeving vaak wat minder nauw wordt genomen. Bruinsma en Bovenkerk (1996) wezen ook al op de gemakkelijke toegankelijkheid van de afvalmarkt voor dubieuze ondernemers. Die toegankelijkheid is echter *de facto* lager geworden door de concentratie van bedrijven. Waar grote bedrijven, die meerdere onderdelen van de keten beheersen, de dienst uitmaken, is het voor kleine nieuwkomers moeilijk om zich te handhaven (Van Daele & Vander Beken, 2009). Ook lijkt de opleidingsgraad van directeuren en managers in de inmiddels sterk geconcentreerde bedrijven toegenomen, als we afgaan op uitspraken in de interviews. Dit betekent dat het moeilijker wordt om door te dringen tot de top

⁷³ Nader onderzoek zou kunnen uitwijzen in hoeverre de genoemde delicten gepleegd zijn in georganiseerd crimineel verband. In het geval van betrokkenheid bij de productie van synthetische drugs of precursorenhandel, waar de WVMC op duidt, ligt het wat meer voor de hand om iets dergelijks te verwachten.

van grote afvalbedrijven. Logischerwijs leidt dat tot de verwachting dat leden van traditionele criminele groepen moeilijker de markt binnen kunnen treden.

In de interviews wordt soms ingegaan op de verschillen tussen criminelen in de afvalwereld en de commune criminaliteit.

Bij de cokehandel zie je dat er meteen anderen klaar staan om de positie over te nemen als iemand wordt gepakt. Bij milieu is dat anders: dan gaan de mensen achter de bedrijven elkaar bellen om elkaar duidelijk te maken dat bepaalde illegale werkwijzen niet meer kunnen. Dit betekent nog niet dat ze van het criminele pad af gaan. Ze gaan wel andere wegen zoeken vermoedelijk. Het gaat ook niet zelden om slimme jongens die al tientallen jaren in de branche zitten en die kunnen spelen met de regelgeving en het toezicht (interview 2).

Ook is tijdens de interviews wel gesproken over enige betrokkenheid van *organised crime groups* in het buitenlandse deel van de afvalstromen. Over de Afrikaanse *waste tourists* en tussenpersonen is het vermoeden uitgesproken dat ze banden hebben met georganiseerde criminele groepen. Ze blijken soms te beschikken over diverse valse paspoorten onder verschillende namen, wat wel gezien kan worden als een indicatie. In de bestemmingslanden van e-afval zijn volgens de door Bisschop (2012) geïnterviewde Belgische en EU-ambtenaren groepen actief uit Nigeria, Italië, Oost-Europa en China. Deze groepen zouden vooral betrokken zijn bij de inkoop van teruggewonnen metalen om ze door te verkopen op de internationale metaalmarkt. Afrikanen die in Nederland actief zijn, zouden in verbinding kunnen staan met dergelijke groepen. In een van de dossiers die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwamen, waren inderdaad kleine inzamelaars actief, die zonder uitzondering verklaarden samen te werken met 'familieleden' in het land van herkomst. Dit komt overeen met wat door de respondenten van Bisschop wordt verteld over de verklaringen van verdachten. Op basis van onze bevindingen kan niet worden aangetoond dat de inzamelaars in feite voor een (criminele) organisatie werken, hoewel het als weinig geloofwaardig beschouwd kan worden dat zij met pakken bankbiljetten op pad gaan die zij alleen van familie zouden hebben ontvangen. Over de handelsketens in Afrika, met name waar het gaat om de organisatie van de grensoverschrijdende contacten, is nog niet genoeg bekend om hierover iets met enige zekerheid te kunnen zeggen.

7.3 Criminele werkwijzen

Bij criminele werkwijzen wordt in het kader van het NDB gedacht aan het gebruik door criminele samenwerkingsverbanden van geweld, corruptie, misbruik van rechtspersonen, gebruik van contrastrategieën en interne sanctionering. Volgens respondenten komt het gebruik van geweld bij milieucriminaliteit weinig voor, hoewel er wel sprake is van bedreigingen om iemand onder druk te zetten. Enkele verdachten bleken antecedenten te hebben die duiden op geweld, zoals het bezit van een vuurwapen.

Er zou nader gekeken kunnen worden naar bepaalde criminele structuren binnen de gesloten Chinese gemeenschap waarin de handelaren in metalen en kunststofafval zich bewegen. Een respondent maakt melding van zeker één geval van bedreiging en afpersing binnen die gemeenschap in relatie tot de handel in afvalstoffen. Bij navraag bleek het te gaan om een van de twee hoofdverdachten uit dossier 1.

Het corrumpen van overheidsmedewerkers is niet in directe zin aangetroffen. Wel wordt al jaren gewaarschuwd voor *collusie*: door veelvuldig contact tussen leden van brancheorganisaties en overheidsfunctionarissen ontstaat een gevoel van een gemeenschappelijk doel. Dit leidt niet noodzakelijkerwijs tot medeplichtigheid van ambtenaren aan wetsovertredingen, maar kan wel 'afglijden' veroorzaken dat uiteindelijk op medeplichtigheid kan uitdraaien (Van Vugt & Boet, 1994; Van de Bunt & Huisman, 2007).

Misbruik van rechtspersonen betreft strikt genomen het gebruik door criminelen van bedrijven die in werkelijkheid een andere functie hebben dan die waarvoor ze zijn opgericht volgens de Kamer van Koophandel. Het kan gaan om bedrijven die als dekmantel dienen (zoals een bloemenzaak die in feite hennep exporteert) of om bedrijven die criminele winsten witwassen. In het licht van de analyse van organisatiecriminaliteit is misbruik van rechtspersonen een lastig te hanteren concept. Het betreft immers veelal delicten die gepleegd worden binnen op zich legale bedrijven. Ook komt het voor dat bedrijven vaak van naam en eigenaar wisselen, wat er op zou kunnen duiden dat ze buiten beeld willen blijven, een vorm van afscherming. In de csv-manager, de database van criminele groeperingen, wordt bij de meeste geregistreerde milieudelicten gesteld dat er misbruik van een rechtspersoon aan de orde is, wat discutabel is omdat de verdachte veelal zelf een bedrijf of de eigenaar daarvan is. Het gebruik van contrastrategieën, zoals het gebruik van apparatuur om het tappen van telefoons tegen te gaan, is niet aangetroffen, evenmin als interne sancties.

7.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de vraag in hoeverre criminaliteit bij internationale afvalstromen benaderd kan worden als een vorm van georganiseerde criminaliteit. Het analytische onderscheid tussen georganiseerde criminaliteit en organisatiecriminaliteit lijkt van belang. De analyse van het barrièremodel in hoofdstuk 2 wees uit dat dit er heel anders uitziet dan bijvoorbeeld dat voor hennepsteelt. Dit heeft te maken met het gegeven dat we te maken hebben met criminele praktijken binnen een op zich legale branche. Een nadere uitwerking van het barrièremodel zou de aanpak van deze vorm van criminaliteit mogelijk verder kunnen helpen.

Een andere kwestie is in hoeverre er sprake zou kunnen zijn van 'personele uitwisseling' tussen groeperingen in bijvoorbeeld de handel in verdovende middelen en milieucriminaliteit. Uit de antecedenten van de bij de onderzochte zaken betrokken personen bleek weliswaar dat een kwart een of meer antecedenten had, maar deze waren niet noodzakelijkerwijs verbonden met georganiseerde criminaliteit.

8

Criminaliteitsrelevante factoren, gevolgen en aanpak

In dit hoofdstuk worden enkele aspecten van criminaliteit bij internationale afvalstromen besproken die in het kader van het Nationaal dreigingsbeeld van belang zijn voor het uitstippelen van het beleid en de aanpak door de daarvoor aangewezen instanties. In de volgende paragraaf worden maatschappelijke ontwikkelingen genoemd die mogelijk van invloed kunnen zijn. Daarna wordt aandacht besteed aan de gevolgen voor de samenleving en tot slot worden enkele aanknopingspunten voor de aanpak besproken.

8.1 Criminaliteitsrelevante factoren

De Politieacademie heeft voor het NDB 2008 een overzicht van potentiële criminaliteitsrelevante factoren opgesteld (Klerks & Kop, 2007). Er worden hoofdzakelijk criminaliteitsbevorderende factoren gesignaleerd: er is veel geld te verdienen met sluikehandel, het internationale speelveld is ongelijk en de al geringe pakkans wordt door deregulering nog kleiner. Het toezicht is versnipperd en wordt geplaagd door kwantitatieve prestatiedoelen die de aanpak van ernstige criminaliteit in de weg staan. Nieuwe ICT-mogelijkheden leiden tot wereldwijde en moeilijk te traceren handelsstromen. De handhaving profiteert minder van deze mogelijkheden door wettelijke beperkingen en incompatibiliteit van systemen. Criminaliteitsremmende factoren worden gezien in het toenemende milieubewustzijn en verontwaardiging over milieuschandalen, vooral in ontwikkelde landen. De opkomst van soortgelijke bewegingen in de bestemmingslanden zou de milieuvervuilende import van afvalstoffen kunnen afremmen, maar weegt tot nu toe niet op tegen de economische voordelen voor belanghebbenden (Esman et al., 2008, hoofdstuk 7). Een deel van de gesignaleerde factoren, die te maken hebben met de handhaving, is recentelijk ook genoemd in het strategiedocument van het Functioneel Parket (FP, 2011).

De bespreking hier beperkt zich tot een aantal zaken die naar voren zijn gekomen in het veldwerk voor deze studie. We bespreken achtereenvolgens economische factoren, beleid en handhaving en ICT.

8.1.1 Economische factoren

Voor de daders is de economische factor waarschijnlijk het meest bepalend. Aan overbrenging van afvalstoffen is veel geld te verdienen. Wie zich aan de regels houdt, verdient er minder aan dan degene die zich niet aan de regels houdt. Er is dus een zekere economische druk tot ontduiking van de regels: bedrijven willen immers winst maken en op z'n minst blijven voortbestaan. Maar bedrijven laten zich niet alleen door economische rationaliteit leiden. Er zijn zeker bedrijven waarvoor 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' geen holle kreet is. Eerder is gebleken dat vooral slecht geleide en inadequate bedrijven zich schuldig maken aan criminaliteit (Van de Bunt & Huisman, 2007). Dit geldt waarschijnlijk ook voor de bedrijven die in de hier bestudeerde casussen naar voren komen, hoewel er geen expliciet onderzoek is gedaan naar de bedrijfsvoering. De concentratie van bedrijven in de afvalsector zou vanuit die optiek hoopgevend genoemd kunnen worden, hierdoor ontstaan immers grote en professioneel geleide bedrijven. Daarentegen wordt het voor grote bedrijven die meerdere schakels in de keten beheersen eenvoudiger om niet-naleving verborgen te houden voor de buitenwacht, zoals ook al werd opgemerkt door Van den Berg (1995). Ook kunnen zeer grote bedrijven, al dan niet via brancheverenigingen, een onevenredige invloed op het beleid krijgen (Vugt & Boet, 1994, Van de Bunt & Huisman, 2007).

De markt voor afvalstoffen zal door economische vooruitgang in de ontvangende landen waarschijnlijk veranderen. Met de toenemende welvaart ontstaat minder behoefte aan hergebruik van afvalproducten (bijvoorbeeld van afgedankte elektronische apparatuur), omdat mensen in die landen financieel gezien in de positie komen zelf nieuwe producten aan te schaffen. Deze ontwikkeling is hier en daar al ingezet. Auto's aan het einde van de levenscyclus gingen voorheen vaak naar Oost-Europa, maar op dit moment vooral naar Afrika. In West-Afrika ontstaat momenteel het streven om tweedehands koelkasten van de markten te weren. Hoewel nog afgewacht moet worden of men in staat is een invoerverbod daadwerkelijk te effectueren, kunnen dit soort maatregelen op termijn leiden tot veranderingen in de internationale afvalstromen.

Een andere factor in de economie van de bestemmingslanden is dat er hier en daar gewerkt wordt aan verantwoorde verwerkingsfaciliteiten, al is het nu nog een druppel op een gloeiende plaat. Idealiter kunnen afvalstoffen die aan de eisen van de EVOA voldoen, naar bijvoorbeeld Ghana worden verscheept. Daar kan een gezonde economische sector ontstaan die werkgelegenheid oplevert en ertoe leidt dat er minder grondstoffen gewonnen moeten worden, hetgeen ook weer milieuwinst oplevert. Zo ver is het echter nog lang niet en er zullen ook bij

realisatie van de plannen strikte controles nodig blijven om te voorkomen dat er toch gevaarlijke stoffen worden geëxporteerd.

8.1.2 Beleid en handhaving

Het terugtreden van de overheid en publiek-private samenwerking zijn in de jaren 90 belangrijke beleidsthema's geworden. Zo wijzen Bruinsma en Bovenkerk (1996) erop dat er semi-overheidsorganisaties worden opgetuigd, waarin lokale bestuurders een spilfunctie vervullen. Brancheorganisaties uit de afvalsector hebben volgens de auteurs onevenredig veel invloed op het beleid. Veel activiteiten spelen zich af op de grens van overheid en bedrijfsleven. Enkele zeer grote bedrijven trachten greep te krijgen op de totale keten, wat de mogelijkheid voor de overheden om de regie te behouden niet bepaald groter maakt (Van Vugt & Boet, 1994). Dit proces is sindsdien in versterkte mate doorgezet, zodat veel bedrijven in de afvalbranche die destijds zelfstandig waren, nu onderdeel zijn van grote (internationale) concerns. De opkomende praktijk van convenanten tussen overheid en bedrijfsleven en certificering van bepaalde bedrijven wordt al in de negentiger jaren met enig wantrouwen bezien: de goede trouw van de direct betrokkenen wordt lang niet altijd nagetrokken. Klinkers (1993) noemde het voorbeeld van een bedrijf dat onderwerp was van een strafrechtelijk onderzoek, maar niettemin een certificering wist te krijgen op basis waarvan het de overheid buiten de deur wist te houden. In recenter onderzoek worden soortgelijke casussen aangehaald (Meerkerk, 2009). Ook de Algemene Rekenkamer waarschuwde recentelijk dat certificering niet moet leiden tot verslapping van de controle. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als een gecertificeerde expediteur in opdracht werkt van een niet-gecertificeerde exporteur (Algemene Rekenkamer, 2012).

Door Spapens is er onlangs op gewezen dat de bestrijding van milieucriminaliteit in politiek-ideologisch vaarwater dreigt te komen. De regelgeving is wel voorgesteld als 'een moralistische stok om ondernemers, boeren en bedrijven mee te slaan', waarmee het idee dat het niet-naleven van milieuregels een reëel probleem is, wordt ondergraven (Spapens, 2012, p. 21). Door respondenten in deze studie is bevestigd dat in economisch moeilijke tijden minder streng naar de milieuvoorschriften wordt gekeken.

De regelgeving rond de overbrenging van afvalstoffen is ingewikkeld. Zelfs het uitmaken wat afval is en wat niet, levert geregeld stof voor discussie op, bijvoorbeeld tussen inspecties en bedrijven, en soms ook tussen officieren van justitie en advocaten van verdachten. De kans op ontdekking van overtredingen werd in het NDB 2008 als 'klein' gekwalificeerd en er is weinig aanleiding om te verwachten dat die kans inmiddels veel groter is geworden.

Het toezicht is verspreid over een groot aantal instanties, die niet zelden te maken hebben met tegenstrijdige belangen. Bovendien is er sprake van gebrek aan kennis en capaciteit. Door het Functioneel Parket zijn de beperkingen in het toezicht centraal gesteld in het meest recente strategiedocument (FP, 2011). Ook in de interviews kwam dit meermaals aan de orde. Een respondent stelde bijvoorbeeld dat *'...de ervaring van veel doorgewinterde milieucriminelen (staat) in geen verhouding tot die van de mensen in de opsporing. De ILT is uiteraard al langer bezig met bepaalde milieuzaken, maar bij de politie is de ervaring beperkter'* (interview 2).

In de literatuur wordt ook gewaarschuwd voor een teveel aan begrip tussen de inspectiediensten en de te controleren bedrijven, ook wel collusie genoemd (Van Vugt & Boet, 1994; Van de Bunt & Huisman, 2007). In ons onderzoek is dit verschijnsel niet aan de orde gekomen, wat overigens niet betekent dat het verdwenen is.

Het is gebleken dat een consequente inzet van handhaving kan leiden tot een vermindering van de kans op 'lekker' van afvalstoffen naar het illegale circuit. Een voorbeeld is het terugdringen van het verkopen van wit- en bruingoed aan malafide handelaren door winkelbedrijven.

Adequate opsporing van criminaliteit in de internationale afvalstromen vergt internationale samenwerking en een goede onderlinge informatie-uitwisseling. Dit blijkt in de praktijk moeilijk te zijn. Een complicerende factor is bovendien dat niet alle landen handhaving en opsporing van illegale afvalstromen prioriteit geven. Ook verschilt per land de organisatie van de handhaving en opsporing op het terrein van illegale afvalstromen, evenals de gehanteerde werkwijzen.

In de regelgeving is een wijziging op til die volgens respondenten zal leiden tot meer gelegenheden voor kwaadwillenden in de afvalsector. Dit betreft de ontwikkeling van 'einde-afvalcriteria'. Afval dat al dan niet na bewerking aan bepaalde criteria voldoet, is dan geen afval meer. Kunststofafval dat gesorteerd en geshredderd is, wordt bijvoorbeeld als halffabrikaat of als grondstof gelabeld. Dit is nu nog een overtreding, maar zal onder de nieuwe regelgeving toegestaan zijn. Het wachten is dus op de eerste disputen tussen de ILT en exporteurs over de vraag of partijen afvalstoffen aan de criteria voldoen. Daarnaast voorziet de nieuwe regelgeving in bijproducten: producten die gericht zijn geproduceerd en direct inzetbaar zijn in andere productieprocessen. De classificaties 'einde afval' en 'bijproduct' zullen de taak van de ILT en de douane gecompliceerder maken.

Nieuwe regelgeving is erop gericht om hergebruik en recycling verder te stimuleren. Tegelijk worden daarmee weer nieuwe gelegenheden voor criminaliteit gecreëerd. Zo is in de nieuwe WEEE-richtlijn apparatuur die geleased is geweest

voor professioneel gebruik, uitgesloten van de verplichting om getest te worden op functioneren. Deze apparaten kunnen zonder test worden uitgevoerd onder de noemer 'apparatuur voor hergebruik'. Door auteurs wordt erop gewezen dat hiermee een nieuwe opening wordt geboden om e-afval te exporteren (Huijstee & Steinweg, 2012). Hoeveel moeite zal het kosten om afgedankte apparaten om te katten naar 'geleased voor professioneel gebruik'?

8.1.3 ICT

Ontwikkelingen op het terrein van informatie- en communicatietechnologie zullen doorgaan. Dit stelt actoren in de afvalketen steeds beter in staat om effectief en flexibel op gelegenheden voor criminele activiteiten in te spelen, bijvoorbeeld door snel te reageren op signalen over transportcontroles en andere acties van overheidsinstanties. Daarentegen kunnen handhavings- en opsporingsinstanties ook profiteren van de ontwikkelingen in de technologie, mits ze in staat zijn om onderlinge belemmeringen voor effectieve informatie-uitwisseling en communicatie weg te nemen. De komende tijd zullen nieuwe (micro) technologische toepassingen, zoals 'microdotting', waarbij transporten/ladingen nauwkeurig in tijd en ruimte te volgen zijn, beschikbaar komen. Een andere mogelijke verbetering zou zijn het voorzien van containers van GPS-apparatuur, zodat ze *real time* gevolgd kunnen worden. In Taiwan is iets dergelijks al ingevoerd (EEA, 2012).

Ondanks de economische crisis zal de internationale markt van afvalstromen blijven floreren: de vraag naar grondstoffen uit gerecyclede afvalstoffen blijft groot, al zal de groei wellicht wat minder zijn. Er zullen de komende jaren gelegenheden blijven bestaan voor actoren die langs criminele weg van de handel in afvalstoffen profiteren.

8.2 Gevolgen

De gevolgen van criminaliteit met internationale afvalstromen zijn ernstig, wat ook de reden is dat het thema al een aantal jaren een van de prioriteiten is binnen het geheel van de aanpak van milieucriminaliteit. Door Esman et al. (2008) zijn de gevolgen van criminaliteit met internationale afvalstromen voor de Nederlandse samenleving besproken. Dit betreft gevolgen voor de economie en de werkgelegenheid: bonafide recyclingbedrijven kunnen niet winstgevend draaien als een groot deel van de handel illegaal naar het buitenland verdwijnt. De integriteit van opsporing en vervolging is in het geding als blijkt dat daders gemakkelijk weggelopen dan wel een zeer lage geldboete krijgen. De kosten van

investeringen die door de overheid worden gedaan om te voorzien in een adequate verwerking van afval, kunnen niet worden terugverdiend. Internationale schandalen met afval (de Probo Koala als meest bekende voorbeeld) kunnen leiden tot politieke ophef en het imago van het land in gevaar brengen.

De reden dat de bestrijding van deze vorm van criminaliteit belangrijk wordt geacht, ligt in de gevolgen die zich voordoen in de bestemmingslanden⁷⁴. Vooral daar worden het milieu en de volksgezondheid ondermijnd. Dat is ook de reden dat er wetgeving is ingesteld die de export van bepaalde afvalstoffen naar landen buiten de EU en/of de OESO-landen verbiedt. Als deze wetgeving wordt overtreden, heeft dit ook gevolgen voor Nederland: een beleidsdoel van de Nederlandse regering wordt hierdoor ondermijnd.

8.3 Aanpak

Om te komen tot een adequate aanpak van criminaliteit bij internationale afvalstromen, zou de aard van deze vorm van criminaliteit goed doorgrond moeten worden. Het onderhavige rapport beoogt hieraan een bijdrage te leveren. Maatregelen om deze criminaliteit tegen te gaan, zouden toegesneden moeten worden op de specifieke vormen waarin deze zich manifesteert. Onderzoekers wijzen erop dat de kennis nog ontoereikend is om dit waar te kunnen maken. Er is bijvoorbeeld niet zo veel bekend over de effectiviteit van bepaalde handhavingsmethoden (Van Stokkom, 2004). Inspectiediensten poneren in beleidsstukken soms stellingen over de te volgen aanpak, die niet voldoende empirisch onderbouwd zijn. Op zich is het natuurlijk correct om te stellen dat er voor elke vorm van regelovertreding een geschikte aanpak bestaat, maar dan moet wel duidelijk gemaakt worden welke dat is en onder welke omstandigheden die gaat werken (Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde, 2007).

Het Functioneel Parket heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van bepaalde strafrechtelijke sancties bij het bevorderen van de regelnaleving in de

⁷⁴ De export van milieuvervuilende stoffen kan indirect ook gevolgen hebben voor het milieu en de volksgezondheid in West-Europa. Respondenten noemen voorbeelden van producten die uit het Verre Oosten komen en die hoge gehalten aan gevaarlijke stoffen bevatten. Het is echter niet zeker dat dit direct verband houdt met de verwerking van kunststofafval. Zo wordt cadmium door (onder meer Chinese) fabrikanten aan speelgoed (en vele andere producten) toegevoegd vanwege de eigenschappen van de stof. Zie voor enige uitwijding: http://www.ilent.nl/contact/melding/cadmiumhoudende_producten/

afvaltransportbranche. Strafrechtelijke sancties zijn overwegend (97%) geldstraffen en slechts in een enkel geval is gevangenisstraf opgelegd. Het openbaar maken van een sanctie, wordt als een zware straf ervaren. Het komt weinig voor dat bijvoorbeeld directieleden of gelieerde milieudeskundigen daadwerkelijk worden gearresteerd. Maar als dit gebeurt, dan maakt het een diepe indruk op de omgeving. Als iemand enkele dagen wordt vastgehouden, wordt in het rapport gewag gemaakt van onrust in de branche (Bergstra, s.d.). Het zou goed zijn om uit te zoeken hoe effectief de verschillende soorten sancties zijn en onder welke omstandigheden.

Figuur 4

Piramide gebaseerd op Ayres & Braithwaite.



Bron: Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde (2007).

In beleidsdocumenten, waaronder die van de ILT, wordt geregeld verwezen naar de 'piramide van Braithwaite', waarbij een continuüm wordt gezien in de aanpak van overtredingen in verhouding tot de ernst ervan. Dit model, dat uit de Angelsaksische wereld is binnengehaald, lijkt goed aan te sluiten bij de Nederlandse behoefte om een middenkoers te varen tussen zelfregulering en regulering van bovenaf en tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sancties. De nadelen van bepaalde aspecten van de piramide zijn wellicht wat onderbelicht: bedrijven kunnen gemakkelijk weggomen met illegale praktijken als de

handhavers al te lang blijven vasthouden aan waarschuwingen als enige sanctie. De auteurs stellen dat de kennis nog tekort schiet en pleiten voor onderzoek gericht op specifieke economische sectoren om de aanpak van criminaliteit door bedrijven te ondersteunen (Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde, 2007). Voor de aanpak van criminaliteit bij internationale afvalstromen zouden idealiter aangrijpingspunten gezocht moeten worden in alle stappen van de afvalketen, van de productie van afval (ontdoeners) tot de uiteindelijke verwerking. Zo zou een ideale *governance mix* van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen gevonden moeten kunnen worden (Bisschop & Verhage, 2012).

Het in hoofdstuk 2 besproken barrièremodel biedt mogelijk een 'kapstok' om dergelijk onderzoek verder te ontwikkelen. Een nauwkeurige beschrijving van een branche, de partijen die daarin een rol spelen en alle handelingen die er worden verricht, kan een goed beeld geven van de gelegenheden voor criminaliteit. De aangrijpingspunten voor de aanpak kunnen beter in beeld komen, evenals de partijen waarmee handhaving en opsporing zouden kunnen samenwerken of de partijen die informatie zouden kunnen geven. Een dergelijk barrièremodel zou voor afzonderlijke stromen moeten worden ontwikkeld: het lijkt niet zinvol om een barrièremodel te willen hebben voor zoiets als 'internationale afvalstromen'. De verschillen tussen de diverse stromen zouden op die manier aan het zicht worden onttrokken. Naast het eerder ontwikkelde model voor e-afval zou het goed zijn om dergelijke modellen te ontwikkelen voor de door de ILT benoemde prioritaire stromen. Deze zouden ook expliciet in moeten gaan op de illegale praktijken. Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde kwam, behelst het huidige barrièremodel vooral een beschrijving van het legale proces van de export van afvalstoffen.

Bij het verder ontwikkelen van een barrièremodel voor specifieke branches zou ook aandacht moeten zijn voor preventie, waarbij vooral gedacht kan worden aan het voorkomen dat afval ontstaat en voor zover het toch ontstaat, hoe voorkomen moet worden dat het weglekt naar het illegale circuit. Volgens een van de respondenten zou preventie ook in moeten houden dat er analyses gemaakt worden waarin toekomstige ontwikkelingen in bepaalde markten in kaart gebracht worden. Soms is te voorspellen dat afvalstromen gaan ontstaan of gaan verdwijnen. Als voorbeeld wordt genoemd het verdwijnen van CRT-monitoren voor computers. Respondenten wijzen er ook op dat inzicht in de keten sterk verbeterd zou kunnen worden door een betere registratie van productieprocessen waarbij afvalstoffen vrijkomen. Er zou in de hele keten meer administratie bijgehouden moeten worden, waardoor het moeilijker wordt om stoffen 'om te labelen'. In dit verband is ook opgemerkt dat het merkwaardig is dat bij sommige grote bedrijven, zoals raffinaderijen, officieel geen afvalstromen bestaan.

Een gerelateerd onderwerp is wat wel genoemd wordt de 'nodale oriëntatie', waarbij vooral gedacht kan worden aan het vormen van netwerken van partijen om een bepaald probleem, zoals internationale sluishandel in afvalstoffen, aan te pakken. Zo worden in sommige regio's *netwerkkarten* opgezet waarin de relevante partijen voor een bepaalde problematiek worden uiteengezet. Hierbij wordt ook het bedrijfsleven betrokken. Goedwillende bedrijven die zich aan de regels houden, hebben belang bij de aanpak van illegale praktijken. Informatie van bedrijven kan leiden tot een tactisch project of tot een inzet om meer informatie te verkrijgen, bijvoorbeeld via de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE). Maar het blijft altijd voorzichtig opereren: het is wel voorgekomen dat een bedrijf dat informatie aanleverde, uiteindelijk zelf ook niet brandschoon bleek te zijn. Volgens respondenten is netwerkvorming ook van belang voor het verkrijgen van zaken: milieucriminaliteit blijft immers zogeheten haalcriminaliteit, er wordt geen aangifte van gedaan, en verschillende milieuteams hebben moeite om voldoende zaken binnen te halen. Vanuit dit licht zou het verstandig zijn om meer werk te maken van het toepassen van de ideeën over *nodal governance* van onder andere Wood & Shearing (2009) voor de aanpak van milieucriminaliteit in bepaalde branches (zie ook Neve, 2010). Ook de verwante ideeën omtrent *smart regulation* (Van Erp & Huisman, 2010) zouden nader uitgewerkt en toegepast kunnen worden. Hierbij speelt ook zelfregulering van branches noodzakelijkerwijs een rol. De juiste verhouding tussen zelfregulering en bestuurlijk en strafrechtelijk ingrijpen blijft een moeilijke zaak. Hierbij aansluitend wordt ook gesteld dat het bestraffen van milieucriminelen niet alleen zaligmakend is. De combinatie met de bestuurlijke aanpak en *namings and shaming* worden genoemd als sterke kanten bij de aanpak van milieucriminaliteit. Tegelijk wordt onderkend dat de verhouding tussen de verschillende varianten van de aanpak nog niet genoeg onder controle is. De kans bestaat dat de ene variant het lastig maakt om de andere toe te passen. De samenwerking tussen verschillende instanties is in dit verband van groot belang. Een respondent noemde als voorbeeld contacten vanuit de opsporing met vergunningverlenende instanties, die hebben geleid tot aanpassingen in de werkwijze bij het verlenen van vergunningen. Dit gebeurde simpelweg door de gemeentelijke afdeling op de hoogte te brengen van de nieuwste ontwikkelingen in illegale praktijken.

Meer algemeen, los van de opsporing, wordt erop gewezen dat het imago van bedrijven ingezet kan worden om verbeteringen in het gedrag te bereiken. Toegeven aan de verleiding van milieucriminaliteit is immers een kwestie van keuze. Hoewel het verleidelijk is om de regels te overtreden, blijken er toch genoeg bedrijven te zijn die er een eer in stellen om de regels te handhaven en die zelfs extra hun best doen om het milieu en de volksgezondheid te sparen. Deze activiteiten kunnen ingezet worden om meer sociaal- en milieubewuste

consumenten te benaderen om met deze bedrijven in zee te gaan. Een voorbeeld is het initiatief E-stewarts van het Basel Action Network⁷⁵. Overheden zouden consumenten kunnen stimuleren om zaken te doen met producenten die verantwoordelijk omgaan met het milieu en bijvoorbeeld geen ingeleverde apparaten naar ontwikkelingslanden exporteren. Preventie is ook belangrijk bij de aanpak van milieucriminaliteit. Afval dat niet ontstaat, hoeft immers ook niet illegaal geëxporteerd te worden. Samenwerking met het bedrijfsleven is noodzakelijk, maar het exclusief vertrouwen op het bedrijfsleven is geen goed idee. Overheidsoptreden zal noodzakelijk blijven, waarbij ook een goed opgezet systeem van toezicht noodzakelijk is (Gibbs et al. 2010). Dit is uiteraard niet alleen het geval in de herkomstlanden van afval zoals Nederland, maar zeker ook in de bestemmingslanden, met name in Afrika, waar de inspectiediensten het veelal af moeten leggen tegen de vooral op (belasting-)inkomsten gerichte douane.

