

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
DRC/FO

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2374143

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 29 oktober 2018
Onderwerp Evaluatieverslag Europees beleid inzake preventie en
bestrijding van milieucriminaliteit

Graag bied ik hierbij het op 11 september jl. beschikbaar gekomen eindverslag aan inzake de evaluatie van Nederland in het kader van de achtste ronde van de wederzijdse evaluatie, een 'peer review' mechanisme binnen de EU. Het onderwerp van deze evaluatieronde betrof de praktische uitvoering en toepassing van het Europese beleid inzake preventie en bestrijding van milieucriminaliteit. Nederland is als vijfde lidstaat geëvalueerd. Het evaluatieteam was zeer positief over de organisatie van het bezoek door Nederland en zeer positief over de praktische uitvoering en toepassing van het Europese beleid inzake preventie en bestrijding van milieucriminaliteit in Nederland.

Het evaluatieverslag bevat 9 aanbevelingen aan Nederland. Aanbevelingen zijn onder meer het betrekken van douaneautoriteiten, het aanmoedigen van nationale autoriteiten om te voorzien in statistieken over milieucriminaliteit voor de doeltreffendheid van het gehele systeem en een betere samenwerking tussen de regionale handhavingsautoriteiten. Het evaluatieteam is bovendien voorstander van het koppelen van bevoegde autoriteiten aan SIENA (Secure Information Exchange Network Application) en stelt dat het instellen van gemeenschappelijke onderzoeksteams een verbetering is.

Ik zal in overleg met de diverse partijen in de uitvoeringspraktijk bezien hoe aan de aanbevelingen een zo passend mogelijk gevolg kan worden gegeven. Nederland heeft nu 18 maanden de tijd om over de opvolging van de aanbevelingen te rapporteren aan de Raad. Ik zal uw Kamer daar te zijner tijd over informeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus



Raad van de
Europese Unie

**Brussel, 11 september 2018
(OR. en)**

**8379/1/18
REV 1**

**ENFOPOL 188
COPEN 117
ENV 255**

VERSLAG

Betreft: Evaluatieverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties
 "de praktische uitvoering en toepassing van het Europese beleid inzake
 preventie en bestrijding van milieucriminaliteit"
 - verslag over Nederland

Inhoud

1. SAMENVATTING	5
2. INLEIDING	8
3. ALGEMENE ZAKEN EN STRUCTUREN	11
3.1. Actieplannen en soortgelijke strategische documenten over de bestrijding van milieucriminaliteit	11
3.2. Nationale programma's/projecten in verband met afvalcriminaliteit	17
3.3. Statistieken	20
3.3.1. <i>Belangrijkste trends in afvalcriminaliteit</i>	20
3.3.2. <i>Aantal geregistreeerde gevallen van afvalcriminaliteit</i>	21
3.4. Nationale begrotingsmiddelen toegewezen voor preventie en bestrijding van afvalcriminaliteit, en steun uit EU-financiering	21
3.5. Preventie van afvalcriminaliteit	24
3.6. Conclusies	35
4. NATIONALE STRUCTUREN	37
4.1. Rechterlijke macht (OM en rechter)	37
4.1.1. <i>Interne structuur</i>	37
4.1.2. <i>Capaciteit en obstakels voor de vervolging en bestraffing van afvalcriminaliteit</i>	42
4.2. Rechtshandhavende instanties	47
4.2.1. <i>De structuur van en de samenwerking tussen opsporingsinstanties die betrokken zijn bij de preventie en bestrijding van afvalcriminaliteit</i>	47
4.2.2. <i>Opsporingstechnieken en -instrumenten</i>	61
4.2.3. <i>Capaciteit en obstakels voor het succesvol onderzoeken van afvalcriminaliteit</i>	64
4.3. Andere instanties/instellingen	65
4.4. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen nationale instanties	68
4.4.1. <i>Samenwerking en coördinatie</i>	68
4.4.2. <i>Toegang tot informatie en nadruk op inlichtingen</i>	69
4.5. Opleiding	71
4.6. Conclusies	79
5. JURIDISCHE ASPECTEN	82
5.1. Materieel strafrecht	82
5.1.1. <i>Beschrijving van nationale wetgeving op het gebied van afvalcriminaliteit</i>	82
5.1.2. <i>Andere regels of instructies van de rechterlijke macht</i>	82
5.1.3. <i>Vaststelling van de ernst van de afvalcriminaliteit</i>	88
5.1.4. <i>Verbanden met andere ernstige feiten</i>	90
5.1.5. <i>De rol van de ngo's</i>	91
5.2. Procedurele, administratieve en bevoegdheidskwesties	91
5.2.1. <i>Problemen die zich voordoen met betrekking tot bewijsmateriaal</i>	91
5.2.2. <i>Andere maatregelen dan strafrechtelijke of bestuurlijke sancties</i>	92
5.2.3. <i>Behandeling van in beslag genomen voorwerpen</i>	95
5.3. Milieuherstel	95

5.4. Rechtsmacht	95
5.4.1. <i>Beginnelsen voor het onderzoek naar afvalcriminaliteit</i>	95
5.4.2. <i>Regels voor geschillen over de rechtsmacht</i>	95
5.5. Conclusies	96
6. SAMENWERKING	97
6.1. Internationale samenwerking	97
6.1.1. <i>Samenwerking in grensoverschrijdende zaken</i>	97
6.1.2. <i>Kanalen voor informatie-uitwisseling en het gebruik van databanken</i>	100
6.1.3. <i>Problemen bij justitiële samenwerking in afvalcriminaliteitszaken</i>	101
6.1.4. <i>Prestaties van gemeenschappelijke onderzoeksteams in afvalcriminaliteitszaken</i>	101
6.2. Samenwerking met EU-agentschappen en -netwerken	102
6.2.1. <i>Samenwerking met Europol en Eurojust</i>	102
6.2.2. <i>Ervaringen met de verschillende milieunetwerken</i>	103
6.3. Samenwerking tussen Nederland en Interpol	104
6.4. Samenwerking met de particuliere sector	105
6.4.1. <i>Betrokkenheid van de particuliere sector / publiek-private partnerschappen (PPP)</i>	105
6.4.2. <i>Aansprakelijkheid bij een verplichting om informatie te verstrekken aan bevoegde autoriteiten</i>	107
6.4.3. <i>Ervaringen met de samenwerking met de particuliere sector</i>	107
6.5. Conclusies	109
7. ILLEGALE HANDEL IN AFVALSTOFFEN	110
7.1. Nationale structuur	110
7.1.1. <i>Instanties die betrokken zijn bij het voorkomen en bestrijden van de illegale overbrenging van afvalstoffen</i>	110
7.1.2. <i>Opsporing van illegale overbrenging van afvalstoffen</i>	113
7.1.3. <i>Specifieke kenmerken van illegale overbrenging van afvalstoffen</i>	119
7.1.4. <i>Maatregelen betreffende de overbrenging van afvalstoffen</i>	120
7.2. Inspecties	121
7.2.1. <i>Inspectiemethodes en vervolg</i>	121
7.2.2. <i>Specifieke inspecties van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) en afgedankte auto's</i>	123
7.2.3. <i>Eerste inspectieplan</i>	128
7.2.4. <i>Uitdagingen in verband met het terugnemen van illegale overbrengingen van afval</i>	129
7.3. Conclusies	130
8. BEHEER VAN GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN	131
8.1. De indeling van gevaarlijke afvalstoffen en de problemen bij het beheer ervan	131
8.2. Het inspectiesysteem en de betrokken autoriteiten	133
8.3. Maatregelen voor de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid bij de verwerking van gevaarlijk afval	135
8.4. Tendensen in het beheer van illegale gevaarlijke afvalstoffen	141
8.5. Conclusies	144

9. ILLEGALE PRODUCTIE OF OMGAAN MET GEVAARLIJKE STOFFEN	146
9.1. Het begrip gevaarlijke stoffen	146
9.2. Soorten illegale activiteiten in verband met de illegale productie van of omgang met gevaarlijke materialen en huidige trends op dit gebied	148
9.3. Procedurele aspecten.....	151
9.3.1. <i>Methodes voor bewijsvergaring en het omgaan met gevaarlijke stoffen</i>	<i>151</i>
9.3.2. <i>Samenwerking met Europese en internationale partners</i>	<i>152</i>
9.3.3. <i>Onderzoekstechnieken</i>	<i>153</i>
9.3.4. <i>Voornaamste belemmeringen van een succesvol onderzoek en een succesvolle vervolging</i>	<i>158</i>
9.3.5. <i>Opleiding.....</i>	<i>159</i>
9.4. Conclusies	160
10. SLOTBEMERKINGEN EN AANBEVELINGEN	161
10.1. Suggesties van Nederland	161
10.2. Aanbevelingen	161
10.2.1. <i>Aanbevelingen voor Nederland</i>	<i>161</i>
10.2.2. <i>Aanbevelingen aan de Europese Unie en haar instellingen, en aan andere lidstaten.....</i>	<i>162</i>
10.2.3. <i>Aanbevelingen aan Eurojust/Europol/de Commissie</i>	<i>163</i>
Bijlage A: Programme for the on-site visit and persons interviewed/met	164
Bijlage B: List of abbreviations/glossary of terms.....	169
Bijlage C: Intervention Matrix.....	178

1. SAMENVATTING

Het bezoek vond plaats tussen 21 en 24 november 2017 en was door de Nederlandse autoriteiten zeer goed voorbereid. Het behelsde ontmoetingen met de bevoegde actoren met verantwoordelijkheden inzake preventie en bestrijding van milieucriminaliteit en bij de uitvoering en toepassing van Europees beleid, bv. het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, regionale omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie voor financiële, economische en milieumisdrijven en de nationale politie.

Tijdens het bezoek ter plaatse hebben de Nederlandse autoriteiten er alles aan gedaan om het evaluatieteam volledige informatie en verduidelijking te verstrekken over de juridische en operationele aspecten van preventie en bestrijding van milieucriminaliteit, grensoverschrijdende samenwerking en samenwerking met EU-agentschappen.

De bestrijding van milieucriminaliteit heeft in Nederland hoge prioriteit.

Nederland beschikt over een zeer goed systeem van strategische documenten die verschillende rechtshandavingsdiensten helpen de prioriteiten inzake de bestrijding van milieucriminaliteit op nationaal en regionaal niveau te implementeren. De Nationale Handhavingsstrategie, als pakket hoofdlijnen van beleid voor de bestuurlijke en rechtshandavingsautoriteiten die over milieu-criminaliteit gaan, biedt sturing wat betreft geschikt rechtshandhavend optreden en preventie.

Nederland heeft een functioneel systeem van organisaties die belast zijn met vergunningverlening, toezicht en handhaving en een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van afvalcriminaliteit. Met het oog op het coördineren van de instanties die zich met milieucriminaliteit bezighouden, heeft Nederland het Bestuurlijk Omgevingsberaad ingesteld. Dit hoge overlegforum is ook belast met het coördineren van het systeem voor vergunningen, toezicht en handhaving.

In Nederland zijn geen volledige statistieken over afvalcriminaliteit beschikbaar, en daarom zijn de definitieve uitkomsten van rechtszaken en de efficiëntie van het systeem in zijn geheel lastig te beoordelen. Door het ontbreken van statistieken is het bovendien moeilijk om een volledig beeld te krijgen van afvalcriminaliteit in Nederland en om te beoordelen hoe goed het systeem voor het tegengaan van milieucriminaliteit functioneert.

Op landelijk niveau zijn er verscheidene onderwijs- en opleidingsprogramma's inzake milieu-criminaliteit. Zij zijn gericht op politie- en douanebeambten, officieren van justitie en rechters. Benadrukt moet worden dat officieren van justitie en rechters gespecialiseerde opleiding op het gebied van milieucriminaliteit krijgen. Het opleidingssysteem is dan ook uitgebreid en vormt een goede basis voor professionals die zich met deze zaken bezighouden.

De nationale begrotingsmiddelen die zijn toegewezen voor het voorkomen en bestrijden van afvalcriminaliteit lijken ruim voldoende te zijn, ook al is er geen apart budget dat alleen voor afvalcriminaliteit bestemd is.

De Strategische Milieukamer is verantwoordelijk voor strategische beslissingen en prioriteiten, en de Landelijke Milieukamer voor tactische beslissingen in verband met strafrechtelijke onderzoeken, onder meer het besluit om een onderzoek in te stellen. Dit systeem is efficiënt en garandeert een goede coördinatie op nationaal niveau van de bestrijding van milieucriminaliteit. Het systeem zou echter gebaat zijn bij de betrokkenheid van de douaneautoriteiten op zowel tactisch als strategisch niveau.

De onlangs opgerichte 29 omgevingsdiensten zorgen voor goed en regelmatig toezicht op afval-bedrijven, met het oog op het verminderen van de kans op afvalcriminaliteit.

Benadrukt moet worden dat er gespecialiseerde politiemensen, officieren van justitie en rechters zijn. Elk van de tien regionale politie-eenheden beschikt, net als de landelijke politie, over een gespecialiseerd team dat zich bezighoudt met milieucriminaliteit.

Nederland heeft ook buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) die bevoegd zijn voor het rechercheren van milieumisdrijven en voor het schrijven van het rapport op het einde van het strafrechtelijk onderzoek. Het rapport zal worden ingediend bij het aangewezen bureau van de bestuurlijke instantie waarbij de opsporingsambtenaar in dienst was (behalve in het geval van de regionale milieuagentschappen).

Ook de rol van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten moet worden benadrukt, aangezien het doel heeft de samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit (waaronder milieucriminaliteit) te bevorderen door het uitwisselen van gegevens tussen de betreffende organisaties over zaken en rapporten.

Nederland is voorstander van uitgebreide internationale samenwerking. Er moet op worden gewezen dat Nederland een belangrijke deelnemer is aan het IMPEL-TFS- netwerk, het netwerk van aanklagers ENPE en ENVICRIME NET, en meedoet aan hun projecten en uitwisselingsprogramma's.

Gevaarlijk afval is gemakkelijker op te sporen dankzij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen, dat alle meldingen van verwerking van gevaarlijk afval, industrieel afval en afvaltransport registreert en beheert. Deze meldingen worden beschikbaar gemaakt voor de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening, toezicht en inspecties, handhaving en beleidskeuzes.

De onderzoeksinstanties en politie-eenheden hebben hun eigen experts: analisten, technisch en juridisch specialisten, forensisch accountants, digitaal forensisch onderzoekers, strategisch adviseurs en experts op het gebied van het inwinnen en opwerken van inlichtingen en informatie, onder meer wat betreft illegale productie van en omgang met gevaarlijke materialen.

2. INLEIDING

Met de vaststelling van Gemeenschappelijk Optreden 97/827/JBZ van 5 December 1997¹, is een mechanisme voor het evalueren van de toepassing en uitvoering op nationaal niveau van internationale verbintenissen inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit ingesteld. Overeenkomstig artikel 2 van het Gemeenschappelijk Optreden, heeft de Groep algemene aangelegenheden, waaronder evaluaties (GENVAL) op 14 december 2016 besloten dat de achtste ronde van wederzijdse evaluaties over de praktische uitvoering en toepassing van Europees beleid inzake preventie en bestrijding van milieucriminaliteit zal gaan.

De keuze voor milieucriminaliteit als onderwerp van de achtste ronde van wederzijdse evaluaties werd door de lidstaten gunstig onthaald. Omdat echter een breed spectrum aan strafbare feiten onder milieucriminaliteit valt, werd overeengekomen dat de evaluatie betrekking zou hebben op de strafbare feiten die volgens de lidstaten bijzondere aandacht verdienen.

Daarom gaat de achtste evaluatieronde over twee specifieke gebieden: illegale handel in afval en illegale productie van en omgang met gevaarlijke stoffen. Dat zou een brede doorlichting moeten opleveren van de juridische en operationele aspecten van de aanpak van milieucriminaliteit, grensoverschrijdende samenwerking en samenwerking met de bevoegde EU-agentschappen.

Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen² (omzettingsdatum: 12 december 2010), Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht³ (omzettingsdatum: 26 december 2010) en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen⁴ (inwerkingtreding: 12 juli 2007) zijn in dit verband van grote betekenis.

¹ Gemeenschappelijk Optreden van 5 december 1997 (97/827/JBZ), PB L 344, 15.12.1997, blz. 7.

² PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3.

³ PB L 328 van 6.12.2008, blz. 31.

⁴ PB L 190 van 12.7.2006, blz. 1.

Conform het GENVAL-besluit omvat de evaluatieronde geen criminele activiteiten in verband met andere soorten milieucriminaliteit, zoals illegale handel in wilde dieren, hout of vis en luchtvervuiling.

Voorts eist Verordening 2008/98/EG dat de lidstaten afvalbeheerplannen- en afvalpreventie-programma's opstellen, laatstgenoemde uiterlijk op 12 december 2013. Doel van deze programma's is een gecoördineerde nationale aanpak van afvalpreventie te bieden, waarin streefcijfers en beleidsinitiatieven genoemd worden, en die tot doel hebben economische groei los te koppelen van het milieueffect van afvalproductie.

De ervaring met eerdere evaluaties leert dat de lidstaten in een verschillende positie verkeren wat betreft de uitvoering van de betreffende juridische instrumenten en programma's, en het huidige evaluatieproces kan ook bruikbare inbreng geven voor de lidstaten die nog niet alle aspecten van de verschillende instrumenten voldoende geïmplementeerd hebben.

Voorts wordt in de Raadsconclusies van 8 december 2016 over de bestrijding van milieucriminaliteit⁵ gezegd dat voor de bestrijding van milieucriminaliteit een alomvattende, multidisciplinaire aanpak op alle niveaus, betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten, ook met die van derde landen, en een intensievere dialoog en samenwerking met de bevoegde internationale organisaties nodig zijn. Daarnaast wordt bestrijding van milieucriminaliteit in de Raadsconclusies van 18 mei 2017 inzake de vaststelling van de prioriteiten van de EU voor de bestrijding van georganiseerde en zware internationale criminaliteit voor de periode tussen 2018 en 2021⁶ als een van de prioriteiten van de EU genoemd.

⁵ Doc. 15412/16, ENFOPOL 484 ENV 791 ENFOCUSTOM 235.

⁶ Doc. 9450/17, COSI 107 ENFOPOL 247 CRIMORG 107 ENFOCUSTOM 133.

Met het bovenstaande voor ogen, is het de bedoeling een brede, interdisciplinaire evaluatie uit te voeren die niet alleen gericht is op de uitvoering van de verschillende instrumenten voor de bestrijding van milieucriminaliteit, maar hoofdzakelijk op de daarmee verband houdende operationele aspecten in de lidstaten. Daarom zal zij ook samenwerking tussen milieu-, politie-, douane- en rechterlijke autoriteiten op nationaal niveau, en met Europol, Interpol en Eurojust behelzen. Geëvalueerd zullen ook worden de operationele praktijken in de lidstaten inzake afvalverwerking en afvalverwerkingsbedrijven, en ondernemingen die afval ophalen en vervoeren.

De volgorde van de bezoeken aan de lidstaten werd door GENVAL op 5 mei 2017 vastgesteld.

Nederland was het vijfde land dat tijdens deze evaluatieronde zou worden beoordeeld.

Overeenkomstig artikel 3 van Gemeenschappelijk Optreden 97/827/JBZ, heeft het voorzitterschap een lijst opgesteld van door de lidstaten aangewezen experts met aanzienlijke praktische ervaring op dit gebied die bereid waren aan de evaluaties mee te werken.

De evaluatieteams bestaan uit drie nationale experts, ondersteund door personeel van het secretariaat-generaal van de Raad en waarnemers. GENVAL was het eens met het voorstel van het voorzitterschap om de Europese Commissie, Eurojust en Europol uit te nodigen als waarnemers bij de achtste ronde van wederzijdse evaluaties.

De experts belast met de evaluatie van Nederland waren Gernot Lorenz (AT), Gudrun Magnusson (SE) en Ondrej Koporec (SK). Ook was er één waarnemer aanwezig, Elisa Sason van de Commissie, samen met Stéphane Bonmarchand en Carmen Necula van het secretariaat-generaal van de Raad.

Dit verslag werd opgesteld door het deskundigenteam met assistentie van het secretariaat-generaal van de Raad, op basis van bevindingen bij de evaluatiebezoeken in Nederland van 21 tot en met 24 november 2017, en van de gedetailleerde antwoorden van Nederland op de evaluatie-vragenlijst en op vervolgvragen.

3. ALGEMENE ZAKEN EN STRUCTUREN

3.1. Actieplannen en soortgelijke strategische documenten over de bestrijding van milieucriminaliteit

Er zijn verschillende strategische documenten en actieplannen over de bestrijding van milieucriminaliteit.