Het Europees Milieuagentschap heeft onlangs gesteld dat de illegale afvalhandel een serieuze misdaad is die toe lijkt te nemen in de EU. Intensivering en harmonisering van het toezicht kan helpen, alsmede het op de schaal van de EU in kaart brengen van routes, soorten afval, betrokken organisaties en verbanden met andere vormen van criminaliteit. Hierdoor kan achterhaald worden waardoor de actoren worden gedreven en hoe de illegale activiteiten kunnen worden tegengegaan. Een belangrijke manier is om de informatie die wordt verzameld over grensoverschrijdingen, te verbeteren. Dit is mogelijk tegen relatief lage kosten. De verplichtingen voor de lidstaten zouden daartoe moeten worden aangepast. De huidige rapportageverplichtingen gaan minder ver dan de beschikbare gegevens toestaan. Dus zouden met geringe extra inspanningen betere data kunnen worden gerapporteerd. Dit zou dan moeten gebeuren op basis van de *European List of Waste*. De kennis over afvalstromen zou sterk verbeteren door deze gegevens, die de meeste landen al hebben, centraal te verzamelen op Europees niveau.

De geschetste recente ontwikkelingen in de afvalhandel zullen doorgaan, waardoor verwacht wordt dat de afvalstromen verder zullen toenemen. Dit ondanks het preventiebeleid, dat beoogt om het ontstaan van afval zo veel mogelijk te voorkomen (EEA, 2012).

⁷⁵ Zie: www.ban.org.

Tot slot enkele opmerkingen over de aanpak door de opsporing.

Bij de politieke aanpak van milieucriminaliteit speelt de CIE een belangrijke rol.

Het gaat immers altijd om 'haalcriminaliteit': niemand komt aangifte doen.

Milieuteams hebben vaak weet van misstanden die plaatsvinden, maar moeten kunnen beschikken over concrete aanknopingspunten die wijzen naar bepaalde daders om een onderzoek op te kunnen starten. Criminaliteit bij internationale afvalstromen is voor een belangrijk deel een vorm van organisatiecriminaliteit, criminaliteit die gepleegd wordt door legale bedrijven in het kader van de bedrijfsuitoefening. Hierdoor is een andere vorm van CIE-werk nodig dan het bij de politie gebruikelijke runnen in criminele milieus. Het 'runnen in de bovenwereld' wordt recentelijk onderwezen aan de Politieacademie, maar staat als praktijk nog in de kinderschoenen. Bij de bijzondere opsporingsdiensten en de politie is beperkte capaciteit voor CIE-werk (Spapens, 2012). Ook de uitwisseling van gegevens tussen de betrokken diensten is een punt dat verbetering behoeft, zoals al eerder aan de orde kwam (Algemene Rekenkamer, 2012).

Sommige milieuteams hebben moeite om hun mensen aan het werk te houden, andere daarentegen moeten zaken laten liggen. Zo wordt in de grootste haven, Rotterdam, juist vernomen dat er te weinig capaciteit is en dat lang niet alle relevante zaken opgepakt kunnen worden. Als de zogeheten 'proefopstelling' in Rotterdam overgaat in een permanente landelijke voorziening voor de aanpak van internationale milieucriminaliteit, dan zou er wellicht ook capaciteit beschikbaar gesteld moeten worden die hiermee overeenstemt. Dit impliceert dat er op landelijk niveau capaciteit moet worden vrijgemaakt die flexibel kan worden ingezet.

8.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de factoren besproken die een rol spelen bij criminaliteit bij internationale afvalstromen, alsmede de gevolgen van deze vorm van criminaliteit en de aanknopingspunten voor de aanpak ervan. De gelegenheid om veel geld te verdienen door illegale export, samen met een vrij geringe pakkans zijn belangrijke factoren bij het voortbestaan van de sluikehandel in gevaarlijke en verontreinigde afvalstoffen. Deze vorm van criminaliteit heeft ernstige gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid in de bestemmingslanden en in sommige gevallen ook voor de herkomstlanden. De economische kansen voor een verantwoorde recyclingindustrie in de herkomstlanden wordt ondergraven door de sluikehandel, die voor ontdoeners veel goedkoper is. Voor het tegengaan van criminaliteit bij internationale afvalstromen is een combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen vereist. De ideale *governance*

mix blijft een terugkerende vraag, die wellicht alleen in specifieke gevallen beantwoord kan worden. Een nadere uitwerking van het barrièremodel en de verdere ontwikkeling van specifieke netwerken zou de aanpak van criminaliteit bij internationale afvalstromen kunnen aanscherpen.

9

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden eerst alle resultaten samengevat en enkele conclusies getrokken, waarna nog een aantal opmerkingen wordt gemaakt en aanbevelingen worden gedaan. De in hoofdstuk 1 gepresenteerde vraagstellingen hebben de leidraad gevormd voor het onderzoek. De vragen over de betrokken partijen, gelegenheden voor criminaliteit bij specifieke partijen, vormen van criminele samenwerking en aanknopingspunten voor de aanpak zijn beantwoord voor zover het materiaal dat toelaat. De verwachtingen voor de toekomst zijn vooral gebaseerd op enkele ontwikkelingen in de regelgeving, die naar verwachting nieuwe kansen zullen creëren voor illegale praktijken. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op mogelijkheden om de toekomstverwachtingen beter in beeld te kunnen krijgen.

9.1 Samenvatting en conclusies⁷⁶

In overleg met het Functioneel Parket heeft het onderzoek naar criminaliteit bij internationale afvalstromen zich toegespitst op de gelegenheden voor criminaliteit die zich voordoen in de keten van de afvalverwerking, en dan in het bijzonder op de gelegenheden die zich voordoen bij het afval dat voor verwerking vanuit Nederland naar landen buiten de Europese Unie wordt vervoerd. Deze uitgaande stromen gaan grotendeels naar Afrikaanse landen en het Verre Oosten. Het afval voor die bestemmingen betreft hoofdzakelijk papier en karton, e-afval (afgedankte elektrische en elektronische apparaten), kunststofafval en metalen.

9.1.1 Wet- en regelgeving, handhaving en opsporing

In Europees verband is afgesproken dat ons afval zo nabij mogelijk op een verantwoorde wijze wordt verwerkt. Voorkomen moet worden dat afval naar landen buiten Europa wordt getransporteerd, waar minder goed toezicht is op

⁷⁶ De paragrafen 9.1 en 9.2 komen overeen met de paragraaf 'Criminaliteit bij internationale afvalstromen' in het eindrapport van het Nationaal dreigingsbeeld (Boerman, Grapendaal, Nieuwenhuis & Stoffers, 2012).

de wijze van verwerking. Afspraken zijn in 1994 vastgelegd in de Europese Verordening inzake Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) en op 12 juli 2007 in een vernieuwde EVOA. Het doel van de EVOA is om de risico's die gepaard gaan met de overbrenging van afvalstoffen te verminderen, door te voorzien in een procedureel systeem van toezicht en controle. Of een afvalstof mag worden overgebracht en volgens welke procedure dit moet gebeuren, is afhankelijk van:

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

Gevaarlijke stoffen staan vermeld op de oranje lijst van de EVOA. Stoffen van de oranje lijst mogen binnen de EU zowel voor nuttige toepassing als voor verwijdering worden overgebracht, mits de betrokken autoriteiten toestemming hebben verleend. Buiten de EU is uitvoer naar een OESO-land met kennisgeving uitsluitend mogelijk voor nuttige toepassing. Uitvoer naar niet-OESO-landen is verboden.

In alle andere gevallen is sprake van verwijdering en dat is bij uitvoer buiten de EU verboden voor alle afvalstoffen. Voorafgaand aan de overbrenging van gevaarlijke stoffen moet een schriftelijke kennisgeving worden verstrekt aan Agentschap NL, dat al dan niet toestemming verleent in een beschikking.

Niet-gevaarlijke stoffen staan vermeld op de groene lijst. Bij overbrenging van niet-gevaarlijke stoffen volstaat het om bij het transport begeleidende informatie⁷⁷ mee te zenden. Niet-gevaarlijke stoffen waarvoor de verwerker een *nuttige toepassing op milieuhygiënisch verantwoorde wijze* op het oog heeft, kunnen naar elk willekeurig land worden overgebracht, mits voorzien van begeleidende informatie. Overbrenging van niet-gevaarlijke stoffen *ter verwijdering* is verboden, tenzij het gaat om uitvoer naar een andere EU-lidstaat of naar een OESO-land.

Voor de overbrenging van afvalstoffen moet een contract worden opgesteld tussen de persoon die het afval laat overbrengen en de ontvanger van het afval. Dit contract moet vergezeld gaan van financiële waarborgen als voor het afval een kennisgeving vereist is. In het kader van de kennisgevingsprocedure voor gevaarlijke stoffen moet de kennisgever een kennisgeving toezenden aan de bevoegde autoriteiten in het land van verzending, die deze moeten doorsturen aan de bevoegde instanties in de landen van bestemming en doorvoer. De

⁷⁷ De begeleidende informatie wordt in de praktijk aangeduid als *Bijlage VII*, naar het deel van de EVOA waarin dit wordt voorgeschreven. Gevraagd wordt naar informatie over opdrachtgever, vervoerder, producent, hoeveelheid en dergelijke.

bevoegde autoriteiten (in Nederland Agentschap NL) 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 op eigen kosten terug te nemen.

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 door fraude of vervalsing verkregen toestemming, of in strijd met communautaire bepalingen. Als een illegale overbrenging opzettelijk wordt begaan, is sprake van een misdrijf. Zonder opzet gaat het om een overtreding.

Overtreding van de voorschriften van de EVOA is strafbaar gesteld via de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet op de economische delicten (WED). Behalve strafrechtelijk kan ook bestuursrechtelijk en eventueel civielrechtelijk worden opgetreden. In Nederland is de inspectiedienst van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en de bestuurlijke handhaving van de EVOA. De ILT beschikt ook over een Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT-IOD), die strafrechtelijke onderzoeken uitvoert. De opsporing is in handen van deze IOD en van de Landelijke Eenheid en gespecialiseerde milieuteams van de politie. Er bestaat in de praktijk veel onduidelijkheid over wat afval is. Onder afval wordt hier verstaan 'elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'. Dit betekent dat bijvoorbeeld nog werkende elektrische apparaten die van de hand gedaan worden, ook als afval kunnen worden beschouwd. Of deze in de praktijk ook als afval moeten worden behandeld of dat ze kunnen worden beschouwd als zodanige tweedehands goederen dat er geen bijzondere wettelijke vereisten gelden, is niet eenvoudig vast te stellen. Vragen die hierbij spelen, zijn bijvoorbeeld: 'Welke mankementen maken een koelkast tot een afvalstof?' en 'Is een te repareren koelkast een afvalstof of gewoon een product dat ter reparatie wordt aangeboden?'. Het antwoord op dergelijke vragen is afhankelijk van specifieke feiten en omstandigheden en verschilt dan ook van geval tot geval. Hoewel er langzamerhand meer jurisprudentie ontstaat, blijven afwegingen voor specifieke gevallen noodzakelijk.

9.1.2 Afvalstromen naar Afrika en het Verre Oosten

In de jaren negentig was nog geen sprake van afvalstromen naar andere werelddelen zoals Afrika of Azië. Grensoverschrijdende afvalstromen bleven binnen Europa. Toen het storten van afval in Europese landen verboden werd, kwamen andere bestemmingen nadrukkelijker in beeld. Behalve *push*-factoren (het verwijderen van afval) zijn ook *pull*-factoren in het spel. De economische groei elders in de wereld heeft geleid tot een grote behoefte aan grondstoffen, zoals metalen, kunststoffen en papier voor verpakkingen. De prijzen van sommige grondstoffen, zoals koper, zijn aanmerkelijk gestegen. Daardoor werd het lonend om afval vanuit Europa naar landen te exporteren waar de recycling goedkoper kan plaatsvinden.

Afval dat naar buiten de EU wordt getransporteerd, gaat in veel gevallen naar Afrikaanse landen en naar het Verre Oosten. Dergelijke uitvoer is alleen toegestaan voor niet-gevaarlijke stoffen voor nuttige toepassing, waarbij onder meer aangegeven wordt waar ze verwerkt worden (groene lijst). E-afval mag geëxporteerd worden, mits het werkende goederen betreft en er geen gevaarlijke stoffen zoals cfk-houdende koudemiddelen in aanwezig zijn: alleen dan geldt het regime voor niet-gevaarlijke stoffen van de groene lijst. Hetzelfde geldt voor vloeistofvrije autowrakken. Export van niet vloeistofvrij gemaakte autowrakken naar Afrikaanse landen en naar het Verre Oosten is niet toegestaan.

Afrika

Naar Afrika gaan ladingen met e-afval en auto's, die aldaar worden verhandeld, gerecycled en soms – na verwijdering van waardevolle componenten - gedumpt. De handel in auto's is verweven met de handel in e-afval. Mede doordat er meer controle plaatsvindt op containers naar Afrikaanse landen, zijn handelaren ertoe overgegaan om auto's en busjes vol te stouwen met e-afval, waarna deze worden dichtgelast. Auto's worden ook verscheept om in het bestemmingsland als tweedehands of als sloopauto verkocht te worden.

Elektrische apparaten die nog werken, mogen uitgevoerd worden. Ze moeten dan zo verpakt en geadministreerd zijn dat geloofwaardig is dat het om werkende apparaten gaat. Elektrische apparaten worden door handelaren vaak, ten onrechte, niet beschouwd als afval en daarom niet aangemeld in het kader van de EVOA. Daardoor ontbreekt controle op de beoogde nuttige toepassing en milieuvriendelijke verwerking.

De verwerking van e-afval in Ghana is uitvoerig gedocumenteerd. De locatie Agbogbloshie nabij Accra heeft grote bekendheid gekregen door de wijze waarop mensen, onder wie kinderen, er onder erbarmelijke omstandigheden metalen terugwinnen uit kabels en elektrische en elektronische apparaten, hoofdzakelijk door ze te verbranden.

In landen als Ghana en Nigeria bestaat weinig regelgeving. En de regelgeving die er is, kan moeilijk worden gehandhaafd, doordat de inspectiediensten over weinig capaciteit beschikken. Er is wel controle door de douane, maar die is vrijwel uitsluitend gericht op het innen van belastingen. Terugsturen van vervuilde ladingen is niet aan de orde. Momenteel worden er van overheidswege en met hulp van internationale organisaties initiatieven ontwikkeld om verantwoorde recyclingfaciliteiten op te zetten en er bestaat nu een *Environmental Protection Agency Ghana*. Van de Afrikaanse landen is over Ghana het meest bekend, mede doordat er een samenwerkingsverband bestaat met de Inspectie Leefomgeving en Transport. De samenwerking met Ghana is mogelijk en zinvol vanwege de relatief stabiele regering in dat land en de aanwezigheid van een inspectie.

Verre Oosten

China is de laatste decennia een economische grootmacht geworden, al lijkt recentelijk de economische crisis ook enige vat op het land te hebben gekregen. De snel groeiende industrie heeft grondstoffen nodig, die voor een deel teruggewonnen kunnen worden uit afval dat uit Europese landen wordt geïmporteerd. Papier wordt verwerkt tot verpakkingsmateriaal, kunststoffen tot nieuw speelgoed en petflessen tot synthetische stoffen voor de kledingindustrie. Er is grote behoefte aan metalen, die in de vorm van schroot en metaalafval worden ingevoerd en teruggewonnen uit e-afval. Bij het terugwinnen zijn soortgelijke praktijken als in Afrikaanse landen aangetroffen, wat betreft de werkomstandigheden en de gevolgen voor het milieu.

Anders dan in Afrikaanse landen is er in China uitgewerkte regelgeving, die bovendien wordt gehandhaafd. China is een belangrijk exportland en kan het zich niet permitteren dat er bijvoorbeeld speelgoed uit het land wordt aangetroffen dat giftige stoffen bevat. Daarom tracht China te voorkomen dat afvalstoffen die gecontamineerd zijn met niet-toegestane of giftige stoffen, het land binnenkomen. Een van de middelen die hierbij worden ingezet, is een vergunningensysteem, waarbij voorafgaand aan transport in het land van herkomst gecontroleerd wordt of een lading aan de eisen voldoet. Hiertoe is in Nederland een kantoor gevestigd van de China Certification and Inspection Group (CCIC). Bij export naar China is dus, behalve de gebruikelijke

vergunningen en EVOA-bescheiden, ook een vergunning van de CCIC nodig. De CCIC controleert elke zending op basis van foto's die door de exporteur moeten worden ingezonden. Als er onregelmatigheden worden vermoed, volgt fysieke controle. De CCIC heeft aldus een grote macht tegenover bedrijven die afvalstoffen naar China willen exporteren. Het gebruik van foto's als identificatiemiddel voor de inhoud van lading, is fraudegevoelig. Uit opsporingsonderzoek zijn gevallen bekend waarin de ingeleverde foto's misleidend waren en niets toonden van de feitelijke vervuiling of vermenging van stoffen. Ook is gebleken dat, in geval van fysieke controle, na vertrek van de inspecteurs nog de mogelijkheid bestaat om verboden materialen bij te laden. De controles van de CCIC zijn dus niet waterdicht.

De strenge regelgeving heeft ertoe geleid dat afvalstromen via omwegen naar China gaan. De bekendste routes lopen via de speciale economische regio Hongkong – onderdeel van China, maar met eigen regelgeving – en via buurlanden, met name Vietnam. Vanuit Hongkong en Vietnam kan afval eenvoudig alsnog China binnengebracht worden. Hongkong komt vaak voor als eindbestemming van afvalstoffen, terwijl er daar slechts geringe verwerkingscapaciteit is; afval uit Hongkong zelf wordt ook geëxporteerd. Het op documenten vermelden van handelsbedrijven als eindbestemming, terwijl feitelijk sprake is van doorvoer, frustreert de EVOA. Volgens de EVOA is export van afval immers slechts toegestaan als de eindverwerker bekend is en duidelijk is dat deze de afvalstoffen op een verantwoorde manier kan verwerken.

Vietnam heeft in het afgelopen decennium een grote economische groei doorgemaakt, waardoor het land ook een grote behoefte heeft gekregen aan grondstoffen. De regelgeving en het toezicht zijn echter nog niet zo ontwikkeld als in China. De grenzen zijn betrekkelijk eenvoudig te overschrijden om illegaal transporten naar China door te voeren. Bekend is bijvoorbeeld de oversteek met kleine bootjes over de rivier bij de grensstad Mong Cai. Het is niet duidelijk waarom de grenscontrole daar zo veel zwakker is dan bijvoorbeeld bij Hongkong. Sommige experts veronderstellen dat het gebied onder invloed staat van georganiseerde criminele groepen.

Singapore en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) worden op papier ook als bestemmingsland aangetroffen. Veelal doet het afval deze landen niet eens aan, maar wordt het rechtstreeks naar de werkelijke bestemmingslanden vervoerd en gaat het slechts om een papieren tussenschakel. Bij de ILT vermoedt men dat deze constructie wordt gekozen om handelscontacten in bestemmingslanden in het Verre Oosten af te schermen. De vertrouwelijkheid van handelscontacten staat hier op gespannen voet met de handhaving van de EVOA, die immers zicht op de hele keten veronderstelt.

Gegevens die inzicht verschaffen in de omvang van illegale afvalstromen naar Afrika en het Verre Oosten ontbreken. Het aantal gevallen dat uiteindelijk tot een strafzaak heeft geleid, is beperkt. Dit zegt weinig over de werkelijke omvang en ernst van de illegale praktijken. Dossiers van het beperkte aantal strafzaken kunnen wel inzicht verschaffen in de gelegenheden voor criminaliteit, de zwakke plekken in de keten van afvalverwerking.

9.1.3 Zwakke plekken in de keten

Om de zwakke plekken in de keten van afvalverwerking te achterhalen, worden hier de diverse schakels van die keten belicht, van de ontdoeners van afval in Nederland tot en met de betrokken partijen in het land van bestemming.

Ontdoeners

Het startpunt van de keten ligt bij de ontdoeners van afval. De ontdoeners van elektrische apparaten zijn particuliere huishoudens, winkelbedrijven, milieustraten en kringloopwinkels. Particulieren leveren afgedankte apparaten in bij winkelbedrijven, milieustraten en kringloopwinkels. Deze bedrijven zijn er vervolgens verantwoordelijk voor dat de apparaten worden meegegeven aan inzamelaars die beschikken over de juiste vergunningen. In het verleden is geconstateerd dat winkels en milieustraten zich laten verleiden om apparaten mee te geven aan kleine handelaren van wie ze konden vermoeden dat deze zich niet aan de regels houden. Door ontdoeners te wijzen op hun verantwoordelijkheid is deze situatie verbeterd en houden de grootwinkelbedrijven zich tegenwoordig beter aan de regels.

Bij de grote internationale stromen van papier, kunststof en metaal die naar het Verre Oosten gaan, zijn de ontdoeners veel minder in beeld dan het geval is bij e-afval. Dit komt onder meer doordat Nederlandse ondernemingen afval elders aankopen, zo kopen zij bijvoorbeeld grote partijen (vervuilde) kunststoffen van Duitse recyclingbedrijven. Preventieve maatregelen gericht op ontdoeners in Nederland bieden dan geen uitkomst. Ontdoeners zijn binnen de afvalverwerkingsketen niet degenen die grootschalig illegaal gewin kunnen behalen. Wel kan het gedrag van ontdoeners milieucriminaliteit bevorderen of juist tegengaan.

Kleine inzamelaars

Het inzamelen van metalen en e-afval mag alleen gebeuren door erkende inzamelaars die in het bezit zijn van een vergunning.⁷⁸ Dat is lang niet altijd het geval. In de handel in metalen en e-afval opereren veel kleine 'scharrelaars' die de straten afstruinen op zoek naar spullen die ze tegen betaling kunnen inleveren bij metaalhandelaren of bedrijven die e-afval inzamelen voor de export. Met busjes worden de spullen afgeleverd bij handelaren die ze contant afrekenen zonder dat er enige administratie plaatsvindt. Volgens milieuexperts behoren tot deze kleine inzamelaars naar verhouding veel mensen met een Oost-Europese nationaliteit, zoals Roemenen en Bulgaren. Ook worden soms Afrikanen genoemd als inzamelaar.

Inzamelaars zonder vergunning benaderen ook bedrijven waar apparaten door particulieren zijn ingeleverd. Vooral kleine zelfstandigen blijken nog wel bereid om apparaten mee te geven. Zo zijn ze er sneller van af dan via het officiële inzamelsysteem van de NVMP⁷⁹ en verdienen ze er ook nog iets aan. De praktijken van de kleine inzamelaars die zonder vergunning werken, ondermijnen de door de overheid gestimuleerde inzameling van e-afval en vergroten de kans dat het afval in een illegaal circuit terechtkomt, waar het vervolgens op een onverantwoorde manier wordt verwerkt of illegaal geëxporteerd.

Handelaren

Handelaren kunnen onafhankelijk handelen of namens aanbieders en afnemers van afvalstoffen. Voorraadhoudende handelaren kopen en verkopen op naam en regelen in principe de hele logistieke keten. Ze maken doorgaans gebruik van een expediteur of transporteur. Handelaren moeten over de nodige vergunningen beschikken en maken, als ze hun voorraden niet zelf beheren, gebruik van een op- en overslagbedrijf.

Grotere handelaren in e-afval of metaalafval fungeren niet zelden als een spin in het web van het netwerk van kleine inzamelaars. In opsporingsonderzoeken zijn vooral autochtone handelaren gesignaleerd, en Turkse. In één geval bleken Ghanezen een handelsbedrijf in Nederland te hebben opgezet. Handelaren

⁷⁸ De lijst van Vervoerders, Inzamelaars, Handelaren en Bewerkers van afval (VIHB-lijst) wordt bijgehouden door de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).

⁷⁹ Sinds begin 2011 voert de Stichting Nederlandse Verwijdering Metalektro Producten (Stichting NVMP) als handelsnaam: Wecycle. Deze stichting is opgericht vanuit de producenten om de inzameling van afgedankte apparaten te organiseren. Voor de ICT-sector is er een aparte stichting, genaamd ICY-Milieu.

beschikken vaak over eigen terreinen of loodsen, waar afvalstoffen uit verschillende stromen gesorteerd en verpakt, maar ook met elkaar gemengd kunnen worden, zonder dat precies duidelijk is waar de verschillende componenten vandaan komen.

Een verhoogd risico bestaat bij handelaren die kleinere partijen inzamelen, bijvoorbeeld van afgekeurd kunststofmateriaal of van krullen en spanen uit de metaalbewerking die vervuild zijn met boorolie. Voor dit soort materialen is niet vanzelfsprekend een markt, zodat de verleiding kan ontstaan om er illegaal vanaf te komen, bijvoorbeeld door het weg te mengen in andere partijen. Handelaren hebben nogal wat administratieve verplichtingen. Dat schept gelegenheden voor frauduleuze handelingen. Het is tamelijk eenvoudig om op formulieren de lading van containers of de bestemming ervan anders voor te stellen dan deze in werkelijkheid is. De administratie kan worden gemanipuleerd ter afscherming van illegale overbrenging, maar ook om legale afvalstromen verborgen te houden voor concurrenten. Uit concurrentieoverwegingen is het voor een handelaar belangrijk zijn adressen en contacten voor goedkope inkoop en lucratieve afzet geheim te houden. Handelaren verschaffen vaak geen duidelijkheid over hun handelscontacten en beroepen zich daarbij op de vertrouwelijkheid die gepaard gaat met het drijven van handel. Constructies waarmee de precieze afvalstroom wordt 'afgeschermd', wijzen dus niet noodzakelijkerwijs op illegale overbrenging.

Handelaren die zonder vergunning afval inzamelen en opslaan, overtreden de Wet milieubeheer. In het geval zij tevens betrokken zijn bij de export van afvalstoffen naar niet-OESO-landen, zoals Ghana en Nigeria, handelen ze ook in strijd met de EVOA. Ze proberen hiermee weg te komen door op ladingdocumenten aan te geven dat het om tweedehands apparaten of 'personal goods' gaat, in plaats van afval.

Opkopers en tussenpersonen

De volgende schakel is die van de opkopers die materiaal van handelaren afnemen voor verkoop of verwerking in een bestemmingsland.

De Afrikanen die afgedankte apparaten opkopen in Nederland, handelen veelal niet voor eigen rekening, maar als tussenpersoon voor grotere handelaren in het land van herkomst die zelf buiten beeld blijven. Volgens verschillende bronnen zijn er vaak familierelaties tussen de tussenpersonen en de groothandelaren die de transacties daadwerkelijk financieren. In verschillende opsporingsonderzoeken wordt gesproken van Afrikaanse tussenpersonen die contant grote hoeveelheden apparaten opkopen en deze in containers (laten) laden. Dat laden gebeurt dikwijls op het terrein van de handelaar van wie ze de apparaten

gekocht hebben. Afrikaanse tussenpersonen kunnen optreden als exporteur, maar soms wordt deze rol overgelaten aan de handelaar of diens expediteur. Behalve tussenpersonen die zich in Nederland vestigen, zijn er ook zogenoemde *e-waste tourists* die kort in ons land verblijven. Ze versturen als tussenpersoon of soms ook voor eigen rekening een container en zijn zelf vaak al vertrokken voordat de container wordt ingescheept. Het handelen in e-afval is lucratief: volgens rapportages is een container al winstgevend als er een handvol apparaten wordt verkocht in het bestemmingsland. Soms werken de Afrikaanse opkopers niet met containers, maar vullen zij busjes met elektrisch huisraad, die voor het transport met inhoud en al op een schip worden gereden.

Bedrijven in het Verre Oosten sturen personen naar Nederland voor het opkopen van afval. Er wordt ook gebruikgemaakt van handelaren die al om andere redenen in Nederland verblijven.

Expediteurs en transporteurs

De diverse rollen die door de actoren in de internationale afvalketen worden vervuld, vertonen soms nogal wat overlap. Dit is sterk het geval bij de rol van exporteur. De rol van exporteur of opdrachtgever voor het transport per container (of auto die het schip wordt opgereden), kan worden gespeeld door de groothandelaar van wie de spullen worden betrokken, maar ook door een expediteur die door de handelaar wordt ingehuurd. Expediteurs regelen de eventuele tussentijdse op- en overslag en doen aangifte bij de douane. Een expediteur heeft kennis van verschillende transportmodaliteiten en beschikt soms over eigen transportmiddelen. In de scheepvaart wordt een expediteur vaak aangeduid als cargadoor, vrachtafhandelaar of scheepsagent. Sommige Afrikaanse tussenpersonen nemen een expediteur in de arm om het transport naar het bestemmingsland te regelen.

Voor de export van afval moeten diverse documenten worden ingediend bij de douane en bij het Agentschap NL. Exporteurs die op transport- en andere documenten een onjuiste omschrijving van de goederen vermelden of een andere bestemming voorwenden dan de werkelijke, plegen valsheid in geschrifte. Als er export van afval plaatsvindt naar landen die geen partij zijn in de OESO of naar landen die aangeven dat ze de betreffende goederen niet willen ontvangen⁸⁰, is er sprake van een overtreding van de EVOA.

De expediteur speelt als partij die feitelijk de export van afval regelt, een

⁸⁰ Behalve de OESO-afspraken bestaan met diverse landen afzonderlijke afspraken over wat ze wel en niet willen ontvangen.

voornamelijk rol in de keten. En dit terwijl de expediteur in principe niet verantwoordelijk is voor de lading; voor de inhoud van containers verlaat hij zich op wat de opdrachtgever hem hierover vertelt en hij is niet verplicht dit te controleren. Dit leidt ertoe dat expediteurs soms een dubieuze rol spelen, in de zin dat vermoed wordt dat zij op de hoogte zijn van illegale praktijken. In de onderzochte dossiers is geen enkele expediteur strafrechtelijk aangepakt en is alleen een waarschuwing gegeven aan een expediteur die volgens de opsporingsdiensten had moeten weten dat er iets aan de hand was met de te exporteren partij goederen.

Ook transportbedrijven die worden ingeschakeld voor het vervoer van afvalstoffen, blijven makkelijk buiten schot. Door de grote concurrentie in de branche zijn transportbedrijven geneigd hun service uit te breiden en mee te werken aan illegale overbrenging. Zo werken ze mee aan het omzeilen van controles door te voorzien in alternatieve routes en door hand-en-spandiensten te leveren zoals het dichtlassen van containers. Net als bij expediteurs is in de praktijk echter geen sprake van vervolging van transporteurs. Zowel bedrijven in het wegtransport als rederijen die het transport over zee verzorgen, worden veelal beschouwd als te goeder trouw. De transporteur wordt niet verantwoordelijk gehouden, omdat deze niet hoeft te weten wat er precies in de containers zit. De transporteur gaat af op wat door de handelaar of diens expediteur in de documenten als lading wordt opgegeven.

Voor de export van goederen kan gekozen worden tussen verschillende modaliteiten (als regel containervervoer per schip), maar ook tussen verschillende havens van vertrek. Antwerpen blijkt een populaire vertrekhaven te zijn voor export van afval. Hiervoor bestaan verschillende redenen. Zo is Antwerpen vanuit sommige delen van ons land sneller bereikbaar dan Rotterdam. Ook kan Antwerpen bogen op een lange traditie van scheepvaart naar Afrika. Door respondenten wordt er echter tevens op gewezen dat het in Antwerpen, anders dan in Nederlandse havens, mogelijk is om vrijwel zonder documenten een container in te schepen. Het wordt geaccepteerd als ontbrekende documenten pas na het uitvaren bij de douane worden ingeleverd. Als bij een eventuele controle door de douane zou blijken dat documenten ontbreken, staat daar slechts een bescheiden boete op.

Adviesbureaus

Adviesbureaus kunnen worden ingeschakeld om een onafhankelijk oordeel te geven over de inhoud van containers. Inschakeling kan plaatsvinden bijvoorbeeld bij een dispuut tussen de eigenaar en een inspecteur, of als een handelaar twijfelt aan de kwaliteit van de ingekochte waar. Zo stelt men vast in welke mate er vervuiling aanwezig is in de lading en of de vervuiling binnen de gestelde normen blijft.

Adviesbureaus kunnen resultaten van metingen op allerlei manieren manipuleren, bijvoorbeeld door selectieve monsterneming. Ook kunnen 'meetfouten' worden gemaakt die gunstig uitpakken voor de opdrachtgever zolang ze niet worden geconstateerd. Adviesbureaus zijn tot dusver zeer zelden als verdachte partij in een onderzoek aangemerkt. Volgens respondenten is het zeker geen gangbare praktijk dat de resultaten van analyses te koop zijn. Maar dat er soms dingen gebeuren die niet bij een zuivere analyse horen, wordt wel verondersteld.

Betrokkenen bij handel en verwerking in het land van bestemming

Net als bij het inkopen van afgedankte elektrische en elektronische apparaten in Nederland, is het bij het doorverkopen in het land van bestemming niet gebruikelijk dat deze apparaten worden gecontroleerd op werking alvorens te worden aangekocht. Vaak is dus onbekend of de apparaten terecht doorgaan voor tweedehands. Een deel van die apparaten komt in tweedehands winkels terecht om doorverkocht te worden aan particuliere gebruikers. Er wordt overal in Accra (Ghana) op straat en in winkeltjes gehandeld in tweedehands koelkasten, wasmachines, geluidsapparatuur en computers. Het deel dat niet verkoopbaar is, komt in de recyclingindustrie terecht. Dit speelt zich deels af op de welbekende vuilnisbelt Agbogbloshie te Accra en soortgelijke locaties. Om de misstanden die deze vorm van verwerking met zich meebrengt tegen te gaan, is de EVOA oorspronkelijk in het leven geroepen.

In China is een verantwoorde recyclingindustrie in opkomst. Toch komt het regelmatig voor dat op vervoersdocumenten niet de uiteindelijke verwerker wordt vermeld. Voor meerdere ladingen wordt bijvoorbeeld telkens dezelfde afnemende onderneming als eindbestemming vermeld, terwijl in werkelijkheid de partijen naar verschillende afnemers in China gaan. Controle op de verwerking is dan niet mogelijk. De betalingen worden verricht op namen die niet corresponderen met de namen van de daadwerkelijke afnemers.

9.2 Conclusies

Criminelen benutten de complexiteit van milieuwet- en regelgeving om criminaliteit bij internationale afvalstromen verborgen te houden. Deze complexiteit begint al bij de vraag of goederen al dan niet moeten worden beschouwd als afval. In sommige gevallen is deze vraag niet eenvoudig te beantwoorden en geeft aanleiding tot juridische haarkloverij. Deze en andere omstandigheden dragen ertoe bij dat illegale transporten makkelijker buiten beeld blijven en kwaadwillenden minder risico lopen.

Mocht de legitimiteit van transporten ter discussie komen te staan, dan kan men zich verweren door te wijzen op een andere interpretatie van wet- en regelgeving. Zodoende kunnen goede intenties worden voorgewend, wat aanzienlijk verschil kan maken bij de uitkomst van een zaak. Als een illegale overbrenging opzettelijk wordt begaan, is er namelijk sprake van een misdrijf, maar als opzet niet kan worden aangetoond gaat het om een overtreding. Hierop staan veel lagere sancties.

Complexiteit van milieuwet- en regelgeving is niet de enige factor van betekenis. Uit eerder onderzoek (Esman et al., 2008; FP, 2011) is een reeks van factoren naar voren gekomen, waaronder de al genoemde complexiteit. Deze criminogene factoren zijn nog steeds actueel:

- *baten die voor de kosten uit gaan*. Bedrijven krijgen voor het verwerken van afval betaald voordat de verwerking feitelijk heeft plaatsgevonden, waardoor de verleiding ontstaat om zich van het afval te ontdoen zonder kosten voor verantwoorde verwerking te maken.
- *complexe wet- en regelgeving*. Dit nodigt uit tot het opzoeken van grenzen en het ter discussie stellen van die grenzen, onder andere in de rechtszaal.
- *definitieproblemen*. Telkens weer ontstaan er discussies over de vraag of iets afval is dan wel een grondstof of bijproduct.
- *beperkte transparantie van handelingen in de keten*. Door schaalvergroting (minder bedrijven bepalen meerdere facetten van de afvalketen) vermindert het zicht van controle- en handhavingsinstanties en blijft bijvoorbeeld het mengen van verschillende afvalstoffen makkelijker verborgen.
- *gebrek aan inzicht in transportbewegingen en marktmechanismen*.
- *moeizame internationale samenwerking en informatie-uitwisseling*.
- *ongelijk Europees speelveld*. Verwerkingstechnieken en toezicht binnen Europa voldoen niet overal aan dezelfde standaard. Illegale transporten gaan daarom naar EU-landen waar minder belemmeringen zijn. Die landen kunnen ook als doorgeefluik fungeren voor afvaltransport naar landen in Afrika en Azië.
- *verschil in kostenniveau*. Door de verschillen tussen landen in de kosten die verbonden zijn aan verwerking van afval, ontstaan afvalstromen.

- *economische situatie van bedrijven*. Er bestaat veel concurrentie op de afvalmarkt. Als bedrijven moeite hebben om het hoofd boven water te houden, neemt de kans op regelovertreding toe.
- *knelpunten bij handhaving en toezicht*. De beschikbare capaciteit voor handhaving en toezicht is beperkt en er is een tekort aan kennis en deskundigheid. Verder is sprake van versnippering van handhaving en toezicht en bestaan er conflicterende belangen van overheidsinstanties.
- *beperkte pakkans*. Door de complexiteit van milieuwet- en regelgeving, de knelpunten op het gebied van handhaving en toezicht en het grote aantal transportbewegingen, zijn de risico's die men loopt bij het plegen van illegale activiteiten klein.

De genoemde factoren vergemakkelijken het plegen van criminaliteit bij internationale afvalstromen. Die criminaliteit bestaat hoofdzakelijk uit het zonder vergunning inzamelen, verhandelen en verwerken van afval, het overbrengen van afvalstoffen zonder aan de regelgeving te voldoen en het plegen van valsheid in geschrifte door op ladingdocumenten foutief of onvolledig vermelden wat de lading behelst of wat de bestemming ervan is.

In de logistieke keten van afvalverwerking zijn vooral de netwerken van handelaren en exporteurs (expediteurs, transportbedrijven) kwetsbaar.

De verdachten in de grotere zaken zijn hoofdzakelijk handelsbedrijven die zich bij (een deel van) de activiteiten niet aan de regels houden en hierdoor aanzienlijke illegale inkomsten genereren. Andere partijen, zoals transportbedrijven en expediteurs, hebben belang bij de illegale overbrengingen, maar worden als te goeder trouw beschouwd. Kleine inzamelaars en handelaren vormen onderdeel van een grijze economie, waarbinnen het niet ongewoon is om de regels te overtreden door bijvoorbeeld zonder vergunning te werken. De activiteiten van deze spelers in de keten vergroten de kans dat afvalstoffen in het illegale circuit terechtkomen aanzienlijk.

De ontdoeners overtreden de wet als ze afval meegeven aan personen of bedrijven waarvan ze kunnen vermoeden dat ze geen vergunning hebben. Een preventieve aanpak blijkt effectief in het geval de ontdoeners te traceren zijn en op hun verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken. Dat is niet mogelijk bij afval dat afkomstig is van ontdoeners in het buitenland.

Op de markt van e-afval en auto's met bestemming Afrika, begeven zich Afrikaanse tussenpersonen die tegen contante betaling grote hoeveelheden apparaten opkopen om deze in containers naar hun thuisland te laten vervoeren. Behalve tussenpersonen die zich in Nederland vestigen, zijn er ook zogenaemde *e-waste tourists*, die kort in ons land verblijven. Ze versturen als

tussenpersoon of soms ook voor eigen rekening een container en zijn zelf vaak al vertrokken voordat de container wordt ingescheept.

Bedrijven uit het Verre Oosten werken ook met tussenpersonen, van wie sommigen zich in Nederland hebben gevestigd. Zij werken voor zover bekend niet voor eigen rekening, maar voor een opdrachtgever in het land van herkomst. Het is niet duidelijk in hoeverre deze tussenpersonen medeverantwoordelijk zijn voor illegale afvaltransporten. Ze worden soms door handelaren om de tuin geleid.

De controle die bij de export van afval naar China voorafgaat aan het transport, wordt op diverse manieren gefrustreerd. Zo worden ter inspectie misleidende foto's ingeleverd waarop niets te zien is van de feitelijke vervuiling of vermenging van stoffen. Ook worden in geval van fysieke controle, na vertrek van de inspecteurs, alsnog verboden materialen bijgeladen. Een andere manier om de voorafgaande controle door de Chinese autoriteiten te ontlopen, is door op ladingdocumenten een eindbestemming *buiten* China (Hongkong, Vietnam, Verenigde Arabische Emiraten, et cetera) te vermelden. De papieren eindbestemming is dan feitelijk een tussenstation van waaruit de export naar China gemakkelijker te regelen is.

Er zijn geen indicaties gevonden voor een verwevenheid van de afvalhandel in Nederland met 'de' georganiseerde misdaad op de wijze waarop die zich in het verleden heeft gemanifesteerd in de Verenigde Staten en Italië. Overtredingen worden hoofdzakelijk gepleegd door (werknemers van) bedrijven. De werknemers van deze bedrijven plegen in opdracht van het management delicten. Het betreft dus een vorm van organisatiecriminaliteit. Bij de kleinere bedrijven, die soms nogal vaak van naam en rechtspersoon wisselen, is het beeld diffuser. Daar zou gesproken kunnen worden van individuele criminelen die rechtspersonen inzetten bij hun criminele activiteiten. Ook deze personen plegen milieu-criminaliteit binnen het kader van een legale bedrijfstak.

De meeste verdachten hebben geen andere antecedenten dan eerdere milieuovertredingen, voor zover ze antecedenten hebben. Van de vrees dat Nederlandse beroepscriminelen zich, net als hun Amerikaanse en Italiaanse tegenhangers, in de afvalhandel zouden begeven, is vrijwel niets gebleken. Van een enkele grote afvalhandelaar wordt door mensen in de opsporing gezegd dat deze mogelijk langs criminele weg aan zijn startkapitaal is gekomen.

Enige betrokkenheid van ‘organised crime groups’ in het buitenlandse deel van de afvalstromen is wel genoemd. Het vermoeden bestaat dat de Afrikaanse *e-waste tourists* en tussenpersonen banden hebben met georganiseerde criminele groepen. Ze blijken soms te beschikken over diverse valse paspoorten onder verschillende namen, wat wel gezien wordt als een indicatie van georganiseerde criminaliteit. In de bestemmingslanden van e-afval zijn volgens geïnterviewde Belgische en EU-ambtenaren, groepen actief uit Nigeria, Italië, Oost-Europa en China. Deze groepen zouden vooral betrokken zijn bij de inkoop van teruggewonnen metalen om ze door te verkopen op de internationale metaalmarkt. Afrikanen die in Nederland actief zijn, werken mogelijk samen met dergelijke groepen.

De illegale uitvoer van afvalstoffen heeft negatieve gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu, met name in de bestemmingslanden. Door deze vorm van criminaliteit wordt ook een van de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid, het nabijheidsbeginsel⁸¹, gefrustreerd.

In Nederland beïnvloedt de criminaliteit de concurrentieverhoudingen op de markt van de afvalstoffenverwerking. Het gevaar bestaat dat bedrijven die zich aan de regels houden, uit de markt gedrukt worden door bedrijven die dat niet doen. Capaciteit die ontwikkeld is voor een verantwoorde verwerking van afvalstoffen blijft onbenut, doordat stoffen illegaal naar het buitenland worden vervoerd. Investerings die zijn gedaan om afval op een milieuvriendelijke manier te verwerken, kunnen moeilijk worden terugverdiend als concurrenten afval op een goedkopere manier in het buitenland ‘verwerken’.

9.3 Discussie en aanbevelingen

Onderzoek en prioriteitstelling

Dit onderzoek is een onderdeel van het Nationaal dreigingsbeeld, dat ten doel heeft om de onderbouwing te verschaffen voor prioritering door het bevoegd gezag ten aanzien van de opsporingsinspanningen van de daartoe aangewezen instanties in Nederland. Zoals in hoofdstuk 1 uiteengezet is, is voor wat betreft milieucriminaliteit in een ander rapport voldaan aan deze functie van het NDB. Daarin is een rangordening van milieuthema’s gepresenteerd, gebaseerd op een inventarisatie die gemaakt is door mensen uit de praktijk. Idealiter zou een

⁸¹ Verwerking in het land waar het afval is ontstaan of in landen zo dicht mogelijk bij de ontdoener.

dergelijke rangordening zijn gebaseerd op gedegen onderzoek over de hele breedte van milieucriminaliteit. De onderhavige studie is bedoeld als verdiepingsstudie. Voor de prioriteitstelling binnen het hele terrein van milieucriminaliteit kan ze dus weinig bieden. Wel kan ze gebruikt worden bij de prioriteitstelling binnen de handhaving bij internationale afvalstromen. Hierbij moet uiteraard bedacht worden dat dit onderzoek in belangrijke mate gebaseerd is op informatie die voortkomt uit opsporingsonderzoeken die de afgelopen jaren uitgevoerd zijn. Het onderzoek weerspiegelt dus voor een deel de eerder gestelde prioriteiten. In dit licht is het verrassend dat we veel meer opsporingsdossiers hebben verkregen over illegale praktijken bij de export van afvalstoffen naar China, dan over illegale praktijken bij de export van e-afval naar Afrikaanse landen. Kunststof en e-afval hebben sinds jaar en dag prioriteit bij de aanpak van criminaliteit bij internationale afvalstromen, samen met kwikafval en wegmengpraktijken met bunkerolie. Metalen krijgen geen prioriteit, maar leverden toch verschillende zaken op. Terwijl e-afval alom als een groot probleem wordt beschouwd, waren er relatief weinig zaken. Ten dele kan dit verklaard worden uit de omvang van de stromen als geheel: afvalstromen naar het Verre Oosten zijn veel groter dan de stroom e-afval naar Afrika en dus wordt er vaker iets aangetroffen dat nader onderzoek verdient.

In verschillende interviews werd de vraag opgeworpen of de beschikbare capaciteit wel effectief wordt ingezet. Doel van de milieuwetgeving is immers de '... bescherming van het milieu of onderdelen daarvan (zoals mensen) tegen verontreiniging, verstoring, aantasting of uitputting' (FP, 2011). Logischerwijs zou de grootste capaciteit moeten worden besteed aan die vormen van milieucriminaliteit die de doelstelling van de milieuwetgeving het meest aantasten. Helaas hebben we niet veel informatie gekregen over de aantasting van het milieu in China door de illegale export vanuit (onder andere) ons land van verontreinigde afvalstoffen. Vermoedelijk wordt afval opnieuw gescheiden, waarbij bedrijven zich op minder verantwoorde wijze ontdoen van het deel dat niet interessant is voor recycling. Of dit erger is of minder erg dan de informele recyclingindustrie zoals in Agbogbloshie is op grond van dit onderzoek niet te zeggen.

In bijlage 1 staan afvalstromen beschreven die volgens professionals meer prioriteit zouden moeten krijgen bij de handhaving van de EVOA. Deze afvalstromen zijn hier opgenomen op uitdrukkelijk verzoek van de klankbordgroep die aanbeveelt om nader te onderzoeken in hoeverre deze stromen meer prioriteit zouden moeten krijgen bij de handhaving van de regelgeving op het terrein van internationale afvalstromen.

Een ander aspect van de prioritering is de verhouding tussen het landelijke beeld van criminaliteit bij internationale afvalstromen en de regionale organisatie van

de opsporing. In de grootste haven van het land moeten zaken bij de politie op de plank blijven liggen, terwijl elders teams met moeite op gang gehouden kunnen worden door een gebrekkige toestroom van signalen die concreet genoeg zijn om een opsporingsonderzoek voor te bereiden. De vraag doet zich voor of de beschikbare capaciteit op een andere manier verdeeld zou moeten worden.

Barrièremodel

Het barrièremodel is binnen politie en justitie populair omdat het een concrete beschrijving van de stappen in een specifiek crimineel bedrijfsproces combineert met het duiden van mogelijkheden tot het tegenhouden van criminaliteit. Daarbij worden ook de (netwerk)partners aangegeven die van belang zijn bij het creëren van zo hoog mogelijke obstakels waar criminelen tegenaan lopen bij het uitvoeren van hun plannen. Ook voor criminaliteit bij internationale afvalstromen, specifiek voor e-afval, is een dergelijk model ontwikkeld. Anders dan de modellen voor traditionele vormen van criminaliteit, zoals drugshandel en witwassen, behelst dit barrièremodel de beschrijving van het proces zoals het zou moeten zijn als alle regels worden nageleefd. Het betreft dus geen beschrijving van een crimineel bedrijfsproces, maar van een legaal bedrijfsproces, waarbinnen illegale handelingen worden verricht door de betrokken bedrijven. Het gaat voor een belangrijk deel om organisatiecriminaliteit. Het model zou aan kracht kunnen winnen door de illegale aspecten van de keten in beeld te brengen, of zo men wil, de *interfaces* tussen het legale proces en de illegaliteit. Een dergelijke uitwerking van het barrièremodel zou idealiter voor alle afzonderlijke afvalstromen moeten plaatsvinden. Door mensen uit de praktijk is naar voren gebracht dat hierbij ook het financiële aspect een rol zou moeten spelen: waar in de keten wordt het meeste geld verdiend?

Preventie door voorlichting en waarschuwingen

Een van de mogelijkheden om barrières op te werpen voor crimineel gedrag, is om duidelijk te maken welke regels er gelden. In enkele met name genoemde gevallen is goede ervaring opgedaan met preventie door middel van 'waarschuwendende voorlichting' vooraan in de afvalketen. Het ging hier met name om winkelketens en kringloopwinkels. Hierdoor komt vooral minder wit- en bruingoed in de illegale grensoverschrijdende stromen terecht. Een ander voorbeeld van preventie was dat mensen van een opsporingsteam een bezoek brachten aan een expediteur, om het bedrijf te wijzen op hun (mede-) verantwoordelijkheid bij het opvolgen van de regelgeving rond internationale afvalstromen. Strafrechtelijk zijn deze bedrijven moeilijk aan te pakken, omdat ze

zich kunnen verschuilen achter de informatie die door de opdrachtgever wordt opgegeven. Het is de moeite waard om de impact van dergelijke informele waarschuwingen te onderzoeken en te bekijken in hoeverre een methodische aanpak ontwikkeld kan worden.

Samenwerking met het bedrijfsleven

Zowel uit de literatuur als uit het eigen veldwerk voor dit onderzoek komt een ambigu beeld naar voren van het bedrijfsleven. Enerzijds wordt een sterke verwevenheid tussen het overheidsbeleid en het bedrijfsleven gesignaleerd, waarbij de suggestie is dat bedrijven via de brancheorganisatie te veel invloed uitoefenen en regelingen weten te bedingen die in hun belang zijn. Anderzijds wordt ook gesteld dat het zonder samenwerking met het bedrijfsleven niet goed mogelijk is om wet- en regelgeving te handhaven. Respondenten geven aan dat goedwillende bedrijven er belang bij hebben dat de *free riders* worden aangepakt. Zo heeft de ILT in de kunststofafvalbranche afspraken gemaakt met de brancheorganisaties over de grenswaarden waar de verontreiniging van zendingen binnen moet blijven. Afzonderlijke bedrijven gingen echter naar de rechter om deze grenswaarden ongedaan te maken. De kennis over de rol van het bedrijfsleven en de brancheorganisaties is te veel gebaseerd op oud onderzoek dat nodig een update verdient.

Samenwerking en informatie-uitwisseling

De Algemene Rekenkamer en diverse commissies hebben naar voren gebracht dat de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties, zoals de douane, de ILT, de politie en bestuurlijke partijen verbetering behoeft. In dit onderzoek is goed samengewerkt met de betrokken instanties. Bij een volgende gelegenheid zou het wellicht goed zijn om de verschillende instanties nog meer te betrekken bij de daadwerkelijke uitvoering van de studie, zodat ook informatie van bestuurlijke instanties in het onderzoek betrokken kan worden.

Een concreet voorbeeld van samenwerking tussen instanties kwam aan de orde in de interviews: door informatie over criminele praktijken te delen met vergunningverlenende instanties, konden daar de werkprocessen worden aangepast. Deze mogelijkheid zou meer systematisch benut kunnen worden. In de Proefopstelling internationale milieucriminaliteit zijn goede ervaringen opgedaan met samenwerking tussen de ILT, de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, de douane en de politie. De realisering van de aanbeveling van de Proefopstelling om op prioritaire thema's een gemeenschappelijke informatie-organisatie op te zetten, met inachtneming van de verschillende posities en

belangen van de betrokken partijen, kan ertoe leiden dat de bestuurlijke aanpak wordt verbeterd en dat er meer strafzaken van de grond komen.

Internationale samenwerking

De regelgeving is de laatste decennia sterk geharmoniseerd en de EVOA is van toepassing in alle EU-lidstaten. Niettemin zijn er signalen dat er nog verschillen zijn in de mate waarin de regelgeving wordt gehandhaafd. Binnenkort verschijnt een Europese audit die hierover duidelijkheid moet verschaffen. Er lijkt nog winst te halen bij het streven naar verdere internationale harmonisering van de handhaving, waarbij organisaties als het Europees netwerk voor Implementatie en handhaving van milieuwetgeving (IMPEL) een belangrijke rol kunnen spelen. Ook acties van Interpol, zoals het zojuist gestarte project Eden⁸², kunnen behalve tot concrete resultaten, zoals inbeslagnemingen, ook leiden tot verbetering van de kennis over sluikhandel in afvalstoffen.

De samenwerking met Afrikaanse landen, waarbij deze landen worden ondersteund bij het opzetten van inspectiediensten die illegale import kunnen tegenhouden, lijkt momenteel wat minder aandacht te krijgen. Ook hier geldt het adagium van eigen verantwoordelijkheid in toenemende mate. Toch lijkt er veel te winnen met samenwerking met overheden in dergelijke landen. De illegale stroom komt immers mede op gang door de vraag die in deze landen aanwezig is.

De hele keten in beeld?

De regelgeving op het terrein van internationale afvaltransporten is erop gericht om de hele keten in beeld te krijgen, om zo te kunnen voorkomen dat afvalstoffen 'weglekken' naar het illegale circuit of aan het einde van de keten worden verwerkt op een manier die schade toebrengt aan het milieu en de volksgezondheid. Het blijkt echter dat vaak niet bekend is of de geadresseerde van een zending afvalstoffen beschikt over verantwoorde recyclingfaciliteiten. Ook heeft de Rekenkamer er onlangs op gewezen dat er weinig terecht komt van de bevestiging van ontvangst (terugmelding) door de geadresseerde. Ook door respondenten in deze studie is erop gewezen dat de onduidelijkheid over de eindbestemming van goederen de handhaving van de EVOA ondergraaft. Het strikt handhaven van de regelgeving op dit punt zou onder de huidige omstandigheden wellicht leiden tot een verschuiving van afvalstromen naar andere vertreklanden.

⁸² Zie: <http://www.interpol.int/News-and-media/News-media-releases/2013/N20130225>.

Intermediairs

Ten aanzien van intermediaire partijen, zoals transporteurs, expediteurs en advies- en analysebureaus is gebleken dat in meerdere zaken verdenkingen bestaan van betrokkenheid bij illegale praktijken. Dit betreft bijvoorbeeld het willens en wetens geven van valse informatie op vrachtdocumenten door expediteurs en het beïnvloeden van analyseresultaten ten faveure van de opdrachtgever door adviesbureaus. De indruk dat hiertegen moeilijk kan worden opgetreden, bijvoorbeeld door bewijsproblemen, is recentelijk gelogenstraft. Er zijn in enkele zaken expediteurs veroordeeld voor betrokkenheid bij sluikehandel. Het betreft een belangrijke partij in de afvalketen, zodat het relevant lijkt om lessen uit deze casussen te trekken voor de toekomst.

Monitoren en toekomst verkennen

In dit onderzoek is een aantal dossiers van strafzaken bestudeerd. Er was slechts een gering aantal dossiers beschikbaar; voor e-afval, sinds jaar en dag prioriteit binnen de EVOA, waren het er slechts vier. In navolging van eerdere onderzoekers is aangenomen dat deze dossiers het spreekwoordelijke topje van de ijsberg vormen van de criminaliteit binnen de internationale afvalstromen. Wat met deze vorm van onderzoek duidelijk gemaakt kan worden, is welke modi operandi zeker voorkomen binnen deze vorm van milieucriminaliteit. In welke mate deze werkwijzen representatief zijn voor alle criminaliteit die in de afvalbranche voorkomt, is uiteraard moeilijk te zeggen. Uit de interviews is wel gebleken dat er nog vele soortgelijke casussen zouden kunnen zijn, die onder meer door gebrek aan capaciteit niet aangepakt worden. Het analyseren van dossiers en het 'canoniseren' van de kennis die daarin is neergelegd, vormt een deel van het zicht op milieucriminaliteit dat nodig is voor een afgewogen aanpak. De ILT heeft het initiatief genomen om een Monitor Leefomgevingscriminaliteit op te zetten, waarin analyses van de strafrechtelijke onderzoeken van de ILT-IOD worden opgenomen. Hierdoor ontstaat een infrastructuur waarmee vele vragen over de milieucriminaliteit kunnen worden beantwoord. Het zou goed zijn om deze monitor te verbreden door er ook de onderzoeken die uitgevoerd zijn door andere bijzondere opsporingsdiensten en de politie, in op te nemen.

Niettemin moet onderkend worden dat het analyseren van opsporingsdossiers uit de afgelopen periode geen volledig antwoord kan geven op de vraag wat verwacht kan worden in de nabije toekomst. Hoewel dit thema opgenomen was in de vraagstellingen voor dit onderzoek, kan er slechts beperkt antwoord op worden gegeven. Geconstateerd is bijvoorbeeld dat wijzigingen in de wetgeving en handhaving van bepaalde landen leiden tot veranderingen in de afvalstromen. Het is dus zaak om in kaart te brengen welke ontwikkelingen op dit front te verwachten zijn de komende periode. Ook ontwikkelingen in bepaalde economische sectoren kunnen leiden tot veranderingen in de afvalstromen en nieuwe gelegenheden voor criminaliteit creëren. Het zou goed zijn om informatie en inzichten over te verwachten toekomstige ontwikkelingen meer systematisch te verzamelen. Een mogelijkheid zou zijn om een panel van sleutelpersonen uit de betrokken sectoren op te zetten. Hierbij kan gedacht worden aan (lokale) overheden, inspecties en opsporingsinstanties en *last but not least* het bedrijfsleven.

Literatuur

Aalders, M.V.C. (1994). Het handhavingsvraagstuk. In: P. Glasbergen (red.). *Milieubeleid, een beleidswetenschappelijke inleiding*. 's-Gravenhage: VUGA, p. 289-319.

Afvalzorg (s.d.). *Sterk verontreinigde grond immobiliseren*. Ontleend aan: <http://www.afvalzorg.nl/uw-afval/grond/sterk-verontreinigde-grond/immobilisatie-sterk-verontreinigde-grond.aspx>

Agentschap NL (s.d.). *Beschikkingen Online*. Ontleend aan: <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/beschikkingen-online>

Agentschap NL (2012, 9 juli). *Cijfers verwerking van grond*. Ontleend aan: <http://www.agentschapnl.nl/onderwerp/cijfers-verwerking-van-grond%20>

Algemene Rekenkamer (2012). *Handhaving Europese regels voor afvaltransport*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. (Aangepast in Kamerstukken II, Vergaderjaar 2012-2013, 33 418, nr. 6).

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

ARN (2003). *Milieuverslag 2002*. Amsterdam: Auto Recycling Nederland BV.

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

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

Berg, E.A.I.M. van den (2007). Milieucriminaliteit binnen de context van organisatiecriminaliteit. In: Visser, M.C.J. & A. de Lange (red.) *Milieustrafrecht, Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*. Den Haag: WODC.

Berg, E.A.I.M. van den & R.J.J. Eshuis (1996). *Grote strafrechtelijke milieu-onderzoeken*. Den Haag: Gouda Quint.

Bergstra, M. (s.d.) [2012]. *De invloed van strafrechtelijke milieuhandhaving op de regelnaleving in de afvaltransportbranche*. Den Haag: Functioneel Parket, Afdeling Beleid en Strategie.

Bisschop, L. (2012). Is it all going to waste? Illegal transports of e-waste in a European trade hub. *Crime, Law and Social Change*, 58(3), 221-249.

Bisschop, L. & A. Verhage (2012). The complex(ity) of policing 'dirty' crime. *Cahiers Politiestudies*, 2012-4, 25, 289-306. BN De Stem (2012, 13 maart). *Van Puijfelik wint rechtszaak*.

Boerman, F., M. Grapendaal & A. Mooij (2008). *Nationaal dreigingsbeeld 2008, Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL.

Boerman, F., M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis & E. Stoffers (2012). *Nationaal Dreigingsbeeld 2012, Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL.

Booij, M. (2012). *Van witgoed tot winst. Onderzoek naar de handelwijze van illegale handelaren in elektronisch afval vanuit drie opsporingsonderzoeken*. Rotterdam: Politie Rotterdam-Rijnmond.

Brugh, M. aan de. (2012, 22 maart). Fraudezaak: illegaal chemisch afval in brandstof zeeschepen. *NRC-Handelsblad*.

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

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

Bunt, H. van de, J. van Erp & K. van Wingerde (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? *Tijdschrift voor Criminologie*, 49, 4, 386-399.

Bunt, H. van de & W. Huisman (2004). Organisatiecriminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 46, 2, 106-120.

Bunt, H. van de & W. Huisman (2007). Organizational Crime in the Netherlands. In: Tonry, M. & C. Bijleveld, Eds. *Crime and justice in the Netherlands*. Chicago: University of Chicago Press.

Bunt, H.G. van de & E.R. Kleemans (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.

Cattebeeke H. (2012). *Een occasie vol afval voor Afrika*. Knack, 23 sept. 2012. <http://www.knack.be/nieuws/auto/een-occasie-vol-afval-voor-afrika/article-normal-66775.html>

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

China treedt op tegen handel in vervuild oud papier uit Europa (2012, 17 augustus). *Het Financieele Dagblad*.

Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008). *De tijd is rijp*. Ontleend aan: <http://www.uitvoeringmetambitie.nl/bestanden/bestanden/1334913965.pdf>

CREM (2008). *Een analyse van stromen elektronica-afval in Nederland*. Amsterdam: Adviesbureau CREM.

CRI (1992). *Risicoanalyse afvalmarkt*. Den Haag: Dienst Centrale Recherche Informatie.

CUR (2012). *Aanbeveling 116, AEC-granulaat als toeslagmateriaal voor beton*. Boxtel: CUR – Bouw en Infra.

Daele, S. van & T. Vander Beken (2009). Afvalcriminaliteit en kwetsbaarheden in de afvalsector. In: Vandewalle, G. & P. Van Calster (Eds.), *De criminologische kant van het ondernemen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

De Straat Milieu-adviseurs B.V. (2004.) *Weg met TAG: Rapport ketenhandhaving Teerhoudend Asphalt Granulaat (TAG)*. Arnhem: Ministerie van VROM Inspectie Regio Oost.

Dool, P. van den (2012, 13 juli). Economische groei China naar laagste niveau in drie jaar. *NRC-Handelsblad*.

Dorn, N., S. van Daele & T. Vander Beken (2007). Reducing vulnerabilities to crime of the European waste management industry: the research base and

prospects for policy, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 15(1), 23-36.

Douane (2012). *Ghana en Nigeria. Analyse over 2009 en 2010 van uitvoer AEEA naar Ghana en Nigeria*. Rotterdam.