Wat preventie betreft:

- Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029, kopie meegeleverd
- Nationaal programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen, juni 2016
- Landelijke Handhavingsstrategie, LHS

De Landelijke Handhavingsstrategie, (LHS) is een document dat sturing geeft over geschikte handhavingsacties bij niet-naleving. Alle betrokken organisaties hebben ofwel de LHS uitgevoerd of hun beleid op deze strategie afgestemd. De LHS bevat richtsnoeren om te bepalen voor welk soort interventie in specifieke situaties moet worden gekozen. Die interventies worden gereguleerd volgens het bestuurs- of strafrecht en gaan van kleine interventies (waarschuwing) tot zware bestraffing. De LHS is een beleidsrichtlijn voor alle bestuurlijke en rechtshandhavende instanties die zich met milieucriminaliteit bezighouden en voor het Openbaar Ministerie. De strategie is niet in wetgeving verankerd.

Om de vier jaar wordt een dreigingsbeeld over georganiseerde criminaliteit gepubliceerd, dat een dreigingsbeeld van milieucriminaliteit bevat. Het dreigingsbeeld levert de bouwstenen voor de gezamenlijke strategieën en actieplannen. Voor een overzicht van de strategische besluitvormingsprocedures van de betrokken organisaties, zie het antwoord op vraag 20. De gezamenlijke strategie en actieplannen zijn opgenomen in gezamenlijke plannen en in de plannen van de afzonderlijke organisaties.

De strategische plannen en actieplannen staan hieronder vermeld; er wordt een kopie ter beschikking gesteld.

Gezamenlijke strategische documenten inzake milieucriminaliteit:

- *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2017*
- *Hoofdstuk over milieucriminaliteit in het Nationaal Dreigingsbeeld 2017*

Het hoofdstuk over milieucriminaliteit is gebaseerd op het "Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2016"

- *Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2016*

Dit dreigingsbeeld was geschreven door een team van analisten van de bijzondere opsporingsdiensten (ILT/IOD en NVWA/IOD) en de politie. De analyse werd uitgevoerd namens de Strategische Milieukamer en in overleg met het projectmanagementteam Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit. Het rapport is een gezamenlijke studie van alle betrokken organisaties.

- Nationale Intelligence Agenda: Zware milieucriminaliteit

(Nationale Intelligence Agenda: thema's zware milieucriminaliteit) Kopie meegeleverd

De Nationale Intelligence Agenda (NIA) is onderdeel van het Nationaal Intelligence Model, NIM). Het NIM volgt een internationaal gestandaardiseerde aanpak voor het verzamelen, coördineren en verspreiden van inlichtingen. Het wordt gebruikt voor het formuleren van een strategische koers, het nemen van tactische beslissingen over onderzoeken en het beheren van middelen en risicobeheersing.

De Nationale Intelligence Agenda (NIA) is het werkplan voor het vergaren en analyseren van informatie. De NIA bestaat uit een lijst van specifieke onderwerpen waarvoor inlichtingen moeten worden vergaard en geanalyseerd. Op landelijk, regionaal en lokaal niveau, worden afzonderlijke inlichtingenprogramma's ontwikkeld. Inlichtingen worden alleen verzameld aan de hand van vooraf vastgestelde prioriteiten. Dit NIA gaat over zware milieucriminaliteit.

- **Uitvoeringsagenda van de Strategische Milieukamer**

(Uitvoeringsagenda SMK)

Deze uitvoeringsagenda is een nieuw initiatief. De Strategische Milieukamer is momenteel bezig met het opstellen van haar eerste uitvoeringsagenda. Alle organisaties die onderdeel zijn van de SMK moeten dit programma onderschrijven. Het programma zal prioriteiten en doelen vaststellen voor specifieke onderwerpen en verschijnselen in verband met de bestrijding van milieucriminaliteit. De prioriteiten zullen worden bepaald op basis van de geconstateerde dreigingen in het Nationaal Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit. Bij de prioriteiten en doelen zal het accent liggen op besluitvorming over de zaken die moeten worden onderzocht en de onderwerpen en verschijnselen waarover inlichtingen moeten worden verzameld.

- *Landelijke Handhavingsstrategie, (LHS)*

Zie boven. Dit document geeft sturing over opsporing (toezicht, preventie) en handhaving (bestrafing).

- *Convenant gegevensuitwisseling en samenwerking 2016 tussen de omgevingsdiensten, het Functioneel Parket en de Nationale Politie*

Deze convenant is een juridisch document dat de rechtsgrond voor informatie-uitwisseling tussen de organisaties omschrijft en hen verplicht tot effectieve proactieve samenwerking door het uitwisselen van informatie (bv. de convenant omschrijft de situaties waarin een organisatie informatie moet verstrekken aan een andere organisatie, het voorziet in regelmatige vergaderingen met het oog op informatie-uitwisseling, enz.). De omgevingsdiensten zijn afzonderlijke entiteiten, en elk van de 29 diensten moet een convenant ondertekenen.

Strategische documenten van de organisaties:

Bijzondere opsporingsdiensten: de ILT, en de NVWA en haar inspectiebureau:

- *Meerjarenplan ILT 2017-2021*
- *Meerjarenplan ILT 2018-2022*
- *Beleidsbrief voor de bijzondere opsporingsdiensten 2011*

De Wet op de bijzondere opsporingsdiensten bepaalt dat de betrokken ministers - in overeenstemming met de openbaar aanklager - de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot de taakuitoefening door de bijzondere opsporingsdiensten vast[stellen]. Deze hoofdlijnen van beleid zijn het politiek-strategische raamwerk op basis waarvan de bijzondere opsporingsdiensten hun taken en opdrachten vervullen. Zij worden "periodiek" vastgesteld - er is geen frequentie vastgesteld, waardoor het mogelijk is indien nodig op politiek niveau nieuwe hoofdlijnen vast te stellen.

- *NVWA Jaarplan 2017*
- *Nederlands Inspectieplan Verordening Overbrenging Afvaltransport 2017-2019*
- *Handhavingsarrangement 2016-2019 en jaarschijf 2017 tussen het Functioneel Parket (FP) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)*

Dit arrangement bestaat uit twee delen:

1. arrangementen over beleids- en procedurele aspecten tussen het FP en alle vier de bijzondere opsporingsdiensten;
2. specifieke meerjarige afspraken tussen het FP en NVWA/IOD en een lijst van specifieke jaarproducten voor 2017 door het FP en NVWA/IOD.

De Douane en de ILT

- Kaderovereenkomst inzake de samenwerking tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het directoraat-generaal Belastingdienst van het Ministerie van Financiën. Bijlage 1 over de samenwerking inzake wetgeving over afvalstoffen

De Douane is een organisatie die toezicht houdt op goederen die de buitengrens van de EU overschrijden. Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben een kaderovereenkomst gesloten (*kaderovereenkomst 2004 en 2012*) waarin het kader is vastgesteld voor samenwerking tussen de Douane en de ILT. In de bijlagen bij die overeenkomst wordt gedetailleerd omschreven hoe die samenwerking moet worden ingevuld. Een van de bijlagen (bijlage 1) betreft het afvaltransport naar en vanuit derde landen. Op basis van de overeenkomst, voert de Douane inspecties, en indien nodig, handhavingsinterventies in samenhang met overtredingen van de milieuwetgeving uit; zij heeft geen onafhankelijke rol bij de bestrijding van milieucriminaliteit.

Ieder jaar plannen de ILT en de Douane de operationele activiteiten die het volgende jaar moeten worden uitgevoerd. De ILT geeft inbreng over de risico's, terwijl de Douane aangeeft welke inspectiecapaciteit beschikbaar is. Indien een akkoord wordt bereikt, worden de afgesproken activiteiten opgenomen in het Handhavingsplan Douane. De prioriteiten en accenten in het handhavingsplan worden vastgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de ILT, terwijl de douane bepaalt hoe die prioriteiten en accenten in haar werkzaamheden worden geïntegreerd en geïmplementeerd. Ieder jaar worden de resultaten en het functioneren van de samenwerking getoetst. Te noteren valt dat de Douane over een gespecialiseerde milieu-eenheid beschikt en over eigen experts, en dat dit goede resultaten oplevert.

Politie

- Meerjarenplan 2015-2018 Nationale Politie - Aanpak Milieucriminaliteit

Politie en Functioneel Parket

- *Resultaatafspraken milieuopsporing FP-politie 2017*

Openbaar Ministerie

- *Strategische blik op milieucriminaliteit, Functioneel Parket, kopie meegeleverd*
- *Strategie 2020 Functioneel Parket, Openbaar Ministerie*

Regionale en lokale vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingsautoriteiten (provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen)

Beleidsplan Toezicht en Handhaving

Iedere regionale en nationale bevoegde autoriteit, inclusief de omgevingsdiensten, moet een toezicht- en handhavingsbeleid hebben, een toezicht- en handhavingsplan en een toezicht- en handhavingsprogramma op basis van risicoanalyse (Artikel 5.7 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en paragraaf 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht (BOR)).

Bijvoorbeeld het Beleidsplan Toezicht en Handhaving van het Waterschap Brabantse Delta:

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Waterschap%20Brabantse%20Delta/352372/352372_1.html of het beleidsplan Toezicht en Handhaving van Rijkswaterstaat (een organisatie belast met het ontwerp, de bouw het beheer en het onderhoud van de belangrijkste infrastructuur in Nederland - RWS): <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-33546.pdf>

3.2. Nationale programma's/projecten in verband met afvalcriminaliteit

Preventie

Er zijn verschillende landelijke programma's voor de preventie van afvalcriminaliteit, zoals het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 en het Nationaal programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen, juni 2016.

Bewustmaking

Er is geen specifiek programma inzake bewustmaking van afvalcriminaliteit, maar provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verstrekken op hun websites algemene informatie over wet- en regelgeving voor doelgroepen (zoals chemische industrie, afvalverwerkers, landbouwers, enz.). Indien de regels veranderen of de meerderheid van de leden van de doelgroepen de regels niet naleven, zullen de provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de doelgroepen en hun belangenverenigingen (bv. de vereniging van de rubber- en kunststofindustrie, de vereniging van verf- en drukinktfabrikanten en andere verenigingen die een specifieke bedrijfstak vertegenwoordigen) informeren over wet- en regelgeving. Ook zullen inspecteurs tijdens inspecties informatie verstrekken.

Wetgeving

De milieuwetgeving wordt gemoderniseerd. De milieuwetgeving bestaat momenteel uit tientallen verschillende wetten en honderden besluiten over milieu, natuur en wilde dieren, water, infrastructuur en huisvesting. Ze hebben alle hun eigen principes, methodes en eisen. De wetgeving is te ingewikkeld geworden voor de mensen die ermee werken. Met de Omgevingswet wil de regering de regels vereenvoudigen en harmoniseren.

De Omgevingswet bevat de volgende wijzigingen t.o.v. de huidige wetgeving:

- 1 wet i.p.v. 26 wetten
- 350 wetsartikelen i.p.v. 5.000
- vier algemene maatregelen van bestuur i.p.v. 120.
- tien ministeriële besluiten i.p.v. 75
- invoering van één wet voor alle milieuzaken
- zodat problemen lokaal kunnen worden opgelost
- i.p.v. verschillende bestemmingsplannen komt er één per gemeente

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat coördineert verschillende landelijke uitvoeringsprogramma's en -projecten die bedoeld zijn om de autoriteiten te helpen met de voorbereiding op de nieuwe wetgeving (provincies, omgevingsdiensten, politie, toezichthoudende instanties, bijzondere opsporingsdienst, enz.) en informatie te verstrekken aan het publiek, doelgroepen (zoals bedrijven), enz.

Opleiding en capaciteitsopbouw

Er zijn verscheidene landelijke programma's voor onderwijs en opleiding in aspecten van milieucriminaliteit. Het Openbaar Ministerie, de rechters en de politie hebben hun eigen landelijke onderwijsprogramma's met cursussen over milieucriminaliteit. De Politieacademie biedt cursussen milieucriminaliteit aan voor rechercheurs bij de politie en de bijzondere opsporingsdiensten. Meer bepaald is afvalcriminaliteit onderdeel van het leerplan van de opleiding die in de Politieacademie wordt geboden aan de milieuagent, de milieu-inspecteur/politieambtenaar en de recherchekundige milieu.

Officieren van justitie en rechters worden opgeleid door het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) en specifieke cursussen over milieucriminaliteit zijn onderdeel van het programma, zoals cursussen over de Verordening Overbrenging Afval (VOA).

Internationale programma's

Nederland neemt deel aan het European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law and the transfrontier shipment of waste cluster (IMPEL-TFS). Het is lid van het Europese netwerk van aanklagers voor het milieu (European Network of Prosecutors for the Environment - ENPE). Het ENPE heeft een werkprogramma opgesteld en een databank aangelegd waarin de EU-lidstaten informatie kunnen uploaden over uitspraken, boetes, enz. en delen met andere lidstaten. De NVWA en de ILT zijn ook actief in verschillende werkgroepen. Nederland heeft ook een positie in de Advisory Board van het Environmental Compliance and Enforcement Committee van Interpol.

3.3. Statistieken

3.3.1. Belangrijkste trends in afvalcriminaliteit

Omdat er geen volledige statistieken over afvalcriminaliteit zijn, is het onmogelijk een idee te krijgen van het aandeel afvalcriminaliteit in de totale criminaliteit.

De belangrijkste trends in afvalcriminaliteit worden beschreven in het "Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2016". Wat betreft afvalcriminaliteit, hebben we de voornaamste dreigingen en trends in kaart gebracht inzake de illegale overbrenging van afval (algemeen) naar het buitenland, de overbrenging van gevaarlijke materialen en gevaarlijk afval, asbest (afbraak, transport en storten), het mengen van stookolie voor schepen, fraude met grondstoffen voor levensmiddelen en diervoeders (recyclen van bijproducten en afval tot grondstoffen), misdrijven bij het saneren en hergebruiken van verontreinigde grond, fraude met meststoffen (veemest) en niet-naleving van de regels door risicobedrijven bij het omgaan met gevaarlijke materialen (inclusief afval).

Aangezien geen statistieken (aantal zaken, vervolgingen, veroordelingen en andere sancties) beschikbaar zijn, konden zij niet worden gebruikt als materiaal om de voornaamste dreigingen en trends in het Nationaal Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016 in kaart te brengen.

Voorts zijn statistieken geen cruciale bron voor het bepalen van de voornaamste trends en bedreigingen betreffende milieu- of afvalcriminaliteit. Milieucriminaliteit (en afvalcriminaliteit) behelst tienduizenden verschillende misdrijven op zeer uiteenlopende gebieden, en voor elk misdrijf gebruikt de dader zeer uiteenlopende methoden (mengen van stookolie voor schepen, niet-naleving van regels, nalatigheidsdelicten, enz.). Deze misdrijven zijn moeilijk op te sporen omdat zij plaatsvinden in legale bedrijven tijdens de gewone bedrijfsuitoefening. Voor het opsporen ervan zijn (proactieve) inspecties door overheidsinstanties nodig, en het wordt nog ingewikkelder wanneer materialen in- en uitgevoerd worden. Kortom, de misdrijven zijn gemakkelijk te plegen, het detectierisico is laag en de financiële opbrengst hoog. Zelfs al zouden betrouwbare statistieken over opgespoorde misdrijven kunnen worden opgesteld, dan nog zouden ze geen betrouwbaar beeld opleveren van de werkelijke omvang van afvalcriminaliteit.

De eigenlijke reikwijdte van milieu- en afvalcriminaliteit is veel groter. Het dreigingsbeeld milieucriminaliteit is dan ook gericht op criminogene gelegenheden of factoren die het plegen van misdrijven vergemakkelijken maar de opsporing ervan door rechtshandhavers bemoeilijken.

3.3.2. Aantal geregistreerde gevallen van afvalcriminaliteit

Er zijn geen statistieken over afvalcriminaliteit gepubliceerd, en het is onmogelijk om zulke statistieken op te stellen.

Milieumisdrijven, zoals afvaldelicten, worden veelal vervolgd als misdrijven waarbij sprake is van valsheid met geschriften. Met de bestaande gegevens is onmogelijk uit te maken of misdrijven die aangemerkt worden als misdrijven inzake document- en datavervalsing, afvaldelicten of andere soorten misdrijven zijn. Als er statistieken konden worden gemaakt over strafbare feiten die als afvalcriminaliteit kunnen worden aangemerkt, zouden ze onjuist zijn omdat veel opgespoorde afvaldelicten er niet in zouden zijn opgenomen.

De rechtshandhavinginstanties, het Openbaar Ministerie en de Justitiële Informatiedienst (een dienst die registers bijhoudt van rechterlijke uitspraken, sancties en andere justitiële besluiten) houden hun eigen registers bij. Iedere autoriteit die administratieve besluiten uitvaardigt houdt een eigen register bij.

Statistieken over afvalverwerking in Nederland worden jaarlijks gepubliceerd.

<http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/afval/publicaties/downloads/afvalverwerking-6/>

3.4. Nationale begrotingsmiddelen toegewezen voor preventie en bestrijding van afvalcriminaliteit, en steun uit EU-financiering

Er zijn geen specifieke budgetten of vte's (voltijdequivalenten) die alleen bestemd zijn voor afvalcriminaliteit.

Er wordt personeel (in vte's) ingezet voor de bestrijding van milieucriminaliteit. Deze vte's kunnen worden omgezet in een financieel budget.

Hieronder staat een overzicht van de vte's die zich bezighouden met het voorkomen, opsporen en vervolgen van milieucriminaliteit:

Omgevingsdiensten

De 29 omgevingsdiensten hebben 4.000 zeer gespecialiseerde en bekwame vte's in dienst voor vergunningverlening, inspectie en rechtshandhaving. De meerderheid houdt zich voornamelijk met milieuzaken bezig. De personeelsaantallen schommelen vanwege ontwikkelingen binnen de diensten, wijzigingen in de taken die aan de diensten worden opgedragen door afzonderlijke provincies en gemeenten, belanghebbenden en hun taken, en het effect van nieuwe wetgeving.

ILT

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthoudende instantie voor de taken van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Meer dan 1.100 werknemers werken dagelijks aan veiligheid, zekerheid en vertrouwen op het terrein van vervoer, infrastructuur, milieu en huisvesting. De landelijke toezichthoudende instanties (ILT/IOD, NVWA/IOD, ISZW/IOD en FIOD) hebben een eigen researchedienst. Deze opsporingsdiensten worden "Inlichtingen- en Opsporingsdienst", IOD) genoemd. De researchediensten van de ILT (ILT/IOD) bestaan uit ongeveer 70 vte's. De ILT wordt gefinancierd uit de nationale begroting als organisatie, niet voor specifieke taken. Daarom kunnen we geen overzicht verstrekken van het aantal vte's aan inspecteurs en rechercheurs die zich bezighouden met afvalcriminaliteit (of het budget daarvoor).

NVWA

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft ongeveer 2.617 mensen in dienst. Voor informatie over haar taken, zie het antwoord op vraag 12. De NVWA bestaat uit een inspectiedienst en een speciale researchedienst voor het opsporen van misdrijven. (NVWA/IOD). Tijdens inspecties kunnen werknemers op milieumisdrijven stuiten. Bij de NVWA/OPD werken 115 vte's.

Landelijke Politie

Wat betreft strafonderzoeken en vergaring en analyse van inlichtingen:

Landelijke Eenheid:

- 8 vte experts bij het Landelijk Milieu Expertise Centrum (LMEC)
- 25 vte rechercheurs bij de Landelijke Eenheid
- 22 vte inlichtingenwerknemers (5 onderzoekers tactische inlichtingen, 11 inlichtingenanalisten en 6 runners van criminele informanten)

Regionale Eenheden:

- 25 vte onderzoekers tactische inlichtingen bij de 10 regionale eenheden
- 326 vte onderzoekers tactische inlichtingen bij de 10 regionale eenheden

Deze ambten zijn nog niet allemaal vervuld.

Wat betreft patrouilles en het opsporen van misdrijven:

- een functionaris milieucriminaliteit bij elk districtsteam bij de regionale eenheden (die ten minste 0,2 vte van zijn of haar werktijd besteedt aan milieucriminaliteit).
- ongeveer 1300 vte bij de Dienst Infrastructuur (DINFRA). DINFRA is een dienst die bestaat uit politieagenten die landelijke taken uitvoeren met betrekking tot de handhaving van regels inzake wegverkeer, spoor, water en lucht die niet door de regionale eenheden kunnen worden uitgevoerd. De Dienst Infrastructuur herbergt het Team Milieu en Transportcontrole (TMC). De politiemensen die bij het TMC werken, hebben tot taak te patrouilleren en de milieuwetgeving te handhaven (inclusief risicogebaseerde opsporing) en het op heterdaad betrappen van kleine criminelen.

Openbaar Ministerie

Ongeveer 100 vte's houden zich bezig met de bestrijding van milieucriminaliteit bij het Functioneel Parket.

Rechters en rechtbanken

Rechters werken niet voltijds aan milieuzaken, omdat de werklast beperkt is. Een aantal rechters is aangesteld om zich, naast de gewone zaken, met milieukwesties bezig te houden. De rechtbanken maken ook gebruik van "plaatsvervangende rechters" die gespecialiseerd zijn in milieurecht vanwege hun beroepspraktijk. We kunnen geen exact aantal rechters gespecialiseerd in milieucriminaliteit (in vte) geven.