Duyne, P. van (1990). *Misdaadondernemingen*. Den Haag: WODC.

EEA (2012). *Movements of waste across the EU's internal and external borders*. Copenhagen: European Environment Agency.

EIA (2011). *System Failure, The UK's harmful trade in electronic waste*. London: Environmental Investigation Agency.

Environment Agency (2012, 30 mei). 89 containers of suspect waste back from Indonesia. Ontleend aan: <http://www.environment-agency.gov.uk/news/139992.aspx?page=1&month=5&year=2012>

Erp, J. van & W. Huisman (2010). Smart regulation and enforcement of illegal disposal of electronic waste. *Criminology & Public Policy*, 9,3, 579-590.

Esman, C.J.T., B.H. Ruessink & F. van den Heuvel (2008). *Criminaliteit bij internationale afvalstromen, verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008*. Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL.

Europa Nu (2007, 16 januari). *Verordening: Verbod uitvoer en opslag metallisch kwik*. Kenmerk 22112, 489, 2. Ontleend aan: http://www.europa-nu.nl/id/vi40f2m6tqzn/verordening_verbod_uitvoer_en_opslag#p1

European Commission (2012, 18 september). *Ship recycling*. Ontleend aan: <http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/index.htm>

Europol (2011) *OCTA 2011 – EU Organised Crime Threat Assessment*. The Hague: European Police Office.

Fijnaut, C., F. Bovenkerk, G. Bruinsma & H. van de Bunt (1996). *Inzake Opsporing: Enquête opsporingsmethoden*, Bijlage VII: Eindrapport Onderzoeksgroep Fijnaut. 's Gravenhage: Sdu Uitgevers.

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

Frandsen, D.M., J. Rasmussen & M.U. Swart (2010). *What a waste – how your computer causes health problems in Ghana*. Copenhagen: DanWatch.

Gibbs, C., E.F. McGarrell & M. Axelrod (2010). Transnational white-collar crime and risk: lessons from the global trade in electronic waste. *Criminology & Public Policy*, 9, 3, 543-559.

Gibbs, C., E.F. McGarrell, M. Axelrod & L. Rivers III (2011). Conservation criminology and the global trade in electronic waste: applying a multi-disciplinary research framework. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 35, 4, 269-291.

Glasbergen P. (red.)(1994). *Milieubeleid, een beleidswetenschappelijke inleiding*. 's-Gravenhage: VUGA.

Greenpeace (2003). *Playing hide and seek: How the shipping industry, protected by Flags of Convenience, dumps toxic waste on shipbreaking beaches*. Amsterdam: Greenpeace Netherlands.

Greenpeace (2008a). *Chemical contamination at e-waste recycling and disposal sites in Accra and Korforidua, Ghana*. Exeter: Greenpeace.

Greenpeace (2008b). *Gif voor Ghana, de dump van Nederlands elektronica-afval in Ghana*. Amsterdam: Greenpeace Nederland.

Groen! (s.d.). *Dossier - Illegaal afval. Antwerpse haven is belangrijke draaischijf voor export van illegaal afval naar de derde wereld*. Ontleend aan: http://www.groen.be/ideen/dossiers/dossier-e-waste_256.aspx

Handhaving: tweemaandelijks tijdschrift voor uitvoerders en handhavers van wetgeving op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (2001)., *Sjoemelaars hebben baat bij grenzeloze exportkwaliteit* 17(6), pp. 28-29.

Huijstee, M. van & T. Steinweg (2012). E-waste: de donkere kant van elektronicaconsumptie. *Justitiële verkenningen*, 38, 2, 39-74.

Huisman, J., M. van der Maesen, R.J.J. Eijsbouts, F. Wang, C.P. Baldé, C.A. Wielenga, C.A. (2012). *The Dutch WEEE Flows*. Bonn: United Nations University, ISP – SCYCLE.

- ILT (2009a). *Marktverkenning primo Evoa*. Den Haag: VROM –Inspectie.
- ILT (2009b). *Handhaving elektronica afval 2009 – milieustraten en handelaren*. Den Haag: VROM-Inspectie.
- ILT (2011). *Analyse EVOA-zaken 2009 en 2010*. Den Haag: VROM-Inspectie.
- ILT (2012). *Doorstart Afrika Actie 2011* (Intern rapport). Utrecht: Inspectie Leefomgeving en Transport.
- IMPEL-TFS (2011) IMPEL Cluster 2, Transfrontier Shipments of Waste “TFS” Conference 2011 Report Kassel, Germany 5-7 April 2011.
- Interpol (2009). *Electronic waste and organized crime. Assessing the links. Phase II report for the INTERPOL Pollution Crime Working Group*. Ontleend aan: <http://www.interpol.int/Public/ICPO/FactSheets/Wastereport.pdf>
- Jong, J. de (2010). *Signaleringsmodel voor risicovolle ondernemingen op het gebied van de EVOA, gericht op de afvalstroom afgedankte elektr(on)ische apparatuur*. KLPD – project Kennisontwikkeling in Modellen (politie-intern).
- Klerks P. & Kop, N. (2007). *Maatschappelijke trends en criminaliteitsrelevante factoren. Een overzicht ten behoeve van het Nationaal dreigingsbeeld criminaliteit met een georganiseerd karakter 2008-2012*. Apeldoorn: Politieacademie, Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde.
- Klinkers L.E.M. (1993). *Milieu, nous maintiendrons?* Den Haag: Klinkers BV, Bestuurskundig en Juridisch Adviesbureau.
- Leest, W.P.E. van der (2008). *Criminaliteit bij bodemsaneringen: Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld criminaliteit met een georganiseerd karakter*. Zoetermeer: KLPD - Dienst IPOL.
- Levitt, Th. (1983). Globalization of Markets, *Harvard Business Review*, mei/juni 1983.
- Meerkerk, S. (2009). *Certificatie en Accreditatie in Publiek Beleid, een onderzoek naar nieuwe instrumenten*. Rotterdam: Erasmus Universiteit (masterscriptie).
- Ministerie van VROM. (2005). *VROM-Inspectie handhaaft de asbestregels: Uitslag controle 2004*. Den Haag: Ministerie van VROM.

MWH (2011). *De VROM-inspectie. Evaluatie handhaving EVOA 2007-2010*. Delft: MWH.

Neve, R.J.M. (2010). Stromen en barrières. Nodale oriëntatie en de intelligenceorganisatie. *Tijdschrift voor de Politie*, 72, 7.

Neve, R. (2011). *Tussen wal en schip. Ladingdiefstal op de binnentankvaart*. Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL.

Neve, R. (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland. Een inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012. Deel 1 Eindrapport*. Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL.

Neve, R., J. Liezen, A. Nieuwdorp, K. Redder & G. van der Zon (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland, Een inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012. Deel 2 - Bundel voorgelegd aan de expertmeeting op 2 februari 2012*. Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL.

Neve, R.J.M., M.M.J van Ooyen, J. Snippe & B. Bieleman (2007). *Samenspannen tegen XTC, eindevaluatie van de XTC-nota*. Den Haag: WODC.

NGO Shipbreaking Platform (s.d.). Annual Report 2010. Brussels: NGO Shipbreaking Platform.

NGO Shipbreaking Platform. (2012, 16 januari). Media alert. NGO releases 2011 list of top EU companies sending toxic ships to South Asia. Ontleend aan: <http://www.shipbreakingplatform.org/media-alert-ngo-releases-2011-list-of-top-eu-companies-sending-toxic-ships-to-south-asia/>

Noordhoek, F.K. (2010). *Jaarboek afval!* Utrecht: Uitgeverij Noordhoek.

Noordhoek, F.K. (2011). *Jaarboek afval!* Utrecht: Uitgeverij Noordhoek.

NRC Handelsblad (2003, 28 maart). *Enkelwandige tanker sneller uit de vaart*.

O'Laoire D., P. Croke & C. Clifford (2011). *Study on the role of Customs in enforcement of European Community legislation governing the protection of the environment and its best practice*. Commissioned by European Commission, Directorate-general Taxation and Custom Union (Service Contract TAXUD/2009/DE/321).

Parket-Generaal (2009). *Intensiveringsprogramma's Openbaar Ministerie* (brochure).

Passas, N. (2002). Cross border crime and the interface between legal and illegal actors. In: P. van Duyne, K. von Lampe & N. Passas, *Upperworld and underworld in cross-border crime*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 11-14.

Pellow, D. (2007). *Resisting global toxics: Transnational movements for Environmental Justice*. Cambridge: MIT Press.

Proefopstelling EVOA (2013) Eindrapportage Proefopstelling EVOA, aanbevelingen voor een landelijke voorziening aanpak zware (inter)nationaal georganiseerde milieucriminaliteit. Rotterdam.

Rautiainen K. (2007). *Illegal Waste Exportation from the Industrialized European Union to Developing Countries, The case of exports from the Netherlands to India and China*. Amsterdam: Vrije Universiteit (Masterscriptie).

Ridder J. de; M.J. Schol & N. Struiksma (2009). *Grip op milieuzaken : Evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving*. Groningen/Den Haag: RUG/WODC.

Rijksoverheid (2011). Vergunning voor verwerking huishoudelijk afval uit Napels in Nederland. Ontleend aan: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/12/21/vergunning-voor-verwerking-huishoudelijk-afval-uit-napels-in-nederland.html>.

RIVM (2011). *Kwik en kwikverbindingen*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Robin des Bois (2012). 1020 ships for scrap in 2011, a new record. *Ship-breaking.com. Bulletin of information and analysis on ship demolition*, 26.

RTV Rijnmond. (2012, 7 januari). *Nederlands schip haalt afval op uit Napels*. Ontleend aan: <http://www.rijnmond.nl/nieuws/07-01-2012/nederlands-schip-haalt-afval-op-uit-napels>

Rufener, S. (2012). *Overview of existing and planned activities in the field of formal e-waste recycling in Accra, Ghana*. Zurich: NADEL – Centre for Development and Cooperation.

Ruggiero, V. & N. South (eds.) (2010). Critical criminology and crimes against the environment (Special issue). *Critical Criminology*, 18(4), 245-323.

Ruggiero, V. & South, N. (2012). Groene criminologie en vuileboorden-criminaliteit. *Justitiële Verkenningen*, 38(2), 56-75.

Sander K. & S. Schilling (2012). *Transboundary shipment of waste electrical and electronic equipment / electronic scrap – Optimization of material flows and control*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt (UBA).

Secretariat of the Basel Convention (2011). *Where are WEEE in Africa?* Genève.

Seegers, J. (2011, 21 december). Maffia-afval naar Nederland voor verbranding. NRC. Ontleend aan: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/12/21/maffia-afval-naar-nederland-voor-verbranding/>

Spapens, T. (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties* (Onderzoeksreeks Politieacademie. Lectorale rede Politieacademie). Den Haag: Boom Lemma.

Steward, S. (2011). Digital dump, *Newsweek*, 25 juli. Ontleend aan: <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2011/07/24/ghana-s-e-waste-dump-seeps-poison.html>.

Stokkom, B. van (2004). Goede handhaving: een inventarisatie van effectieve strategieën. In: *Handhaving in de brede*. Expertisecentrum Rechtshandhaving. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Szasz, A. (1986). Corporations, Organized Crime, and the Disposal of Hazardous Waste: An Examination of the Making of a Criminogenic Regulatory Structure, *Criminology*, 24, pp. 1-27.

Tonetti, R. (2007). *Export of used and scrap electronics: What you need to know*. Ontleend aan: <http://www.epa.gov/epaoswer/hazwaste/recycle/recycling/rules.htm>

Tonry, M. & C. Bijleveld, Eds. (2007). *Crime and justice in the Netherlands*. Chicago: University of Chicago Press.

UPI (2012). Ghana bans import of second-hand fridges. Published: Dec. 31, 2012 at 4:32 PM http://www.upi.com/Science_News/Technology/2012/12/31/Ghana-bans-import-of-second-hand-fridges/UPI-49251356989520/#ixzz2IE7Wsbny

Vandewalle, G. & P. Van Calster (Eds.), *De criminologische kant van het ondernemen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Vereniging Afvalbedrijven (s.d.). *Reststoffen 2011*. Ontleend aan:
http://www.avi-bodemas.nl/download/reststoffen_2011.pdf

Verwoerd, H & B. Hendrickx (s.d.) [2012]. *E-waste, eindverslag*. Rotterdam: DCMR Milieudienst Rijnmond.

Visser, M.C.J. & A. de Lange (red.) (2007). *Milieustrafrecht, Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*. Den Haag: WODC.

VROM-Inspectie (2010). *Handhaving van de EVOA bij de export van kunststofafval in 2009* (Publicatienummer: VI-2010-17). Den Haag: VROM-Inspectie.

Vugt, G.W.M. van & J.F. Boet (1994). *Zuiver handelen in een vuile context. Over (grensoverschrijdende) afvalstromen, milieucriminaliteit en integer handelen in het openbaar bestuur*. Arnhem: Gouda Quint.

Wood, J. & C.D. Shearing (2009). De nodale politiefunctie. *Justitiële verkenningen*, 35(1), 11-28.

Lijst van afkortingen

AEEA	Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparaten
AEO	Authorised Economic Operator
AQSIQ	General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine (China)
AVI	Afvalverbrandingsinstallatie
BAN	Basel Action Network
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCIC	China Certification and Inspection Group Europe
CFK	Chloorfluorkoolwaterstof
CIE	Criminele inlichtingeneenheid
CMR	Convention relative au Contrat de Transport International de Marchandises par Route
CRT	Cathode Ray Tube
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
EEA	European Environmental Agency
EU	Europese Unie
EVOA	Europese Verordening inzake Overbrenging van Afvalstoffen
FP	Functioneel Parket
GN	Gecombineerde Nomenclatuur
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT-IOD	Inlichtingen- en opsporingsdienst van de ILT
IMPEL	European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
IMT	Interregionaal Milieuteam
INECE	International Network for Environmental Compliance and Enforcement
IWW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KLDP	Korps landelijke politiediensten
LAP	Landelijk afvalbeheersplan
Ltd	Limited Liability
MEP	Ministry of Environmental Protection (China)
NDB	Nationaal dreigingsbeeld
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NGO	Non Governmental Organisation
NIWO	Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
NVMP	Nederlandse Vereniging Verwijdering Metalektroproducten
OCTA	Organised Crime Threat Assessment

OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
PAK	Polycyclische aromatische koolwaterstoffen
PET	polyethyleentereftalaat, kunststof
PV	Proces-verbaal
TAG	Teerhoudend asfaltgranulaat
TFS	Trans Frontier Shipping (werkgroep van IMPEL)
TMC	Transport en Milieucontrole
VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VGEM	Douane-onderdeel Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu
VIHB	Lijst van Vervoerders, Inzamelaars, Handelaars en Bemiddelaars
VRM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
WABO	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WED	Wet op de economische delicten
WEEE	Waste Electric and Electronic Equipment
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum

Bijlage I

Inventarisatie overige inkomende en uitgaande afvalstromen

Zoals in de inleiding is uiteengezet, is ervoor gekozen om dit onderzoek hoofdzakelijk te beperken tot uitgaande afvalstromen naar landen buiten de EU, namelijk Afrikaanse landen enerzijds en landen in het Verre Oosten, met name China en omliggende landen anderzijds. Nadeel van deze benadering is dat aan verschillende internationale afvalstromen geen aandacht wordt besteed, terwijl die ook wel degelijk van belang kunnen zijn vanuit het oogpunt van milieu-criminaliteit. Op verzoek van de klankbordgroep is een beknopte inventarisatie van deze thema's gemaakt, op basis van een klein aantal interviews en bestudering van eenvoudig beschikbaar materiaal, waaronder beschikkingen van Agentschap NL en sectorplannen van het Landelijk Afvalbeheersplan 2009-2021 (LAP). Het gaat dus met nadruk om een inventarisatie van thema's die mogelijk in de nabije toekomst nader onderzocht zouden kunnen worden. Met name werd aandacht gevraagd voor mogelijke criminaliteit bij internationale afvalstromen binnen Europa en bij de import van afval in Nederland.

Aan zes mensen uit de praktijk, werkzaam voor de douane, opsporingsdiensten en het Functioneel Parket is de vraag voorgelegd welke nieuwe ontwikkelingen van internationale afvalstromen zij momenteel waarnemen. Deze interviews werden deels gecombineerd met reguliere interviews voor dit onderzoek. Hun antwoorden zijn deels gebaseerd op bestaande zaken en eigen onderzoek. Voor een ander deel zien zij mogelijke dreigingen, terwijl de informatie ontbreekt om die zorgen te bevestigen of juist te ontkrachten.

Over twaalf soorten afval zijn door een of meer respondenten zorgwekkende signalen geuit. De geselecteerde soorten zijn onderverdeeld in inkomende afvalstromen en uitgaande afvalstromen. De indeling is weergegeven in tabel 4.

Tabel 4

Overzicht geselecteerde afvalstromen	
Soort afval	Richting
Huishoudelijk afval	Inkomend
Vervuilde grond	Inkomend
Fluxolie	Inkomend
Dierlijk materiaal	Inkomend
Mest	Inkomend
Afvalwater	Inkomend
Boorafval	Inkomend
Teerhoudend asfaltgranulaat	Uitgaand
Sloopschepen	Uitgaand
Bestrijdingsmiddelen	Uitgaand
Afgedankte medicijnen	Uitgaand
Kwik	Uitgaand

Per onderwerp wordt weergegeven wat erover bekend is op basis van onze inventarisatie. Hierbij worden de vraagstellingen van dit rapport grofweg gevolgd, dus wordt aandacht besteed aan gelegenheden voor criminaliteit, de betrokken actoren en de omvang van de stromen, voor zover daarover iets bekend is.

1. Inkomende afvalstromen

In deze paragraaf staan de signalen centraal die zijn verbonden aan afval dat naar Nederland wordt overgebracht. Het gaat over zeven verschillende inkomende afvalstromen, namelijk van huishoudelijk afval, vervuilde grond, fluxolie, dierlijk materiaal, mest, afvalwater en boorafval. Voor drie van deze afvalstromen (huishoudelijk afval, vervuilde grond en fluxolie) volgt hierna een aparte subparagraaf waarin de informatie van de respondenten is aangevuld met andere bronnen. De overige vier onderwerpen zijn samengebracht in twee subparagrafen. Zo wordt dierlijk materiaal met mest gecombineerd en wordt afvalwater met boorafval besproken.

A Huishoudelijk afval

Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties (AVI's, recentelijk binnen de sector vaak aangeduid als afvalenergiebedrijven) hebben sinds enige jaren te maken met overcapaciteit: de capaciteit is ongeveer 7 miljoen ton, en dat is groter dan het afvalaanbod uit Nederland (6 à 6,25 miljoen ton). Er wordt afval ingevoerd uit andere Europese landen, zodat de verbrandingscapaciteit volledig kan worden benut. Er wordt brandbaar afval ingevoerd uit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en sinds kort ook uit Italië (Rijksoverheid, 21 december 2011). Bij respondenten bestaan zorgen over de toename van de hoeveelheid bodemassen, het materiaal dat overblijft na verbranding. De import van afval uit Italië roept associaties op met illegale praktijken waarmee de afvalverwerking met name in Zuid-Italië is omgeven.

Bodemas

In 2011 werd ongeveer 1909 kton onbewerkte bodemas en ongeveer 1590 kton bewerkte bodemas geproduceerd in Nederland (Vereniging Afvalbedrijven, s.d.). Door verbranding van geïmporteerd afval neemt de hoeveelheid bodemassen toe. Het LAP (Sectorplan 20: AVI-bodemas⁸³) schrijft voor dat bodemas nuttig wordt toegepast via materiaalhergebruik. Het is de bedoeling dat eerst metalen worden onttrokken uit onbewerkte bodemas. Dit is rendabel omdat de prijs van metalen hoog ligt. Daarna moet de bodemas dusdanig worden bewerkt dat het als bouwstof kan worden gebruikt. Het is eerder al toegepast in funderingen van wegen. Volgens cijfers van de Vereniging Afvalbedrijven is in 2011 ongeveer 2787 kton bodemas⁸⁴ op die manier nuttig toegepast en werd in dat jaar praktisch geen bodemas gestort. Daarnaast wordt gewerkt aan een toepassing in beton, als vervanger van cement.

De toepassing in wegen heeft in het verleden geleid tot uitlozing, waardoor giftige stoffen het grondwater vervuilden. De eisen aan deze toepassing zijn inmiddels aangescherpt (CUR, 2012). Mensen uit de inspectiediensten hebben niet zo veel vertrouwen in de nuttige toepassing van bodemassen. Zo kent een respondent een locatie in Nederland waar alleen al 70 kton aan bodemas ligt opgeslagen dat van één afvalenergiebedrijf afkomstig is. De eigenaar van de locatie heeft verklaard dat de bodemas toegepast zal worden in beton. De

⁸³ Alle sectorplannen in het Landelijk Afvalbeheersplan zijn te vinden op www.lap2.nl.

⁸⁴ De opgegeven hoeveelheid is inclusief het gewicht van een zogenaamde steunlaag voor bodemas, zodat het kan worden gebruikt in de wegenbouw.

methodiek daarvoor moet echter nog ontwikkeld worden. Het wantrouwen van de respondent wordt vooral ook gevoed door het gegeven dat het betrokken bedrijf al veel geld heeft verdiend, louter door het afval af te nemen van de AVI, ofwel 'de kost gaat voor de baat uit'. Wie garandeert dat dit spul niet op een dag weer wordt gestort, bijvoorbeeld ergens in Oost-Europa? De toepassing in beton is nog niet ontwikkeld en wordt gezien als een papieren werkelijkheid.

Afval uit Italië

De Rijksoverheid meldde eind 2011 dat voor het eerst toestemming is verleend voor de import van 200.000 ton gesorteerd huishoudelijk afval uit Italië (Rijksoverheid, 21 december 2011). Uit zes EVOA-beschikkingen op kennisgevingen blijkt dat in juni 2012 toestemming is verleend voor een aanvullende hoeveelheid van 100.000 ton. Uit de gevonden beschikkingen blijkt verder dat de 300.000 ton huisvuil wordt binnengebracht in de vorm van balen samengeperste afvalstoffen. Tabel 5 geeft een overzicht van de inhoud van uit Italië geïmporteerd afval.

Tabel 5

Samenstelling huishoudelijk afval conform de kennisgevingen	
Naam afvalstof	Gemiddeld aandeel (%)*
GFT-afval	30
Papier/karton	25
Kunststof	16
Textiel	8
Glas/metaal	8
Hout	5
Inert materiaal (stenen, keramiek)	4
Leer/rubber	2
Overig (luiers, tetrapacks)	2
Totaal	100

*De gemiddelde percentages zijn gelijk voor alle kennisgevingen.

Gebaseerd op Beschikkingen Online, Agentschap NL (s.d.). Geraadpleegd op <http://www.agentschap.nl/programmas-regelingen/beschikkingen-online>

De afvalballen zijn afkomstig van producenten uit Caivano, Tufino en Giugliano. Deze drie Zuid-Italiaanse gemeenten liggen in de regio Campania, waarvan Napels de hoofdstad is. Het is bekend dat in deze regio jarenlang door maffiagroepen afval illegaal is gestort, waarbij huisvuil bovendien vaak gemengd

werd met gevaarlijk chemisch afval (zie bijvoorbeeld Ruggiero & South, 2012, pp. 63-64). De zorg is dat deze mengpraktijken zich ook zouden kunnen voordoen bij het geïmporteerde afval, als dit niet heel streng gecontroleerd wordt. Ook zou het eerder illegaal gestorte afval mee kunnen komen naar Nederlandse AVI's. Enkele respondenten veronderstellen zelfs dat Italiaanse actoren de gelegenheid aangrijpen om zich van dubieuze afvalstoffen te ontdoen.

Hoewel uit de eerste controles niet blijkt dat er verboden stoffen zijn aangetroffen (Rijksoverheid 21 december 2011), wordt door respondenten betwijfeld of de afvalballen speciaal worden getest op de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Meer in het algemeen betwijfelen zij of voldoende toezicht wordt uitgeoefend op inkomende transporten van buitenlands huisvuil, omdat toezicht in het kader van EVOA zich voornamelijk richt op de export van afvalstoffen uit de Europese Unie.

B Vervuilde grond

Ook voor vervuilde grond is de Nederlandse reinigingscapaciteit groter dan het binnenlandse aanbod, waardoor al jarenlang vervuilde grond wordt geïmporteerd uit het buitenland (Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nr. 18, p. 273; Agentschap NL, 9 juli 2012). Ongeveer een tiende deel van de gereinigde grond blijkt ongeschikt voor nuttige toepassing in Nederland. De wet biedt dan twee opties: de ingevoerde grond laten terugvoeren naar het land van herkomst of naar een derde land (LAP, Sectorplan 39: Grond, p. 10). In het verleden is het voorgekomen dat deze ongeschikte grond toch een bestemming in Nederland kreeg (Handhaving, 2001, p. 29). Volgens respondenten komt dit soort gedrag ook in recentere jaren voor.

Onderzoek grondstromen uit Zwitserland

Een van onze respondenten onderzocht een grondstroom tussen een terrein in Zwitserland en een Nederlands grondreinigingsbedrijf. Op de Zwitserse saneringslocatie waren veiligheidsmaatregelen getroffen omdat de grond zwaar verontreinigd was. Zo was er een hal gebouwd waarbinnen de werkzaamheden werden uitgevoerd. De hal kon alleen betreden en verlaten worden via een sluis. Verder waren in de hal voorzieningen aangebracht om te voorkomen dat gevaarlijke dampen uit de grond ontsnapt naar de buitenlucht.

De grond werd naar Nederland uitgevoerd voor een thermische reinigingsbehandeling. In de EVOA-beschikking was opgenomen dat de grond

na reiniging bestemd was voor een afdeklaag in Duitsland. Na de overbrenging bleek de grond echter zware metalen te bevatten die niet verwijderd kunnen worden met een thermische reinigingsbehandeling. De verwerker retourneerde de grond niet, in tegenstelling tot de gestelde voorwaarde. In plaats daarvan liet de verwerker de grond immobiliseren bij een stortplaats⁸⁵. De Zwitserse grond werd uiteindelijk toegepast als ondergrond in de wegenbouw.

Omvang van de stroom

Sinds 1992 kan worden gesproken van een aanhoudende aanvoer van vervuilde grond uit het buitenland. De laatste vijf jaar (2007-2011) wordt ieder jaar tussen 250 en 300 kton verontreinigde grond geïmporteerd door thermische grondreinigers. De jaarlijkse import is daarmee structureel hoger dan voor 2007. In de periode 1992-2006 fluctueerde de import namelijk tussen 100 en 250 kton (Agentschap NL, 9 juli 2012). De buitenlandse grond komt overigens in vele deeltransporten binnen. Als grond sterk vervuild is, dan wordt deze in delen afgegraven (Van der Leest, 2008, p. 29).

Gelegenheidsstructuur

Drie factoren en omstandigheden dragen mogelijk bij aan het voorkomen van malversaties met geïmporteerde vervuilde grond. De eerste is dat grondreinigers belang hebben bij een goede verstandhouding met hun buitenlandse zakenrelaties. Uit de zes geraadpleegde beschikkingen blijkt dat één grondreiniger 230 kton grond afnam van steeds dezelfde Zwitserse bodemsaneerder in tweeënhalf jaar tijd. Het is de vraag of de bodemsaneerder zaken blijft doen met de grondreiniger als deze eventueel onbruikbare grond laat retourneren. De kosten daarvan komen namelijk voor rekening van de bodemsaneerder (Art. 23 lid 1 Verordening (EG) Nr. 1013/2006).

De tweede factor is het acceptatiebeleid van Nederlandse stortplaatsen. Stortplaatsen accepteren namelijk verontreinigde grond. Omdat aan grond niet kan worden afgezien dat het uit het buitenland afkomstig is (Van der Leest, 2008, p. 57), bieden de stortplaatsen onbedoeld gelegenheid voor niet-naleving van beschikkingen. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat steeds minder stortplaatsen vervuilde grond accepteren (Agentschap NL, 9 juli 2012).

⁸⁵ Immobilisatie is een bewerking waarmee de chemische en fysische eigenschappen van verontreinigde grond worden gewijzigd met het doel de verontreinigende stoffen in de grond vast te leggen, zodat ze op korte en lange termijn geen bedreiging meer vormen voor het milieu (www.bodemrichtlijn.nl).

Dat impliceert dat de geboden gelegenheid in theorie afneemt. Het is echter onbekend of deze verandering daadwerkelijk invloed heeft op het voorkomen van niet-naleving.

De derde factor is een gebrek aan mankracht. In 2008 werd vastgesteld dat er onvoldoende (professionele) mensen beschikbaar waren voor toezicht en handhaving in de Nederlandse bodemsaneringsketen (Van der Leest, 2008, p. 80). Deze factor telt mogelijk zwaarder voor de internationale bodemsaneringsketen. De hierboven genoemde grondreiniger had immers zijn vergunning overschreden, maar dat werd pas ontdekt nadat Zwitserse grond was geïmmobiliseerd.

C Fluxolie

Recente incidenten waarbij zeeschepen motorproblemen kregen omdat hun brandstof was vermengd met gevaarlijke (afval)stoffen, geven aanleiding tot een onderzoek naar illegale mengpraktijken in Nederland. Nederlandse bedrijven blijken betrokken bij het bijmengen van gevaarlijke afvalstoffen (pcb's, zink, styreen) in bunkerolie (De Buck e.a., 2011, pp. 13-15). Sommige van deze stoffen blijven onopgemerkt door de gebruikelijke methoden van monster-neming en analyse in de bunkerolieketen (De Buck e.a., 2011, p. 70).

Hoewel er enige kennis opgebouwd is over de herkomst van (chemische) afvalstoffen in stookolie, *blends*, is het niet duidelijk welke actoren in de bunkerolieketen zich schuldig maken aan die illegale mengpraktijk (Aan de Brugh, 2012). Volgens een respondent komt een belangrijk deel van deze afvalstoffen uit andere landen.

Een van de mengstoffen die mogelijk uit het buitenland wordt geïmporteerd, is fluxolie. Fluxolie is een mengsel van afgewerkte minerale oliën (motorolie, transmissie-olie, smeerolie) die ongeschikt zijn voor het oorspronkelijk bedoelde gebruik. Dit mengsel bestaat grotendeels uit olie (80%), maar ook uit water en sediment (20%). Het kan onder meer gebruikt worden als mengstof voor dakbedekkingsmaterialen, zoals bitumen (ARN, 2002, p. 16). Fluxolie wordt ook beschouwd als een gevaarlijke afvalstof, omdat het vaak verontreinigd is.

Het vermoeden is dat fluxolie wordt geïmporteerd om bunkerolie aan wettelijk vereiste productspecificaties te laten voldoen. Zeeschepen stellen geen hoge eisen aan de brandstof. Er worden eisen gesteld aan het vlampunt en de viscositeit, maar niet aan de milieubelastende uitstoot.

Bijmenging fluxolie

Het Landelijk afvalbeheersplan 2009-2021 (LAP) bevat verschillende regelingen voor oliehoudend afval, maar de term fluxolie wordt er niet in genoemd. Als wordt uitgegaan van Sectorplan 58, oliehoudend afval dat voor meer dan 10 procent uit water bestaat, dan moet fluxolie worden gescheiden in fracties: een oliefractie, een waterfractie en een sedimentfractie. Na de scheiding moeten de deelfracties verder worden bewerkt of nuttig worden toegepast. Voor de oliefractie geldt dat deze nuttig moet worden toegepast als brandstof (LAP, Sectorplan 58: Olie/water/slibmengsels en oliehoudende slibben, pp. 1-2). Fluxolie mag dus niet zonder meer in stookolie worden gemengd. Het is echter financieel aantrekkelijk om voorgeschreven bewerkingen over te slaan. Respondenten vermoeden dan ook dat fluxolie onbewerkt wordt toegevoegd aan stookolie om geld te besparen. Fluxolie zou uit verschillende landen (waaronder Algerije) worden geïmporteerd, onder andere door een afvalverwerker van olie.

Gelegenheidsstructuur

Het bestaan van illegale mengpraktijken in de bunkerolieketen wordt aan twee samenhangende factoren geweten. Het blenden van allerlei stoffen is al jaren gemeengoed in de bunkeroliewereld, waar een uiterst zwaar restproduct van de petrochemische industrie wordt opgewerkt tot stookolie voor schepen. De wetgeving die van toepassing is, stelt eisen aan het eindproduct, maar zegt niets over wat er 'aan de voorkant' in wordt gemengd. Het wordt dus bijzonder verleidelijk om allerlei afvalstoffen weg te mengen in stookolie: de ontdoener is er vanaf en het levert nog geld op ook. Toch zouden in Nederland nog maar weinig gevallen bekend zijn van bunkerolie waaraan gevaarlijke afvalstoffen zijn toegevoegd (De Buck e.a., 2011).

D Dierlijk materiaal en mest

Door een van de respondenten is aan de orde gesteld dat dierlijk materiaal of mest mogelijk vermengd wordt in materiaal voor biovergisting of in veevoer en biodiesel, waarbij het gevaar bestaat dat gevaarlijke stoffen in de menselijke voedselketen terechtkomen.

Biovergisting

Uit het buitenland geïmporteerd dierlijk vet wordt vermoedelijk vermengd met plantaardig vet, waarna het mengsel wordt gecomposteerd. Hierbij bestaat het

gevaar dat dioxines, ziektekiemen en antibiotica die in dierlijk materiaal aanwezig kunnen zijn, in de menselijke voedselketen terechtkomen. Het materiaal dat overblijft na het vergistingsproces (digestaat), wordt immers uitgereden op het land als bemesting.

Dierlijk materiaal en mest vallen niet onder de EVOA, maar worden gereguleerd door middel van de Verordening dierlijke bijproducten (LAP, Sectorplan 65: Dierlijk afval). Op zich is het composteren van dierlijk materiaal niet verboden. Het is aan te bevelen om de juridische en volksgezondheidsaspecten van deze praktijken nader te onderzoeken.

Volgens een andere respondent wordt een inkomende stroom mest waargenomen die over lange afstanden wordt getransporteerd. De mest zou in Frankrijk zijn geproduceerd. Mest is legale input voor biogasinstallaties, maar het komt voor dat zij vermengd wordt met illegale input. Tijdens het productieproces van biogas zou chemisch afval en asbest worden toegevoegd.

Veevoer en biodiesel

Het komt voor dat dierlijk-plantaardige vetmengsels worden gelabeld als veevoer of biodiesel. Dit zogenaamde veevoer of biodiesel wordt vervolgens verkocht aan buitenlandse afnemers en geëxporteerd. Deze vorm van fraude zou door inzamelaars van vetten worden gepleegd.

E Afvalwater en boorafval

Tijdens de interviews zijn signalen geuit over illegale activiteiten in de afvalverwijderingsketen van scheepsafvalstoffen en afvalstoffen van offshore-platforms⁸⁶.

Afvalwater

Met afvalwater zouden twee vormen van fraude worden gepleegd. Ten eerste zou afvalwater worden ingenomen dat geen scheepafvalstof is. Ten tweede zou afvalwater na inname worden vervoerd alsof het een product is.

⁸⁶ De activiteiten vallen mogelijk buiten de reikwijdte van de EVOA. De respondenten spraken namelijk over handelingen met afvalwater en boorafval. Deze twee afvaltypen worden in principe alleen door de EVOA (Art. 3) gereguleerd voor zover ze niet onder andere wettelijke regelingen vallen.

Een voorbeeld wordt gevormd door twee Nederlandse bedrijven die veel geld hebben verdiend aan boorwater van een olieboorplatform dat uit Afrika was ingevoerd. Een inzamelaar van scheepsafvalstoffen leverde het water door aan een verwerker. Dit boorwater, dat diverse gevaarlijke stoffen kan bevatten, mag echter niet beschouwd worden als een scheepsafvalstof. Dit is een vorm van fraude en er wordt onderzoek gedaan naar de mate waarin dit voorkomt.

Een respondent ziet een ontwikkeling waarbij buitenlands afvalwater wordt herlabeld, zodat het op papier een product wordt. Zo wordt bijvoorbeeld afvalwater van schepen ingenomen en vervolgens als 'overige brandstof' vervoerd in een tankwagen. Bij de lading van een vrachtwagen moet een ander formulier aanwezig zijn dan bij de lading van een schip. Daardoor ontstaat gelegenheid om te frauderen, aldus de respondent. Bovendien is het lastig om te bepalen of de inhoud van een tankwagen een afvalstof is. Als een laboratorium heeft vastgesteld wat de samenstelling van een monster is, dan blijft de vraag of de stof een afvalstof is. Dit is vaak een juridische kwestie die kan worden betwist.

Boorafval

Bij enkele respondenten bestaat het vermoeden dat boorafval wordt toegepast in de wegenbouw, zonder dat alle benodigde bewerkingshandelingen zijn uitgevoerd. Volgens een respondent zouden afvalstoffen uit de offshore-industrie 'verdwijnen' in de wegenbouw, omdat het materiaal ook gesteente is. Boorafval kan echter radioactieve stoffen bevatten. Dat zou betekenen dat radioactief afvalmateriaal in wegen is verwerkt. De respondent denkt dat het lastig wordt via onderzoek aan te tonen dat zich illegale praktijken voordoen in de Nederlandse offshore-industrie. De belangenverstrengeling in deze branche zou namelijk groot zijn.

2. Uitgaande afvalstromen

In deze paragraaf worden signalen over de volgende uitgaande afvalstromen besproken: teerhoudend asfaltgranulaat, sloopschepen, bestrijdingsmiddelen, afgedankte medicijnen en kwik.

A Teerhoudend asfaltgranulaat

Granulaat bestaat uit verkruid puin van wegbedekkingen. Zolang asfaltgranulaat teer bevat, kan de toepassing ervan schadelijk zijn voor mens en

milieu. Steenkoolteer bevat een hoog gehalte kankerverwekkende polycyclische aromatische koolstofwaterstoffen (PAK's). Teerhoudend asfaltgranulaat (TAG) mag daarom alleen nog worden toegepast bij de asfaltering van wegen in Nederland als alle aanwezige PAK's door een thermische behandeling zijn vernietigd (LAP, Sectorplan 34: Teerhoudend asfalt, p. 1).

Onbehandeld TAG wordt vanuit Nederland onder andere naar de Baltische staten geëxporteerd. Volgens een Kamerstuk wordt het toegepast in infrastructurele werken in de Europese bestemmingslanden (Handelingen II, 2009/10, nr. 695). Volgens respondenten wordt het inderdaad onder het mom van 'nuttige toepassing' geëxporteerd, maar eindigt het in de Baltische staten op een grote hoop.

Definitie

In de wetgeving wordt een onderscheid gemaakt tussen teervrij asfaltgranulaat (AG, groene lijst) en teerhoudend asfaltgranulaat (TAG, oranje lijst). De Nederlandse en de Europese wetgeving hanteren echter verschillende criteria voor het onderscheid tussen AG en TAG. De Nederlandse regelgeving (LAP sectorplan 34) spreekt van een combinatie van tien PAK's, terwijl de Europese regelgeving er een kiest, namelijk benzo(a)pyreen (bijlage V). Voor de export wordt de Europese regelgeving aangehouden (Handelingen II, 2009/10, nr. 695, p. 1487).

Gelegenheidsstructuur

Er zijn drie omstandigheden en factoren die mogelijk bijdragen aan de export van onbehandeld TAG naar andere Europese landen en de toepassing ervan in die landen. De eerste omstandigheid is dat TAG onterecht als AG kan worden aangemerkt en behandeld in de Nederlandse afvalverwijderingsketen. In een studie wordt namelijk de suggestie gewekt dat Nederlandse puinbrekers en asfaltcentrales TAG als AG accepteren en verwerken. Zo zouden puinbrekers in 2004 vertrouwen op de metingen van de PAK-marker. Dit meetinstrument gaf echter een onjuiste indicatie van de PAK-concentratie in partijen TAG (De Straat Milieu-adviseurs, 2004, pp. 47-48). Het is dus aannemelijk dat TAG illegaal als AG wordt geëxporteerd naar andere EU-lidstaten.

De tweede omstandigheid is van financieel-economische aard. Het is de vraag of een Nederlandse afnemer kan worden gevonden, wanneer wordt gekozen voor het naleven van het voorschrift van een thermische bewerking. De kosten voor thermische reiniging werden in 2009 geschat op 22 à 25 euro (exclusief btw) per

ton, in eerdere jaren lag het gemiddelde tarief in Nederland ongeveer 7 euro hoger (Handelingen II, 2009/10, nr. 695, p. 1486). Het aantal toepassingsmogelijkheden voor behandeld TAG in Nederland zou echter beperkt zijn. Bovendien zou het goedkoper zijn om TAG onbehandeld op te slaan, dan het thermisch te laten behandelen (De Straat Milieu-adviseurs, 2004, p. 31).

De derde omstandigheid is het bestaan van ongelijke regels. In 2009 zou een unieke beleidseis worden gesteld die in andere Europese landen niet gold. In Nederland moest TAG namelijk eerst teevrij zijn gemaakt in een thermische reinigingsinstallatie, voordat het mocht worden toegepast. In andere Europese landen werd deze eis niet gesteld en mocht TAG ongereinigd worden toegepast (Handelingen II, 2009/10, nr. 1687, p. 3609). Anders gezegd, er zou in andere landen een legale afzetmogelijkheid bestaan die in Nederland bij de wet was verboden. Of deze ongelijkheid nog bestaat, zou onderzocht moeten worden. Als wordt aangenomen dat de ongelijkheid nog bestaat, dan onderstreept dat de financieel-economische factor. Door TAG te verkopen op de Europese markt, kunnen Nederlandse actoren de kosten van de thermische reinigingsbehandeling immers uitsparen.

Omvang

Er zijn verschillende omstandigheden genoemd die aannemelijk maken dat TAG als AG wordt geëxporteerd. In hoeverre sprake is van eventuele illegale exporten van TAG uit Nederland zou nader onderzocht moeten worden; tijdens het verkennend onderzoek zijn hierover geen cijfers verzameld.

In 2004 werd geconstateerd dat in Nederland sprake was van grootschalige opslag van TAG op verschillende locaties, waar onder asfaltbanken, puinbrekers en reinigers (De Straat Milieu-adviseurs, 2004, p. 3). In 2009 bleek nog steeds sprake te zijn van een grote voorraad TAG van circa 4000 kton (Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 695, p. 1486). Het is niet duidelijk wat er in de tussentijd met deze voorraden is gebeurd en hoe lang bepaalde partijen ergens hebben gelegen. TAG mag voor een beperkte periode (maximaal drie jaar) worden opgeslagen, daarna wordt de tijdelijke opslag gezien als stort en dat is verboden (De Straat Milieu-adviseurs, 2004, p. 25).

Actoren

De actoren die in de asfaltverwijderingsketen opereren, zijn: wegbeheerders, aannemers (zoals freesbedrijven), transporteurs, opslaginrichtingen (asfaltbanken), be- en verwerkers (asfaltcentrales, puinbrekers, bedrijven met reinigingsinstallaties), adviesbureaus en makelaars (De Straat Milieu-adviseurs,

2004). Of, en zo ja welke actoren zich schuldig maken aan illegale export-activiteiten, zou nader onderzocht moeten worden. Hierbij zou aandacht kunnen worden besteed aan de rol van makelaars, omdat zij soms zouden worden ingeschakeld voor het vinden van afzetmogelijkheden (De Straat Milieuadviseurs, 2004, p. 15).

Verder wordt in een krantenbericht (Dagblad Cobouw, 1 september 2011) een aanwijzing gevonden dat Nederlandse reinigingsbedrijven TAG exporteren, of in ieder geval in het verleden hebben geëxporteerd. Reinigingsbedrijven nemen asfalt in van wegbeheerders (De Straat Milieuadviseurs, 2004, p. 15), oftewel van overheden. Tussen reinigingsbedrijven en overheden zouden geen afspraken bestaan die verplichten tot het daadwerkelijk uitvoeren van de thermische bewerking in Nederland. Dat betekent dat TAG zonder thermisch te zijn bewerkt, mag worden doorverkocht aan afnemers in het buitenland (Handelingen II, 2009/10, nr. 695, pp. 1486-1487).

B Sloopschepen

Een van onze respondenten wijst op een nieuwe ontwikkeling in grensoverschrijdende afvalstromen: de toename van het aantal sloopschepen. In de beleving van de respondent is de toename geringer dan hij had verwacht. Echter door nieuwe Europese regelgeving is er een verbod op enkelwandige tankers in de vaart. Reders worden gedwongen zich van verouderde enkelwandige olietankers te ontdoen. Na twee olierampen voor de Europese kust, werd binnen de Europese Unie bepaald dat moderne enkelwandige tankers nog tot 2015 mogen blijven varen met olie. Andere typen mogen (inmiddels) geen olie meer vervoeren, zoals uiteengezet in een bericht in de NRC (Enkelvoudige tanker sneller uit de vaart, 28 maart 2003).

De groeiende markt in sloopschepen vereist toezicht door de overheid. Zeeschepen worden immers al jarenlang gesloopt in India, Bangladesh en Pakistan (LAP, Sectorplan 54: Sloopschepen, p. 3), zonder dat door de Aziatische werven rekening wordt gehouden met de kans dat bij de sloop gevaarlijke stoffen vrijkomen (European Commission, 18 september 2012). Zo krijgen de werknemers geen beschermende kleding (Ministerie van VROM, 2005, p. 2) en worden milieugevaarlijke stoffen eenvoudigweg gedumpt (Greenpeace, 2003, p. 3). Een toename van het aanbod aan tankers⁸⁷ betekent een groter aanbod van

⁸⁷ Tankers vormden met bulkcarriers en vrachtschepen de belangrijkste typen zeeschepen die in 2011 werden gesloopt (Robin des Bois, 2012).

zeeschepen en daarmee een aannemelijke kans dat de schadelijke effecten op de gezondheid van slopers en hun leefomgeving verergeren.

Op dit moment lijkt het toezicht in Nederland vooral reactief en kan pas worden geanticipeerd op illegale overbrengingen als oplettende ambtenaren bijvoorbeeld sloopschepen in de Rotterdamse haven waarnemen. Om de toevalligheidsfactor van de waarnemingen te reduceren, zou een identificatiesysteem voor potentiële sloopschepen ontwikkeld moeten worden, aldus onze respondent. Dit hulpsysteem zou steeds een signaleringsfunctie kunnen vervullen wanneer schepen de Nederlandse havens aandoen. Hij stelt voor om het huidige aanbod aan sloopschepen te bestuderen, oftewel om de verschijningsvormen en bijbehorende kenmerken van dit type afval in kaart te brengen. Echter, ook als alle potentiële sloopschepen direct na binnenkomst in de haven zouden worden herkend, wordt het voorkomen van illegale overbrengingen bemoeilijkt door een geheel andere factor, of beter gezegd: actor.

De eigenaar van een schip bepaalt wanneer zijn schip een sloopschip wordt. De reder kan dat label op een later moment herzien door aantoonbaar te maken dat het schip (alsnog) gaat varen. Een respondent ziet deze 'labelmacht' als problematisch, omdat het de reder in staat stelt om wettelijk voorgeschreven milieubescherpende maatregelen te omzeilen. Zo wijst hij op het Nederlandse voorschrift dat alle asbest uit een asbesthoudend sloopschip verwijderd moet zijn, voordat dit schip in een ander land kan worden gesloopt. De voorgeschreven verwijderingshandeling kan door de reder worden nagelaten. Het potentiële asbesthoudende sloopschip kan 'normaal in de vaart' worden gehouden, naar Singapore worden gevaren om daarna bij Indiase sloopbedrijven te eindigen.

Omvang

Er zijn geen cijfers gevonden van het aantal sloopschepen dat in de afgelopen jaren op de markt is gebracht vanuit Nederland. Er zijn wel cijfers beschikbaar van het aantal sloopschepen die van Nederlandse reders waren en in Zuid-Aziatische landen werden gesloopt. Voordat de sloopschepen hun eindbestemming (de Indiase plaatsen Alang en Sachana) bereikten, werden ze geregistreerd in andere, niet-Europese landen⁸⁸. Daardoor werden de schepen onder een

⁸⁸ De landen waar de 'Nederlandse' sloopschepen geregistreerd werden, waren volgens NGO Shipbreaking Platform (16 januari 2012): Bahama's, Comoren, Curaçao, Cyprus, Filipijnen, Liberia, Saint Kitts en Nevis en Tanzania.

andere vlag dan de Nederlandse ontmanteld. In 2010 werden vier sloopschepen geteld en in 2011 twaalf. Nederland werd daarmee voor twee achtereenvolgende jaren gerekend tot de top 10 van Europese landen die de meeste schepen dumpten in Zuid-Azië (NGO Shipbreaking Platform, s.d.; NGO Shipbreaking Platform, 16 januari 2012).

De Europese Commissie (18 september 2012) schat dat wereldwijd jaarlijks duizend schepen worden ontmanteld om hun waardevolle componenten, waaronder metalen, te kunnen hergebruiken. Oudere schattingen van de jaarlijkse aanwas aan *end-of-life ships* op de mondiale sloopmarkt waren grof, maar indiceerden een geringer aanbod. Volgens een bron uit 2009 zou het aanbod fluctueren tussen 500 en 1000 exemplaren (LAP, Sectorplan 54: Sloopschepen, p. 3), terwijl een oudere bron een indicatie geeft van 600 tot 700 exemplaren (Greenpeace, 2003, p. 4). Er lijkt dus sprake van een toename.

Zowel de Europese Commissie, de Nederlandse overheid als Greenpeace zijn het eens dat de meeste schepen op een risicovolle manier worden ontmanteld (Greenpeace, 2003; Ministerie van VROM, 2005; LAP, Sectorplan 54: Sloopschepen; European Commission, 18 september 2012). Hoe de zorgwekkende praktijk zich over de jaren heeft ontwikkeld, blijft onduidelijk. De grootschaligheid kan slechts worden geïllustreerd met momentopnamen. Zo werden eind 2003 op de kusten van de Indiase plaats Alang alleen al 73 sloopschepen geteld door bemanningsleden van een actieschip van Greenpeace. Het zou toentertijd normaal zijn om schepen te accepteren zonder een begeleidend overzicht van de risicovolle stoffen die de schepen bevatten (Greenpeace, 2003, p. 5). In 2012 is binnen de Europese Commissie een voorstel gedaan voor nieuwe regels die een eind moeten gaan maken aan het bestaan van een dergelijke situatie.

Gelegenheidsstructuur

In de voorgaande paragraaf is gesproken over de invloed van de reder. Deze staat echter in schril contrast met die van de overheidsbeambte. Uit de casus van motortankschip Sandrien⁸⁹ komt naar voren dat een overheidsambtenaar alleen in staat lijkt om een schip als afval aan te merken als gedocumenteerde handelingen dat kunnen ondersteunen. De bestuursrechter van de Raad van State oordeelde in deze casus (zie: LJN AE4310) dat de Nederlandse overheid

⁸⁹ Dit sloopschip was onderwerp van een zaak waarbij de rechter voor het eerst heeft uitgesproken dat een schip waarin asbest verwerkt is, beschouwd moet worden als gevaarlijk afval (Kamerstukken II, 28000 XI, nr. 45).

Sandrien terecht had aangemerkt als afval. Upperton Ltd had namelijk aantoonbaar geopenbaard het schip te willen verkopen aan een Indiaas sloopbedrijf. Dat de reder kort na het afsluiten van het verkoopcontract andersoortige afspraken had gemaakt met een ander Indiaas bedrijf, maakte voor het oordeel van de rechter niet uit. Upperton Ltd had in dit specifieke geval zijn labelmacht verloren door zijn navolgbare handelingen. De positie van de Nederlandse overheid was veel minder sterk geweest als de sloopovereenkomst afwezig was geweest.

Actoren

Aan het begin van de keten opereren de reders uit OESO-landen als ontdoeners. Aan het einde van de keten verwerken en recyclen bedrijven in niet-OESO-landen (India, Bangladesh, Pakistan en China) de sloopschepen (Greenpeace, 2003). De sloopkosten die in Zuid-Aziatische plaatsen worden berekend, zijn eenvoudigweg veel lager dan in Westerse landen (LAP, Sectorplan 54: Sloopschepen, p. 4). Het blijkt eenvoudig om een schip eerst in een ander land te laten registreren, zodat het niet onder Nederlandse vlag aankomt op de plaats waar het gesloopt wordt (Greenpeace, 2003; NGO Shipbreaking Platform, 16 januari 2012). Het is de vraag of er nog andere actoren worden ingeschakeld voor het omzetten van registraties.

C Bestrijdingsmiddelen, afgedankte medicijnen en kwik

In deze subparagraaf komen bestrijdingsmiddelen, afgedankte medicijnen en kwik aan bod. De signalen over deze onderwerpen zijn gebaseerd op aannames en oude zaken. De signalen worden daarom opgevat als *mogelijke* dreigingen.

Bestrijdingsmiddelen

Respondenten zijn bezorgd dat de uitfasering van een bepaald bestrijdingsmiddel in Nederland gepaard zal gaan met illegale activiteiten. Steeds meer bestrijdingsmiddelen (biociden, pesticiden) worden uit de handel gehaald en respondenten vragen zich af of de bestanddelen van een uitgefaseerd bestrijdingsmiddel na de overgangperiode naar een afvalverwerker worden afgevoerd. Een respondent stelt dat logischerwijs te verwachten is dat overblijvende stoffen zullen worden geloosd of (illegaal) geëxporteerd naar ontwikkelingslanden, hoewel er geen concrete zaken bekend zijn.

De visie op het gebruik van bestrijdingsmiddelen is sterk in beweging in Nederland. Zo zijn onlangs moties ingediend om:

- het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de 'gehele landbouwketen' te gaan uitfaseren (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XIII, Nr. 84);
- een verbod in te voeren voor het gebruik van een specifiek gewasbeschermingsmiddel, namelijk de pesticide glyfosaat (Handelingen II, 2011/12, nr. 2322).

Afgedankte medicijnen

Enige jaren geleden zijn er zaken geweest over de export naar ontwikkelingslanden van medicijnen waarvan de houdbaarheidsdatum was verstreken. Het vermoeden bestaat dat er de laatste tijd niet meer van dergelijke zaken zijn omdat het verschijnsel al jaren geen beleidsprioriteit is. Dit betekent uiteraard niet dat het niet meer voorkomt.

Als consumenten in Nederland zich van medicijnen ontdoen, dan worden die afgedankte medicijnen afvalstoffen. Het maakt daarbij niet uit of de houdbaarheidsdatum is verlopen of niet (LAP, Sectorplan 18: KCA/KGA, p. 1). Het is verboden om deze afgedankte producten uit de farmaceutische industrie te exporteren naar derde landen (Bijlage V, Deel 1/Lijst A, A4010). Maar ontdoeners kunnen gebruikmaken van verschillen in regelgeving in diverse landen. Afgedankte medicijnen kunnen dan geëxporteerd worden vanuit een land waarin de houdbaarheid langer doorloopt.

Tijdens het beperkte verkennende onderzoek werden geen rapporten gevonden over illegale activiteiten in de afvalverwijderingsketen van medicijnen. Wel blijkt het sinds 1 januari 2010 mogelijk om zogenoemde cytotoxische en cytostatische medicijnen naar Europese lidstaten te exporteren om daar te worden verbrand, omdat de enige Nederlandse verbrandingsinstallatie met een capaciteitsprobleem kampt (LAP, Sectorplan 19: Afval van gezondheidszorg bij mens of dier, p. 6). Dat brengt met zich mee dat nu waarschijnlijk meer grensoverschrijdende activiteiten plaatsvinden in de afvalverwijderingsketen van medicijnen dan voorheen.

Er zou onderzoek gedaan kunnen worden naar internationale verschillen qua voorgeschreven houdbaarheid en de rol die deze verschillen spelen bij de handel in medicijnen met ontwikkelingslanden. Verdienen Europese handelaren geld door afgeschreven medicijnen te verkopen aan handelaren in ontwikkelingslanden?

Kwik

Het is al jarenlang verboden om kwikhoudend afval te exporteren naar landen buiten de Europese Unie (Verordening (EG) Nr. 1013/2006, Bijlage V, Lijst A). Sinds 15 maart 2011 wordt de internationale handel in kwik verder beperkt. Anders dan voorheen, mogen ook kwikproducten⁹⁰ niet langer worden uitgevoerd naar derde landen voor handelsdoeleinden (Art. 1 Verordening (EG) Nr. 1102/2008). Dit lijkt relevant voor een Europese lidstaat als Nederland, waar kwik als bijproduct van aardgaswinning en primaire zinkproductie vrijkomt (RIVM, 2011, p. 1). Bepaalde kwikproducten zijn wettelijk gezien bovendien veranderd in afval dat uitsluitend binnen de Europese Unie mag worden verwerkt. Zo is bijvoorbeeld metallisch kwik dat bij de reiniging van aardgas of bij de winning van non-ferrometalen ontstaat, nu ook afval (Art. 2 sub b en sub c, Verordening (EG) Nr. 1102/2008). Metallisch kwik mag uitsluitend worden verwijderd door tijdelijke of permanente opslag op Europees grondgebied en alleen als daarvoor een vergunning is verleend (Art. 5 Verordening (EG) Nr. 1102/2008).

Voor de wettelijke aanpassingen bestond tussen Nederland en Zuid-Amerika een uitgaande handelsstroom in kwik, dat in Zuid-Amerikaanse landen wordt toegepast voor goudwinning. Nederland is volgens een respondent ook een belangrijk doorvoerland van metallisch kwik. De afzetmarkt voor Europese kwikhandelaren wordt dus verkleind, van een wereldwijde markt naar een Europese markt. Dat zou onder meer gevolgen hebben voor de twee Nederlandse verwerkers van kwikhoudende afvalstoffen. Deze specialistische bedrijven zullen bijvoorbeeld geen legale mogelijkheden meer hebben om hun (teruggewonnen) kwik te verkopen aan Zuid-Amerikaanse afnemers. Tegelijkertijd zal de prijs van kwik juist stijgen door de reductie van het legale aanbod van kwik op de wereldmarkt (Europa Nu, 16 januari 2007). Dit zou volgens de respondent tot sluikhandel in kwik kunnen leiden.

De respondent veronderstelt ook dat de hoeveelheid kwikhoudend afval op de markt zal toenemen. Metallisch kwik is immers toegevoegd aan de definitie van kwikafval. Hoe sterk het Nederlandse aanbod aan kwikafval hierdoor stijgt, is nog onbekend. Het blijkt lastig om uitspraken te doen over de ontwikkeling in de jaarlijkse productie van kwikhoudend afval in Nederland. Alleen voor het jaar

⁹⁰ Het criterium daarbij is dat de kwikconcentratie 95 procent of hoger is (Art. 1 lid 1, Verordening (EG) Nr. 1102/2008).

2006 is er een schatting van de productie van kwikafval: 1,1 tot 3,4 kton (LAP, Sectorplan 82: Kwikhoudend afval, p. 1 en p. 3).

Net als bij afgedankte medicijnen is er bij ontwikkelingen in de regelgeving over kwikafval dus sprake van het ontstaan van omstandigheden die actoren in de keten zouden kunnen verleiden tot illegale overbrenging van afvalstoffen.

De toename van kwikhoudend afval lijkt logischerwijs gunstig voor kwik-recyclingbedrijven in Nederland. Daar staat tegenover dat deze bedrijven mogelijk moeite hebben om gerecycled kwik te verkopen. Wat betekent dit voor Nederland en de andere Europese lidstaten? Zijn er voldoende faciliteiten waar kwik veilig kan worden opgeslagen?

Bijlage 2

Overzicht van zaken en checklist dossieranalyse

Tabel 6

Overzicht van geanalyseerde zaken						
Zaak nr	Opsporings- dienst	FP -ZoZ	Officier	Monitor ILT	CSV- manager	Bestuurlijk dossier
1	Politie	x			x	
2	Politie	x				
3	Politie	x				
4	Politie	x				
5	Politie		x			
6	ILT-IOD	x				
7	ILT-IOD			x		
8	Politie				x	
9	ILT-IOD			x		
10	Politie		x		x	
11	ILT-IOD			x		
12	Politie				x	
13	ILT-IOD	x				
14	ILT-IOD	x				
15	Politie	x				
16	ILT-IOD	x				
17	ILT-IOD			x		
18	Politie					x

In tabel 6 is te zien welke dienst de zaak in onderzoek heeft gehad (kolom 2) en waar het proces-verbaal van de zaak is gevonden. In eerste instantie is gezocht in het systeem Zicht op Zaken, waar alle zaken die bij het Functioneel Parket binnenkomen, worden geregistreerd. Vervolgens is besloten om de zaken over e-afval naar Afrika en kunststof en metalen naar het Verre Oosten te selecteren en is nog verder gezocht via contacten met het Functioneel Parket en de ILT. Vanuit de ILT-monitor zijn vier (iets oudere) zaken in het onderzoek opgenomen. Hiervan werden uitgewerkte samenvattingen verkregen, met dank aan Armand

Stokman, de projectleider van de Monitor. Een kwantitatief overzicht van alle zaken in Zicht op Zaken, dat inzicht zou geven in het aandeel EVOA, was niet beschikbaar.

Wat ook uit tabel 6 blijkt, is dat slechts een klein deel van de zaken aanwezig is in de CSV-manager, de inventarisatie van criminele samenwerkingsverbanden die wordt gemaakt in het kader van de OCTA (Europol, 2011).

Hierna volgt een korte beschrijving van elke zaak en de checklist die gebruikt is bij de analyse. Deze is een licht bewerkte versie van de checklist van de ILT-Monitor.

Dossier 1

De zaak betreft een Nederlandse holding die metaalafval exporteert naar China. Er zijn drie rechtspersonen betrokken in de zaak. Een ervan is een holding met verschillende onderdelen en een bestaat louter omdat op naam van het bedrijf een vergunning is afgegeven door de Chinese inspectiedienst CCIC om afvalstoffen naar China te exporteren. De activiteit van de holding bestaat voor een belangrijk deel uit afvalverwerking binnen Nederland, waarvoor een vergunning is verleend en waarbij voor zover bekend de regels worden gerespecteerd. Bij de export van metaalafval wordt de EVOA echter op grote schaal overtreden. In containers wordt gevaarlijk en door China ongewenst afval, soms gemengd met andere materialen, naar China geëxporteerd. Door middel van een groot aantal vervalsingen van documenten en foto's wordt de CCIC om de tuin geleid, waardoor ten onrechte toestemming voor export wordt verkregen. Behalve het vervalsen van documenten werd in deze zaak afval bijgemengd bij minder schadelijk afval en werden containers bijgeladen met verboden materialen nadat de CCIC ze had gecontroleerd.

Het opsporingsonderzoek startte met het in kaart brengen van de activiteiten van het bedrijf, nadat een overtreding van de EVOA werd vermoed. Vervolgens kwamen er steeds meer illegale exporten aan het licht. Uiteindelijk bestond dossier 1 uit een zestal deelonderzoeken, waarvan enkele weer meerdere onderdelen kennen. In het dossier komen een expediteur en een analysebureau voor, waarvan eerstgenoemde moet hebben geweten van de illegale praktijken, maar niet als verdachte voorkomt in het dossier.