EU-financiering voor het aanpakken van afvalcriminaliteit

Nederland krijgt geen EU-middelen voor projecten voor de bestrijding van afvalcriminaliteit. Het is echter lid van de Europese netwerken die EU-gelden ontvangen, zoals het Europese netwerk van aanklagers voor het milieu (ENPE), dat steun krijgt uit het EU LIFE-programma.

3.5. Preventie van afvalcriminaliteit

Voor een grondig antwoord op deze vraag is eerst een toelichting bij de Nederlandse bestuurlijke indeling nodig.

Bestuurlijke indeling

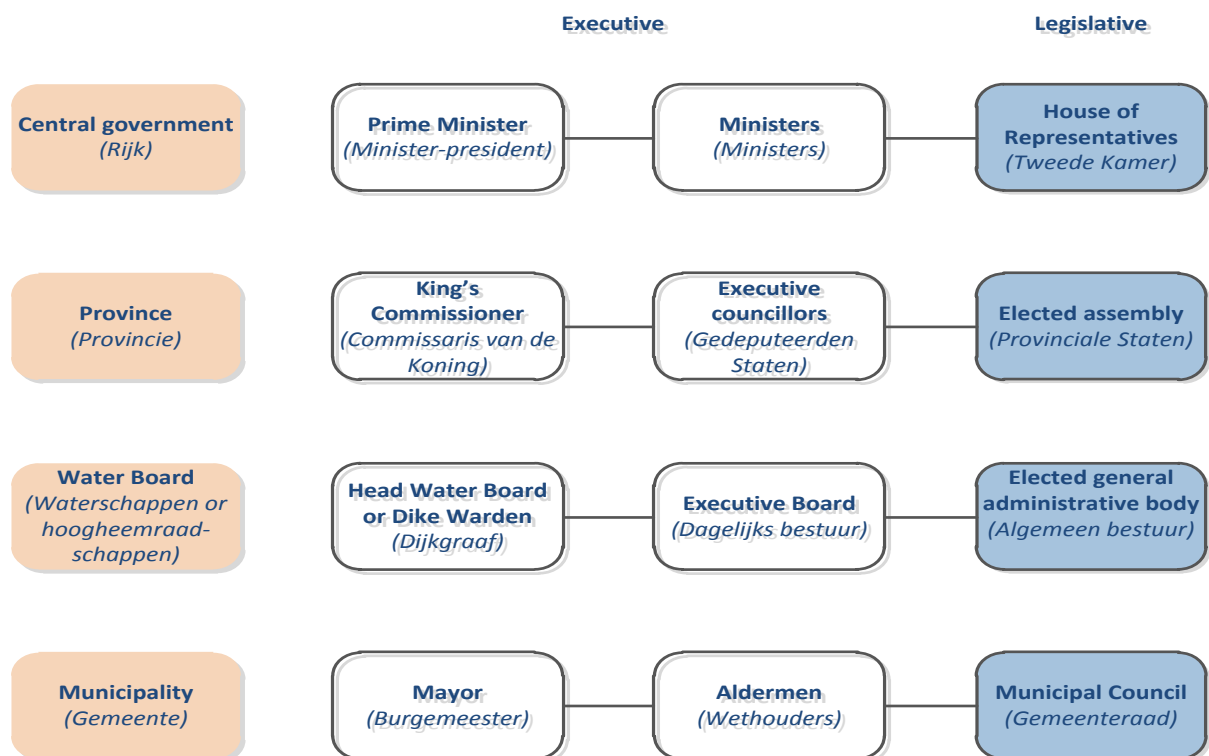
Nederland (bevolking: 17 miljoen) is een unitaire staat. De staat wordt bestuurd als één mogendheid (één overheid). De uiteindelijke bevoegdheid ligt bij het Rijk. Het Rijk kan taken delegeren aan de regionale en lokale bestuurslagen.

In Nederland zijn er drie bestuursonderdelen: het Rijk, de provincies en de gemeenten.

Iedere bestuurlijk niveau wordt verkozen door zijn ingezetenen. Voorts zijn de waterschappen afzonderlijke organen voor waterbeheer. Ook waterschappen zijn gekozen organen.

De algemene regel is dat de taken gedecentraliseerd worden naar de gemeenten (of waterschappen, als het om waterbeheer gaat) tenzij de activiteiten alleen op regionaal niveau kunnen worden uitgevoerd of het nodig is de taken op centraal niveau te houden (regel "decentraliseren, tenzij").

→ *Figuur Bestuurlijke indeling in Nederland*



De regel "decentraliseren, tenzij" geldt ook voor taken in verband met de fysieke leefomgeving, die met afval verband houdende taken omvatten. De gemeenten zijn de bevoegde autoriteit voor activiteiten die een effect (kunnen) hebben op de fysieke leefomgeving, tenzij er een reden is om een ander bestuursniveau die bevoegdheid te geven. De uitzonderingen op deze regel worden bepaald bij wetten en besluiten. In het algemeen zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle taken, behalve voor activiteiten met een hoog milieu- en veiligheidsrisico. De provincies zijn de bevoegde autoriteit voor die activiteiten met een hoog risico.

Gemeenten:

Primair bevoegde autoriteit.

Uitzonderingen:

- Provincies:
- Alle bedrijven die met gevaarlijke materialen werken en het Nederlandse BRZO-besluit moeten naleven.
(Het BRZO-besluit geeft uitvoering aan de Seveso III-richtlijn van de EU; BRZO is de afkorting van het Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015).
- Alle bedrijven met een IPPC-installatie van categorie 4. IPPC-installaties van categorie 4 zijn installaties voor industriële (chemische) activiteiten die worden ingedeeld bij categorie 4 van bijlage I bij Richtlijn 2010/75/EU over industriële emissies (Richtlijn industriële emissies, RIE).
- Alle bedrijven met een IPPC-installatie (die geen BRZO-bedrijf of RIE-4-bedrijf zijn) en waarvoor de provincie in bijlage I bij het Besluit Omgevingsrecht (BOR) als bevoegde instantie is aangewezen. Aan beide voorwaarden moet worden voldaan. Een IPPC-installatie is een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I bij de Europese Richtlijn Industriële emissies vermelde activiteiten plaatsvinden. Die bijlage was onderdeel van de IPPC-richtlijn. (Daarom zijn de gemeenten en niet de provincies de bevoegde instanties voor bedrijven met IPPC-installaties die niet in bijlage I zijn opgenomen, zoals IPPC-pluimvee- en rundvee-bedrijven, en voor bedrijven die in bijlage I zijn opgenomen maar geen IPPC-installatie hebben).

- Activiteiten in, op, onder of over een gesloten stortplaats
- Minister van Infrastructuur en Waterstaat
- Bepaalde defensie-inrichtingen
- Inrichtingen die zich bevinden op zee of op het grondgebied van Nederland maar geen deel zijn van een gemeente of provincie
- De toezichthoudende instantie voor nucleaire installaties en vervoer van radioactieve materialen, met inbegrip van radioactief afval (de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, ANVS)
- Minister van Economische Zaken
- Mijninstallaties

Indelen van bedrijven naar milieueffect

Bedrijven die een effect hebben op het milieu moeten een milieuvergunning aanvragen of een melding Activiteitenbesluit milieubeheer indienen. Bedrijven met weinig of geen effect op het milieu hoeven geen vergunning aan te vragen of melding te doen. Die bedrijven moeten echter voldoen aan de algemene milieuvoorschriften (algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer). De regels gelden voor alle bedrijven.

Bedrijven kunnen gebruik maken van het Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) om na te gaan of een milieuvergunning nodig is of een melding moet worden gedaan. Die module verschaft ook inzicht in milieuvoorschriften en -maatregelen. Een bedrijf kan een melding Activiteitenbesluit milieubeheer via de module ook online indienen. De melding of het verzoek om een milieuvergunning wordt toegezonden aan de bevoegde instantie (provincie of gemeente).

In de melding Activiteitenbesluit milieubeheer worden de bedrijven onderverdeeld in drie verschillende categorieën, waarbij type A-bedrijven de geringste milieu-impact hebben en type C-bedrijven de grootste.

Type A-bedrijven:

- hebben weinig of geen impact op het milieu
- omvatten bijvoorbeeld, kantoren, banken en peuterklasjes
→ geen milieuvergunning of melding Activiteitenbesluit milieubeheer nodig

Type B-bedrijven:

- hebben een grote milieu-impact
- omvatten bijvoorbeeld drukkerijen, autoherstelbedrijven en tandheelkundige laboratoria
→ melding Activiteitenbesluit milieubeheer nodig voor het uitvoeren van bedrijfsactiviteiten

Voor bepaalde activiteiten is een melding Activiteitenbesluit milieubeheer en een Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (OBM) nodig. Het Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) bepaalt of de melding of de test van toepassing is op het bedrijf. Een OBM kan worden aangevraagd via het Omgevingsloket.

Type C-bedrijven:

- hebben een grote impact op het milieu
- omvatten bijvoorbeeld grote metaalverwerkende bedrijven, chemische bedrijven, terreinen voor off-road motorrijden. BRZO-bedrijven en bedrijven met installaties van IPPC-categorie 4 of andere IPPC-installaties zijn type C-bedrijven en hebben een vergunning nodig
→ milieuvergunning nodig voor het uitvoeren van bedrijfsactiviteiten

Een milieuvergunning kan worden aangevraagd via het Omgevingsloket.

Preventie van afvalcriminaliteit: systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel)

Preventie van afvalcriminaliteit is primair een verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. Preventie van afvalcriminaliteit begint met het creëren van bewustzijn van de wet- en regelgeving bij de doelgroepen, bv. door informatie te verstrekken over de regels (zoals hierboven toegelicht) en specifieke gerichte informatie over doelgroepen zoals belangengroepen voor de chemische industrie, afvalverwerkers, landbouwers, enz.

Het vergunningssysteem is ook erg belangrijk bij het voorkomen van afvaldelicten. Zoals hierboven toegelicht moet het bedrijf, voordat het met zijn bedrijfsactiviteiten begint, nagaan of het een milieuvergunning moet aanvragen, een melding Activiteitenbesluit milieubeheer moet indienen of gewoon moet voldoen aan de algemene milieuvoorschriften. Bedrijven die een grootschalige impact hebben op het milieu (Type C-bedrijven en in sommige gevallen ook Type B-bedrijven) moeten een vergunning aanvragen. In vele gevallen zijn de provincies de bevoegde instanties voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De provincie (of in sommige gevallen de gemeenten) zullen beoordelen of het bedrijf de taken kan uitvoeren binnen de strenge regels, onderzoeken of het bedrijf een risico kan vormen, enz. Wordt de aanvraag aanvaard, dan krijgt het bedrijf een vergunning. De vergunning is een overeenkomst tussen de provincie of gemeenten en het bedrijf: de overeenkomst staat het bedrijf toe materialen te verwerken, maar slechts indien het voldoet aan de specifieke voorschriften van de vergunning en de algemene voorschriften van de landelijke milieuwetgeving. Voldoet een bedrijf niet aan de voorwaarden, dan kunnen de provincies, gemeenten en omgevingsdiensten sancties opleggen en de vergunning intrekken (volledig of gedeeltelijk en onder voorwaarden).

Een ander belangrijk aspect van preventie is toezicht op de naleving van vergunningen. Provincies, gemeenten en omgevingsdiensten (en nationale toezichthoudende instanties) controleren of bedrijven de voorschriften van hun vergunning naleven. De toezichthoudende instanties kunnen ook bedrijven inspecteren die geen vergunning hebben voor de verwerking van materialen, bijvoorbeeld wanneer er aanwijzingen zijn dat zij illegaal activiteiten uitvoeren die een grootschalige milieu-impact hebben.

De ILT is verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen, het uitoefenen van toezicht en het handhaven van de bepalingen van de verordening overbrenging afvalstoffen.

Bij de inspectie ligt het accent op verhoging van de naleving van de vergunningsvoorschriften en de algemene milieuwetgeving, en - bij een strafbaar feit - het voorkomen van herhaling van strafbare feiten in de toekomst. Ambtenaren leggen de voorschriften (opnieuw) uit aan de werknemers van het bedrijf en geven extra informatie. De toezichthoudende instantie stelt zijn handhavingsuitvoeringsprogramma vast. In het handhavingsuitvoeringsprogramma staan de bedrijven of bedrijfstakken die het komende jaar voor inspectie zijn uitgekozen, en hoe vaak ze zullen worden geïnspecteerd. De keuze van de bedrijven en de frequentie van de inspecties hangen af van twee factoren: de milieurisico's van de bedrijfsactiviteiten en het "nalevingsgedrag". Het nalevingsgedrag kan verschillen, gaande van bedrijven die nauwgezet aan de regels voldoen tot bedrijven die de regel opzettelijk en calculerend schenden.

Indien de bedrijven hun vergunning niet naleven of geen vergunning hebben om specifieke materialen te verwerken, kunnen de toezichthoudende instanties sancties opleggen.

De Landelijke Handhavingstrategie geeft sturing over de sancties die in bepaalde situaties moeten worden opgelegd.

- *Nationale wetgeving: Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving*

Het bovenbedoelde systeem van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving - inclusief het bestaan van 29 omgevingsdiensten (en zes gespecialiseerde omgevingsdiensten) - wordt geregeld door de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH-wet) en het daarmee verband houdende Besluit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, of "VTH-besluit"). De VTH-wet kwam in de plaats van Titel 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo, en het VTH-besluit kwam in de plaats van Hoofdstuk 7 van het Besluit Omgevingsrecht (Bor). De VTH-wet en het VTH-besluit regelen ook een systeem van informatie-uitwisseling tussen bevoegde instanties, omgevingsdiensten en de officier van justitie en de politie (via het "Inspectieview Milieu"-systeem).

- *Preventie van afvalcriminaliteit via BRZO+- samenwerking*

Er zijn aanvullende wetgeving en samenwerkingsovereenkomsten opgesteld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving betreffende bedrijven die gevaarlijke materialen verwerken (BRZO-bedrijven en bedrijven met installaties van IPPC-categorie 4 of installaties van andere IPPC-categorieën). Bij de samenwerkingsovereenkomst zijn betrokken de ISZW, omgevingsdiensten, de veiligheidsregio's, waterschappen, de ILT en het Openbaar Ministerie. Deze organisaties werken samen om de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken) uit te voeren voor bedrijven die gevaarlijke materialen verwerken. Die bedrijven moeten voldoen aan het BRZO-besluit, de Nederlandse implementatie van de Seveso III-richtlijn van de EU. De samenwerkingsovereenkomst staat daarom bekend als "BRZO+-samenwerking".

BRZO+-samenwerking vergt een gecoördineerde sectoroverschrijdende aanpak (geïntegreerde aanpak) inzake planning, administratie, inspectie en toezicht van BRZO-bedrijven en het delen van nalevingsinformatie tussen de organisaties. Het voornaamste doel is belangrijke incidenten in risicovolle BRZO-bedrijven en bedrijven met installaties van IPPC-categorie 4 of met andere IPPC-installaties te voorkomen. Als zich een incident voordoet, coördineert de BRZO+-samenwerkingsovereenkomst wie het incident onderzoekt en wanneer.

De geïntegreerde aanpak tussen de BRZO+-organisaties begon in 1999 met het Nederlandse BRZO-besluit, dat toen nieuw was. Het BRZO-besluit is gebaseerd op de Arbowet, de Wet veiligheidsregio's (WVR) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, (Wabo). De ISZW, veiligheidsregio's en provincies (via de omgevingsdiensten) zijn de bestuurslichamen die krachtens de drie wetten als bevoegde instanties zijn aangewezen. Zij zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de inspectie van BRZO- bedrijven, het handhaven van de wet en het bestraffen van overtredingen. Zij voeren deze taken uit op basis van het BRZO-besluit, maar gebruiken de bevoegdheden die hun op grond van de betreffende wetten zijn verleend.

De BRZO+-organisaties stellen gezamenlijk een Jaarplan BRZO+) op, waarin wordt beschreven hoe zij gezamenlijk de VTH-taken voor BRZO-bedrijven zullen uitvoeren. Daarnaast wordt elk jaar de Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven gepubliceerd als onderdeel van de BRZO+- samenwerkingsovereenkomst, met een beschrijving van de naleving van het BRZO-Besluit door de BRZO-bedrijven (op basis van gegevens van de BRZO+-organisaties).

Sinds 1999 zijn verscheidene verbeteringsprogramma's opgesteld om betere samenwerking en coördinatie tussen de BRZO+-organisaties tot stand te brengen. De programma's hebben geleid tot een aanzienlijke verbetering bij de gecoördineerde inspecties en het toezicht. Door de geïntegreerde aanpak is het nodig geworden de handhavingsstrategieën van de organisaties verder te harmoniseren en uniform te maken. In 2013 werd een landelijke Handhavingsstrategie uitgestippeld die specifiek bedoeld was voor het toezicht op BRZO-bedrijven (Landelijke Handhavingsstrategie BRZO).

Bestuurlijk Omgevingsberaad

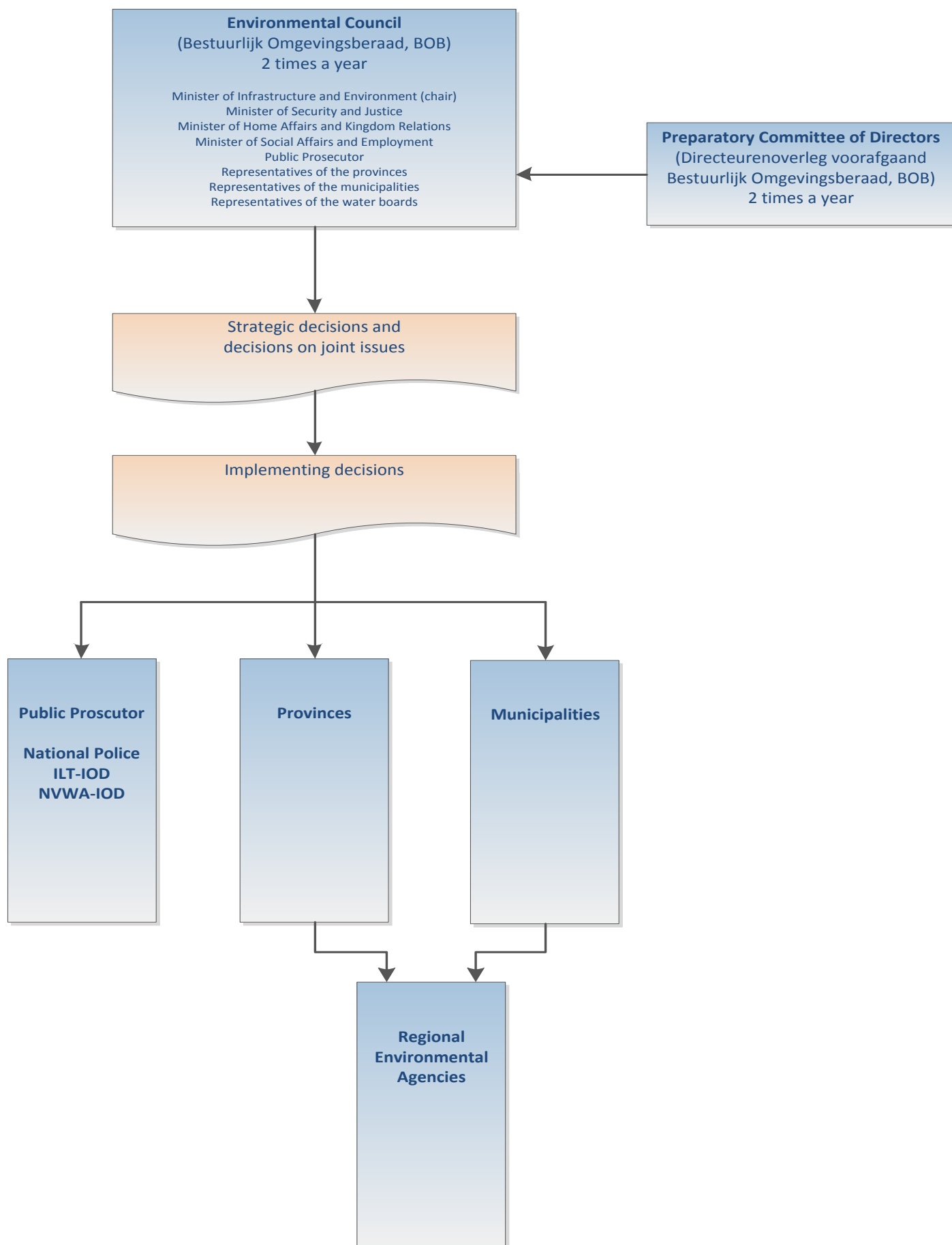
De organisaties die taken en verantwoordelijkheden hebben binnen het systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving en het systeem van recherche en vervolging coördineren hun activiteiten onderling en sluiten overeenkomsten. De coördinatie vindt plaats op alle bestuursniveaus. Het Bestuurlijk Omgevingsberaad is een hoog overlegforum dat verantwoordelijk is voor kwesties in verband met het systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving tussen alle organisaties en dwarsverbanden met het systeem van recherche en vervolging. De organisaties moeten zijn besluiten uitvoeren. Die besluiten moeten praktisch van aard zijn, bijvoorbeeld overeenstemming bereiken over gemeenschappelijke normen voor informatie-uitwisseling, of kunnen een meer strategisch karakter hebben, zoals het besluit om de 29 omgevingsdiensten en de Landelijke Handhavingsstrategie te ontwikkelen. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat kan beslissen om de besluiten te codificeren tot ministerieel besluit.