Dossier 2

Bij een bedrijf wordt gesignaleerd dat er naast de bij de Kamer van Koophandel vermelde activiteit, ook witgoed en televisies worden verhandeld, waarvoor geen vergunning is verleend. Het gaat om afvalstoffen, hetgeen duidelijk wordt

uit de wijze waarop de apparaten worden behandeld en opgeslagen. Bij het bedrijf worden regelmatig busjes gesignaleerd die apparaten komen aanleveren, waarbij het veelal gaat om Nederlanders en Oost-Europeanen, die gekenschetst worden als typische sjoemelaars. Er zijn echter ook busjes die het logo dragen van een grote elektronikaketen. Op het terrein van het bedrijf worden spullen in zeecontainers geladen die worden opgehaald door een transportbedrijf om in Rotterdam of Antwerpen te worden verscheept naar diverse Afrikaanse landen. Ook worden apparaten geladen in voertuigen die worden geëxporteerd. De verdachten stellen dat ze tweedehands apparatuur verhandelen, maar bij controle door de douane blijkt het te gaan om niet-werkende toestellen en bovendien bevat een deel van de koelkasten verboden koelmiddelen. De handel in wit- en bruingoed blijkt te vallen onder een bedrijf dat elders is gevestigd en op naam staat van de vrouw van de eigenaar. Ook dit bedrijf heeft geen vergunning voor het handelen in afvalstoffen. De export van de containers wordt gedaan op naam van het bedrijf. De inhoud ervan is ingekocht door Afrikaanse tussenpersonen, die soms tijdelijk in Nederland verblijven en handelen in opdracht van Afrikaanse bedrijven. Deze tussenpersonen laden de containers vol onder toezicht van de eigenaar. Deze inkopers nemen het risico voor lief dat de ingekochte tweedehands apparaten niet blijken te werken: ze worden niet getest. De transporten van containers worden geregeld door een vaste expediteur, die niet als verdachte is aangemerkt, hoewel de verbalisanten menen dat dit bedrijf een dubieuze rol heeft gespeeld.

Dossier 3

Dit betreft een handelsbedrijf in onder meer wit- en bruingoed. Het bedrijf staat niet vermeld op de VIHB-lijst, zodat het inzamelen en verhandelen van afvalstoffen niet is toegestaan. Niettemin worden er afgedankte elektrische apparaten ingezameld en opgeslagen op het terrein. Ze worden in containers geladen en illegaal naar diverse Afrikaanse landen geëxporteerd. De containers worden over de weg naar Antwerpen gereden, waar ze worden ingescheept. Ook worden spullen in voertuigen geladen, die met lading en al worden geëxporteerd.

Bij een controle door de Belgische inspectie die door de Nederlandse evenknie was getipt, bleek de lading te bestaan uit kennelijk niet-werkende apparaten, waaronder koelkasten met verboden koelmiddelen die een ernstige bedreiging voor het milieu vormen. De verdachten stellen dat het louter gaat om tweedehands goederen die zonder melding kunnen worden geëxporteerd. Het bedrijf beschikt over professioneel materieel voor het beladen van containers, zoals een heftruck en dergelijke. Bij het bedrijf is het een komen en gaan van busjes met spullen. Ook komen er wel particulieren die kleine hoeveelheden

afgeven. Er zijn ook busjes van elektronicaketens gesignaleerd. De betreffende werknemers is overigens te verstaan gegeven dat de opdrachtgevers dit niet meer willen, en naar verluidt gebeurt dit ook niet meer. Daarnaast bleken voertuigen van gemeentelijke milieustraten soms spullen te komen brengen bij het bedrijf. Ook hier is inmiddels paal en perk aan gesteld. De grootste groep leveranciers bleken echter Bulgaren te zijn, te herkennen aan het kenteken op hun voertuigen. Deze bleken de spullen op te halen bij particulieren en winkeliers, en ze ook op te halen op de ochtend dat de gemeentelijke grofvuildienst langs zou komen.

De spullen worden aangekocht door Afrikanen, die zelf verantwoordelijk zijn voor de belading van de containers. Hierdoor kan de eigenaar van het bedrijf zich verschuilen achter zijn klanten wat betreft de inhoud van de containers. Volgens de verbalisanten betreft het 'vooruit geschoven posten' die namens vrienden of familie handelen. Het bedrijf regelt het vervoer via een expediteur. De expediteur neemt alle informatie op zoals die opgegeven wordt door de verdachte. Ook worden er externe transporteurs ingeschakeld, met name voor het vervoer naar de haven van Antwerpen.

Dossier 4

Een Nederlands bedrijf in papier en kunststof zamelt kunststof in, dat in containers naar Duitsland wordt getransporteerd, vanwaar het weer door een andere transporteur naar een ander Nederlands handelsbedrijf wordt gebracht. De eigenaar van dit bedrijf is de hoofdverdachte in het opsporingsonderzoek. Deze persoon heeft een strafblad met milieu-antecedenten, maar ook met commune delicten. Het handelsbedrijf exporteert de sterk verontreinigde kunststof op papier naar Hongkong, maar in werkelijkheid naar China. Partijen kunststof worden dan ook niet aan de CCIC ter inspectie aangeboden. Bij de transporten ontbreekt soms bijlage VII, maar veel vaker staat er onjuiste informatie op het document vermeld. Behalve deze documenten wordt nog op andere wijze valsheid in geschrifte gepleegd. Een deel van de transporten betreft verontreinigd landbouwplastic waarvoor een importverbod geldt in China. Bij de transporten wordt gebruikgemaakt van de afschermingsmethode waarbij vooraan in een container een laag correct verpakt en gesorteerd afval wordt geplaatst. Daarachter staat de illegale lading, onzichtbaar bij een visuele inspectie.

Het handelsbedrijf verandert gedurende het onderzoek enkele keren van naam en inschrijving bij de Kamer van Koophandel, zonder dat de bedrijfsactiviteiten veranderen. Daarnaast is sprake van een overname door een ander bedrijf, waardoor er wel veranderingen in de bedrijfsvoering optreden.

De kunststoffen werden bij bekende bedrijven in Duitsland ingekocht. Deze kregen voorgespiegeld dat het op een verantwoorde wijze verwerkt zou worden. In een enkel geval heeft een ontdoener om nadere informatie over de verwerking verzocht. Het is niet duidelijk welke reactie van het verdachte bedrijf dit heeft opgeleverd.

Het bedrijf dat in deze zaak centraal staat, wist wel degelijk hoe de export van kunststofafval naar China geregeld kan worden, omdat er ook gevallen bekend zijn waarbij het bedrijf, met toestemming van de CCIC, afval exporteerde naar China. De hoofdverdachte verklaarde dat hij op zeker moment in een dispuut belandde met de Chinese autoriteiten, waardoor een aantal containers lange tijd werden opgehouden. Het lijkt erop dat hij vervolgens heeft besloten de lastige autoriteiten langs illegale weg te omzeilen. Enkele expediteursbedrijven die faciliteerden bij de export van kunststof, hebben volgens het onderzoeksteam waarschijnlijk niet moedwillig strafbare feiten gepleegd. De daadwerkelijke illegale invoer in China zou per vrachtwagen zijn verlopen. Volgens e-mails van de handelsbedrijven uit Hongkong, die bij de verdachte werden aangetroffen, zou hierbij corruptie in het spel zijn. Bij nadere beschouwing bleken de bedrijven in Hongkong, die als eindbestemming fungeerden, gelieerd aan Chinese afnemers die wel degelijk beschikten over recyclingfaciliteiten, maar niet voor alle materialen die door de verdachte werden aangeleverd. Deze 'verdwenen' uit het recyclingsysteem. Dit was uitgekomen doordat de Duitse overheid, op basis van een rechtshulpverzoek uit Nederland, op inspectiebezoek was gegaan in China.

Dossier 5

Het betreft een groepering van drie Turkse broers of neven en nog een vierde persoon die zonder vergunning wit- en bruingoed inzamelen bij winkeliers. De winkeliers werden ook gehoord (als verdachte zo lijkt het). Het afgeven van apparaten aan onbevoegde personen is niet toegestaan. De apparaten werden door de verdachten opgeslagen en doorverkocht, deels voor export en deels voor reparatie. Dit alles zonder vermelding op de VIHB-lijst of Wm-vergunning. Een deel van de apparaten betreft gevaarlijke afvalstoffen, zoals tv's met CRT-beeldbuizen en koelkasten met CFK-houdende koudemiddelen. Deze zaak was aanvankelijk niet geselecteerd, omdat de EVOA (waarop wij hadden geselecteerd) niet ten laste is gelegd. Het betreft hier louter het illegaal inzamelen, maar wel duidelijk gerelateerd aan illegale export.

Door de verdachten werden diverse loodsen gebruikt voor hun handel. Deze werden afgeschermd door rondom de ramen te blinderen en prikkeldraad aan te brengen. Een deel van de afvalstoffen werd zonder enige vorm van bewerking afgegeven aan (rechts)personen die ze exporteerden uit Nederland, met name naar Ghana. In het kader van het strafrechtelijk financieel onderzoek is beslag

gelegd op contant geld en onroerend goed van de verdachten. Ook is een onderzoek ingesteld naar witwassen. Dit was nog niet beschikbaar bij de analyse van het dossier. Bij de huiszoeking werden wapens en munitie aangetroffen. De winkeliers die apparaten leverden aan de verdachten, in plaats van ze mee te geven aan WeCycle, zijn gehoord en hebben veelal enkele duizenden euro's boete gekregen. Tijdens het onderzoek is ook een aantal afnemers aangehouden en verhoord. Terwijl enkele afnemers actief blijken op de binnenlandse tweedehands markt, is er ook een aantal dat apparaten exporteert naar verschillende Afrikaanse landen. In de verslagen van de verhoren ontstaat de indruk dat de kleine exporteurs, soms in samenwerking met familieleden, tweedehands apparaten vanuit Nederland naar Afrika exporteren. Sommigen van hen doen dit zelfs al jarenlang. Dat veel van de apparaten volgens de Nederlandse regelgeving als afval beschouwd worden, speelt in de overwegingen geen rol.

Dossier 6

Deze zaak betreft sluikehandel van kunststofafval met geen of valse vergunningen via Hongkong naar China. Het bedrijf, officieel een handelaar in grondstoffen, wordt verdacht van het overbrengen van afvalstoffen naar onder meer Hongkong, China, India en Indonesië, onder het mom dat het hier om huishoudelijk afval zou gaan. Door valsheid in geschrifte werden de benodigde vergunningen verkregen. De delicten werden gepleegd in samenwerking met andere bedrijven in het buitenland. Het bedrijf heeft via de nationaliteit van de eigenaren een connectie met een Aziatisch land, waar ook kunststofafval naartoe wordt geëxporteerd. Een Engelse Limited is als inkoopkantoor actief vanuit het kantoor in Nederland. Op de bedrijfslocatie werden onder andere partijen stedelijk en huishoudelijk afval gemengd en vanuit Engeland en Ierland naar China verscheept als kunststofafval. Behalve met in- en uitvoer van kunststofafval, houdt het bedrijf zich bezig met het exploiteren van hotels en het oprichten van en deelnemen in bedrijven. Het bedrijf heeft een geschiedenis van wisselingen in naam en locatie. Bij de sluikehandel wordt gebruikgemaakt van de dekladingmethode: mooie balen met kunststof staan vooraan bij de deur. In deze zaak is een expediteur betrokken die documenten opmaakt op basis van door de opdrachtgever aangeleverde informatie.

Dossier 7

Het onderzoek betreft sluikehandel in pvc-pasta naar China, gestart in 2003. De illegale handel werd gepleegd door drie rechtspersonen, handelsondernemingen in kunststoffen, die onder leiding staan van twee natuurlijke personen. Deze kwamen niet voor op de VIHB-lijst. Ze hadden desondanks een inrichting in

werking in een loods, waar kunststofafval werd verwerkt tot korrels. Er werden meer dan honderd containers pasta aangetroffen, die uit Duitsland bleken te zijn ingevoerd en niet aangemeld. Er werd een dwangsombeschikking opgelegd. Bij een controle verdwenen tientallen vloeistofcontainers (IBC's) die als gestolen werden opgegeven, maar door de verdachten geëxporteerd bleken te zijn naar Maleisië. De diefstal was dus in scene gezet. Tijdens de verscheping werd de bestemming van de afvalstoffen gewijzigd, wat niet werd doorgegeven. Er was geen kennisgeving gedaan, dus een wijziging van de kennisgeving had geen zin. Er werd valsheid in geschrifte gepleegd. Het wijzigen van de bestemming tijdens het transport wordt door de verdachten verantwoord met het argument dat de geadresseerde het bij nader inzien niet wilde hebben. Dit is echter niet toegestaan volgens de EVOA. Officieel moet in zo'n geval een *change of destination*-procedure worden gevolgd, wat inhoudt dat de lading terug moet naar de haven waar het vandaan komt en daar moet opnieuw aanmelding worden gedaan bij Agentschap NL. De pakkans op dit punt werd door de betrokkenen klein geacht. Aanvankelijk was het inderdaad niet opgevallen dat er geknoeid was met de papieren.

Dossier 8

Er vinden transporten van kabelafval plaats vanaf vestigingen van een bedrijf in Nederland (inzamelaar/ontdoener/kennisgever) naar China volgens een route die niet is vermeld in de kennisgeving aan Agentschap NL. Er vindt sluikehandel plaats: kabelafval wordt geëxporteerd naar een bedrijf in China dat niet beschikt over een vergunning. Het Nederlandse bedrijf komt niet voor op de AQSIQ-lijst en mag dus geen afval naar China exporteren. Het afval volgt volgens de gegevens op de transportdocumenten (CMR) een andere route dan is vermeld in de gedane kennisgeving en de daarbij behorende Bijlage VII. Er is dus valsheid in geschrifte gepleegd. Behalve het bedrijf met meerdere vestigingen in Nederland, is een bedrijf uit een buurland betrokken in de zaak. Volgens de vrachtbrieven zouden containers naar het bedrijf in een Europese haven gaan, terwijl ze in werkelijkheid naar China werden verscheept.

Dossier 9

In deze wat oudere zaak figureert een uit Hongkong afkomstige man, wiens bedrijf een vergunning heeft om afvalstoffen naar China te exporteren. In twee latere zaken speelt hij ook een rol. Hierdoor wordt een indruk verkregen over de werkwijze van exporteurs van metalen die verontreinigd zijn. In dit geval wordt gebruikgemaakt van het bedrijf om de export op naam te stellen, zodat de eigenaar ook verantwoordelijk wordt gesteld voor de overtredingen die met de

export gepaard gaan. Hij werkte in de loop van de tijd met verschillende bedrijven die met elkaar in een hevige concurrentiestrijd gewikkeld waren, waarbij sabotage niet werd geschuwd.

De man is niet erg handig door zich niet te beperken tot de rol van makelaar, maar zelf te handelen. Hij werd op papier eigenaar en werkte zich daardoor in de kijker bij de toezichts- en opsporingsinstanties. Medewerkers van de ILT vermoeden dat andere bedrijven willens en wetens de verantwoordelijkheid voor het transport bij hem hebben neergelegd. Ze verschuilen zich erachter dat ze dachten dat hij wel alle vergunningen had. Op basis van vervalste foto's worden de spullen via Antwerpen of Rotterdam verscheept.

De betrokken bedrijven komen eveneens in EVOA-zaken voor. De man uit Hongkong wordt gezien als een intermediair tussen Chinese recyclingbedrijven en Nederlandse schroothandelaren. Het gaat in dit dossier om illegale export van transformator- en kabelafval naar China en India. Er werd ook kunststofafval geëxporteerd. De man verklaarde afgeperst te zijn door Chinese afnemers van schroot. Onder bedreiging moest hij voor hun rekening handelen, in de veronderstelling dat er grote marges zouden zijn in de schroothandel. Als hij niet meedeed, zou hij maandelijks een aanzienlijk bedrag moeten betalen, meerdere jaren lang. Hij werd bedreigd 'via de e-mail en met bommen'.

In deze zaak is een expeditiebedrijf actief dat vanuit België Nederlandse transporten naar China en Hongkong regelt. Het bedrijf kreeg ook problemen met de belastingdienst, omdat bij controle van de boeken in het kader van het strafrechtelijk onderzoek, een aanzienlijk deel van de omzet niet bleek te zijn opgegeven.

Dossier 10

Bij een metaalbedrijf worden ook bruin- en witgoed en autowrakken geaccepteerd en geëxporteerd zonder dat daarvoor een vergunning is. Er wordt een aantal containers tegengehouden door VROM en tevens afgekeurd door de CCIC. De containers zijn gekocht door een Japans bedrijf, maar gaan direct naar China. Voor een groot deel komt deze zaak overeen met andere zaken waarin verontreinigd metaalafval wordt geëxporteerd, waarbij de EVOA wordt overtreden en valsheid in geschrifte wordt gepleegd. Deze zaak is interessant doordat er meerdere dienstverleners in voorkomen.

Er wordt een medewerker gehoord van een expediteursbedrijf, die verklaart dat het bedrijf dienstverlenend is en tussenpersoon is tussen de klant en de rederij. Het bedrijf maakt uitvoerdocumenten op '...hiervoor zijn zij afhankelijk van wat de klant aanlevert aan gegevens van de omschrijving van de goederen, de ontvanger, de waarde van de goederen, de bedrijfsnaam en bestemming'. Deze gegevens worden één op één overgenomen van de klant. Er wordt ook iemand

gehoord van een bedrijf dat ruimte voor containers op schepen boekt voor klanten. Voor elke container wordt een document opgemaakt, een *Bill of Lading*, waarin gegevens worden opgenomen die door de klant worden aangeleverd. De *Bill of Lading* wordt afgegeven nadat de containers op het schip zijn gezet en het schip vertrokken is. Deze 'shipper' doet alleen zaken met de expediteur.

De eigenaar van het metaalbedrijf laat door een adviesbureau een rapport opmaken over zijn bedrijfsvoering in relatie tot de wet- en regelgeving. De bevindingen van het rapport komen sterk overeen met eerder door de handhavende instanties geconstateerde gebreken. Voor zover het de opzet van het bedrijf is geweest om het 'eigen straatje schoon te vegen', zoals respondenten menen, heeft het adviesbureau hier niet aan meegewerkt.

Dossier 11

Dit betreft een sloopbedrijf dat een verscheidenheid aan materialen inzamelt en verhandelt en dat illegaal kabelafval naar China exporteert. Op papier gaat het naar Duitsland, maar in werkelijkheid gaat het via Antwerpen naar China. Dit zonder kennisgeving, die wel door China verlangd wordt (het is een groenelijststof, maar de procedure voor gevaarlijke stoffen wordt gevraagd). Door de papieren route via Duitsland wordt beoogd controle door de CCIC te omzeilen. Ook wordt gebruikgemaakt van verschillen in regelgeving tussen Nederland en Duitsland, waarvandaan kabelafval zonder kennisgeving naar China kan worden geëxporteerd. Het bedrijf kent een geschiedenis van overtredingen van de Wm-vergunning. Er is een lijst van betaalde boetes tussen enkele honderden en vele duizenden euro's. De administratie bleek verspreid te zijn over meerdere vestigingen en niet goed op elkaar aan te sluiten wat betreft de administratie van geld- en goederenstromen. In deze zaak speelt een rol dat de controle in Antwerpen minder stringent is, waardoor er gemakkelijker met de ladingdocumenten geknoeid kan worden. Een terminalmanager verklaart dat het niet nodig en zelfs nadelig is om te weten wat er in containers zit.

Dossier 12

Verdachte is een onderneming die handelt in oud papier, plastics en andere recycle-producten. Het bedrijf heeft vestigingen in Nederland en omliggende landen en beschikt over kantoren in Zuidoost-Azië. Deze onderneming blijkt veel zwaar verontreinigd kunststofafval op de internationale markt te brengen. Geweigerde containers worden bij retourzending zonder enige bewerking opnieuw op de markt aangeboden. Het bedrijf is eerder veroordeeld in verband met criminaliteit bij internationale afvalstromen. Er wordt gebruikgemaakt van

falsificaten. Tientallen keren worden de Bijlage VII en CMR's (vrachtbrieven) opgemaakt met foutieve informatie over adressen van de afnemer en verwerker. Volgens het opsporingsteam is dit bewust gedaan om de primaire producent niet de plaats van bewerking te laten ontdekken en andersom. Er zijn handelscontacten met enkele bedrijven in andere Europese landen.

Dossier 13

Twee Nederlandse bedrijven in verschillende delen van het land voeren tonercartridges uit naar China om daar nagevuld en op de Chinese markt gebracht te worden. Dit gaat via een bedrijf in Hongkong, dat eigendom is van een van de Nederlandse bedrijven. De containers worden per vrachtwagen naar Antwerpen gereden en daar op een schip gezet. Het bedrijf in Hongkong is mogelijk een papieren constructie om voor de autoriteiten te verhullen dat het om uitvoer naar China gaat. De aanduiding Hongkong als bestemmingsland op de CMR-vrachtbrief was dus misleidend. De handelaar verklaarde dat hij dit had gedaan op basis van het advies van een bedrijf in Rotterdam, dat ook betrokken is bij het transport. Dit bedrijf is eigenaar van een afvalbedrijf in Hongkong dat officieel als inkoper optreedt. China wil geen schoongemaakte cartridges ontvangen. De verdachten konden dit weten, omdat ze eerder waren geverbaliseerd. De containers zijn tegengehouden en in opdracht van de verdachten bij een verwerker in België vernietigd. Er is een last onder dwangsom opgelegd.

Dossier 14

Het betreft een bedrijf dat bestaat uit diverse bv's, maar hoofdzakelijk bestaat uit een handelsbedrijf met een dochteronderneming die kunststoffen inzamelt, zoals petflessen, flacons en harde kunststoffen uit bouwafval. De stoffen werden uitgevoerd naar twee bedrijven in Hongkong. De op bijlage VII vermelde recyclingbedrijven werden naar aanleiding van een rechtshulpverzoek van het Functioneel Parket nagetrokken bij de Environmental Protection Agency in Hongkong en bleken niet te beschikken over verantwoorde recyclingfaciliteiten. Een van de ontvangende bedrijven bleek wel een eigen recyclingfaciliteit te hebben, maar die bevond zich in China. Een woordvoerder van een van de recyclingbedrijven verklaarde geen kunststoffen te importeren. Het betreft vier zaken waarin afval illegaal naar China werd overgebracht.

Dossier 15

Er werden in België twee containers gecontroleerd van een Nederlands handelsbedrijf. Deze bleken gevuld met tonercartridges die sterk vervuild waren. Een

container die al verscheept was, werd teruggehaald en bleek hetzelfde spul te bevatten. De ontvanger was een bedrijf in Hongkong. Op de tap bleek dat de verdachte nog bezig was met tientallen containers. Daarnaast is er een internet-tap geplaatst. Op grond van art. 19 van de Wet op economische delicten werden administratieve bescheiden opgeëist bij de verdachte en enkele gerelateerde bedrijven. De ontdoener, eigenaar van een recyclingbedrijf, is een dagje aangehouden voor verhoor. De verdachten streefden ernaar om binnenkort een zodanig netwerk te hebben opgebouwd, dat ze zelf geheel op de achtergrond konden blijven. Belastend materiaal werd aangetroffen op een Picasa-account van de hoofdverdachte. Er werd gebruikgemaakt van een expediteur in Antwerpen, vanwaar ook de containers vertrokken. De expediteur werd ook wel eens vermeld als afzender/exporteur. In dit onderzoek is samengewerkt met de Belgische inspectie leefomgeving, die containers controleerde waarvan de inhoud niet overeenkwam met de Bijlage VII. In plaats van gemengd kunststof, zoals vermeld, zat er 'heel veel glas, zand, stukken printplaten, draden en hard kunststofafval' in.

Dossier 16

VRM wordt getipt dat een Nederlands bedrijf met medeweten van het transportbedrijf met behulp van valse documenten kunststofafval (petflessen) overbrengt naar een Zuidoost-Aziatisch land. Hierbij werd ook valsheid in geschrifte gepleegd. Er werd een spoedprofiel aangemaakt bij de douane, waardoor containers van de verdachte werden gecontroleerd in aanwezigheid van een technisch specialist van de VRM-IO. Als *recovery facility* (eindverwerker) werd een niet-erkende inrichting vermeld. De nuttige toepassing was dus ook zeer twijfelachtig. De afvalstoffen van de partij die nog niet verzonden was, bleken sterk vervuild. Volgens de vrachtdocumenten zat er oud papier in de containers.

De KAM-coördinator (KAM staat voor kwaliteit, arbeidsomstandigheden en milieu) bleek geadviseerd te hebben het transport via de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) te laten lopen. De eindverwerker/bestemming was een bedrijf in de VAE met een dochteronderneming in het bestemmingsland. De zending ging in werkelijkheid direct naar het bestemmingsland, waar de invoer van deze afvalstof niet toegestaan is. Tijdens de reis werd de bestemming gewijzigd.

Dossier 17

Een aantal containers van een Nederlands bedrijf wordt in Antwerpen tegengehouden, omdat de inhoud van een vrachtdocument nogal onwaarschijnlijk is. De hoeveelheden waren te klein voor de omvang van de containers. De

documenten voor uitvoer bleken valselijk opgemaakt. Er zaten niet, zoals vermeld, tweedehands apparaten in, maar compressorpotten. Er was ook geen kennisgeving gedaan. Het bedrijf verschuilt zich achter een Afrikaans bedrijf dat opdracht gegeven zou hebben voor de export en de gegevens zou hebben aangeleverd. Er waren valse pro-formaacturen gemaakt op basis van offertes die eerder bij bedrijven waren aangevraagd door iemand die langs was gegaan. Deze methode wordt gebruikt om de regelgeving in het bestemmingsland te omzeilen, waar schriftelijke toestemming voor de invoer van apparaten moet worden aangevraagd. Aanvankelijk was het onderzoek vooral gericht op de betrokken expediteur, maar later werd ingeschat dat diens rol niet zo groot was en is het onderzoek gericht op het exportbedrijf. Wel had de expediteur de formulieren ingevuld. Deze verschuilt zich achter de opdrachtgever voor de juistheid van de verstrekte informatie op de formulieren. Bij het opsporingsteam wordt gesteld dat de expediteur zich vaker heeft ingelaten met illegale praktijken, maar nooit echt is aangepakt. Het verdachte bedrijf liet documenten verdwijnen voordat er een inval plaatsvond.

Dossier 18

Bestuurlijke rapportage omtrent een milieuonderzoek naar het handelen en exporteren van gevaarlijke afvalstoffen naar landen buiten de Europese Unie (EU). Dit betrof grootschalige export van een gevaarlijke afvalstof. De verdachte had een vergunning om zelf aangifte te doen in het douanesysteem Sagitta. Dit systeem wordt gevoelig geacht voor fraude, doordat er slechts één type afvalstof kan worden opgegeven (dat is ook de reden dat deze zaak hier is opgenomen). Dan wordt de minst gevaarlijke stof opgegeven, aldus de rapporteurs. Aanbevolen wordt dit te veranderen, zodat precies opgegeven moet worden wat er wordt geëxporteerd. Bij het onderzoek is een groot aantal instanties betrokken, waarbij de samenwerking niet altijd soepel verloopt. Dit betreft onder andere het gebruik van bestuurlijke bevoegdheden.

Checklist dossieranalyse

1 Zaakgegevens

Onderzoekende instantie / regio

Naam teamleider(s)

Naam OvJ

2 Kort overzicht opsporingsonderzoek

In de vorm van een beknopt verhaal.

- Wat was de aanleiding van het onderzoek?
- Welke strafbare feiten zijn er gepleegd?
- Welke verdachten zijn erbij betrokken?
- Welke opsporingsmiddelen zijn er ingezet en op basis van welke artikelen van het Wetboek is dit gebeurd?
- Welke relevante personen zijn er aangehouden en verhoord?
- Met betrekking tot welke aspecten van de zaak is er veel betrouwbare informatie verzameld?
- Met betrekking tot welke aspecten van de zaak is er weinig betrouwbare informatie verzameld?

3 Verdachten

- Hoeveel verdachten zijn er bij betrokken?
- Op welke wijze / hoe zijn de verdachten aan elkaar gerelateerd?
- Wat is de rol / functie van elke verdachte (transporteur, producent, controleur, eindverwerker...)?
[Hier weggelaten: uitgebreide bevraging persoonsgegevens.]

Onderlinge relaties tussen de verdachten

- Beschrijf voor de (hoofd)verdachten hun rol, de taakverdeling en de duur van de criminele activiteiten door de volgende punten vast te leggen:
 - Wat is de relatie tussen de (hoofd)verdachten onderling (familie, vriendschap, herkomst, beroep)?
 - Vanaf wanneer worden er strafbare feiten gepleegd?

4 Activiteiten en werkwijze

- Geef een korte samenvatting van de criminele activiteiten (de MO / werkwijze) van de verdachten, alsmede het werkterrein waarbij de aandacht ligt op Nederland en het internationale transport.
- Rapporteer zo veel mogelijk volgens de opzet van de keten in de vraagstellingen van de onderzoeksopzet (schema Van den Anker): ontdoener, inzamelaar, be/verwerker, transporteur, handelaar, andere intermedair (expediteur, analysebureau, adviesbureau, etc.)
 - Geef in ieder geval per subject kort aan waar ze van verdacht worden.
 - Beschrijf per (rechts-)persoon waarin ze handelen, wat hun functie is (tussenhandelaar, producent, verwerker...) en of ze commercieel zijn of niet.
 - Welke intermediairs zijn betrokken en wat is hun rol? Bv. adviesbureau, expediteur.
 - Wat is de herkomst van de afvalstoffen en wat is de bestemming?
 - Waren de verdachten op de hoogte van de criminele activiteiten?
 - Wist de ontdoener/transporteur/inzamelaar... wat er met zijn afvalstoffen gebeurde?
 - Is er marktconform betaald aan de inzamelaar/transporteur?
 - Wat zijn de logistieke kenmerken? Op welke wijze worden de afvalstoffen vervoerd (container, trein, vrachtwagen..)?
 - Welke schakels zijn er betrokken bij het proces van overbrenging?
 - Op welke wijze worden logistieke knelpunten omzeild/opgelost? Belangwekkend zijn bijvoorbeeld alternatieve routes met minder kans op controle.
 - Worden de kennisgevingsprocedures indien van toepassing gevolgd? En zo nee, hoe worden deze omzeild?
 - Welke MO wordt gebruikt om controles te omzeilen/instanties om de tuin te leiden?
 - Wat is de werkwijze? Denk aan vermengen van afvalstoffen, gebruik van dekladingen.
 - Is er een indicatie te geven van de materiële en/of immateriële schade voor Nederland en andere (betrokken) landen in termen van aard (verwondingen, levens, schade aan het milieu) en omvang (per jaar/per transport/in de totale periode)? Geef aan waarop deze indicatie is gebaseerd.

5 Contacten met de omgeving

- Geef aan de hand van de volgende vragen aan wat de mogelijkheden zijn die de omgeving biedt, om de criminele activiteiten te plegen en de risico's die er aan verbonden zijn.
 - Zijn er contacten tussen de verdachten en andere criminele vervoerders/producenten/handhavinginstanties/documentvervalsers et cetera bekend?
 - Is er sprake van geweld/afpersing tussen diverse spelers binnen de keten?
 - Welke wettige bedrijven zijn er betrokken en welke rol spelen deze bedrijven binnen de criminele activiteiten?
 - Zijn er bijvoorbeeld dekmantelfirma's speciaal opgezet voor de criminele activiteiten?
 - Is er sprake van actieve samenwerking?
 - In hoeverre hebben deze wettige bedrijven mee geprofiteerd van de illegale praktijken?
 - En waren deze bedrijven op de hoogte? Of hadden ze op de hoogte moeten zijn?
 - Wat was de reden om mee te werken aan de criminele activiteiten?
 - Is er sprake van corruptie zoals:
 - het illegaal leveren van vergunningen, documenten;
 - het omzeilen van controles (fysieke en administratieve) met behulp van de handhavings- en controlediensten?
 - Waarom werden deze corrupte handelingen verricht door deze mensen/diensten? Denk aan:
 - sociale relaties;
 - economisch voordeel;
 - bedreigingen/geweld;
 - andere motieven.
 - Zijn er nog andere noemenswaardige contacten met personen/bedrijven die van belang waren voor het uitvoeren van de criminele activiteiten?