Het Beraad wordt voorgezeten door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Acht organisaties nemen deel aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad, inclusief de voorzitter (de Minister van Infrastructuur en Waterstaat). De andere zijn de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Openbaar Ministerie en de vertegenwoordigers van de provincies, gemeenten en waterschappen.

Comité van directeurs

Een comité van directeurs van deze organisaties bereidt de zittingen van het Omgevingsberaad voor. De vergadering van het Comité van directeurs is niet alleen een voorbereidende vergadering voor het Bestuurlijk Omgevingsberaad: het bespreekt ook autonoom (beleids-)vraagstukken en lost deze op.

Samenwerking en coördinatie op zo'n hoog niveau is noodzakelijk omdat de instelling en het functioneren van het systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving allereerst een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies en het Rijk zijn, hoewel de eindverantwoordelijkheid voor het systeem bij het Rijk ligt. Voorts is het hoge beraad noodzakelijk om de samenwerking tussen bestuurlijke autoriteiten (provincies, gemeenten) en de recherche-instanties (recherchebureaus en het Openbaar Ministerie) te verbeteren.



3.6. Conclusies

- **De bestrijding van afvalcriminaliteit heeft in Nederland hoge prioriteit.**
- **De Landelijke Handhavingsstrategie, als pakket hoofdlijnen van beleid voor de bestuurlijke en rechtshandavingsorganisaties die over milieucriminaliteit gaan, biedt sturing wat betreft geschikt rechtshandhavend optreden.**
- **Het Nationale Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit, dat een dreigingsbeeld over milieucriminaliteit omvat dat is geschreven door een team analisten en de politie, wordt om de vier jaar gepubliceerd. Het verschaft de basis voor gezamenlijke strategieën en actieplannen.**
- **In de uitvoeringsagenda van de Strategische Milieukamer worden de prioriteiten en doelen bepaald voor specifieke onderwerpen en verschijnselen in verband met de bestrijding van milieucriminaliteit.**
- **Daarnaast stellen de organisaties die betrokken zijn bij de bestrijding van milieucriminaliteit hun eigen strategische document op (bv. het meerjarenplan voor de bestrijding van milieucriminaliteit van de Landelijke Politie).**
- **Een overeenkomst over informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de landelijke politie dient als basis voor de samenwerking tussen deze verschillende instanties bij de bestrijding van milieucriminaliteit.**
- **Gesteld kan worden dat het nationale actieplan van Nederland en de programma's voor het aanpakken van milieucriminaliteit alle betrokken instanties een degelijke basis voor het bestrijden van milieucriminaliteit bieden. Nederland is ook actief op internationaal niveau.**
- **Nederland speelt een actieve rol in IMPEL-TFS, het Europese netwerk van milieuprocureurs, ENVICRIME NET en de EU-beleidscyclus.**
- **De nationale begrotingsmiddelen die zijn toegewezen voor het voorkomen en bestrijden van afvalcriminaliteit lijken ruim voldoende te zijn, ook al is er geen apart budget dat alleen bestemd is voor afvalcriminaliteit en de verwijdering van afval waarvan de producent onbekend is.**

- **De Landelijke Milieukamer (LMK) is een uitstekend forum voor contacten en terugkoppeling over de strategische documenten en de praktische realiteit. Wat ontbreekt en voor verbetering vatbaar is, is een duidelijker evaluatie van de resultaten van de werkzaamheden. Er is geen verzameling of evaluatie van betrouwbare statistieken over zaken die aan de officieren van justitie zijn gemeld, bv. jaarlijkse samenvattingen over hoeveel zaken er zijn begonnen, hoeveel zaken er worden onderzocht en hoeveel strafbare feiten tot een definitieve veroordeling leiden. Om het systeem verder te kunnen uitbouwen, zijn volledige statistieken nodig. Elke instantie heeft echter zijn eigen statistieken over haar zaken, en die kunnen zeer nuttig zijn als ze worden gecombineerd.**
- **Samenwerking op operationeel niveau tussen de Strategische Milieukamer (SMK) en de Landelijke Milieukamer (LMK) met verschillende autoriteiten lijkt een geschikte werkmethode te zijn. De LMK en zijn besluitvorming over het voeren van onderzoeken lijkt goed te functioneren. Vanwege de rol van de Douane bij de controle van het goederenverkeer, wordt aanbevolen die instantie op strategisch niveau (SMK) te betrekken bij de Landelijke Milieukamer.**
- **Er is geen specifiek programma voor bewustmaking over afvalcriminaliteit in Nederland.**

4. NATIONALE STRUCTUREN

4.1. Rechterlijke macht (OM en rechter)

4.1.1. Interne structuur

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie is een nationale organisatie. Alle strafonderzoeken worden gevoerd onder leiding van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie is verdeeld over tien arrondissementen die gelijk zijn aan de tien regionale eenheden van de Landelijke Politie.

Het Openbaar Ministerie heeft een vestiging in elk arrondissement, het Arrondissementparket. Elk van die vestigingen staat onder het gezag van een hoofdofficier van justitie, die ervoor zorgt dat het beleid van het Openbaar Ministerie in zijn of haar arrondissement wordt uitgevoerd.

Het Openbaar Ministerie heeft twee centrale eenheden: het Landelijk Parket (LP) en het Functioneel Parket (FP). Zie figuur "Organogram - Arrondissementen Openbaar Ministerie". Voor verdere informatie: <https://www.om.nl/algemeen/english/about-the-public/organisation-the/> (in het Engels).

Wat milieucriminaliteit betreft worden kleine afvalmisdrijven, zoals achterlaten van zwerfafval, behandeld door een van de tien arrondissementen, maar andere zaken van afvalcriminaliteit worden behandeld door het Functioneel Parket.

Het Openbaar Ministerie is de hiërarchische autoriteit inzake door de politie, de bijzondere opsporingsdiensten en andere opsporingsorganen en -ambtenaren uitgevoerde strafonderzoeken van de gemeenten, de provincies de omgevingsdiensten en de particuliere entiteiten (particulieren, zoals eigenaars van grote landgoederen, kunnen boswachters in dienst hebben die buitengewoon opsporingsambtenaar zijn). Alle rechercheurs kunnen hun proces-verbaal rechtstreeks naar het Openbaar Ministerie sturen. Rechercheurs in dienst van de gemeenten, provincies, de omgevingsdiensten en particuliere entiteiten kunnen hun proces-verbaal ook naar de politie sturen, die het dan doorstuurt naar het Openbaar Ministerie. Rechercheurs in dienst van het Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten kunnen besluiten het rapport via het NVWA/IOD toe te zenden.

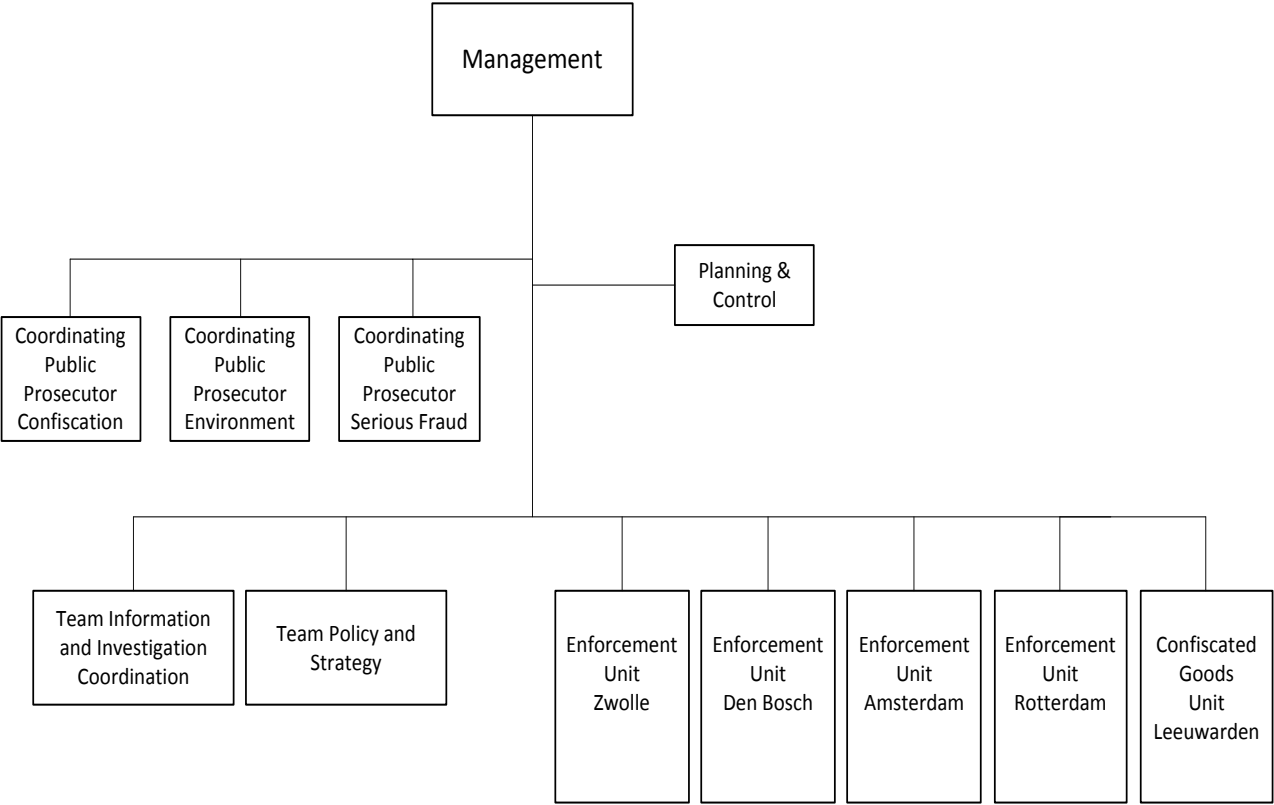
In afzonderlijke zaken, beslist het Openbaar Ministerie of een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld. Een officier van justitie leidt het opsporingsonderzoek en bepaalt hoe het zal worden gevoerd (welke instrumenten zullen worden ingezet, enz.). Op meer strategische niveau bepaalt het Openbaar Ministerie waarop het volgende jaar het accent ligt in strafonderzoeken, het aantal zaken dat zal worden onderzocht, enz. In de zogenoemde resultaatafspraken geeft het Openbaar Ministerie de strategische en tactische richtlijnen voor bepaalde soorten misdrijven, en zegt de politie toe bepaalde middelen ter beschikking te stellen om de gewenste resultaten en uitkomsten te bereiken (zoals het aantal zaken dat zal worden onderzocht).

Centralisering en specialisatie voor de opsporing van milieucriminaliteit

Misdrijven die aan het licht komen binnen het grondgebied van een arrondissement worden opgespoord door dat het parket van dat arrondissement (onder leiding van een officier van justitie) en verdachten worden vervolgd door het corresponderende Arrondissementsparket van het Openbaar Ministerie. De stuurgroep van die regio besluit over de regelingen voor het openen van het onderzoek. Zie antwoord op vraag 14 voor meer informatie over taken en rol van een stuurgroep.

Voor milieumisdrijven gaat het er anders aan toe. Besluiten over het openen van een onderzoek worden op landelijk niveau genomen in een speciale stuurgroep voor milieucriminaliteit, de Landelijke Milieukamer. Een onderdeel van het OM, het Functioneel Parket, is belast met de vervolging van alle soorten zaken van milieucriminaliteit (behalve kleine zaken). Het FP krijgt niet alleen politiezaken toegewezen maar ook zaken die worden aangebracht door de verschillende opsporingsdiensten (ILT/IOD, NVWA/IOD, ISZW/IOD and FIOD en de rechercheurs van de omgevingsdiensten). Door de centralisatie van de besluitvorming is specialisatie bij complexe strafonderzoeken mogelijk, is men beter in staat de taken van de stuurgroep uit te voeren omdat alle opsporingsdiensten deelnemen aan de besluitvorming, en is betere strategische besluitvorming door alle opsporingsdiensten mogelijk. Voor met name het Openbaar Ministerie maakt centralisatie via het FP het mogelijk maar gespecialiseerde officieren van justitie in te zetten en versterkt dit de positie van het OM ten aanzien van de politie, de andere vier opsporingsdiensten en andere opsporingsambtenaren voor milieucriminaliteit. De nationale taken van het Functioneel Parket worden uitgevoerd door vier vestigingen, in de steden Zwolle, Amsterdam, Den Bosch en Rotterdam. Naast deze vier vestigingen is er ook een vestiging in de stad Leeuwarden die zich hoofdzakelijk bezighoudt met het beheer van in beslag genomen goederen. De parketleiding is gevestigd in Amsterdam. Zie de figuur "Organogram - Functioneel Parket".

4.1.1.1. Figuur: Organogram - Functioneel Parket



Andere organisaties op gespecialiseerde gebieden

Andere organisaties hebben ook taken bij de preventie van afvalcriminaliteit op bepaalde gespecialiseerde gebieden. Dat zijn onder meer de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, ANVS), de toezichthoudende autoriteit voor nucleaire installaties en het vervoer van radioactieve materialen, onder meer radioactief afval, en het Staatstoezicht op de mijnen, SodM, de toezichthoudende autoriteit voor de mijnbouw.

Verschillende gespecialiseerde instanties houden zich bezig met het detecteren en Rechercheren van afvalcriminaliteit. De omgevingsdiensten van de regionale en lokale autoriteiten (provincies en gemeenten) houden toezicht op de regels, onderzoeken overtredingen en kunnen bestuurlijke en strafrechtelijke sancties opleggen. De gespecialiseerde milieuteams van de politie kunnen afvalcriminaliteit opsporen. En de bijzondere opsporingsdiensten doen onderzoek naar zaken van afvalcriminaliteit, hoofdzakelijk de opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT/IOD).

De ILT/IOD houdt zich vooral bezig met personen en bedrijven die de milieuregelgeving systematisch ernstig overtreden. Voorts richt de ILT/IOD zich op georganiseerde criminaliteit met een ondermijnend karakter die vaak betrekking heeft op internationale (financiële) structuren en handelsstromen. Speciale aandacht wordt besteed aan intermediairs, faciliteerders en certificerende instellingen. De ILT/IOD heeft rechercheurs, analisten, technische en juridische specialisten, forensisch accountants, digitaal forensisch specialisten, strategisch adviseurs en experts op het gebied van het inwinnen en opwerken van inlichtingen en informatie in dienst. Prioriteiten bij strafrechtelijke onderzoeken zijn onder meer afval, bodem en gevaarlijke stoffen. De taken van de ILT houden ook verband met transport- en huisvestingsorganisaties. Zie voor een verdere toelichting van het ILT/IOD het antwoord op vraag 12.

Kleine afvalcriminaliteit wordt behandeld door een van de tien Arrondissementsparketten, maar andere zaken van milieucriminaliteit worden behandeld door een gespecialiseerd parket, het Functioneel Parket, met vestigingen in de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Bosch en Zwolle. Zie vorige antwoorden op vragen 12 tot en met 14 over organisatie, taken en verantwoordelijkheden.

De rechtbanken zijn op vergelijkbare wijze georganiseerd als het Openbaar Ministerie. Economische politierechters houden zich bezig met de kleine afvalcriminaliteit (milieumisdrijven worden bij "economische misdrijven" ingedeeld). Zulke rechters zijn er bij elke regionale rechtbank. In complexe zaken wordt uitspraak gedaan door de Meervoudige Economische Kamer), terwijl milieumisdrijven worden behandeld door vier concentratierechtbanken voor Amsterdam, Rotterdam, Oost-Brabant (provinciehoofdstad Den Bosch) en Overijssel (provinciehoofdstad Zwolle).

4.1.2. Capaciteit en obstakels voor de vervolging en bestrafing van afvalcriminaliteit

Nederland heeft haar capaciteit voor het vervolgen van milieucriminaliteit (met inbegrip van afvalcriminaliteit) vergroot door specialisatie en centralisering van de besluitvorming bij opsporing en vervolging. Dit omvat onder meer het volgende:

- Een structuur voor gezamenlijke besluitvorming:
 - o SMK (gezamenlijke besluitvorming over prioriteiten);
 - o LMK (gezamenlijke besluitvorming over het voeren van opsporingsonderzoeken);
 - o LMO, het Landelijk Milieu Informatie Overleg;
 - o NIA over milieucriminaliteit.
- Het Functioneel Parket

Sinds 2005 is het FP belast met het verwerken van de informatie die door de verschillende opsporingsinstanties wordt verstrekt en met het coördineren van de strafonderzoeken naar en de vervolging van alle soorten milieucriminaliteit.

- Omgevingsdiensten

De omgevingsdiensten zijn nieuwe organisaties. De grote gemeenten hadden al decennialang omgevingsdiensten, de kleinere echter niet. Enkele jaren geleden, besloten het Rijk, de provincies en de gemeenten om een landelijk netwerk van omgevingsdiensten op te zetten. Sinds 2014 zijn er 29 omgevingsdiensten actief, die alle regio's in het land beslaan.

Provincies en gemeenten zijn gewoonlijk de vergunningverlenende instanties in Nederland en daarom primair verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving. Vanwege het gespecialiseerde karakter van deze toezichthoudende taken, worden sommige daarvan (de zogenoemde "basistaken") uitgevoerd door de omgevingsdiensten. Provincies en gemeenten zijn verplicht de uitvoering van sommige van deze basistaken (in hoofdzaak betreffende hoog risicoinstallaties) over te dragen aan de regionale autoriteiten en zij kunnen ertoe besluiten ook andere taken over te dragen.

De instelling van de omgevingsdiensten en de verplichting voor gemeenten en provincies om bepaalde taken over te dragen werd in april 2017 gecodificeerd in nationale wetgeving. Zie het antwoord op vraag 12.

- Strafrechtelijke sancties door omgevingsdiensten en landelijke toezichthoudende instanties

Sedert 2012 kunnen de directeurs van de omgevingsdiensten en de inspecteur-generaal van de landelijke toezichthoudende instanties autonoom strafrechtelijke sancties opleggen door middel van een strafbeschikking.

- Beroep tegen opgelegde strafrechtelijke sancties in zaken van milieucriminaliteit bij het Functioneel Parket

Beroepen tegen opgelegde strafrechtelijke sancties werden vroeger behandeld door een speciale beroepskamer bij het OM. Vanwege de gespecialiseerde aard van de misdrijven, werd de behandeling van beroepen overgedragen aan het Functioneel Parket. Daardoor zal het minder lang duren om de beroepen te behandelen voordat de zaak voor de rechter komt, en zal de kwaliteit van de toetsing en de terugkoppeling naar de ambtenaar verbeteren.

De fasen van een strafzaak kunnen verschillen per lidstaat. Daarom loont het de moeite nu eerst even de verschillende fasen toe te lichten.

Strafonderzoeken staan altijd onder leiding van een officier van justitie. Het besluit om een strafonderzoek in te stellen wordt gezamenlijk genomen door de betrokken organisaties.

Bij milieumisdrijven wordt dat besluit doorgaans genomen door leden van de Landelijke Milieukamer. Nadat dit besluit is genomen, wordt een officier van justitie belast met de leiding van het strafonderzoek. Zie antwoord op vraag 17 betreffende de problemen en obstakels bij het strafonderzoek.

De strafvervolgning begint bij het besluit van het FP om de natuurlijke of rechtspersoon te vervolgen door de zaak voor de rechter te brengen. Dit besluit is gebaseerd op het bewijs dat tijdens het strafonderzoek is vergaard. Het FP kan ook besluiten een straf op te leggen, gewoonlijk in de vorm van een strafbeschikking, of in sommige gevallen een transactie. Afhankelijk van het strafbaar feit, kan een strafbeschikking ook worden uitgevaardigd door een rechercheur en, wanneer het gaat om milieucriminaliteit, door een directeur van de omgevingsdiensten, de inspecteurs-generaal van de ILT en de NVWA, en andere bij besluit aangewezen personen.

Een strafbeschikking is een vorm van strafvervolgning. Indien een natuurlijke of rechtspersoon bezwaar maakt tegen de strafbeschikking, komt de zaak voor de rechter. Het bezwaar kan voor het FP ook aanleiding zijn om het oorspronkelijke besluit van het FP te wijzigen en de strafbeschikking kan worden ingetrokken (geannuleerd of gewijzigd).

Problemen bij de vervolging

De problemen en obstakels bij het besluit om al dan niet te vervolgen (via een proces of een strafbeschikking) zijn als volgt:

- Het vinden van bewijs kan problematisch zijn, omdat het meestal wel wordt aangetroffen in de bedrijfsadministratie, maar wordt verdoezeld met vervalste verklaringen en/of laboratorium-analyses.
- Het vinden van voldoende middelen is soms moeilijk, omdat de expertise niet altijd voorhanden is of zich een probleem voordoet waarbij capaciteit moet worden ingezet.

Problemen i.v.m. strafbeschikkingen

Wat betreft strafbeschikkingen voor afvalcriminaliteit (bestuurlijke strafbeschikkingen) die door de toezichthoudende autoriteiten (het bestuur) worden opgelegd, zijn de problemen en obstakels:

- het weinig soepele karakter van financiële sancties;
- discussies met gemeenten en provincies over de inkomsten die verband houden met financiële sancties.

Volgens de officieren van justitie is het moeilijk om tot een straf te komen die effectief, proportioneel en ontmoedigend is, omdat de rechter de ernst van de overtreding niet altijd inziet.

Problemen voor de rechtbanken

Slechts een beperkt aantal milieumisdrijven komt voor de rechter. Hierboven is reeds toegelicht waarom dat zo is. Het geringe aantal zaken van milieucriminaliteit kan verklaren waarom milieumisdrijven soms als minder ernstig worden beschouwd dan andere misdrijven.

Milieumisdrijven krijgen in vergelijking met andere misdrijven weinig aandacht, ook van het publiek, wat de beoordeling en de gepercipieerde ernst van zulke delicten ongetwijfeld beïnvloedt.

Voor sommige strafrechters is een strafbaar feit dat een rechtstreekse schending van iemands lichaam en leven inhoudt, ernstiger dan een milieumisdrijf. Een ander aspect is dat de officieren van justitie de nadruk leggen op bewijs in het zaaksdossier en tijdens het proces, en minder op de schadelijke effecten van het strafbaar feit.

Hoewel officieren van justitie wel wijzen op de schadelijke aspecten in het requisitoir met het oog op de tenlastelegging, verstrekken ze weinig details.

De discrepantie tussen de tenlastelegging (door de aanklagers) en de beslissingen (van de rechters) is ten dele te verklaren doordat niet altijd alle ten laste gelegde feiten bewezen zijn of de misdrijven lang geleden zijn gepleegd en de rechters daarmee rekening houden in hun besluit (matigend effect)

In veel zaken vordert de officier van justitie een boete. De rechter kan die vordering al dan niet toewijzen. Met name in zaken waarbij administratieve of vormfouten zijn gemaakt, legt de rechter vaak een lagere straf op dan gevraagd. In zaken waarin rechtstreeks schade is toegebracht aan het milieu, is er weinig verschil tussen de tenlastelegging en de opgelegde straf, en als het er al is, komt dat niet door verschillen in de beoordeling van de ernst van de delicten.

De officier van justitie kan bijkomende straffen en maatregelen vorderen bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de Wet op de economische delicten (WED), maar dat komt slechts zelden voor. Dat is jammer, want deze bijkomende straffen en maatregelen, zoals de (tijdelijke) gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming, of een (tijdelijke) intrekking van de vergunning of een verplichting tot schadevergoeding, zijn effectief. Een van de redenen waarom ze zo weinig worden gevorderd is het ontbreken van informatie over de verdachte (rechtspersoon). In veel gevallen biedt het zaaksdossier onvoldoende inzicht in de financiële positie van het bedrijf, zijn zakelijke transacties, het aantal werknemers, enz. Bijgevolg zijn de rechters niet erg geneigd zware straffen op te leggen omdat zij de effecten van deze straffen op de verdachte niet kunnen beoordelen en uitmaken of deze straffen geschikt zijn.

Een ander probleem voor de rechters is dat de wetgeving en de zaken zelf vaak zeer complex zijn. Het probleem dat zich daarbij voordoet is dat zelfs relatief kleine zaken een aanzienlijke werklast met zich kunnen meebrengen voor rechters, nog afgezien van de tijd die nodig is voor bestudering en het komen tot een uitspraak in zwaardere zaken.

4.2. Rechtshandhavende instanties

4.2.1. *De structuur van en de samenwerking tussen opsporingsinstanties die betrokken zijn bij de preventie en bestrijding van afvalcriminaliteit*

Opsporingsinstanties

- Bijzondere opsporingsdiensten

De ILT, NVWA, ISZW en de Douaneadministratie hebben elk hun eigen opsporingsdienst. Deze diensten hebben zij de Inlichtingen- en Opsporingsdienst, IOD) genoemd, vandaar ILT/IOD, NVWA/IOD, ISZW/IOD en FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst). Die vier diensten vormen samen de Bijzondere Opsporingsdiensten. De Bijzondere Opsporingsdiensten (ILT/IOD, NVWA/IOD, ISZW/IOD en FIOD) kennen een duale aansturing: hun ministerie voor prioriteiten op de inhoudelijke beleidsterreinen en het Openbaar Ministerie voor de specifieke opsporing en de prioriteiten daarbinnen.

- ILT/IOD

(Inlichtingen- en opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport)

De ILT/IOD houdt zich vooral bezig met personen en bedrijven die de milieuregelgeving systematisch ernstig overtreden. Voorts richt de ILT/IOD zich op georganiseerde criminaliteit met een ondermijnend karakter die vaak betrekking heeft op internationale (financiële) structuren en handelsstromen. Speciale aandacht wordt besteed aan intermediairs, faciliteerders en certificerende instellingen. De ILT/IOD heeft rechercheurs, analisten, technische en juridische specialisten, forensisch accountants, digitaal forensisch specialisten, strategisch adviseurs en experts op het gebied van het inwinnen en opwerken van inlichtingen en informatie in dienst. Prioriteiten bij strafrechtelijke onderzoeken zijn onder meer afval, bodem en gevaarlijke stoffen. De taken van de ILT houden ook verband met transport- en huisvestingsorganisaties.

De taken van de ILT hebben ook betrekking op transport- en huisvestingsorganisaties.

Andere toezichthoudende en rechtshandhavende organisaties zijn ook bevoegd op de gebieden waar de ILT over gaat. De bevoegdheden van de andere organisaties verschillen van die van de ILT en zij houden toezicht op andere gebieden. Die andere organisaties zijn onder meer de Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), de Inspectie Veiligheid en Justitie (I-VenJ), de Douane, de Belastingdienst, de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen (KMCGS), de politie, het Staatstoezicht op de Mijnen, (SodM), de (lucht)havenmeesters, Rijkswaterstaat (een organisatie belast met het ontwerp, de bouw het beheer en het onderhoud van de belangrijkste infrastructuur in Nederland (RWS), de omgevingsdiensten, (OD's), de waterschappen, de Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

De ILT werkt met deze organisaties samen op het gebied van controle en handhaving.

Door het delen van informatie met andere organisaties wordt een beter inzicht verkregen in de bedrijven die zich wel en die welke zich niet aan de regels houden. Dit voorkomt dat toezichthoudende instanties onnodige bezoeken afleggen aan bedrijven die aantonen dat zij voldoen aan regels en verplichtingen. De middelen van de toezichthoudende autoriteit kunnen worden bestemd voor het inspecteren van bedrijven die de regels niet naleven, en voor het aanmoedigen van naleving.

De regionale en lokale autoriteiten (provincies en gemeenten) verlenen vergunningen aan bedrijven en zijn daarom belast met het toezicht op de naleving van deze vergunningen door de bedrijven. De ILT heeft tot taak toezicht te houden op de volledige keten, van productie tot toepassing. De ILT ontvangt van rechtshandhavende instanties, belangenorganisaties en burgers die contact opnemen met het Toezichtloket Bodem, meldingen van mogelijke schendingen van bijvoorbeeld bodemregelgeving of bouwstoffenregelgeving.

- *NVWA/IOD*

(Inlichtingen- en opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

De taken van de bijzondere opsporingsdienst (BOD) van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden uitgevoerd door de inlichtingen- en opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De NVWA/IOD is actief op alle domeinen die tot de bevoegdheid van de NVWA behoren en wordt ingezet bij ernstige of systematische overtredingen van de wet op terreinen waar de NVWA handhavend moet optreden. Wanneer zij wordt ingezet, richt de NVWA/IOD zich vooral op complexe, keten-, georganiseerde en internationale criminaliteit.

De kerntaken van NVWA/IOD zijn:

- het verzamelen en verfijnen van inlichtingen;
- het uitvoeren van analyses om een beter inzicht te krijgen in de aard en de omvang van naleving en niet-naleving;
- het voeren van opsporingsonderzoeken met ruime bevoegdheden.

In 2015 hadden de opsporingsonderzoeken betrekking op thema's als:

- fraude met vlees of vleesproducten;
- fraude met babyvoeding;
- fraude met mest;
- illegale (online-) handel in beschermde dieren en/of planten;
- handel in verboden gewasbeschermingsmiddelen;
- fraude met grondstoffen voor diervoeder;
- fraude met EU-subsidies voor glastuinbouw.

Op gebieden die verband houden met het opsporen van milieucriminaliteit, werkt de NVWA/IOD intensief samen met de politie en de inlichtingen- en opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT/IOD). Deze samenwerking heeft een formeel karakter gekregen in de Strategische Milieukamer en de Landelijke Milieukamer. De NVWA/IOD werkt ook met andere bijzondere opsporingsdiensten samen in het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten.

- *Regionale en lokale opsporingsambtenaren*

Zoals hierboven beschreven hebben de 29 omgevingsdiensten rechercheurs in dienst die misdrijven kunnen opsporen en bepaalde in het strafrecht voorgeschreven maatregelen kunnen nemen, indien de regels worden geschonden, en zelfs in het strafrecht voorgeschreven financiële straffen kunnen voorstellen. Die ambtenaren werken onder het gezag van het OM bij het opsporen van misdrijven. Bepaalde provincies en gemeenten hebben ook rechercheurs in dienst voor het opsporen van milieumisdrijven.

- *Politie*

De politie is een nationale organisatie. De politie bestaat uit 11 eenheden: 10 regionale eenheden en 1 landelijke eenheid. Zie figuur "Organogram - Politie". Iedere politie-eenheid heeft een milieuteam dat zich met milieucriminaliteit bezighoudt. Naast deze elf milieuteams, zijn er ook politieagenten bij de basisteams van de landelijke politie die belast zijn met het bestrijden van milieucriminaliteit.

Bij milieumisdrijven werken alle organisaties op alle niveaus nauw samen, zijn alle organisaties betrokken bij het besluitvormingsproces en worden de uitkomsten geïmplementeerd in de respectieve programma's van de organisaties. De douane speelt een belangrijke rol op het gebied van toezicht en rapportage in zaken van internationale afvalcriminaliteit.

Besluitvorming op strategisch niveau

Strategische Milieukamer, SMK

De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit geschiedt onder het gezag en de leiding van het Functioneel Parket (FP), dat gespecialiseerd is in ondermijnende criminaliteit fraude, milieucriminaliteit en ontnemingszaken en naast milieucriminaliteit ook bevoegd is voor fraude. Gezien de complexe institutionele context - er zijn diverse ministeries en inspectie- en opsporingsdiensten betrokken - is een coördinatie-instantie gecreëerd: de Strategische Milieu Kamer (SMK). De SMK wordt voorgezeten door de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket. De SMK bepaalt het beleid en de prioriteiten in de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. De SMK komt driemaal per jaar bijeen.

De Strategische Milieukamer bestaat uit:

- de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket (voorzitter);
- de inspecteur-generaal van de inspectie Leefomgeving en Transport (ILT);
- de inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA);
- de portefeuillehouder milieucriminaliteit namens de landelijke politie;
- het lid van de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland bevoegd voor het milieu namens de provincie en de gemeenten (en de omgevingsdiensten);
- de inspecteur-generaal van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), wat betreft de arbeidsomstandigheden in bedrijfstakken die gevaarlijke stoffen verwerken (boven een bepaalde drempel).

Beslissing tot het openen van een strafrechtelijk onderzoek

Stuurploeg

Wanneer een misdrijf is gepleegd en opgespoord en dit is gemeld aan de rechtshandavingsinstanties (of deze instanties dat misdrijf zelf aan het licht hebben gebracht), is de volgende stap het bepalen hoe en met welke middelen dat misdrijf zal worden onderzocht. Zoals met alle misdrijven het geval is, kan de officier van justitie vragen dat een opsporingseenheid een analyse maakt van de aangifte en op basis daarvan een zogeheten preweeg document opstelt. Dat voorafgaand overlegdocument bevat een eerste schets van de potentiële zaak. Een stuurploeg besluit op grond van dat document of de zaak voldoende ernstig is en of er voldoende vermoedens voorhanden zijn. Is dat het geval, dan wordt opdracht gegeven een ontwerpvoorstel op te stellen. Dat ontwerpvoorstel wordt onder het toezicht van een officier van justitie opgesteld. Op basis van het ontwerpvoorstel besluit de stuurploeg of een strafrechtelijk onderzoek wordt geopend onder leiding van een officier van justitie. De middelen die nodig zijn voor het onderzoek worden ter beschikking gesteld op basis van een plan van aanpak.

Landelijke Milieukamer, LMK

De taken van de stuurploeg voor milieucriminaliteit worden uitgevoerd door de Landelijke Milieukamer. De Landelijke Milieukamer is belast met het dagelijks bestuur, en neemt onder meer de beslissingen tot het openen van onderzoeken. Deze kamer wordt soms ook de Tactische Milieukamer genoemd. De Landelijke Milieukamer wordt voorgezeten door de coördinerend officier van justitie van het Functioneel Parket. De Landelijke Milieukamer komt tweewekelijks bijeen.

De Landelijke Milieukamer bestaat uit:

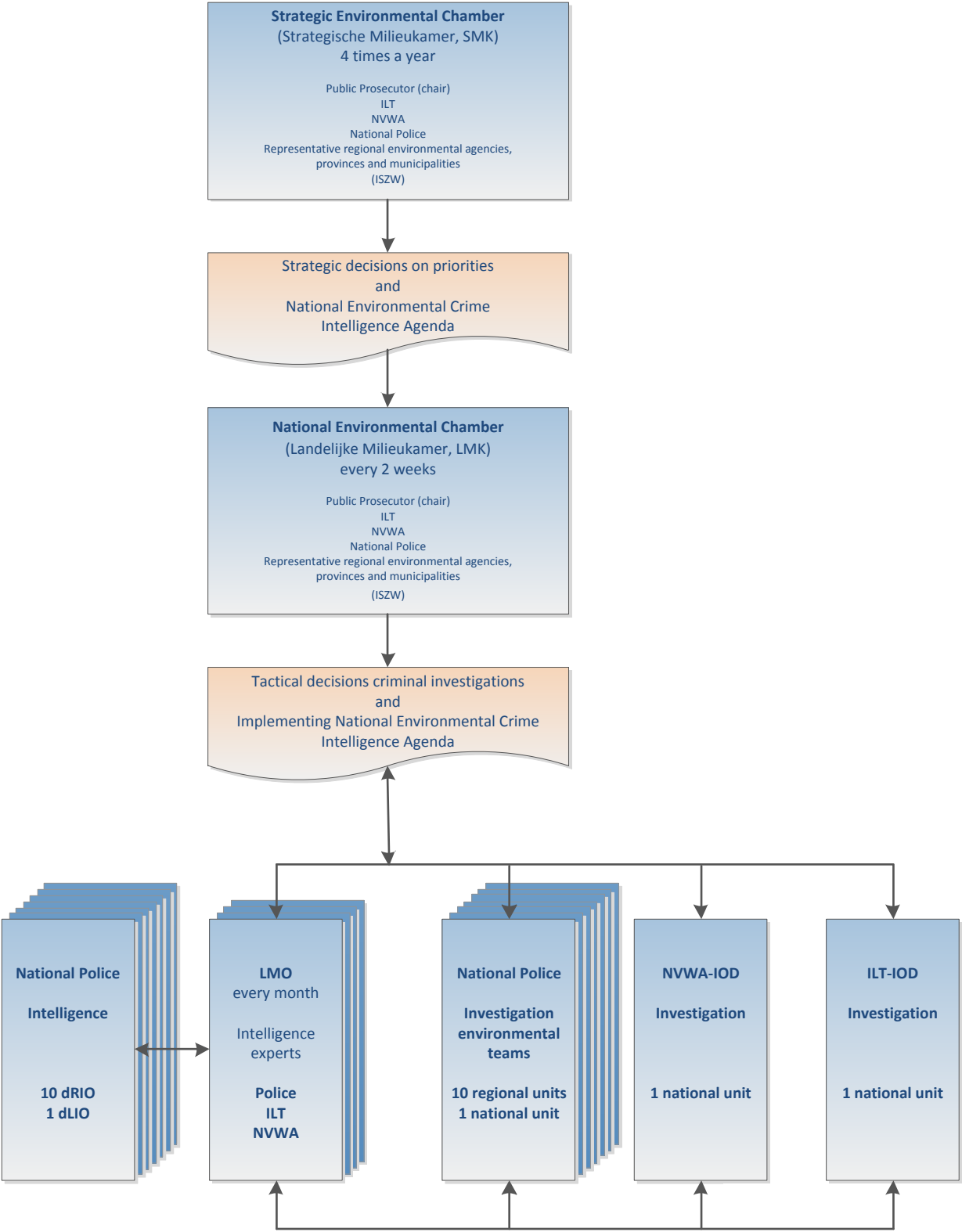
- de coördinerend officier van justitie van het Functioneel Parket (voorzitter);
- de directeur van de bijzondere inlichtingen- en opsporingsdienst van de inspectie Leefomgeving en Transport (ILT);
- de directeur van de bijzondere inlichtingen- en opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA);
- de hoofdportefeuillehouder milieucriminaliteit voor strafrechtelijke onderzoeken namens de landelijke politie;
- de Nederlandse Omgevingsdienst, namens de omgevingsdiensten van de regionale en lokale autoriteiten.

Landelijk Milieu Informatie Overleg, LMO

Het Landelijk Milieu Informatie Overleg is de maandelijkse commissiebijeenkomst waaraan alle rechtshandavingsdiensten deelnemen. Doel van het LMO is het verzamelen en analyseren van alle rapporten die tot een strafrechtelijk onderzoek zouden kunnen leiden.

Het LMO wordt voorgezeten door de 'officier van justitie-rapporteur' van het Functioneel Parket. Het LMO rapporteert aan de Landelijke Milieukamer (LMK). Indien een rapport aangeeft dat het openen van een strafrechtelijk onderzoek moet worden overwogen, wordt een preweeg document opgesteld met een samenvatting van de feiten en de omstandigheden en de oorsprong van de informatie. Het preweeg document wordt ter overweging gegeven aan de Landelijke Milieukamer, zoals hierboven beschreven. In het kader van het LMO zijn diverse thematische werkgroepen opgericht. De thematische werkgroepen geven uitvoering aan het werkplan voor het inwinnen van inlichtingen en analyse ('het inwinplan'). Voor meer informatie, zie de paragraaf over de Nationale Intelligence Agenda (NIA) hieronder.

Figuur Strategische en tactische besluitvorming met betrekking tot milieucriminaliteit



Uitvoeringsagenda SMK

De Strategische Milieukamer is momenteel bezig met het opstellen van haar eerste uitvoeringsagenda. Alle organisaties die onderdeel zijn van de SMK zullen dit programma onderschrijven. Het programma zal onder meer bestaan uit de prioriteiten en doelstellingen op specifieke gebieden van de bestrijding van milieucriminaliteit. Deze prioriteiten worden vastgesteld op grond van de dreigingen die in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit in kaart zijn gebracht. Met de prioriteiten en doelstellingen wordt vooral beoogd te kunnen beslissen welke zaken onderzocht moeten worden en op welke terreinen inlichtingen moeten worden ingewonnen.

Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016

Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016 is een gezamenlijk onderzoeksproject van de politie, de ILT/IOD, de NVWA/IOD, het Openbaar Ministerie en de omgevingsdiensten. Het Dreigingsbeeld wordt om de vier jaar opgesteld en maakt deel uit van het Landelijke Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit. Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit wordt in overleg met de Strategische Milieukamer opgesteld. Nationale Intelligence Agenda (NIA)

Het NIA is een onderdeel van het Nationaal Intelligence Model (NIM).

De Nationale Intelligence Agenda (NIA) is onderdeel van het Nationaal Intelligence Model, (NIM). Het NIM is een internationale gestandaardiseerde aanpak voor het verzamelen, coördineren en verspreiden van inlichtingen, een werkmethode die door alle korpsen en rechtshandavingsinstanties wordt gevolgd. Het wordt gebruikt voor het formuleren van een strategische koers, het nemen van tactische beslissingen over onderzoeken en het beheren van middelen en risico-beheersing.