6 Afscherming

- Geef aan of er gebruik wordt gemaakt van een van de volgende afschermingsmethoden en zo ja, op welke wijze:
 - geweld (bedreiging, intimidatie, afpersing, chantage...);
 - screenen van werknemers;
 - vernietiging administratie;
 - vervalsing administratie;
 - de communicatie tussen de verdachten over de illegale transporten gebeurt in codetaal;
 - vermenging van de afvalstoffen [zie bij werkwijze];
 - zich laten informeren over de op hande zijnde controles;
 - kiezen voor specifieke logistieke routes via landen met minder strenge regelgeving.

Bijlage 3

Interviews en leidraad

Interview Nr	Instantie	Functie
1	Douane	Teamleider VGEM Medewerker VGEM
2	Politie	Teamleider IMT
3	Inspectie Leefomgeving en Transport	Senior Inspecteur
4	Inspectie Leefomgeving en Transport	Senior Inspecteur
5	Politie	Programmamanager
6	Inspectie Leefomgeving en Transport	Analist
7	Landelijk Overleg Milieuhandhaving	Beleidsmedewerker
8	Openbaar Ministerie	Officier van justitie Parketsecretaris
9	Politie	Medewerker buitenland
10	Openbaar Ministerie	Officier van justitie
11	Douane	Risicoanalist
12	Inspectie Leefomgeving en Transport	Inspecteur
13	Douane	Datamanager
14	Politie	Teamleider IMT
15	Inspectie Leefomgeving en Transport	Inspecteur
16	Inspectie Leefomgeving en Transport	Inspecteur
17	Universiteit	Promovendus
18	Greenpeace	Campagneleider
19	Milieuadviesbureau	Eigenaar

Interviewleidraad

Algemeen

Deze leidraad is in principe van belang voor alle interviews. Omdat de geïnterviewden natuurlijk niet allemaal hetzelfde zijn en voor verschillende instanties (met verschillende culturen) werken, moet hiermee een beetje flexibel omgesprongen worden. Zelf probeer ik altijd om de informatie die we van een bepaald persoon willen hebben zo in mijn hoofd te prenten, dat ik het gesprek een natuurlijke loop kan laten volgen. Later in het gesprek probeer ik dan de hiaten die ontstaan zijn, aan te vullen.

Opnemen van het gesprek. Toestemming vragen om het gesprek op te nemen. Letterlijke citaten zullen niet zonder toestemming gebruikt worden. Indien gewenst kan het verslag nog voorgelegd worden. Dat levert soms nog extra informatie op.

1. Beschrijving van de EVOA-keten
 - Hoe ziet de betreffende keten er uit in termen van de bestaande processen?
 - Welke omvang hebben de stromen?
 - Welke partijen zijn betrokken?
 - Welke partijen en instanties zijn betrokken na het verlaten van Nederland? [Dit is een speciale wens van het FP]
 - Wat is de rol van dienstverleners in Nederland na het overschrijden van de grens?
2. Regelgeving, toezicht en handhaving
 - Welke regelgeving is relevant? Welke vergunningen? [Dit halen we natuurlijk vooral uit de documentatie, het gaat meer om de visie van de geïnterviewde.]
 - Hoe werkt toezicht en handhaving; welke instanties zijn betrokken?
 - Welke rol speelt (de organisatie van) de respondent?
 - Welke knelpunten doen zich voor? (Bestaat er vermenging van belangen? Hoe staat het met de onafhankelijkheid? Hoe verloopt de samenwerking tussen instanties?)
 - Welke ontwikkelingen zijn hierin te noemen?
3. Gelegenheden voor criminaliteit en gerealiseerde criminaliteit
 - Welke gelegenheden voor criminaliteit doen zich in de keten voor? Welke gelegenheden doen zich voor voor specifieke actoren?

- Welke daarvan hebben geleid tot concrete vormen van criminaliteit? Wat valt er te zeggen over de omvang daarvan?
 - Wat is er bekend over de organisatie van de criminaliteit (organisatiecriminaliteit, csv's, - al dan niet fluide - netwerken, et cetera)?
 - Bestaat er een bepaalde rolverdeling tussen betrokkenen?
 - Wat is de rol van dienstverleners? Denk aan adviseurs, laboratoria, makelaars, handelaren, transporteurs, expediteurs...
4. Aanknopingspunten voor tegenhouden of terugdringen (barrièremodel)
- Welke aanknopingspunten ziet de respondent om deze vorm van milieucriminaliteit terug te dringen?
 - In welke vorm wordt geprobeerd barrières op te werpen?
 - Welke gelegenheidsstructuren zijn (nog) niet in beeld bij het tegengaan van milieucriminaliteit?
5. Welke rol speelt de veiligheidscultuur bij de gelegenheidsstructuur? bij de uitvoerenden; bij de managers.
6. Gevolgen
- Welke gevolgen heeft deze vorm van milieucriminaliteit voor het milieu (in Nederland en daarbuiten),
 - voor de volksgezondheid;
 - voor de economie;
 - voor de overheid (bv geloofwaardigheid)?
7. Verwachtingen voor de toekomst
- Zijn er bepaalde omstandigheden of ontwikkelingen die leiden tot gelegenheid voor milieucriminaliteit?
 - Welke ontwikkelingen in deze criminaliteitsrelevante factoren zijn aan te wijzen?
 - Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van deze vorm van milieucriminaliteit voor de komende jaren?

Bijlage 4

Leden van de klankbordgroep

Mw. Dr. J. van Erp	Erasmus Universiteit Rotterdam (voorzitter)
Mr. L.W. Boogert	Functioneel Parket Rotterdam
E. Christan	Inspectie Leefomgeving en Transport
H. van Westen	Inspectie Leefomgeving en Transport (Inlichtingen- en Opsporingsdienst)
Mw. T. Nguyen	Belastingdienst (Douane Landelijk Kantoor)
Dr. H. van der Veen	Ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC)
J. van Nies	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
Mw. Mr. M. H. van Doorn	Politie Rotterdam-Rijnmond (RIO)
A. Groeneveld	Politie Amsterdam-Amstelland (IMT)

Bijlage 5

Juridisch kader

Door mr. G.J. van der Zon BBA

1 Inleiding

De overbrenging van afvalstoffen is een mondiale aangelegenheid. Op internationaal vlak is het Verdrag van Bazel ⁹¹ leidend. Dit verdrag is op Europees vlak verder uitgewerkt in de Europese Verordening inzake Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA)⁹². Een Europese verordening heeft in de aangesloten lidstaten rechtstreekse werking en behoeft op zichzelf geen implementatie. Om deze verordening handen en voeten te geven zijn op nationaal vlak per Europese lidstaat wel extra regels in de vorm van ondersteunende bepalingen vastgesteld. Deze bepalingen behelzen een nadere uitwerking van de procedure en geven regels voor de handhaving van de EVOA in Nederland.

In deze bijlage zal eerst kort op het Verdrag van Bazel worden ingegaan, daarna zal de EVOA worden behandeld. Om de problematiek rondom deze verordening goed te doorgronden wordt hierbij uitgebreid ingegaan op het begrip 'afvalstof', waarna de gehele verordening onder de loep wordt genomen. Vervolgens zal de uitwerking van de EVOA in de Nederlandse wet- en regelgeving worden besproken. Ten slotte zal dit hoofdstuk worden afgesloten met een conclusie.

⁹¹ Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Trb. 1990, 12 en Trb. 1993, 72).

⁹² Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

2 Verdrag van Bazel

Dit verdrag is op 22 maart 1989 tot stand gekomen en voor Nederland op 15 juli 1993 in werking getreden (<http://www.basel.int>). Tot op heden hebben zo'n 163 partijen het verdrag geratificeerd. Drie ondertekenaars, te weten Afghanistan, Haïti en de Verenigde Staten hebben het verdrag wel ondertekend, maar nog niet geratificeerd. Met het verdrag is een wereldwijde overeenkomst tot stand gekomen om het internationaal vervoer en de verwijdering van (gevaarlijk) afval te beheersen. Met dit verdrag wordt tegenwicht geboden aan de groeiende bedreiging van deze stoffen voor de gezondheid van mens en milieu. In het bijzonder is het verdrag bedoeld om de ontwikkelingslanden te beschermen. Grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen dient tot een minimum te worden teruggebracht en alleen onder veilige omstandigheden plaats te vinden. Onrechtmatige overbrenging van afvalstoffen dient te worden tegengegaan.

3 EVOA

Via deze verordening zijn de door de Europese Unie op grond van onder meer het Verdrag van Bazel aangegane verplichtingen omgezet in Europees recht. De huidige EVOA is vanaf 12 juli 2007 van toepassing en sindsdien een aantal keren gewijzigd. De EVOA heeft in de aangesloten lidstaten⁹³ rechtstreekse werking.

In de EVOA worden procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen vastgelegd. Op de inhoud van dit belangrijke begrip 'afvalstof' zal nu als eerste worden ingegaan.

3.1 Afvalstoffen

Het begrip 'afvalstoffen' vormt een sleutelement bij de toepassing van de EVOA. De verordening is immers alleen van toepassing op afvalstoffen en niet op grondstoffen en producten. In de verordening zelf wordt geen antwoord gegeven op de vraag wat een afvalstof is, maar wordt verwezen naar andere Europese regelgeving. De verordening verwijst hierbij naar de oude Kaderrichtlijn

⁹³ Aangesloten lidstaten: België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk en Zweden.

afvalstoffen⁹⁴. Deze richtlijn is op 12 december 2010 vervangen door een nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen⁹⁵. In deze nieuwe kaderrichtlijn is de bepaling opgenomen dat verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de nieuwe richtlijn en worden gelezen volgens de in bijlage V van de nieuwe richtlijn opgenomen concordantietabel.

Afvalstof

In de nieuwe kaderrichtlijn wordt onder verwijzing de volgende definitie van een afvalstof gegeven: "Elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen." Qua inhoud is deze definitie gelijk aan de definitie in de Wet milieubeheer.

Ontdoen

Kernbegrip in de definitie van een afvalstof is het woord 'ontdoen'. Specifiek gegeven is het feit dat de houder zich van de afvalstof ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. In de Europese jurisprudentie zijn de woorden 'zich ontdoen van' aldus bepalend voor de vraag of sprake is van een afvalstof. Dit begrip dient niet restrictief te worden uitgelegd. Of sprake is van een afvalstof moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden. Hierbij moet rekening worden gehouden met de doelstelling van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en moet geen afbreuk worden gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.

Vier richtinggevende punten

Bij de bepaling of sprake is van een afvalstof kunnen vier punten richtinggevend zijn:

1. Economische belangen

Stoffen en voorwerpen waarvan de eigenaar afstand doet, kunnen onder het begrip 'afvalstof' vallen; zelfs al hebben zij een commerciële waarde en worden zij voor handelsdoeleinden opgehaald met het oog op recycling, terugwinning of hergebruik.

⁹⁴ Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen.

⁹⁵ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen.

2. Schadelijkheid

De schadelijkheid of het gevaar van een stof of voorwerp voor de gezondheid van mens of milieu hoeft op zichzelf niet te betekenen dat sprake is van een afvalstof. Wel vormt de omstandigheid dat voor het gebruik van een residu bijzondere voorzorgsmaatregelen getroffen moeten worden vanwege de schadelijkheid voor het milieu, een aanwijzing dat sprake is van een afvalstof. Omgekeerd sluit ook de omstandigheid dat een stof of voorwerp onschadelijk is, niet uit dat er sprake kan zijn van een afvalstof.

3. Maatschappelijke opvattingen

Maatschappelijke opvattingen zijn minder relevant bij het kwalificeren van een stof of een voorwerp tot een afvalstof. Het kan een aanwijzing zijn, maar niet meer dan dat.

4. Afgifte aan een ander

Het gaat om 'het zich ontdoen van' en daarbij is de afgifte aan een ander niet relevant.

Andere kernbegrippen

Bij het ontdoen komen twee andere begrippen naar voren, te weten 'nuttige toepassing' en 'verwijdering'. Aandachtspunt is dat aan nuttige toepassing of verwijdering voorbereidingshandelingen vooraf kunnen gaan.

Nuttige toepassing

Nuttige toepassing omvat een aantal recyclinghandelingen. In bijlage II van de Kaderrichtlijn afvalstoffen staan de volgende handelingen van nuttige toepassing opgesomd:

Overzicht 1

Handelingen van nuttige toepassing	
Nr.	Handelingen van nuttige toepassing
R 1	Hoofdgebruik als brandstof of als ander middel voor energieopwekking. Verbrandingsinstallaties die specifiek bestemd zijn om vast stedelijk afval te verwerken, vallen onder bepaalde voorwaarden eveneens onder deze categorie.
R 2	Terugwinning / regeneratie van oplosmiddelen
R 3	Recycling / terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt (met inbegrip van compostering en andere biologische omzettingsprocessen). Hieronder vallen ook vergassing en pyrolyse ⁹⁶ waarbij de componenten worden gebruikt als chemicaliën.
R 4	Recycling / terugwinning van metalen en metaalverbindingen
R 5	Recycling / terugwinning van andere anorganische materialen. Hieronder valt ook bodemreiniging die resulteert in terugwinning van de bodem en het recyclen van anorganisch bouw materiaal.
R 6	Regeneratie van zuren of basen
R 7	Terugwinning van bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan
R 8	Terugwinning van bestanddelen uit katalysatoren
R 9	Herraffinage van olie en ander hergebruik van olie
R10	Uitrijden voor landbouwkundige of ecologische verbetering
R11	Gebruik van afvalstoffen die bij een van de onder R 1 tot en met R 10 genoemde handelingen vrijkomen
R12	Uitwisseling van afvalstoffen voor een van de onder R 1 tot en met R 11 genoemde handelingen. Hierbij kan eventueel aan voorbereidende handelingen voorafgaand aan een nuttige toepassing gedacht worden (demonteren, sorteren, verbrijzelen, verdichten, pelletiseren ⁹⁷ , drogen, versnipperen, conditioneren ⁹⁸ , herverpakken, scheiden en mengen).
R13	Opslag van afvalstoffen bestemd voor een van de onder R 1 tot en met R 12 genoemde handelingen (met uitsluiting van tijdelijke opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie)

De handelingen van nuttige toepassing genoemd onder R12 en R13, vallen onder de noemer 'voorlopige nuttige toepassing'. In de praktijk zal van geval tot

⁹⁶ Een proces waarbij materiaal wordt ontleed door het te verhitten zonder dat er zuurstof bij kan komen.

⁹⁷ Het verdichten van materiaal door middel van een pers.

⁹⁸ Bewerking die door behandeling geproduceerde concentraten en ander verspreidbaar afval transformeert in vormen geschikt voor transport en/of opslag en/of definitieve opberging.

geval dienen te worden beoordeeld of sprake is van (voorlopige) nuttige toepassing.

Verwijdering

Onder het begrip 'verwijdering' vallen alle handelingen met afvalstoffen die geen nuttige toepassing zijn. Dit geldt zelfs voor handelingen die er in tweede instantie toe leiden dat stoffen of energie worden teruggewonnen. In bijlage I van de Kaderrichtlijn afvalstoffen staat een groot aantal verwijderingshandelingen opgesomd:

Overzicht 2

Verwijderingshandelingen	
Nr.	Verwijderingshandeling
D 1	Storten op of in de bodem (bijvoorbeeld: storten op een vuilstortplaats)
D 2	Uitrijden (bijvoorbeeld: biologische afbraak van vloeibaar of slibachtig afval in de bodem)
D 3	Injectie in de diepe ondergrond (bijvoorbeeld injectie van verpompbare afvalstoffen in putten, zoutkoepels of van natuurlijk gevormde holten)
D 4	Opslag in waterbekkens (bijvoorbeeld: het lozen van vloeibaar of slibachtig afval in putten, vijvers of lagunen)
D 5	Verwijderen op speciaal ingerichte locaties (bijvoorbeeld: in afzonderlijke beklede, afgedekte cellen die van elkaar en van de omgeving afgeschermd zijn)
D 6	Lozen/storten in wateren, behalve zeeën en oceanen
D 7	Lozen/storten in zeeën en oceanen, inclusief inbrengen in de zeebodem
D 8	Biologische behandelingen op een niet elders in bijlage I aangegeven wijze waardoor verbindingen of mengsels ontstaan die worden verwijderd op een van de onder D 1 tot en met D 12 vermelde methoden
D 9	Fysisch-chemische behandeling op een niet elders in bijlage I aangegeven wijze, waardoor verbindingen of mengsels ontstaan die worden verwijderd op een van de onder D 1 tot en met D 12 vermelde methoden (bijvoorbeeld: verdampen, drogen, calcineren)
D10	Verbranding op het land
D11	Verbranden op zee
D12	Permanente opslag (bijvoorbeeld: plaatsen van houders in mijnen)

Verwijderingshandelingen	
Nr.	Verwijderingshandeling
D13	Vermengen voorafgaand aan een van de onder D 1 tot en met D 12 vermelde behandelingen. Dit kan ook voorbereidende handelingen voorafgaand aan verwijdering omvatten, inclusief voorbehandelingen, zoals sorteren, verbrijzelen, verdichten, pelletiseren, drogen, versnipperen, conditioneren of scheiden.
D14	Herverpakken voorafgaand aan een van de onder D 1 tot en met D 13 vermelde behandelingen
D15	Opslag in afwachting van een van de onder D1 tot en met D 14 vermelde handelingen (met uitsluiting van tijdelijke opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie)

De verwijderingshandelingen genoemd onder D13 tot en met D15, vallen onder de noemer 'voorlopige verwijdering'. In de praktijk zal van geval tot geval dienen te worden beoordeeld of sprake is van (voorlopige) verwijdering.

Productieresidu

Als materiaal niet bewust wordt geproduceerd, maar onbedoeld vrijkomt bij een productieproces, dan spreekt men van een productieresidu. Productieresiduen zijn afvalstoffen. Een nieuwigheid in de gewijzigde kaderrichtlijn is de omstandigheid dat deze productieresiduen onder omstandigheden als bijproducten kunnen worden aangemerkt. Bijproducten zijn geen afvalstoffen.

Bijproducten

Zo'n bijproduct is een stof of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp. Om als bijproduct te worden aangemerkt, dient het bijproduct aan een viertal vereisten te voldoen:

1. Het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt.
2. De stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is.
3. De stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een volledig onderdeel van een productieproces.
4. Verder gebruik is rechtmatig, met andere woorden de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

Verlies predikaat afvalstof

Een aandachtspunt is de omstandigheid dat een afvalstof onder bepaalde voorwaarden zijn predikaat 'afvalstof' kan verliezen. Een dergelijke stof dient dan cumulatief aan de volgende drie criteria te voldoen:

1. De stof heeft een behandeling voor nuttige toepassing ondergaan. Hieronder worden onder meer recyclingbehandelingen begrepen.
2. De stof voldoet aan vier Europese criteria, te weten:
 - De stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen.
 - Er is een markt voor of er is vraag naar de stof of het voorwerp.
 - De stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen.
 - Het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.Bij het toetsen aan deze voorwaarden dient rekening te worden gehouden met de grenswaarden voor verontreinigende stoffen en met eventuele nadelige milieugevolgen.
3. De stof behoort tot de soort afvalstoffen waarop deze criteria van toepassing zijn. Volgens de Kaderrichtlijn afvalstoffen moeten dergelijke speciale criteria ten minste worden overwogen voor granulaten, papier, glas, metaal, banden en textiel. Deze criteria zijn in de meeste gevallen echter nog niet vastgesteld. Tot dat moment kan er geen sprake zijn van het verliezen van het predikaat afvalstof. Ten tijde van het schrijven van deze bijlage waren slechts voor bepaalde soorten metaalschroot criteria vastgesteld voor het verliezen van dit predikaat.

Open normen

Duidelijk is dat bij het begrip 'afvalstoffen' met open normen wordt gewerkt. De invulling van deze normen en dus de vraag wat een afvalstof is, is voor een belangrijk gedeelte aan de rechtspraak overgelaten. Hoewel een sluitende regeling op dit punt niet mogelijk is, geeft dit wel direct de zwakke plek van de EVOA-wetgeving aan. Continu loert het gevaar van interpretatieverschillen. Wat voor de één waardeloos afval is, is voor de ander een goed bruikbare grondstof en dus een product. Verder is het een gegeven dat wat ongeveer tien jaar geleden als afvalstof werd gedefinieerd, nu door de ontwikkelingen in de tijd tot een product kan zijn verheven.

Belanghebbende partijen

Met dit gegeven staan twee belanghebbende partijen tegenover elkaar. Aan de ene kant staat het bedrijfsleven met een commercieel belang. Het predikaat afvalstof kost voor deze partij door de uitgebreide wettelijke procedures extra geld. De titel 'product' levert juist een besparing op. Aan de andere kant staat de overheid. Van overheidswege wil men de afvalstroom strak gereguleerd zien. Het beleid is zodanig vormgegeven dat de afvalbeheerketen 'gesloten' is. Er mogen geen mogelijkheden aanwezig zijn om de voorkeursvolgorde voor afvalverwerking te ontlopen en financieel voordeel te behalen via bijvoorbeeld illegale uitvoer van afval.

Het interpretatierisico blijkt in de praktijk onder meer uit het deelrapport *Criminaliteit bij internationale afvalstromen* van het Nationaal dreigingsbeeld 2008, waarin vermeld wordt dat de EVOA-regelgeving wordt overtreden door in documenten opzettelijk foutief melding te maken van secundaire grondstoffen in plaats van afvalstoffen (Esman, Ruessink & Van den Heuvel, 2008).

Het verschil tussen een tweedehands goed en een afvalstof blijkt in sommige gevallen ook moeilijk te bepalen. Een werkende koelkast is in principe geen afvalstof. Discussie kan echter ontstaan als een consument bij aankoop van een nieuwe koelkast zich van z'n oude koelkast ontdoet. Wat is de status van een gemengde partij werkende en niet-werkende koelkasten die vanuit Nederland naar het buitenland verscheept wordt? Kan de gehele partij als afval worden aangemerkt of moet deze situatie per koelkast bepaald worden? Welke mankementen maken een koelkast tot een afvalstof? Is een te repareren koelkast een afvalstof of gewoon een product dat ter reparatie wordt aangeboden (garantiegoed)? Dergelijke vragen spelen voortdurend in een nog bredere context.

3.2 Toepassingsgebied

De EVOA is niet alleen op het interne internationale vervoer binnen de Europese Unie van toepassing, maar ook op de invoer uit en de uitvoer naar derde landen. Ook het transport tussen derde landen met doorvoer via een land dat lid is van de Europese Unie, valt onder de reikwijdte van de verordening.

Uitsluiting

Op zeven in de verordening benoemde situaties is de EVOA niet van toepassing. Dit betreffen:

1. het via internationaal verdrag geregelde lossen aan wal van door gewone exploitatie op schepen en offshoreplatforms ontstane afvalstoffen;
2. het lossen van afvalstoffen die aan boord van voertuigen, treinen, vliegtuigen en schepen zijn ontstaan. Nadat deze afvalstoffen zijn gelost, is de verordening echter weer van toepassing!
3. de overbrenging van in de verordening omschreven radioactieve afvalstoffen;
4. de overbrenging van afvalstoffen die als dierlijke bijproducten kunnen worden aangemerkt;
5. de overbrenging van (a) radioactieve afvalstoffen, (b) afvalstoffen ontstaan bij de opsporing, winning, behandeling en opslag van delfstoffen, alsmede bij de exploitatie van steengroeven, (c) kadavers, fecaliën en andere natuurlijke en niet-gevaarlijke stoffen (landbouwafvalstoffen), (d) afvalwater, met uitzondering van afvalstoffen in vloeibare toestand en (e) afgedankte explosieven, indien deze overbrenging reeds onder andere Europese wetgeving met soortgelijke voorschriften valt;
6. de verdragsrechtelijk geregelde overbrenging van afvalstoffen vanuit het Zuidpoolgebied;
7. de overbrenging van afvalstoffen die zijn ontstaan bij strijdkrachten of hulporganisaties in crisissituaties, vreedstichtings- en vredehandavingsoperaties. Op de vooraf voorgeschreven informatieplicht is de verordening in dit kader echter wel van toepassing.

3.3 Procedure

De EVOA bevat verschillende procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen. Welke specifieke wet- en regelgeving van toepassing is, is afhankelijk van:

1. de lijst waarop de betreffende afvalstof vermeld staat;
2. de soort behandeling die de afvalstoffen op de plaats van bestemming ondergaan (verwijdering of nuttige toepassing);
3. de route van overbrenging.

In de volgende subparagrafen zullen deze aspecten besproken worden.

3.4 Indeling afvalstoffen

De EVOA kent twee soorten afvalstoffen, namelijk (1) de niet-gevaarlijke afvalstoffen (groene lijst), en (2) de (semi-)gevaarlijke afvalstoffen (oranje lijst). Van groen naar oranje is aldus sprake van een oplopend milieurisico.

3.4.1 Groene lijst

Een afvalstof kan slechts als groenlijststof worden aangemerkt als zij is opgenomen in bijlage III van de EVOA. In deze bijlage staan de ongevaarlijke afvalstoffen vermeld.

De toepassing en interpretatie van de EVOA-regels bij verontreinigingen in afvalstoffen die op de groene lijst staan, vormt een probleem (Esman e.a., 2008). De regels worden vaak onjuist toegepast. Wanneer wordt bijvoorbeeld een verontreinigde partij groenlijstafval nog als homogeen (en als groen gecodeerd) aangemerkt? Ook de handhaving laat op dit punt steken vallen. Visuele controles zijn doorgaans niet afdoende voor een representatieve analyse. Als niet adequaat wordt bemonsterd, is het gewichtspercentage vreemde componenten niet vast te stellen (Veldhoven, 2011).

Mengsels

Naast bijlage III is aan de verordening een bijlage III A en III B toegevoegd. In de EVOA is expliciet opgenomen dat mengsels van twee of meer afvalstoffen die niet onder één afvalstoffencode vallen, alleen als groenlijststof aangemerkt kunnen worden, indien zij als zodanig expliciet zijn opgenomen in bijlage III A van deze verordening. Een mengsel van afvalstoffen ontstaat indien twee of meer verschillende afvalstoffen (on)opzettelijk worden gemengd. Er is geen sprake van een mengsel als de gemengde stoffen onderling gescheiden zijn. Vermelding in bijlage III A geschiedt alleen als deze mengsels geen gevaar vormen voor een milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing. De tweede bijlage, genummerd III B, kan aanvullende afvalstoffen van de groene lijst bevatten die in deze bijlage zijn opgenomen in afwachting van een besluit tot nadere indeling in de betreffende bijlagen van het Verdrag van Bazel of het OESO-besluit.

3.4.2 Oranje lijst

Dit betreffen semi-gevaarlijke en gevaarlijke afvalstoffen die minimaal zijn onderworpen aan de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming en waarvoor soms zelfs een verbod op overbrenging geldt. Een lijst van deze stoffen is in bijlage IV van de EVOA opgenomen.

3.4.3 Risico's

Zoals eerder vermeld, wordt de EVOA onder meer overtreden door het opzettelijk foutief vermelden van het soort afvalstoffen. Er wordt een andere afvalstof vermeld dan de afvalstof die daadwerkelijk wordt overgebracht. Op deze wijze wordt bijvoorbeeld een afvalstof die op de oranje lijst staat, gepresenteerd als een afvalstof die op de groene lijst staat, en wordt de van toepassing zijnde wet- en regelgeving ontdoken.

3.5 Verwijderen en nuttig toepassen

Dit is het tweede aspect dat leidend is bij de vraag welke procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen van toepassing zijn. De EVOA maakt voor het internationaal overbrengen van afval een onderscheid tussen 'overbrenging voor nuttige toepassing' en 'overbrenging voor verwijdering'. Aan dit onderscheid liggen de beginselen van nabijheid en zelfvoorziening ten grondslag. Gaat het om verwijdering van afvalstoffen, dan moet een lidstaat hier zo veel mogelijk zelf in voorzien. Gaat het om overbrenging van afvalstoffen ten behoeve van nuttige toepassing (zoals recycling), dan geldt als beginsel dat die overbrenging vrij is, zoals bij reguliere handelsgoederen (Teunissen, 2005).

Procedureel kader

In dit kader kent de EVOA twee procedures voor het intracommunautaire afvaltransport. Deze procedures luiden in hoofdlijn:

1. Voor het transport van (ongevaarlijke) afvalstoffen opgenomen in de bijlagen III en III B van de verordening, alsmede mengsels van afvalstoffen, opgenomen in de bijlage III A van de verordening, waarvan de samenstelling geen gevaar vormt voor milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing, gelden algemene informatieverplichtingen indien deze afvalstoffen bestemd zijn voor nuttige toepassing.
2. In alle andere gevallen geldt een procedure bestaande uit een voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming (vergunningsprocedure). Deze gevallen betreffen de nuttige toepassing van de niet onder punt 1 genoemde afvalstoffen. Verder betreffen deze gevallen de verwijdering van alle afvalstoffen. De EVOA benoemt onder deze laatste categorie ook heel specifiek: gemengd stedelijk afval. Ook als dit afval voor nuttige toepassing is bedoeld, gelden de bepalingen voor de verwijdering van afval.

Op de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming zal hieronder uitgebreid worden ingegaan.

Kennisgeving

De kennisgever, die voornemens is afvalstoffen over te brengen, dient daarvan voorafgaande schriftelijke kennisgeving te doen. Hij doet dit bij en via de bevoegde autoriteit van verzending. Hij dient het voorgeschreven kennisgevingsdocument en het voorgeschreven vervoersdocument te gebruiken. In voorkomende gevallen dient, naast de kennisgever, ook de producent het kennisgevingsdocument te ondertekenen. Er kan om aanvullende informatie en documentatie worden verzocht. In het kennisgevingsdocument dienen naast de vermelding van de plaats van voorlopige nuttige toepassing of verwijdering tevens alle inrichtingen vermeld te worden waar vervolgens handelingen tot voorlopige en definitieve nuttige toepassing of verwijdering zijn gepland.

Er kan met een algemene kennisgeving voor verscheidene transporten worden gewerkt, indien bij elke transport:

1. de afvalstoffen in essentie soortgelijke fysische en chemische eigenschappen hebben en
2. de afvalstoffen naar dezelfde ontvanger en dezelfde inrichting worden getransporteerd en
3. de in het kennisgevingsdocument genoemde route van overbrenging dezelfde is.

Contract

De kennisgever en de ontvanger dienen tevoren een bindend contract te hebben gesloten voor de nuttige toepassing of verwijdering van de afvalstoffen waarop de kennisgeving betrekking heeft. De overeenkomst dient de volledige duur van de overbrenging te 'dekken'. Een van de verplichte onderwerpen in dit contract voorziet in het verplicht terugnemen van de afvalstoffen door de kennisgever, indien de overbrenging dan wel de nuttige toepassing of de verwijdering niet op de geplande wijze is voltooid of indien er sprake is van een illegale overbrenging. Dit verplicht terugnemen door de kennisgever is van toepassing indien de verantwoordelijkheid voor de illegale overbrenging berust bij de kennisgever. Het is ook mogelijk dat deze verantwoordelijkheid bij de ontvanger van de afvalstoffen ligt. Voor dit geval dient het contract in de verplichting voor deze partij te voorzien om de afvalstoffen te verwijderen of nuttig toe te passen in geval van illegale overbrenging. Verder dient bij voorlopige nuttige toepassing of verwijdering het contract te voorzien in de verplichting dat de betrokken inrichting waar deze handeling plaatsvindt, een verklaring verstrekt waarin staat dat deze afvalstoffen uiteindelijk nuttig worden toegepast of verwijderd conform de voorwaarden en

voorschriften van de EVOA. In de overeenkomst tussen kennisgever en ontvanger kunnen nog meer dwingende bepalingen zijn opgenomen.

Waarborg

Voor elke overbrenging van afvalstoffen waarvoor een kennisgeving is vereist, wordt een borgsom of gelijkwaardige verzekering verlangd ter dekking van:

1. de vervoerskosten;
2. de kosten van nuttige toepassing of verwijdering, inclusief nodig geachte voorlopige handelingen en
3. de opslagkosten voor negentig dagen.