Het NIA is het werkplan voor het verzamelen en analyseren van inlichtingen. Het bestaat uit een lijst van specifieke onderwerpen waarvoor inlichtingen moeten worden vergaard en geanalyseerd. Op landelijk, regionaal en lokaal niveau worden afzonderlijke inlichtingenprogramma's ontwikkeld. Inlichtingen worden alleen verzameld aan de hand van vooraf vastgestelde prioriteiten. Het bestrijden van ernstige milieucriminaliteit is een prioriteit. Op landelijk niveau wordt een nationaal inlichtingenprogramma ontwikkeld, Nationale Intelligence Agenda: thema's zware milieucriminaliteit geheten.

Andere strategische samenwerkingsinstrumenten

Resultaatafspraken milieuopsporing FP-politie 2017

Ieder jaar sluiten het Functioneel Parket en de politie een overeenkomst waarin de politie toezegt een aantal acties uit te voeren en recherche- en analysecapaciteit ter beschikking te stellen.

De Bijzondere Opsporingsdiensten kunnen ook toezeggen om voor bepaalde acties middelen ter beschikking te stellen. Deze overeenkomst draagt de naam Resultaatafspraken milieuopsporing FP-politie. Zoals beschreven in de antwoorden over de rechtshandavingsinstanties, oefent het Openbaar Ministerie in strafrechtelijke onderzoeken over de politie en andere opsporingsdiensten een hiërarchisch gezag uit, zowel op het tactische niveau (zaaksniveau) als op strategisch niveau.

De overeenkomst is gebaseerd op:

- de door de Strategische Milieukamer vastgestelde richtlijnen en prioriteiten;
- het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit;
- het actuele dreigingsbeeld;
- de Uitvoeringsagenda SMK, die momenteel wordt ontwikkeld;
- zware incidenten en lopende grootschalige en complexe strafzaken.

Landelijke Handhavingsstrategie, LHS

De Landelijke Handhavingsstrategie is een document met richtlijnen over voor sancties. Alle betrokken organisaties hebben de LHS uitgevoerd of hun beleid op deze strategie afgestemd.

De LHS geeft richtlijnen voor het bepalen van de frequentie van inspecties voor bedrijven en het type sancties dat moet worden opgelegd in specifieke situaties (op basis van specifieke factoren zoals de ernst), en voor het bepalen of de zaak voor de rechter moet worden gebracht.

De Landelijke Handhavingsstrategie is een beleidsrichtlijn voor alle bestuurlijke instanties en rechtshandhavingsinstanties voor het bestrijden van milieucriminaliteit en het Openbaar Ministerie. De strategie is niet in wetgeving verankerd. De Landelijke Handhavingsstrategie zorgt voor een betere coördinatie tussen verschillende organisaties, omdat de werkmethodes, de procedures en de criteria voor het nemen van besluiten over toezicht en sancties vergelijkbaar zijn.

Convenant gegevensuitwisseling en samenwerking 2016 tussen omgevingsdiensten, Functioneel Parket en de Nationale Politie

Het convenant is een juridisch document met de rechtsgrond voor de gegevensuitwisseling tussen de organisaties, dat deze organisaties noopt tot proactieve samenwerking inzake gegevensuitwisseling (beschrijving van situaties waarin informatie moet worden verstrekt aan de andere organisaties, regelmatige bijeenkomsten met het oog op het uitwisselen van gegevens, enz.).

De omgevingsdiensten zijn afzonderlijke entiteiten, en elk van de 29 diensten moet een overeenkomst ondertekenen.

Inspectieview is een systeem waarmee informatie over inspecties en handhaving kan worden uitgewisseld tussen overheidsorganisaties. Er bestaan momenteel drie verschillende versies van inspectieview: Inspectieview Bedrijven, inspectieview Milieu en inspectieview Binnenvaart.

De ILT is de beheerder en eigenaar van deze systemen en functionarissen van andere organisaties mogen er gebruik van maken. Toegang tot en uitwisseling van informatie zijn voor de betrokken organisatie van vitaal belang voor het gezamenlijk en op gecoördineerde wijze organiseren van toezicht en handhaving. Een ander leidend beginsel is dat inspecties moeten worden uitgevoerd door "de overheid als geheel", zodat wordt voorkomen dat diverse toezichthoudende organisaties na elkaar op bezoek komen.

Inspectieview Milieu levert informatie over inspecties (of en wanneer entiteiten door inspecteurs zullen worden bezocht) en overtredingen (of er tijdens eerdere inspecties overtredingen zijn vastgesteld). Functionarissen hebben geen toegang tot documenten (zoals inspectieverslagen of brieven over interventies) via inspectieview Milieu, maar moeten deze documenten rechtstreeks bij de respectieve instantie opvragen. In april 2017 is het Besluit vergunningverlening toezicht en handhaving of Besluit VTH gepubliceerd; het bevat instructies voor de politie, de diensten van het OM, de NVWA en andere partners om zich te verbinden met Inspectieview Milieu.

Naast de ILT is ook de NVWA verbonden met Inspectieview Milieu, en de politie en het OM zullen zich in de nabije toekomst verbinden. De manier waarop de informatie wordt verstrekt en de aard van de informatie wordt aan de individuele partijen overgelaten. Zo zal bijvoorbeeld de politie de informatie volgens een vast schema verstrekken, en zullen andere organisaties enkel 'treffer/geen treffer' te zien krijgen wanneer zij het systeem bevragen. In geval van een treffer neemt de aanvrager contact op met de eigenaar van de gegevens (een politie-eenheid).

Veiligheidsagenda 2015-2018 van het ministerie van Justitie en Veiligheid

Het bestrijden van milieucriminaliteit is een prioriteit, omdat het ondermijnende criminaliteit betreft. Ondermijnende criminaliteit is criminaliteit die het sociaal weefsel of het vertrouwen van de bevolking in dat weefsel schade toebrengt. Het betreft veelal georganiseerde criminaliteit.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/09/17/bijlage-veiligheidsagenda-2015-2018>

Platform Bijzondere Opsporingsdiensten

De Bijzondere Opsporingsdiensten werken niet alleen samen voor het bestrijden van milieucriminaliteit, maar ook in algemene aangelegenheden. De vier Bijzondere Opsporingsdiensten (FIOD, ILT/IOD, ISZW/IOD, NVWA/IOD), het FP, de Dienst Landelijke Recherche, de Koninklijke Marechaussee en de Rijksrecherche hebben een platform tot stand gebracht, het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten. Doel van het platform is het bevorderen van de samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit (waaronder milieucriminaliteit) door het uitwisselen van gegevens tussen de organisaties over zaken en rapporten.

Voorbeelden van gezamenlijke taskforces

Er zijn vele voorbeelden van samenwerking tussen organisaties op het gebied van strafrechtelijke onderzoeken. De meeste milieuonderzoeken, en zeker die welke onder toezicht van de Landelijke Milieukamer worden verricht, overstijgen individuele organisaties en moeten gezamenlijk worden gevoerd. Het niveau van samenwerking is afhankelijk van het aantal en het type instanties die bevoegd zijn voor een bepaald onderwerp, alsook van de specifieke aspecten van bepaalde milieuaangelegenheden en milieubeleid. Asbestcriminaliteit, bijvoorbeeld, is milieucriminaliteit, maar in vele gevallen ook een schending van de arbeidsomstandigheden indien de werknemers (bijvoorbeeld constructiewerkers) onvoldoende beschermd zijn. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) is de bevoegde autoriteit voor overtredingen van de arbeidsomstandigheden en zou in dat geval derhalve ook een rol spelen in het strafrechtelijk onderzoek.

De Bijzondere Opsporingsdiensten (NVWA/IOD, ILT/IOD, etc.) en de politie werken samen in tal van onderzoeken op uiteenlopende terreinen. Deze samenwerking kan er bijvoorbeeld in bestaan dat de NVWA/IOD de politie ondersteuning verleent in onderzoeken naar mestfraude of illegale handel in beschermde diersoorten. In grootschalige onderzoeken werken NVWA/IOD, ILT en de milieu-teams van de politie samen. Het betreft onderzoeken naar bijvoorbeeld (internationale) fraude bij het produceren van biodiesel (co-vergisting) of het gebruik van niet-toegelaten afvalstoffen bij het vervaardigen van diervoeder.

Deze organisaties werken en onderling en met buitenlandse partners samen op andere terreinen, zoals inspecties en vergunningverlening. De ILT verricht regelmatig gezamenlijke transport-controles met buitenlandse handhavingsdiensten. Dat is met name het geval in de grensregio's, waar wordt samengewerkt met de Duitse autoriteiten in Osnabrück, Münster, Detmold, Düsseldorf en Arnsberg, maar ook in andere dan grensregio's, zoals Wenen (Oostenrijk), Beieren (Duitsland) en Wallonië (België).

Er wordt bijzonder intensief samengewerkt tussen organisaties met taken en verantwoordelijkheden op het gebied van vergunningverlening, inspecties en handhaving. Deze taken en verantwoordelijkheden vallen vooral onder de bevoegdheid van de plaatselijke en regionale besturen. De plaatselijke en regionale organisaties werken ook samen met nationale organisaties, zoals de ISZW. Een voorbeeld daarvan zijn de analyses van de zogeheten Brzo-bedrijven (Brzo staat voor 'Besluit risico zware ongevallen', het Nederlandse besluit tot uitvoering van de Seveso III-richtlijn). Bij een Brzo-analyse zijn tal van organisaties betrokken (provincies, de ISZW, etc.), elk met hun eigen specialismen en belangen. De multidisciplinaire Brzo-analyses leiden niet alleen tot een goede analyse, maar geven organisaties ook een beter inzicht in elkaars taken, zodat deze meer oog hebben voor elkaars belangen.

De samenwerking kan de regionale grenzen van de provincies overstijgen in individuele gevallen, maar ook wat betreft beleidsvorming, de uitvoering van wetgeving, prioritaire themagebieden, enz. Zodanige transregionale samenwerking kan ingegeven zijn door het transregionale karakter van het thema, maar ook landelijk bepaalde prioriteiten kunnen een reden zijn om te streven naar samenwerking op transregionaal niveau.

4.2.2. Opsporingstechnieken en -instrumenten

Zoals in alle strafrechtelijke onderzoeken het geval is, kan gebruik worden gemaakt van alle opsporingstechnieken die door het Wetboek van Strafvordering zijn toegestaan. In het Nederlandse Wetboek van Strafvordering worden deze opsporingstechnieken bijzondere opsporingsbevoegdheden genoemd. Bijzondere opsporingsbevoegdheden vereisen in de meeste gevallen de instemming van de officier van justitie, en voor sommige is een rechterlijk bevel van een strafrechter nodig (bijvoorbeeld voor telefoontap of afluisteren).

Wij beschikken niet over een overzicht van het aantal gevallen waarin gebruik is gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden in onderzoeken naar milieucriminaliteit.

Een probleem dat in het huidige systeem aan het licht is gekomen, is dat de ambtenaren van de Bijzondere Opsporingsdiensten niet per definitie de bevoegdheid hebben om gebruik te maken van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Onlangs is een wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering aan het Parlement toegezonden om de ambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten dezelfde bevoegdheden te verlenen als de politiefunctionarissen die welbepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden uitoefenen. Thans kan de officier van justitie een Bijzondere Opsporingsdienst toestemming verlenen tot het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden in een strafrechtelijk onderzoek, maar moet hij de politiefunctionarissen verzoeken deze bevoegdheden uit te oefenen, omdat de onderzoekers deze bevoegdheden niet zelf mogen uitoefenen. Deze bevoegdheden betreffen het plaatsen van afluisterapparatuur en het opnemen van gesprekken, infiltratie in criminele milieus (undercoveroperaties) en het systematisch inwinnen van informatie (vooral door internetonderzoek door een gespecialiseerde rechercheanalist, om te kunnen beschikken over alle relevante informatie die online over een persoon te vinden is, waaronder ook voortdurende en systematische internet-surveillance). Door de wetswijziging zullen de rechercheurs niet langer afhankelijk zijn van de capaciteit van de politiediensten en zullen onderzoeken niet langer om die reden worden vertraagd. De bijzondere opsporingsdiensten beschikken reeds over ambtenaren die zijn opgeleid om afluisterpraktijken en technieken op informaticagebied toe te passen (doorzoeken van digitale bestanden en doorzoeken van het internet met gebruikmaking van het Internet Research Network (IRN), een toepassing voor het doorzoeken van en het opsporen op het internet).

Voorts voorziet de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) in bepaalde bevoegdheden die tijdens inspecties worden gebruikt. De Algemene Wet bestuursrecht verleent de inspecteurs de bevoegdheid gegevens en documenten (in alle vormen) op te vragen van bedrijven en andere (particuliere of openbare) entiteiten, die deze bedrijven of entiteiten verplicht zijn te verstrekken. In vele gevallen betreft het bestuurlijke gegevens van het bedrijf dat geïnspecteerd wordt. De gegevens kunnen voor verschillende doeleinden worden gebruikt. De vergelijking van verschillende gegevensbanken kan bewijs opleveren voor inbreuken op de wetgeving of misdrijven. Voorts kunnen tijdens inspecties monsters van stoffen worden genomen die ook als bewijs voor bepaalde misdrijven kunnen worden gebruikt.

Wanneer een misdrijf aan het licht komt, kan de toezichthoudende autoriteit besluiten tot het opleggen van een sanctie (bestuurlijke sancties of in sommige gevallen ook strafrechtelijke sancties) of - indien het gaat om een ernstig misdrijf met verzwarende omstandigheden - kan de autoriteit de officier van justitie verzoeken vervolging in te stellen. De gegevens en de analyse daarvan, de monsters en de analyse daarvan en alle andere tijdens de inspectie in beslag genomen relevante documenten worden gebruikt in het strafrechtelijk onderzoek.

Voor onderzoeken naar milieucriminaliteit wordt gebruik gemaakt van verschillende vermogens en apparatuur.

Op de diensten van het Nationaal Forensisch Instituut wordt een beroep gedaan voor het analyseren van de monsters, zoals hiervoor beschreven, maar het Nationaal Forensisch Instituut kan ook een analyse verrichten op toestellen zoals smartphones en harde schijven, versleutelde en beveiligde gegevens en ander bewijsmateriaal (dna-analyse, e.d.m.). Alle opsporingsdiensten doen een beroep op het Nationaal Forensisch Instituut in het kader van hun strafrechtelijke onderzoeken, daaronder begrepen onderzoeken naar afvalmisdrijven.

Voorts hebben de opsporingsdiensten ook hun eigen experts. Zo bijvoorbeeld beschikt de ILT/IOD over analisten, technisch en juridisch specialisten, forensisch accountants, digitaal forensisch specialisten, strategische adviseurs en experts op het gebied van het inwinnen en opwerken van inlichtingen en informatie. Indien nodig zal het inspectieteam of team van strafrechtelijke onderzoekers ook bestaan uit experts op het gebied van EVOA, asbest of andere specialismen.

Speelveldmodel

Het team bestaat voornamelijk uit milieurechercheurs, die meestal ook multidisciplinaire expertise hebben. De rechercheurs komen uit verschillende milieuteams en worden in het onderzoeksteam opgenomen op basis van de kennis, ervaring en expertise die het onderzoeksteam nodig heeft.

Voorts kan het noodzakelijk zijn dat voor het onderzoek een beroep wordt gedaan op specialistische expertise (financiële expertise, vaardigheden op het gebied van informatietechnologie, enz.) en specialistische ondersteuning (observatie- en arrestatieteams, enz.). De expertise en de ondersteuning voor een strafrechtelijk onderzoek worden bijeengebracht volgens de zogeheten speelveldmethode. In wezen komt deze methode erop neer dat de leidende rechercheur of manager van de onderzoekseenheid contact opneemt met het management van de bevoegde diensten met een verzoek om expertise of ondersteuning.

Indien extra rechercheurs nodig zijn voor het onderzoeken van 'bijzondere' misdrijven (economische en financiële misdrijven, milieumisdrijven, etc.), kunnen ook rechercheurs die zich bezig houden met gewone misdrijven worden opgevorderd; daartoe moet contact worden opgenomen met het management van hun dienst. In sommige gevallen kunnen ook politiefunctionarissen die normaal gezien met toezichts- en handhavingstaken belast zijn, voor het strafrechtelijk onderzoek worden ingezet.

De speelveldmethode geldt ook voor milieurechercheurs. Van deze milieurechercheurs kan worden verlangd dat zij meewerken aan een strafrechtelijk onderzoek naar andere dan milieumisdrijven, maar het betreft in dat geval onderzoeken waar ook een aantal milieuaspecten aan vastzitten (bijvoorbeeld een XTC-laboratorium en het dumpen van drugsafval). In sommige gevallen kan echter van milieurechercheurs worden verlangd dat zij hun medewerking verlenen aan strafrechtelijke onderzoeken (naar bijvoorbeeld terreurmisdrijven) waarvoor onmiddellijk grootschalige recherchecapaciteit ter beschikking moet worden gesteld en waar geen milieuaspecten aan vastzitten, maar dit dient beperkt te blijven tot uitzonderlijke gevallen. Milieurechercheurs en rechtshandhavers zullen ook bijstand verlenen voor (niet-milieugerelateerde) operaties op korte termijn, zoals specifieke handhaving in verband met andere misdrijven, arrestaties, huiszoekingen, enz. Omgekeerd zullen milieurechercheurs en rechtshandhavers die andere misdrijven onderzoeken, in grootscheepse operaties bijstand verlenen aan de researcheteams die milieumisdrijven onderzoeken.

4.2.3. Capaciteit en obstakels voor het succesvol onderzoeken van afvalcriminaliteit

De problemen en obstakels bij onderzoeken naar binnenlandse en grensoverschrijdende zaken van afvalcriminaliteit, zijn vooral terug te voeren op de kenmerken van afvalcriminaliteit en milieucriminaliteit, die gelijkenissen vertonen met die van economische en financiële criminaliteit. Algemeen gesproken zijn afvalmisdrijven moeilijk op te sporen omdat ze plaatsvinden in legale bedrijven tijdens de gewone bedrijfsuitoefening en omdat de opsporing ervan afhangt van (proactieve) inspecties door overheidsinstanties; deze opsporingen zijn nog ingewikkelder wanneer het gaat om ingevoerde stoffen. Kort gezegd: milieumisdrijven zijn gemakkelijk te plegen, moeilijk op te sporen en leveren grote winsten op.

Indien afvalmisdrijven aan het licht komen en de LMK de zaak als belangrijk beschouwt, bestaat de uitdaging in het vinden van de middelen (milieurechercheurs, experts in afvalcriminaliteit, boekhouding, financiën) om een strafrechtelijk onderzoek naar deze misdrijven te openen. Voor een onderzoek is expertise op diverse terreinen, maar ook betrokkenheid van tal van organisaties nodig. De middelen voor een onderzoek moeten altijd van het Openbaar Ministerie en (vele) rechtshandhavingsdiensten komen.

Een ander probleem is de positie van verschillende organisaties aangaande informatie over vergunningverlening, toezicht, handhaving en strafrechtelijke onderzoeken. De inspectiediensten en rechtshandhavingsdiensten zijn informatiegestuurde organisaties, hetgeen betekent dat de analyse van inlichtingen centraal staat bij hun activiteiten. Met name op het gebied van milieucriminaliteit is een proactieve aanpak van belang.

Daarom is een informatiegestuurde risicoanalyse een van de elementen om te bepalen welke bedrijven aan een inspectie moeten worden onderworpen. Voor strafrechtelijke onderzoeken zouden meldingen van mogelijke illegale storting van afvalstoffen bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn om inlichtingen te gaan verzamelen over die activiteit. Jammer genoeg zijn de gegevensbanken van de inspectie-instanties en die van de rechtshandhavingsdiensten niet met elkaar verbonden. Die kunnen vanzelfsprekend wel gegevens uitwisselen, maar dat gebeurt dan veelal op afzonderlijke basis. Dat is een belemmering voor een informatiegestuurd toezicht en beleid.

Andere uitdagingen zijn de omschakeling van een lineaire naar een circulaire economie en de definitie van afval.

Met betrekking tot grensoverschrijdende zaken is de categorisering van de inbreuken een bijkomende uitdaging. In sommige landen worden deze inbreuken met strafrechtelijke sancties bestraft; In andere landen zijn deze inbreuken geen misdrijven maar bestuurlijke overtredingen (of zelfs helemaal geen overtreding). Indien het voor een strafrechtelijk onderzoek in Nederland van vitaal belang is dat aan een andere lidstaat informatie wordt gevraagd, zal Nederland een verzoek tot wederzijdse bijstand in strafzaken (of onderzoeksbevel) sturen. Indien de inbreuk in de andere lidstaat geen strafrechtelijk misdrijf is, zal Nederland de gevraagd informatie evenwel niet krijgen.

4.3. Andere instanties/instellingen

Naast de rechtshandhavingsautoriteiten en de rechtbanken zijn de volgende vergunningverlenende en toezichthoudende instanties betrokken bij het voorkomen en het bestrijden van afvalcriminaliteit:

- omgevingsdiensten;
- gemeenten, en in het bijzonder provincies, voor taken in verband met afvalcriminaliteit die niet aan de omgevingsdiensten zijn overgedragen;
- de landelijke toezichthoudende instanties, de ILT en de NVWA.

Deze organisaties zijn zowel vergunningverlenende als toezichthoudende instanties en kunnen in het kader van deze bevoegdheden bestuurlijke en strafrechtelijke sancties opleggen (handhaving).

Voorts hebben ook de ILT en de NVWA een interne opsporingsdienst (IOD). Deze IOD's zijn rechtshandavingsinstanties.

Ook andere organisaties dragen bij tot het voorkomen en bestrijden van afvalcriminaliteit. Een voorbeeld daarvan is het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA).

Iedereen die in Nederland gevaarlijk afval, bedrijfsafval of scheepsafval verwerkt moet dat melden aan het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA). Dat meldpunt registreert en beheert alle rapporten vanaf 1993 en stelt deze ter beschikking van de autoriteiten met het oog op vergunningverlening, toezicht en inspectie, handhaving en beleidsvorming. Het LMA kan de omgevingsdiensten ondersteunen bij het bepalen van hun prioriteiten op het gebied van afval(criminaliteit) door deze diensten te voorzien van gegevens. Het LMA is een onderdeel van Rijkswaterstaat, een organisatie die deel uitmaakt van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, en is verantwoordelijk voor het ontwerpen, bouwen, beheren en onderhouden van de belangrijkste infrastructuur in Nederland. Hieronder vallen het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem.

Met welke sancties kunnen bestuurlijke autoriteiten afvalcriminaliteit bestraffen?

In geval van misdrijf kan de toezichthoudende autoriteit voor de meeste milieumisdrijven een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten opleggen. Deze bestuurlijke strafbeschikking is een onderdeel van de strafprocedure en kan worden opgelegd door de directeurs van de omgevingsdiensten, de inspecteur-generaal van de ILT, de inspecteur-generaal van de NVWA en andere daartoe aangewezen organisaties. Zie hieronder voor een toelichting bij dit type strafbeschikking.

Verhouding tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke sanctieregeling

De wetgeving inzake afvalcriminaliteit en de milieuwetgeving bestaat voornamelijk uit uitvoeringsbesluiten. Dat ordeningsrecht bestaat uit voorschriften en beperkingen die gelden ten aanzien van de burger, alsmede uit belastingwetgeving en voorschriften betreffende de bestemming of herbestemming van inkomsten en kapitalen, en betreft een breed scala van gebieden zoals huisvesting, volksgezondheid, arbeid, onderwijs, wegverkeer, luchtverkeer, waterverkeer, milieu, markten en mededinging, belasting, subsidies, sociale zekerheid, veiligheid en telecommunicatie. Uitvoeringsbesluiten worden gehandhaafd met strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties.

Om een idee te geven van de verhouding tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke sanctieregelingen: ongeveer 15 uitvoeringsbesluiten worden gehandhaafd met uitsluitend strafrechtelijke sancties en ongeveer 36 wetten met uitsluitend bestuurlijke straffen. Ongeveer 54 uitvoeringsbesluiten worden 'op tweeërlei wijze' gehandhaafd, hetgeen betekent dat de overtredingen kunnen worden bestraft met zowel bestuurlijke als strafrechtelijke sancties (handhaving op tweeërlei wijze).

Handhaving op tweeërlei wijze betekent dat de bestuurlijke autoriteit de overtreding zal bestraffen met een bestuurlijke straf, maar dat het Openbaar Ministerie in geval van verzwarende omstandigheden de zaak voor de rechter kan brengen door een strafvordering in te leiden. Zie ook de antwoorden in verband met de Landelijke Handhavingsstrategie, een document met richtsnoeren over in welbepaalde gevallen op te leggen sancties.

Voor overtredingen van geringer belang kan de daartoe aangewezen autoriteit gemakkelijk en snel kleine boetes opleggen. Zowel het bestuursrecht als het strafrecht voorzien in zulke lichtere straffen die snel en gemakkelijk kunnen worden opgelegd. De strafrechtelijke sancties voor minder zware overtredingen nemen gewoonlijk de vorm aan van strafbeschikkingen, die door andere autoriteiten dan een rechter kunnen worden opgelegd (buitengerechtelijke afdoening).

'Bestuurlijke' strafbeschikking

Een 'bestuurlijke' strafbeschikking is een speciaal type strafrechtelijke boete, die door bepaalde bestuurlijke autoriteiten kan worden opgelegd (bestuurlijke strafbeschikking milieu, BSBm).

Deze bestuurlijke strafbeschikkingen worden uitgevaardigd door een dienst die daartoe door de bestuurlijke autoriteiten is aangewezen, zoals de directeur van een omgevingsdienst, de inspecteur-generaal van de ILT of de inspecteur-generaal van de NVWA. Bestuurlijke strafbeschikkingen zijn altijd financiële sancties. Deze strafrechtelijke boetes zijn het resultaat van een strafrechtelijk onderzoek dat door een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) is gevoerd. Deze opsporingsambtenaar dient een officieel rapport over het misdrijf te schrijven en dit aan de aangewezen dienst van de bestuurlijke autoriteit over te maken. De aangewezen dienst van de bestuurlijke autoriteit beslist of een 'bestuurlijke' strafbeschikking dient te worden opgelegd. De opsporingsambtenaar maakt deel uit van de bestuurlijke autoriteit. Deze bestuurlijke strafbeschikkingen kunnen vooralsnog alleen voor bepaalde milieumisdrijven worden opgelegd.

4.4. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen nationale instanties

4.4.1. Samenwerking en coördinatie

Samenwerking tussen bestuurlijke instanties en rechtshandavingsinstanties kan van zeer groot belang zijn bij de bestrijding van milieudelicten en fraude, en bij andere activiteiten op het gebied van rechtshandhaving en misdaadpreventie. Momenteel bestaan er enige juridische obstakels voor het uitwisselen van informatie tussen rechtshandavingsinstanties en toezichthoudende (bestuurlijke) organisaties. Deze juridische obstakels worden voornamelijk gevormd door de vertrouwelijkheidsbepalingen in de diverse wetten. De huidige regels inzake informatie-uitwisseling zijn voor de organisaties niet optimaal en daarom zijn deze organisaties terughoudend met het uitwisselen van informatie over inspectieonderzoeken (in het geval van toezichthoudende instanties) en strafrechtelijke onderzoeken (in het geval van rechtshandavingsinstanties).

Indien nodig kan de organisatie altijd op de overkoepelende procedure in het wetboek van strafvordering terugvallen om aan de bestuurlijke instanties informatie te vragen voor een strafrechtelijk onderzoek naar een verdachte, maar deze procedure is niet adequaat voor de efficiënte informatie-uitwisseling die de organisaties nastreven. Deze juridische obstakels belemmeren de samenwerking tussen bestuurlijke organisaties en rechtshandhavers.

Ter verbetering van de informatie-uitwisseling is in 2016 een modelovereenkomst over gegevensuitwisseling en samenwerking ontwikkeld (Convenant gegevensuitwisseling en samenwerking 2016 tussen omgevingsdiensten, Functioneel Parket en de Nationale Politie).

Deze modelovereenkomst is een juridisch document waarin de rechtsgrond wordt beschreven voor de uitwisseling van informatie tussen de omgevingsdiensten, het Functioneel Parket en de nationale politie. De overeenkomst verplicht de organisaties ook tot proactieve samenwerking inzake informatie-uitwisseling (beschrijving van situaties waarin informatie aan de andere organisaties moet worden verstrekt, regelmatige bijeenkomsten voor het uitwisselen van informatie, enz.).

De omgevingsdiensten zijn afzonderlijke entiteiten, en elk van de 29 diensten moet een overeenkomst ondertekenen. De overeenkomst is nog niet door alle diensten ondertekend.

Ook bestaan er tussen de organisaties culturele verschillen die de samenwerking soms bemoeilijken.

4.4.2. Toegang tot informatie en nadruk op inlichtingen

Inspecteurs (toezicht) hebben toegang tot Inspectieview Milieu. Inspectieview is een systeem waarmee informatie over inspecties en handhaving kan worden uitgewisseld tussen overheidsorganisaties. Er bestaan momenteel drie verschillende versies van inspectieview: Inspectieview Bedrijven, inspectieview Milieu en inspectieview Binnenvaart.

De ILT is de beheerder en eigenaar van deze systemen en functionarissen van andere organisaties mogen er gebruik van maken. Toegang tot en uitwisseling van informatie zijn voor de betrokken organisatie van vitaal belang voor het gezamenlijk en op gecoördineerde wijze organiseren van toezicht en handhaving. Een ander leidend beginsel is dat inspecties moeten worden uitgevoerd door "de overheid als geheel", zodat wordt voorkomen dat diverse toezichthoudende organisaties na elkaar op bezoek komen.

Inspectieview Milieu levert informatie over inspecties (of en wanneer entiteiten door inspecteurs zullen worden bezocht) en overtredingen (of er tijdens eerdere inspecties overtredingen zijn vastgesteld). Functionarissen hebben geen toegang tot documenten (zoals inspectieverslagen of brieven over interventies) via inspectieview Milieu, maar moeten deze documenten rechtstreeks bij de respectieve instantie opvragen. De NVWA is aangesloten op inspectieview Milieu en de politie en het OM krijgen in de nabije toekomst toegang. Zie het antwoord op vraag 14. De politie heeft ook toegang tot de andere versies van inspectieview (Bedrijven en Binnenvaart).

De rechercheurs van de bijzondere opsporingsdiensten (ILT/IOD, NVWA/IOD) hebben toegang tot de belangrijkste gegevensbanken van de politie en tot gerechtelijke gegevensbanken. De grootste gerechtelijke gegevensbank is de Strafrechtketen DataBase en, na toestemming van de officier van justitie of van de plaatsvervangend officier van justitie, hebben rechercheurs ook toegang tot het Justitieel Documentatie Systeem (JDS).

Rechercheurs en inspecteurs hebben ook toegang tot specifieke gegevensbanken, zoals het systeem voor het registreren van afvalstromen (Amice; ontvangers van afval moeten het afval aanmelden bij het LMA), het systeem voor het registreren van afvalvervoer en vergunningen (Terra Evoa door SenterNovem), gegevensbanken over scheepsposities, het kadaster, het handelsregister van de Kamer van Koophandel (inschrijving in het handelsregister is verplicht voor iedere onderneming en bijna iedere rechtspersoon), internationale informatie over financiën, krediet en handel (Dun & Bradstreet van LexisNexis), het bevolkingsregister, enz.

De wetgeving staat informatie-uitwisseling tussen rechtshandavingsinstanties en inspectie-instanties (bijvoorbeeld omgevingsdiensten) toe, maar sommige functionarissen zijn nog steeds terughoudend om informatie te verstrekken.

Er is geen specifiek nationaal contactpunt voor inlichtingen over afvalcriminaliteit. Zie de voorgaande antwoorden op de vragen 12-14 over het vergaren van inlichtingen over afvalcriminaliteit en milieucriminaliteit voor nationale informatie-analyse. De nationale eenheid van de politie is een nationaal contactpunt voor nationale inlichtingen en expertise. Deze eenheid stelt ook eens in de vier jaar het Nationaal Dreigingsbeeld op in samenwerking met alle relevante organisaties. Ook het Landelijk Milieu Informatie Overleg (LMO) is een contactpunt voor milieu-inlichtingen. Het LMO is een commissiebijeenkomst waar alle verslagen (inlichtingen) verzameld en geanalyseerd die tot een strafrechtelijk onderzoek aanleiding zouden kunnen geven. Het LMO vindt maandelijks plaats. Zie voor een verdere toelichting op het LMO het antwoord op vraag 14.

In Nederland wordt vertrouwelijke informatie van informanten aangeduid als "criminele inlichtingen". Als bij de zaak in kwestie dit soort informatie een rol speelt, zijn er voor informanten diverse contactpunten. Iedere rechtshandavingsinstantie heeft een team voor vertrouwelijke informatie van criminele informanten (Team Criminele Inlichtingen, TCI). Politie, de ILT en de NVWA hebben TCI's. Mensen kunnen vertrouwelijke informatie ook anoniem verstrekken via "M", het contactpunt voor het anoniem melden van misdaden (Meldpunt Meld Misdaad Anoniem), op <https://www.meldmisdaadanoniem.nl> of telefonisch op nummer 0800-7000.

4.5. Opleiding

ILT/IOD

Nieuwe ILT/IOD-medewerkers die een algemene opsporingsbevoegdheid hebben (rechercheur) moeten een basisopleiding volgen waarbij diverse aspecten van het recherchewerk worden onderwezen. Tijdens deze basisopleiding, die zo'n zes maanden duurt, krijgen de medewerkers ook een praktijkopleiding over financieel onderzoek (basiscursus over ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel - 33 studie-uren) en witwassen (24 studie-uren) en over IT-vaardigheden (24 studie-uren over het zoeken in digitale bestanden en op het internet met gebruikmaking van het Internet Research Network (IRN) voor zoeken en opsporen op internet).

Een cursus over de wet Economische Delicten (deze wet wordt allereerst gebruikt in strafrechtelijke onderzoeken naar milieucriminaliteit) is een onderdeel van het basisopleidingspakket.

Daarnaast zijn er diverse gespecialiseerde opleidingen die de medewerker kan volgen, afhankelijk van zijn taken, zoals:

- een cursus effectieve voordeeldrapering van 60 uur;
- een IRN-pluscursus van 36 uur voor IRN-specialisten;
- een cursus internettechniek van 14 uur;
- een cursus webtechniek van 18 uur;
- een cursus faillissementsfraude van 40 uur.

In het ILT/IOD-basisopleidingspakket zit geen speciale opleiding over milieu- of afvalcriminaliteit. De medewerkers kunnen een gespecialiseerde opleiding krijgen over milieu-aspecten (wetgeving, onderzoeksvaardigheden, enz.) en deelnemen aan conferenties en workshops over afvalcriminaliteit.

Politie

De opleiding voor politieambtenaren die milieucriminaliteit opsporen of onderzoeken (onder wie inlichtingenanalisten) bestaat uit een basisopleiding van zo'n 30 uur, en omvat onderstaande:

- een opleiding voor politieambtenaren over milieucriminaliteit.

De opleiding bestaat uit vijf modules voor agenten van de milieupolitie:

- o een module milieuwetgeving;
 - o een module afval;
 - o een module bodem;
 - o een module water;
 - o een module wilde dieren.
- Opleiding milieucriminaliteit voor rechercheurs.
De cursisten kunnen specifieke vaardigheden aanleren die altijd nodig zijn in onderzoeken naar milieucriminaliteit, zoals specifieke recherchevaardigheden, het samenstellen van dossiers, IT-vaardigheden voor het opsporen en onderzoeken van misdrijven met digitale middelen, vaardigheden voor het opsporen van ondermijnende milieucriminaliteit, en vaardigheden voor financiële onderzoeken.
- de opleidingen Recherchekundige Master Milieu en Bewijswaarde in complexe milieuonderzoeken.
- een opleiding onderzoek naar milieucriminaliteit Recherchekundige Master Milieu zij-instroom. Een soortgelijke opleiding als hierboven beschreven.
- opleiding over opsporing, handhaving en onderzoek met betrekking tot misdaden tegen dieren.
- opleiding over basisaspecten van de VOA.
- opleiding over kleinschalige handel in vuurwerk.
- vervolgopleiding voor buitengewone opsporingsambtenaren, BOA.

Het Openbaar Ministerie en de rechtbanken

Het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) is verantwoordelijk voor de opleiding van de functionarissen van het OM en de rechtbanken. Ook rechtshandavingsinstanties (politie, ILT/IOD enz.) mogen opleidingen en cursussen volgen. Het SSR biedt cursussen aan over milieucriminaliteit, zoals hieronder vermeld.

Basisopleiding milieucriminaliteit:

- Handhaving in bestuursrecht voor strafrechtsspecialisten

De deelnemer krijgt een inleiding over bestuursrecht, een uiteenzetting over de diverse bestuurlijke herstelsancties (zoals lasten onder dwangsom, bestuurlijke handhavingsbevelen en intrekking van vergunningen) en bestraffende bestuurlijke maatregelen (zoals bestuurlijke sancties, bekendmaking van het vonnis en toezicht op het bedrijf, evenals details van de recherchebevoegdheden van bestuurlijke overheidsinstanties, de praktijk van toezicht vanuit het perspectief van diverse toezichthouders, informatie-uitwisseling en diverse onderwerpen uit het bestuursrecht die van belang zijn voor het strafrecht (zoals opzet en nalatigheid).

- Verdediging in het milieurecht

Tijdens de cursus komen de volgende onderwerpen aan bod: erkenning van verdediging, beoordeling van verdediging, besluiten inzake verdediging en motivering.

- Wet dieren

In deze cursus leren de deelnemers over de wet- en regelgeving, de handhaving en de strafrechtelijke procedure en de analyse van gevallen.

- Vervoer van gevaarlijke stoffen

De opleiding gaat over de wetten, besluiten en regelingen, het proces-verbaal, strafrechtelijk onderzoek en analyse van gevallen.

Voortgezette opleiding milieucriminaliteit:

- Besluit risico zware ongevallen

In deze cursus worden de wetten en het besluit risico zware ongevallen behandeld, evenals de wijzigingen in de wetgeving sedert 1 juni 2015 waarmee de wetgeving inzake het BRZO werd herzien om deze te laten aansluiten op de richtlijn SEVESO III. In de cursus wordt ook aandacht besteed aan de interpretatie van specifieke aspecten van artikel 173a Sr (gevaar) en van het Besluit risico zware ongevallen ("zwaar ongeval" en "ongecontroleerde ontwikkelingen") en aan het feit dat een deskundige met technische expertise en de inzet van andere deskundigen gewenst zijn.

- Afvalstoffen

De cursus gaat over de volgende onderwerpen: nationale en Europese ontwikkelingen inzake afval, de Europese afvalstoffenlijst, de Wet milieubeheer (hoofdstuk 10) en het verband tussen afval en bouw materiaal.

- Verordening Overbrenging Afval

Worden behandeld: de hoofdpunten van de VOA, problemen met het gebruik van de VOA in het algemeen, problemen met de toepassing van de VOA op buitenlandse overtreders en analyse van gevallen. De nadruk ligt op het strafrecht.

- Activiteitenbesluit

In deze cursus worden de aspecten van het Activiteitenbesluit toegelicht en de jurisprudentie geanalyseerd. Onderdeel van de cursus is een bezoek aan een bedrijf. Tijdens het bezoek wordt bijzondere aandacht gewijd aan de milieuaspecten van de wetgeving waar het bedrijf mee te maken krijgt.

- Asbest

Deze cursus gaat over wetgeving, jurisprudentie en samenwerking met organisaties tijdens het strafrechtelijk onderzoek. De complexe aspecten van asbest worden verduidelijkt, zoals de vergunningenstelsels en de internationale aspecten.

- Wet Natuurbescherming/CITES (Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde soorten)

De nieuwe Wet Natuurbescherming, die in 2017 van kracht is geworden, is een samenvoeging van de drie voorgaande "groene wetten" (de vroegere flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet en de Boswet). Deze cursus is toegespitst op het deel over de bescherming van soorten, zowel inheemse als uitheemse planten- en diersoorten. De wetgeving wordt uitgelegd (nationale wetgeving, internationale verdragen, EU-wetgeving), in het bijzonder CITES en de Europese vogel- en habitatrichtlijnen.

- Praktijkdag flora en fauna/CITES

Er kan een quickscan-methode worden gebruikt om snel te bepalen of er CITES-voorschriften zijn overtreden. In zes stappen wordt er een analyse gemaakt om te bepalen of in een specifiek geval voorschriften zijn overtreden en, zo ja, om te bepalen hoe ernstig die overtreding is. Tijdens de cursus kan de theorie van de snelscanmethode in de praktijk worden gebracht met gebruikmaking van jurisprudentie en zaken die relevant zijn, zoals de invoer en doorvoer van ivoor, hout, papegaaien, enz. De deelnemers moeten ook hun eigen voorbeelden uit de praktijk gebruiken.

- Technisch bewijs in milieucriminaliteitszaken

Na een korte inleiding over bewijs in strafzaken, met de nadruk op het belang van technisch bewijsmateriaal, worden de technische en juridische aspecten van het inzetten van deskundigen voor het beoordelen van relevant bewijsmateriaal besproken. Er wordt aandacht besteed aan technisch bewijsmateriaal (monsters en analyse), schadelijkheid en vervuiling, stoffen en afval, en rampen.

- Vuurwerk

Onderwerpen die aan bod komen: benaderingen voor de bestrijding van vuurwerkdelen, de richtlijnen van het OM, verklaringen van deskundigen, indeling, vereisten voor een proces-verbaal, afhandeling van inbeslagnames, ervaringen uit onderzoeken, en huidige ontwikkelingen.