De waarborg wordt gebruikt ter dekking van de kosten die ontstaan in verband met (1) een overbrenging dan wel nuttige toepassing of verwijdering die niet op de geplande wijze kan worden voltooid, dan wel (2) een illegale overbrenging dan wel een illegale nuttige toepassing of verwijdering.

De hoogte van de waarborg is geregeld in de Regeling EG-Verordening overbrenging van afvalstoffen.

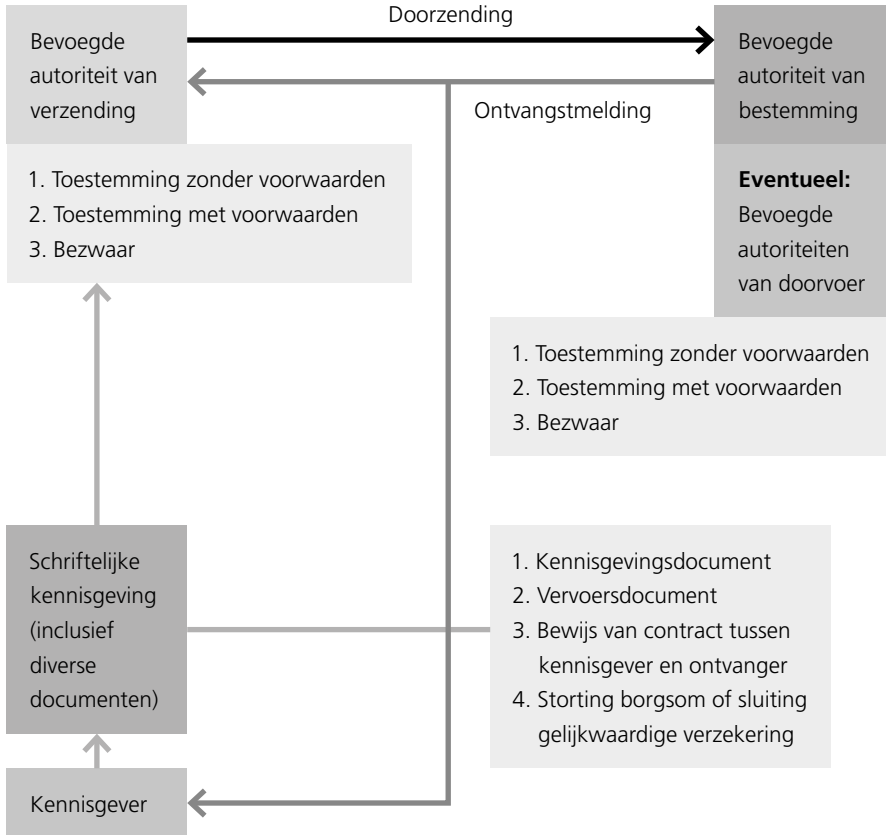
Doorzending kennisgeving

Als de kennisgeving akkoord wordt bevonden, zendt de bevoegde autoriteit deze kennisgeving door aan de bevoegde autoriteit van bestemming. In geval van doorvoer zendt hij tevens een afschrift aan de bevoegde autoriteit(en) van doorvoer. Doorzending dient binnen drie werkdagen na ontvangst van de kennisgeving te geschieden. Deze autoriteiten kunnen eveneens om aanvullende informatie verzoeken. Er dient binnen dertig dagen door de bevoegde autoriteit een besluit te worden genomen.

Toestemming

De EVOA kent een toestemming zonder voorwaarden en een toestemming met voorwaarden. Een voorwaarde kan de omstandigheid zijn dat de ontvangende inrichting regelmatig in- en outputgegevens en/of balansen met betrekking tot de bewuste afvalstoffen verstrekt. Toestemming geschiedt door de kennisgevingsdocumenten of de afschriften ervan op passende wijze af te stempelen, te ondertekenen en te dateren. In hoofdlijn is zo'n toestemming een kalenderjaar geldig. Uitzonderingen zijn mogelijk.

Overbrengingsprocedure



Bezwaren

De bevoegde autoriteit van verzending heeft na ontvangst van de kennisgeving drie dagen de tijd om eventuele bezwaren tegen de overbrenging te formuleren. De gronden van bezwaar staan limitatief in de EVOA opgesomd. De betrokken autoriteit stelt de kennisgever direct van dit besluit in kennis.

Intrekken toestemming

Van het intrekken van de toestemming wordt de kennisgever via een officiële mededeling met afschrift aan de overige betrokken bevoegde autoriteiten in

kennis gesteld. Er zijn vier gronden waarop de betrokken bevoegde autoriteiten hun toestemming in kunnen trekken, namelijk, als:

1. de samenstelling van de afvalstoffen niet overeenstemt met hetgeen in de kennisgeving is vermeld;
2. de aan de overbrenging verbonden voorwaarden niet worden nageleefd;
3. de afvalstoffen niet conform de vergunning van de inrichting waarin de genoemde handeling plaatsvindt, nuttig worden toegepast of verwijderd;
4. de afvalstoffen zullen worden of zijn overgebracht, nuttig toegepast of verwijderd op een wijze die niet in overeenstemming is met de in het kennisgevings- en vervoersdocument vermelde of daarbij gevoegde informatie.

Mengen

Vanaf het begin van de overbrenging tot de ontvangst in een inrichting voor nuttige toepassing of verwijdering mogen afvalstoffen niet met andere afvalstoffen worden gemengd.

Terugnameplicht

De mogelijkheid bestaat dat een afvalstoffentransport, nuttige toepassing of verwijdering niet volgens de voorwaarden van het kennisgevingsdocument, het vervoersdocument en/of contract tussen kennisgever en ontvanger, wordt voltooid. Ook is het mogelijk dat sprake is van illegale overbrenging. In een dergelijk geval kan een terugnameplicht gelden. De kosten die hiermee gepaard gaan, met inbegrip van de kosten van vervoer, opslag, nuttige toepassing of verwijdering, worden getrapd in rekening gebracht. In eerste instantie dient de kennisgever deze kosten te voldoen. Als dit niet mogelijk is, wordt verhaal gezocht bij andere (rechts)personen, naargelang van het geval. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de ontvanger. Mocht dit ook niet mogelijk zijn, dan wordt in derde instantie verhaal gezocht bij de bevoegde autoriteit van verzending. Als deze verhaalsmogelijkheden niet adequaat zijn, wordt verhaal gezocht op andere door de betrokken bevoegde autoriteiten overeen te komen wijzen. In voorkomende gevallen kan de terugnameplicht worden vervangen door een voorziening van nuttige toepassing of verwijdering.

3.6 Route

De door het afval te volgen route is het derde aspect dat leidend is bij de vraag welke procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen van toepassing zijn. In de EVOA worden vijf procedures beschreven:

Overzicht 4

EVOA-procedures		
Nr.	Onderwerp	Titel
1	Overbrenging afvalstoffen binnen de Europese Unie (met of zonder doorvoer via derde landen)	II
2	Overbrenging afvalstoffen binnen Europese lidstaten	III
3	Uitvoer afvalstoffen uit de Europese Unie (naar derde landen)	IV
4	Invoer afvalstoffen in de Europese Unie (uit derde landen)	V
5	Doorvoer afvalstoffen via de Europese Unie (uit en naar derde landen)	VI

Deze procedures zullen hieronder worden besproken.

3.6.1 Overbrenging binnen de Europese Unie

In de EVOA is een uitgebreide beschrijving gegeven op welke administratieve wijze de overbrenging van afvalstoffen binnen de Europese Unie (met of zonder doorvoer via derde landen) dient te verlopen. In de verordening wordt de term 'bevoegde autoriteit' veelvuldig gebruikt. Ingevolge de Wet milieubeheer is de minister van Infrastructuur en Milieu in de Nederlandse situatie als bevoegde autoriteit aangewezen. Via het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Agentschap NL afvalstoffen, heeft de minister deze taak aan dit agentschap gemandateerd.

Bij overbrenging van niet-gevaarlijke afvalstoffen van de ene naar de andere lidstaat, gelden algemene informatieverplichtingen en volstaat het om bij het transport bepaalde begeleidende informatie mee te zenden. Deze informatie bestaat uit het in bijlage VII van de verordening voorgeschreven document. Met dit formulier kunnen transporten beter worden gevolgd en is het toezicht makkelijker. Voor de overbrenging van afvalstoffen voor verwijdering van de ene lidstaat naar de andere geldt het eerder beschreven systeem van een voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming (vergunningsprocedure). In de EVOA staan de mogelijke gronden van bezwaar tegen zo'n transport opgesomd. Een van deze gronden betreft de omstandigheid dat de overbrenging in strijd is met de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging.

3.6.2 Overbrenging binnen Europese lidstaten

De EVOA bepaalt dat de lidstaten over een nationaal passend stelsel voor toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen dienen te beschikken. Dit stelsel dient aan te sluiten bij het Europese administratieve stelsel met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen binnen de Europese Unie en de overige bepalingen van de EVOA. In de Nederlandse situatie is dit stelsel uitgewerkt in hoofdstuk 10, getiteld 'Afvalstoffen', van de Wet milieubeheer. Deze wet verwijst op haar beurt naar lagere wet- en regelgeving, waaronder het Besluit inzamelen afvalstoffen en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.

3.6.3 Uitvoer

De uitvoer van alle afvalstoffen uit de Europese Unie naar het Zuidpoolgebied is verboden. Bij de wel toegestane uitvoer van afvalstoffen uit de Europese Unie dient wederom onderscheid aangebracht te worden tussen nuttige toepassing en verwijdering.

Nuttige toepassing

Bij de uitvoer van niet-gevaarlijke afvalstoffen geldt de algemene informatieverplichting. Bij zo'n transport dient bepaalde begeleidende informatie te worden meegezonden, ofwel de eerder aangehaalde bijlage VII. Hiermee kunnen transporten beter worden gevolgd en is het toezicht makkelijker.

OESO

Als de potentiële verwerker een nuttige toepassing op het oog heeft, kunnen niet-gevaarlijke afvalstoffen naar elk land dat lid is van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) worden overgebracht. Op deze landen is het OESO-besluit⁹⁹ van toepassing.

⁹⁹ Besluit C(2001) 107 def. van de OESO-Raad van 14 juli 2001 inzake de herziening van Besluit C(1992) 39 def. van de OESO-Raad van 30 maart 1992 betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing.

Derde landen

De uitvoer uit de Europese Unie van afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing in landen waarop het OESO-besluit niet van toepassing is, alsmede landen en gebieden overzee¹⁰⁰, is verboden voor:

- gevaarlijke afvalstoffen opgesomd in bijlage V van de EVOA;
- mengsels van gevaarlijke of gevaarlijke en ongevaarlijke afvalstoffen;
- afvalstoffen die door het land van bestemming als gevaarlijk worden aangemerkt;
- afvalstoffen waarvan het land van bestemming de invoer heeft verboden;
- afvalstoffen waarvoor de bevoegde autoriteit van verzending redenen heeft om aan te nemen dat zij in het land van bestemming niet op milieuhygiënisch verantwoorde wijze zullen worden beheerd.

Landen die geen lid zijn van de OESO

De uitvoer van niet-gevaarlijke afvalstoffen naar landen die geen lid zijn van de OESO, is aan regels gebonden. Een aantal van deze landen heeft bij de Europese Commissie aangegeven onder welke controleprocedure zij deze afvalstoffen willen ontvangen. Zij hadden de keuze uit een verbod, een procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming (ook wel aangeduid als vergunningsprocedure) of een controle (bijvoorbeeld: informatieprocedure bestaande uit een bijlage VII-formulier). In de Europese Verordening (EG) nr. 1418/2007¹⁰¹ is een landenlijst opgenomen. Niet alle landen hebben gereageerd. Deze landen worden geacht te hebben gekozen voor een procedure met voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming.

¹⁰⁰ Groenland, Nieuw-Caledonië en onderhorigheden, Frans-Polynesië, Franse Zuidelijke en Zuidpoolgebieden, Wallis-archipel en Futuna-eiland, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint-Eustatius, Sint-Maarten, Anguilla, Caymaneilanden, Falklandeilanden, Zuid-Georgië en Zuidelijke Sandwicheilanden, Montserrat, Pitcairn, Saint Helena, Ascension, Tristan da Cunha, Brits Antarctica, Britse gebieden in de Indische Oceaan, Turks- en Caicoseilanden en de Britse Maagdeneilanden.

¹⁰¹ Verordening (EG) nr. 1418/2007 van de Commissie van 29 november 2007 betreffende de uitvoer, met het oog op terugwinning, van bepaalde in bijlage III of III A bij Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad genoemde afvalstoffen waarop het OESO-besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen niet van toepassing is.

Verwijdering

De uitvoer uit de Europese Unie van voor verwijdering bestemde afvalstoffen is verboden. Voor uitvoer van deze afvalstoffen naar de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), te weten IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland, geldt in sommige gevallen een uitzondering. In een dergelijk geval is het systeem van een voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming van kracht.

3.6.4 Invoer

De invoer in de Europese Unie van voor nuttige toepassing of verwijdering bestemde afvalstoffen is, behoudens in de EVOA beschreven uitzonderingen, verboden. Uitzonderingsbepalingen gelden onder meer voor afvalstoffen afkomstig uit landen die partij zijn bij het Verdrag van Bazel. Ook kunnen er bijvoorbeeld bilaterale of multilaterale overeenkomsten van toepassing zijn. Als invoer wel is toegestaan, geldt een uitgebreide administratieve procedure.

3.6.5 Doorvoer

Bij doorvoer via de Europese Unie van voor nuttige toepassing of voor verwijdering bestemde afvalstoffen gelden afwijkende en aanvullende administratieve bepalingen.

4 Wet milieubeheer

De EVOA is voor de Nederlandse situatie uitgewerkt in titel 10.7 van de Wet milieubeheer, Het overbrengen van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Unie. De ministeriële uitvoering is neergelegd bij de minister van Infrastructuur en Milieu. In het kader van de EVOA is hij verplicht regels te stellen omtrent de vereiste borgsom of gelijkwaardige verzekering die vereist is bij het internationaal transport van afvalstoffen. De EVOA biedt op een aantal plaatsen de lidstaten de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels. Ook hiervoor is de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd verklaard. De minister heeft van deze bevoegdheid gebruikgemaakt door onder meer aanvullende administratieve verplichtingen op te leggen.

Borgsom

De bepalingen omtrent de verplichte borgsom of gelijkwaardige verzekering is nader uitgewerkt in de Regeling EG-verordening overbrenging van afvalstoffen. De financiële zekerheid wordt gesteld ten behoeve van de Staat der Nederlanden. Het standaardbedrag bedraagt 450 euro per ton over te brengen afvalstoffen. Dit bedrag kan onder omstandigheden worden verlaagd dan wel verhoogd.

Soorten handhaving

In de EVOA is niet geregeld of voor de handhaving gebruik moet worden gemaakt van het bestuursrechtelijke dan wel het strafrechtelijke instrumentarium. Lidstaten hebben daartoe de vrije keuze en die zal afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval.

Het is mogelijk strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving naast elkaar plaats te laten vinden, aangezien beide een verschillend doel dienen. Bestuursrechtelijke sancties hebben in beginsel een reparatoir karakter, gericht op herstel leidend tot de door de wetgever beoogde situatie. Strafrechtelijke handhaving heeft daarentegen in beginsel een punitief karakter. Een effectieve handhaving is echter in de zienswijze van de wetgever alleen mogelijk als sprake is van een integrale benadering van de handhavingproblematiek. Uitgangspunt van zo'n benadering behoort te zijn dat het optreden van het bestuurlijk bevoegd gezag en dat van het strafrechtelijk bevoegd gezag - elk handelend vanuit de eigen taak en verantwoordelijkheid -, afzonderlijk en in combinatie, zijn gericht op het verzekeren van een behoorlijk nalevingsniveau en het zo veel mogelijk beperken van de gevolgen van overtredingen.

Bestuurlijke handhaving

Ingevolge de Wet milieubeheer heeft de minister van Infrastructuur en Milieu de taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de EVOA. Dit betreft alle bepalingen uit de verordening die zich daarvoor lenen. Deze bestuurlijke handhavingstaak is uitgewerkt in het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving. Aangewezen zijn niet alleen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), maar ook de algemeen opsporingsambtenaren als bedoeld in het Wetboek van Strafvordering. Hieronder vallen onder meer nader aangeduide ambtenaren van politie, militairen van de Koninklijke marechaussee en opsporingsambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten. Bestuurlijke handhaving kan plaatsvinden via herstelsancties waarbij geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding wordt gevorderd. Dit kan door het opleggen van een

last onder dwangsom¹⁰² en in voorkomende gevallen een last onder bestuursdwang¹⁰³. Ook kan worden gehandhaafd door het intrekken van toestemming of via een bestuurlijke waarschuwing (waarschuwingsbrieven).

Strafrechtelijke handhaving

De nationale strafrechtelijke handhaving van de bepalingen bij of krachtens de EVOA zijn via de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten gesanctioneerd. Met de opsporing van economische delicten zijn belast:

1. de algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in het Wetboek van Strafvordering,
2. de door de minister van Veiligheid en Justitie in samenspraak met andere ministers aangewezen ambtenaren,
3. de ambtenaren van de rijksbelastingdienst bevoegd voor douanezaken.

Verbodsbepalingen

In artikel 10.60 van de Wet milieubeheer is een uitgebreide verbodsbepaling opgenomen, waarin een groot aantal verboden handelingen met betrekking tot de EVOA is beschreven. Deze bepalingen zijn via de Wet op de economische delicten als misdrijven dan wel overtredingen gesanctioneerd. In artikel 10.60 van de Wet milieubeheer is onder meer het verbod op illegale overbrenging neergelegd. Dit is een overbrenging van afvalstoffen die plaatsvindt zonder vereiste kennisgeving(en) en toestemming(en), of met een door vervalsing, verkeerde voorstelling van zaken of fraude verkregen toestemming(en), of die in strijd is met communautaire bepalingen. In de bijlage bij dit juridisch kader is een volledig overzicht van deze strafbepaling weergegeven.

¹⁰² Bij een last onder dwangsom wordt de overtreder verplicht tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

¹⁰³ Bij een last onder bestuursdwang krijgt het bestuursorgaan de bevoegdheid om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

5 Conclusie

In het rapport *Criminaliteit bij internationale afvalstromen* (Esman e.a., 2008) worden drie factoren aangewezen die van invloed zijn op de problematiek betreffende de illegale export van (gevaarlijk) afval, te weten:

1. de complexe wet- en regelgeving,
2. de vele (internationale) actoren die betrokken zijn bij de handhaving, en
3. de aanzienlijke financiële voordelen die niet-naleving met zich meebrengt.

In dit juridisch kader zal alleen op het eerste punt worden ingegaan.

Complexe wet- en regelgeving

Het probleem van de ingewikkelde wet- en regelgeving werd reeds gesignaleerd in het *Nationaal dreigingsbeeld* (NDB) van 2008. Uit interviews met respondenten kwam naar voren dat overtreders regelmatig de onduidelijkheid, complexiteit en omvang van de wet- en regelgeving als argument gebruikten voor het overtreden ervan. Een overtreding zou dan geen kwade opzet zijn, maar slechts het gevolg van onbegrip en het ontbreken van de juiste kennis. Ook de branchevereniging was deze mening toegedaan.

Er werd ook op gewezen dat begrippen en definities niet altijd eenduidig zijn, en soms zelfs op onderdelen (schijnbaar) tegenstrijdig (Esman e.a., 2008). Een goed voorbeeld betreft het kernbegrip 'afval'. Wat voor de ene partij een afvalstof is, is voor de andere partij een grondstof of een product. Deze onduidelijkheid nodigt marktpartijen uit de grenzen van de wet- en regelgeving op te zoeken. Met mazen, onduidelijkheden en tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving kan flink financieel voordeel worden behaald. Ook de EVOA en alle aanverwante wet- en regelgeving is moeilijk te doorgronden. Het gaat dan vaak om definities. Wanneer is een verontreinigde afvalstof aan te merken als een groenlijststof en wanneer als een mengsel van afvalstoffen? Welk stukje wetgeving is van toepassing? Handhaving wordt verder gefrustreerd doordat documenten opzettelijk foutief worden ingevuld. Herkomst en bestemming van afvalstoffen worden gewijzigd met het kennelijke doel financieel gewin te halen. Dit gegeven maakt het voor handhavers lastig hun overheidstaak op een adequate wijze uit te voeren.

Samenvattend kan gesteld worden dat de complexiteit van de (Europese) wet- en regelgeving fraude op het gebied van het internationaal transport van afvalstoffen in de hand werkt.

Literatuur

- Esman C.J.T., B.H. Ruessink & F. van den Heuvel (2008), *Criminaliteit bij internationale afvalstromen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008*,. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten – Dienst IPOL.
- Koeman, N.S.J. & R. Uylenburg (2009). *Milieurecht* [serie Tekst & Commentaar], 3e druk, Deventer.
- Lange, A. de (2007). Afval; een vat vol tegenstrijdigheden. Een overzicht van uitspraken van het Hof van Justitie over het begrip afvalstoffen, *Strafblad*, 5 (6).
- Sillevius Smitt, E.T. (2010). EVOA in vogelvlicht, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 6 (1).
- Teunissen, J.M.H.F. (2005). *Handboek Milieurecht*. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.
- Veldhoven, B.J.M. (2011). Rechtbank Rotterdam op dreef, *Afval*, 15 (5).
- VROM-Inspectie, (2009). *VROM-Inspectie procedure Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen [VIP EVOA]*. Den Haag: VROM-Inspectie.
- Zon, G.J. van der (2012). *Bespreking 'afvalstoffen* [Stapel & De Koning Digitaal], Den Haag.

Wetgeving

- Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (*Trb.* 1990, 12 en *Trb.* 1993, 72)
- Verordening (EG) Nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen
- Verordening (EG) nr. 1418/2007 van de Commissie van 29 november 2007 betreffende de uitvoer, met het oog op terugwinning, van bepaalde in bijlage III of III A bij Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad genoemde afvalstoffen waarop het OESO-besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen niet van toepassing is
- Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen
- Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen
- Besluit van de Raad van 27 november 2001 betreffende de associatie van de LGO met de Europese Unie (2001/822/EG)
- Besluit C(2001) 107 def. van de OESO-Raad van 14 juli 2001 inzake de herziening van Besluit C(1992) 39 def. van de OESO-Raad van 30 maart 1992 betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing
- Wet milieubeheer
- Wet op de economische delicten
- Wetboek van Strafvordering
- Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving
- Besluit mandaat, volmacht en machtiging Agentschap NL afvalstoffen
- Regeling EG-verordening overbrenging van afvalstoffen
- Kamerstukken I/II 2006/07, 30987

Internet

- <http://www.basel.int>
- <http://www.belastingdienst.nl>
- <http://www.europa-nu.nl>
- <http://eur-lex.europa.eu/nl/legis/index.htm>
- <http://www.oecd.org>

Bijlage bij het juridisch kader

Uitwerking verbodsbepaling artikel 10.60 van de Wet milieubeheer		
Artikel 10.60 Wet milieubeheer	EVOA	Omschrijving
Lid 2	Art. 2 onder 35	Verbod op illegale overbrenging
Lid 3	Art. 49 lid 1	Verplichting afvalstoffen tijdens overbrenging zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en op milieuhygiënisch verantwoorde wijze te beheren.
Lid 4	Art. 35 lid 5 Art. 37 lid 4 Art. 38 lid 6	Bij uitvoer van afvalstoffen dient verwijdering plaats te vinden in een inrichting die conform de toepasselijke nationale wetgeving in het land van invoer geëxploiteerd wordt of mag worden. Bij uitvoer van afvalstoffen dient de nuttige toepassing plaats te vinden in een inrichting die conform de toepasselijke nationale wetgeving in het land van invoer geëxploiteerd wordt of mag worden. Bij uitvoer van afvalstoffen dient de nuttige toepassing plaats te vinden in een inrichting die conform de toepasselijke nationale wetgeving in het land van invoer geëxploiteerd wordt of mag worden.
Lid 5 Sub a	Art. 13 lid 2 Art. 15 onder c	Informeren van de bevoegde autoriteit bij afwijken van de in een algemene kennisgeving aangegeven route voor overbrenging. <ul style="list-style-type: none"> • Sturen van een ontvangstbevestiging door de met de voorlopige toepassing of verwijdering bestemde inrichting. • Vermelden in of toevoegen aan het vervoersdocument van deze ontvangstbevestiging.

Uitwerking verbodsbepaling artikel 10.60 van de Wet milieubeheer

Artikel 10.60 Wet milieubeheer	EVOA	Omschrijving
	<p>Art. 16 onder a, b, c, eerste of tweede volzin, of d</p> <p>Art. 18 lid 1 of 2</p> <p>Art. 19</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvullen vervoersdocument met de datum van overbrenging en overige gegevens (onder a). • Toezending van het ingevulde vervoersdocument aan de bevoegde autoriteit (onder b). • Documenten waarvan vervoer vergezeld moet gaan (onder c). • Bevestiging ontvangst bij verwerker (onder d). • Informatie waarvan vervoer voor nuttige toepassing vergezeld dient te gaan (lid 1). • Het contract tussen de opdrachtgever en de ontvanger moet juridisch bindend zijn op moment van overbrenging (lid 2). <p>Verbod op het mengen van afvalstoffen tijdens de overbrenging.</p>
Lid 5 Sub b	<p>Art. 35 lid 1 in verbinding met art. 13 lid 2, art. 15, onder c, art. 16, onder a, b of c, eerste of tweede volzin, of art. 19.</p> <p>Art. 38 lid 1 in verbinding met art. 13 lid 2, art. 15 onder c, art. 16 onder a, b of c, eerste of tweede volzin, art. 18 of art. 19</p> <p>Art. 42 lid 1 in verbinding met art. 13 lid 2, art. 16, onder a, b, c, eerste of tweede volzin, of d, of 19</p> <p>Art. 44 lid 1 in verbinding met art. 13 lid 2, art. 15 onder c, art. 16, onder a, b, c, eerste of tweede volzin, of d, art. 18 of art. 19</p>	<p>Uitvoer uit de EU</p> <p>Uitvoer naar OESO-landen voor nuttige toepassing</p> <p>Invoer in de EU voor verwijdering</p> <p>Invoer voor nuttige toepassing uit OESO-landen</p>

Uitwerking verbodsbepaling artikel 10.60 van de Wet milieubeheer

Artikel 10.60 Wet milieubeheer	EVOA	Omschrijving
	<p>Art. 45 in verbinding met art. 42 lid 1 in verbinding met art. 13 lid 2, art. 15 onder c, art. 16 onder a, b, c, eerste en tweede volzin, of d, art. 18 of art. 19</p> <p>Art. 46 lid 1 in verbinding met art. 13 lid 2, art. 15 onder c, art. 16 onder a, b, c, eerste of tweede volzin, of d, art. 18 of art. 19</p>	<p>Invoer voor nuttige toepassing uit niet-OESO-landen</p> <p>Invoer uit landen en gebieden overzee</p>
	<p>Art. 47 in verbinding met art. 42 lid 1 in verbinding met art. 13 lid 2, art. 16 onder a, b of c, eerste of tweede volzin, of art. 19</p> <p>Art. 48 lid 1 in verbinding met art. 47 en art. 42 lid 1 in verbinding met art. 13 lid 2, art. 15 onder c, art. 16 onder a, b of c, eerste of tweede volzin, art. 18 of art. 19</p>	<p>Doorvoer door EU voor verwijdering</p> <p>Doorvoer door EU voor nuttige toepassing</p>
Lid 5 Sub c	Art. 55 laatste volzin	Verplicht gebruik van aangewezen douanekantoren
Lid 6 Sub a	<p>Art. 10 lid 1 of lid 2</p> <p>Art. 13 lid 3</p>	<p>Voorwaarden die bevoegde autoriteiten aan toestemming voor overbrenging kunnen verbinden (de voorwaarden moeten betrekking hebben op de in de artikelen 11 en 12 genoemde bezwaargronden).</p> <p>De voorwaarde aan een algemene kennisgeving dat informatie en documentatie in de kennisgevings- en vervoersdocumenten en eventueel aanvullende informatie moet worden verstrekt.</p>

Uitwerking verbodsbepaling artikel 10.60 van de Wet milieubeheer

Artikel 10.60 Wet milieubeheer	EVOA	Omschrijving
Lid 6 Sub b	<p>Art. 35 lid 1 in verbinding met art. 10 lid 1 of lid 2, of art. 13 lid 3</p> <p>Art. 38 lid 1 in verbinding met art. 10 lid 1 of lid 2 of art. 13 lid 3</p> <p>Art. 42 lid 1 in verbinding met art. 10 lid 1 of lid 2 of art. 13 lid 3</p> <p>Art. 44 lid 1 in verbinding met art. 10 lid 1 of lid 2 of art. 13 lid 3</p> <p>Art. 45 in verbinding met art. 42 lid 1 in verbinding met art. 10 lid 1 of lid 2 of art. 13 lid 3</p> <p>Art. 46 lid 1 in verbinding met art. 10 lid 1 of lid 2 of art. 13 lid 3</p> <p>Art. 47 in verbinding met art. 42 lid 1 in verbinding met art. 10 lid 1 of lid 2 of art. 13 lid 3</p> <p>Art. 48 lid 1 in verbinding met art. 47 en art. 42 lid 1 in verbinding met art. 10 lid 1 of lid 2 of art. 13 lid 3</p>	<p>Voorwaarden voor uitvoer uit de EU</p> <p>Voorwaarden voor uitvoer naar OESO-landen voor nuttige toepassing</p> <p>Voorwaarden voor invoer in de EU voor verwijdering</p> <p>Voorwaarden voor invoer voor nuttige toepassing uit OESO-landen</p> <p>Voorwaarden voor invoer voor nuttige toepassing uit niet-OESO-landen</p> <p>Voorwaarden voor invoer uit landen en gebieden overzee</p> <p>Voorwaarden voor doorvoer door EU voor verwijdering</p> <p>Voorwaarden voor doorvoer door EU voor nuttige toepassing</p>
Lid 7 Sub a	<p>Art. 15 onder d of e, laatste volzin</p> <p>Art. 16 onder c laatste volzin, en e</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bevestiging voltooiing voorlopige nuttige toepassing of verwijdering (onder d). • Bevestiging voltooiing definitieve nuttige toepassing en verwijdering (onder e). • Bewaren vervoersdocumenten door de inrichting die de afvalstoffen ontvangt (onder c) • Bevestiging definitieve nuttige toepassing en verwijdering (onder e)

Uitwerking verbodsbepaling artikel 10.60 van de Wet milieubeheer		
Artikel 10.60 Wet milieubeheer	EVOA	Omschrijving
	Art. 20	Bewaarplicht voor documenten en informatie
Lid 7 Sub b	Art. 35 lid 1 in verbinding met art. 20 lid 1	Uitvoer uit de EU
	Art. 38 lid 1 in verbinding met art. 20	Uitvoer naar OESO-landen voor nuttige toepassing
	Art. 42 lid 1 in verbinding met art. 15 onder d of e, laatste volzin, art. 16 onder c, laatste volzin, of e, of art. 20 lid 1	Invoer in de EU voor verwijdering
	Art. 44 lid 1 in verbinding met art. 15 onder d of e, laatste volzin, art. 16 onder c, laatste volzin of e of art. 20	Invoer voor nuttige toepassing uit OESO-landen

- ¹ Een proces waarbij materiaal wordt ontleed door het te verhitten zonder dat er zuurstof bij kan komen.
- ² Het verdichten van materiaal door middel van een pers.
- ³ Bewerking die door behandeling geproduceerde concentraten en ander verspreidbaar afval transformeert in vormen geschikt voor transport en/of opslag en/of definitieve opberging.