- Europese milieuwetgeving

In deze cursus krijgen de deelnemers een inleiding in Europese milieuwetgeving, waarbij de nadruk ligt op de tenuitvoerlegging ervan in de nationale rechtsorde door middel van rechtstreeks toepasselijke verordening en de tenuitvoerlegging van richtlijnen, aspecten van de uitlegging en burgerlijke aansprakelijkheid. Ook wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid (of de verplichting) om aan het Europese Hof van Justitie vragen voor te leggen voor een prejudiciële beslissing.

- Lopende milieuzaken (capita selecta)

Vervolgopleiding met betrekking tot lopende zaken. De opleidingen worden opgezet in samenwerking met het landelijk expertisecentrum van de rechtbanken voor milieu en gezondheid.

Deze cursussen zijn allereerst bedoeld voor de rechtbanken en het OM, afhankelijk van de behoeften van rechters en officieren van justitie. De opleiding is vaak niet verplicht maar wordt door de rechtbanken sterk aanbevolen. Rechters moeten per jaar een minimum aantal uren besteden aan het onderhouden en vergroten van hun kennis.

Complexe milieuzaken komen voor vier concentratierechtbanken. In iedere rechtbank wordt kennis uitgewisseld door middel van regelmatig overleg tussen de rechters en de medewerkers over milieuwetgeving. Recente uitspraken worden besproken, ervaringen worden gedeeld en de publicaties over het onderwerp worden rondgedeeld en besproken. De uitwisseling van kennis tussen de rechtbanken kan echter beter. De initiatieven van het kenniscentrum voor milieu en gezondheid (zie hierna), zoals conferenties en workshops, helpen de rechters van de vier concentratierechtbanken bij elkaar te brengen.

Kennis- en expertisecentra van de rechtbanken

Daarnaast beschikken de rechtbanken over zes nationale kennis- en expertisecentra voor specifieke gebieden van de wetgeving: fraude, cybercriminaliteit, financiële en economische wetgeving, verzekeringswetgeving, belastingwetgeving en milieu en gezondheid. Deze expertisecentra bieden de rechtbanken (rechters en hun juridische medewerkers) de expertise die zij nodig hebben om recht te spreken overeenkomstig de wet.

Taken van de kenniscentra:

- kennis op het specifieke wetgevingsgebied verzamelen, beheren en verspreiden;
- kennis op het specifieke wetgevingsgebied coördineren door samen met het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) (zie het antwoord op vraag 45) en met universiteiten te werken aan het ontwikkelen van cursussen;
- de verzamelende en de informatiediensten en de juridische bibliotheken van de rechtbanken op elkaar afstemmen;
- kennis uitwisselen op het specifieke rechtsgebied en contacten met rechters en ander rechtbankpersoneel leggen en onderhouden.

De kenniscentra organiseren conferenties en workshops voor rechters en hun juridisch personeel. Daarnaast publiceren zij regelmatig nieuwsbrieven en artikelen op Wiki Juridica (het digitale informatiesysteem van de rechtbanken).

Politieacademie

De Politieacademie biedt cursussen milieucriminaliteit aan voor rechercheurs bij de politie en de bijzondere opsporingsdiensten. De politieacademie is verantwoordelijk voor het opleiden van alle politiefunctionarissen in alle politietaken (basisopleiding, patrouilleren, eersteresponsincidenten, omgaan met crises, leiderschap, handhaving, onderzoek, enz.).

Studiecentrum Rechtspleging

Het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) is verantwoordelijk voor de opleiding van de functionarissen van het OM en de rechtbanken. Ook rechtshandavingsinstanties (politie, ILT/IOD enz.) mogen opleidingen en cursussen volgen. Het SSR geeft cursussen over milieucriminaliteit.

BijzonderStrafrecht.nl Academy

De BijzonderStrafrecht.nl Academy organiseert opleidingsprogramma's en educatieve programma's voor juristen met een bijzondere belangstelling voor straf(proces)recht. Het educatieve programma is gericht op nichecursussen op het gebied van witteboordencriminaliteit en het raakvlak tussen strafrecht, milieurecht, insolventierecht, privacy, arbeidsrecht en andere rechtsgebieden.

CEPOL-opleiding

ILT/IOD-en politiemedewerkers verzorgen opleidingen aan de CEPOL en hebben aan verscheidene CEPOL-conferenties deelgenomen.

4.6. Conclusies

- **Er is voldoende capaciteit voor het vervolgen en bestraffen van afvalcriminaliteit. De belemmeringen voor het vervolgen en bestraffen van afvalcriminaliteit lijken echter op die in andere lidstaten van de EU: de complexe aard van de misdrijven enerzijds en het geringe aantal zaken in vergelijking met andere misdrijven anderzijds.**
- **Een voorbeeld van een goede manier van werken is het aan het gerechtshof van Den Bosch verbonden "kenniscentrum Milieu en Gezondheid" (strafrecht, civiel recht en bestuursrecht), dat samenwerkt met de afdeling bestuursrecht van de rechtbank Oost-Brabant. Het kenniscentrum is een digitaal informatiesysteem voor de rechterlijke macht. Het omvat een helpdesk voor ondersteuning bij de interpretatie van zowel nationale als Europese wetgeving. Het organiseert ook jaarlijks een of meer themadagen over actuele onderwerpen.**
- **De opleiding over milieucriminaliteit die wordt aangeboden aan inspecteurs, politiemensen en officieren van justitie, evenals de speciale opleiding voor rechters, is algemeen en is een solide basis voor mensen die beroepshalve met dit soort zaken te maken krijgen. In dit verband moet ook als goede manier van werken worden vermeld dat er in iedere politie-eenheid één gespecialiseerde agent zit.**
- **De gespecialiseerde bestuursstructuur die enerzijds milieuvraagstukken en anderzijds de opleiding en specialisatie van politie, officieren van justitie en rechters op het gebied van afvalcriminaliteit omvat zorgt voor een stabiele basis voor de aanpak van alle aspecten van milieucriminaliteit.**
- **Het feit dat de Strategische Milieukamer verantwoordelijk is voor strategische besluiten en prioriteiten en de Landelijke Milieukamer voor tactische besluiten inzake strafrechtelijke onderzoeken garandeert landelijke consistentie bij de aanpak van milieucriminaliteitszaken. Vermeld dient te worden dat vraagstukken die zich voordoen tijdens lopende onderzoeken op dit niveau aan de orde kunnen worden gesteld.**

- De Strategische Milieukamer en de Landelijke Milieukamer zorgen ook voor de samenwerking en de coördinatie tussen de diverse betrokken instanties.
- De rekerchetechnieken en -instrumenten die worden gebruikt voor de opsporing van afvalcriminaliteit zijn toereikend en maken deugdelijke onderzoeken mogelijk.
- De douane moet bij de strategische planning worden betrokken omdat de douane verantwoordelijk is voor in- en uitklaring van goederen en afval voor in- en uitvoer. De achtergrondkennis die de douane heeft en haar betrokkenheid zijn derhalve van wezenlijk belang voor een doeltreffend inspectiesysteem. In voorkomende gevallen zou, in overeenstemming met de nationale wetgeving, kunnen worden bekeken of het mogelijk is de douane toegang te verlenen tot de betreffende gegevensbanken.
- Douanebeambten die belast zijn met in- en uitklaring moeten ook een basisopleiding krijgen zodat zij illegale afvaltransporten kunnen opsporen.
- Belangrijke factor bij het terugdringen van afvalcriminaliteit is goed en regelmatig toezicht op afvalbeheerbedrijven. De oprichting en uitbouw van de 29 omgevingsdiensten was een belangrijke stap. Binnen deze diensten wordt op systematische wijze personeel geworven, geïntroduceerd en opgeleid waardoor het personeel een hoog competentieniveau heeft.
- De nauwe samenwerking tussen de (administratief) inspecteurs en de rechercheurs binnen de omgevingsdiensten is een belangrijke preventieve factor en kan opsporing in een vroeg stadium mogelijk maken.
- De 29 diensten werken in uiteenlopende omstandigheden. Sommige hebben een goed ontwikkelde werkwijze en andere lijken om allerlei redenen minder goed te functioneren. Het is belangrijk dat een bedrijf dat een vergunning heeft voor een specifiek proces een gelijke behandeling krijgt, waar het ook gevestigd is in het land. Dus is er nog ruimte voor verbetering door intensivering van de samenwerking tussen de 29 diensten en door hun de gelegenheid te bieden nuttige informatie uit te wisselen.

- **Vermeldenswaard is dat er gespecialiseerde officieren van justitie en rechters zijn, en dat er in iedere politie-eenheid één gespecialiseerde agent zit. Binnen de nationale politie bestaan 11 eenheden: 10 regionale eenheden en 1 landelijke eenheid. Elke eenheid heeft een team milieurechercheurs. Naast deze elf milieuteams, zijn er bij elk van de 167 basisteams van de landelijke politie ook politieagenten die belast zijn met het bestrijden van milieucriminaliteit. Elk basisteam heeft per 60 politieagenten één gespecialiseerde functionaris milieucriminaliteit. Deze gespecialiseerde functionarissen werken nauw samen met hun collega's in de keten en hun prioriteiten worden bepaald op basis van informatie en geconstateerde problemen. Milieucriminaliteit is een component van de integrale politietaken binnen de politie. Ook zeer nuttig is dat elk van de 29 omgevingsdiensten rechercheurs heeft. Ook zijn er bijzondere opsporingsdiensten binnen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en binnen de Inspectie Leefomgeving en Transport. Deze diensten mogen criminele inlichtingen vergaren en strafrechtelijke onderzoeken uitvoeren.**

5. JURIDISCHE ASPECTEN

5.1. Materieel strafrecht

5.1.1. Beschrijving van nationale wetgeving op het gebied van afvalcriminaliteit

Wetgeving

De milieuwetgeving wordt gemoderniseerd. De milieuwetgeving bestaat momenteel uit tientallen verschillende wetten en honderden besluiten over milieu, natuur en wilde dieren, water, infrastructuur en huisvesting. Ze hebben alle hun eigen principes, methodes en eisen. De wetgeving is te ingewikkeld geworden voor de mensen die ermee werken. Met de Omgevingswet wil de regering de regels vereenvoudigen en harmoniseren.

5.1.2. *Andere regels of instructies van de rechterlijke macht*

Bestuurlijke herstelsancties:

Terugname wanneer een transport illegaal is

Overtreders die verantwoordelijk zijn voor illegale transnationale afvaltransporten moeten het afval terugnemen en overbrengen naar een afvalverwerker met een vergunning in het land van herkomst (artikel 24, lid 2 van Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen).

Ter verantwoording roepen / informeren

Ter verantwoording roepen / informeren is een informeel optreden (geen juridische grondslag) naar aanleiding van een inspectie, en moet ertoe leiden dat de normadressaat, aan deze norm gaat voldoen of kan voldoen. Ter verantwoording roepen / informeren gebeurt mondeling, schriftelijk, of door de partij in kwestie te verwijzen naar websites. Ter verantwoording roepen / informeren wordt vooral gebruikt ten aanzien van goedwillende normadressaten, wanneer zij zich niet aan die norm hebben gehouden maar bereid zijn zo snel mogelijk iets te doen aan de niet-naleving.

Bestuurlijke waarschuwing en brief met een termijn voor herstel

"Waarschuwing" betekent dat de normadressaat een waarschuwingsbrief krijgt naar aanleiding van een inspectie. In deze brief staat welke maatregelen of voorzorgen er in acht moeten worden genomen en binnen welke redelijke termijn. In de brief staat ook dat de handhavingsinstantie verdere bestuurlijke maatregelen zal treffen (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) als blijkt dat de maatregelen of bepalingen in de waarschuwingsbrief niet zijn genomen of nageleefd na afloop van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met de betreffende normadressaat (of de leidinggevendenden) is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Deze interventie gaat over verscherpt toezicht op de normadressaat, naar aanleiding van een inspectie. Hieraan gaat vaak een bestuurlijk gesprek vooraf. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, evenals de voorwaarden voor opheffing ervan. Last onder dwangsom, LOD

Last onder dwangsom (LOD) van de ILT

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie die bedoeld is om overtredingen ongedaan te maken en/of verdere en/of herhaalde overtredingen te voorkomen. Een verplichting (last) wordt opgelegd aan de normadressaat om binnen een bepaalde termijn de overtreding ongedaan te maken door een handelen of nalaten, op straffe van een dwangsom als de partij de last niet tijdig uitvoert. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als daar een wettelijke grondslag voor bestaat.

Een last onder dwangsom wordt opgelegd in een aantal zorgvuldige stappen. Over het algemeen worden onderstaande stappen genomen:

1. Bestuurlijke waarschuwing, te weten een aankondiging van het voornemen een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn en een termijn voor het indienen van commentaar ("zienswijze").

Bij te laat herstel:

2. Besluit tot het opleggen van een sanctie, inhoudende dat er een last onder dwangsom wordt opgelegd met een hersteltermijn.

Bij te laat herstel:

3. Inning van de dwangsom.

Last onder bestuursdwang, LOB

Een LOB is een op herstel gerichte interventie bedoeld om een overtreding te beëindigen, waarbij de handhavingsinstantie, als de last niet tijdig wordt uitgevoerd, de overtreding beëindigt door zelf in te grijpen, op kosten van de overtreder. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden opgelegd als daar een wettelijke grondslag voor is.

Voor de LOB gelden exact dezelfde stappen als voor de LOD. Ook hier kan van deze stappen worden afgeweken, bijvoorbeeld in noodsituaties:

1. Bestuurlijke waarschuwing, te weten een aankondiging van het voornemen een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn en een termijn voor het indienen van een zienswijze.

Bij te laat herstel:

2. Besluit tot het opleggen van een sanctie, met name het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn.

Bij te laat herstel:

3. Last onder bestuursdwang.

In dringende situaties en voor ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de geschiktste bestuurlijke interventie. De handhavingsinstantie kan eisen dat onmiddellijk een eind wordt gemaakt aan de overtreding. Als blijkt de normadressaat niet van plan is aan deze eis te voldoen mag de handhavingsinstantie optreden in een noodsituatie en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last. De handhavingsinstantie moet echter wel zo snel mogelijk een formeel besluit over het opleggen van een sanctie uitvaardigen.

Activiteiten tijdelijk stilleggen

Tijdelijke stillegging houdt in dat activiteiten of voertuigen tijdelijk worden stilgelegd naar aanleiding van de overtreding, totdat de overtreding ongedaan is gemaakt en de naleving een feit is. Er kunnen redenen zijn om beleidsmakers en/of de overheid op de hoogte stellen van een tijdelijke stillegging. Een tijdelijke stillegging kan onderdeel zijn van de LOB.

Punitieve bestuurlijke maatregel:

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een van overheidswege opgelegde punitieve sanctie die kan worden opgelegd door een bevoegde overheidsinstantie zonder tussenkomst van het OM of een rechter. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) int de bestuurlijke boetes die zijn opgelegd door diverse overheidsinstanties, zoals de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in om een geldbedrag te betalen en kan worden opgelegd naast een LOD of een LOB. De beschikking wordt opgesteld door de toezichthoudende instantie/handhaver maar de aanmaning, het uitvoeren van het bevel en de inning gebeuren door de uitvoeringsorganisatie (zoals het Centraal Justitieel Incassobureau). De maxima en bandbreedtes van dwangsommen zijn vaak vastgesteld in wetgeving. Een belangrijk verschil met een Bestuurlijke Strafbeschikking milieu (BSBm) is dat bezwaren en beroepen bij de overheidsinstantie moeten worden aangetekend, terwijl de normadressaat de BSBm via het OM kan aanvechten.

Opschorting of intrekking van vergunningen, certificaten of erkenning

Indien de normadressaat houder is van een begunstigingsbesluit (vergunning of vrijstelling) kan een gehele of gedeeltelijke intrekking van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend wanneer de normadressaat nalaat te handelen in overeenstemming met eerdere correctieve interventies, zoals een LOD. Gehele of gedeeltelijke intrekking van een begunstigingsbesluit is een verstrekende interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor normadressaten die geen vergunning nodig hebben bestaat de optie het bedrijf te sluiten of de activiteiten ervan stil te leggen, op basis van de Fraudewet. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarvan beleidsmakers en de overheid op de hoogte moeten worden gesteld.

Strafrecht

Bestuurlijke Strafbeschikking milieu (BSBm)

De BSBm is een strafrechtelijke interventie (krachtens artikel 257ba van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering), die bevoegde bestuursinstanties kunnen opleggen zonder tussenkomst van het OM. Het OM stelt echter de richtlijnen op inzake de gevallen en omstandigheden waarin de BSBm kan worden opgelegd (zie Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten). De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, wanneer er geen twijfel bestaat over de schuld.

De overtredingen die aanleiding kunnen geven tot een BSBm staan in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten. Iedere overtreding in dit Feitenboekje heeft een code en de boete is een vast bedrag. Andere overtredingen dan milieuovertredingen, zoals verkeers-overtredingen, worden ook ingedeeld volgens codes en er gelden vaste bedragen voor.

Wanneer zulke feitgecodeerde overtredingen door een politiebeambte worden vastgesteld, wordt zulks digitaal vastgelegd in een combibon. In het geval van de BSBm legt de directeur van de omgevingsdienst de boete op. De agent stelt daartoe een boete voor en als de directeur besluit zo'n boete op te leggen wordt de combibon rechtstreeks voor afhandeling doorgestuurd naar het CJIB. De BSBm kan tegelijk met bestuurlijke herstelinterventies worden opgelegd. Overleg met het OM zal vaak nodig zijn als er geen BSBm kan worden uitgevaardigd (zie de contra-indicaties in punt 2.8 van de Richtlijn).

Proces-verbaal

Buitengewone opsporingsambtenaren die een strafbaar feit vermoeden of opsporen kunnen een proces-verbaal opstellen. Een proces-verbaal is de basis voor verdere actie door het OM die kan leiden tot sancties zoals: een boete, taakstraf, celstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, bekendmaking van het vonnis, sluiting van het bedrijf en verbeurdverklaring.

5.1.3. Vaststelling van de ernst van de afvalcriminaliteit

Wet op de economische delicten

De Nederlandse wetgeving over milieucriminaliteit is grotendeels neergelegd in de wet op de economische delicten. Dat geldt dus ook voor overtredingen van de wetgeving over afval en gevaarlijke stoffen. Het in de wet op de economische delicten gemaakte onderscheid tussen misdrijven en overtredingen is gebaseerd op de aanwezigheid van opzet. Een schending die met opzet wordt begaan wordt als een misdrijf beschouwd, en anders als een overtreding. Aangezien opzet zeer ruim wordt uitgelegd (het ziet alleen op de handeling zelf, niet op de onwettigheid van de handeling), zijn schendingen van de milieuwetgeving veelal misdrijven. De meeste misdrijven in de wet op de economische delicten worden gestraft met zes jaar gevangenisstraf, hetgeen betekent dat bijzondere opsporingsmethoden zoals telefoontap of hechtenis kunnen worden toegepast. Ten slotte zij vermeld dat de wet op de economische delicten straffen en bevelen mogelijk maakt die speciaal op ondernemingen van toepassing zijn.

Richtlijnen voor vonnissen: Landelijke Handhavingstrategie

Sancties worden niet alleen bepaald door rechters maar ook door het OM, de directeurs van de omgevingsdiensten, de inspecteur-generaal van de ILT, de inspecteur-generaal van de NVWA, opsporingsambtenaren van gemeenten en de politie in sommige gevallen (zoals zwerfafval), en anderen. De richtlijnen van de Landelijke Handhavingstrategie bepalen welke soort sanctie in specifieke situaties moet worden opgelegd (op basis van zwaartefactoren) en of over de zaak een (strafrechtelijk) proces moet worden gevoerd door een rechter (door strafvervolgning (tenlastelegging) in te stellen bij een rechtbank).

De Landelijke Handhavingsstrategie is een beleidsrichtlijn voor alle bestuurlijke en rechtshandhavende instanties die bevoegd zijn voor milieucriminaliteit en voor het Openbaar Ministerie. De strategie is niet in wetgeving verankerd. Sommige bestuurs- en handhavingsorganisaties hebben de Landelijke Handhavingsstrategie woordelijk overgenomen in hun instructies en programma's, en andere hebben zelf een interventie- en handhavingsstrategie opgesteld naar het voorbeeld van de Landelijke Handhavingsstrategie.

Richtlijnen voor vonnissen en inzake zwaartefactoren voor rechters

Naast de regels in de wetgeving en in diverse verdragen bestaan er geen specifieke regels, richtlijnen of instructies op het gebied van afvalcriminaliteit of over zwaartefactoren die gelden voor rechters. De oriëntatiepunten voor bestraffing in "algemene" strafzaken of besluiten in soortgelijke zaken kunnen dienen als richtlijnen voor rechters. Het OM gebruikt daarentegen richtlijnen voor het formuleren van gedegen tenlasteleggingen tegen overtreders.

Bij het bepalen van de ernst van het feit houdt de rechter over het algemeen rekening met ten minste de volgende factoren: de aard van de vervuiling, de omvang van het getroffen gebied, het gevaar, de effecten op de gezondheid van mens en dier en de duur van de schending.

Definitie van "aanzienlijke schade"

Zoals reeds is gesteld worden sancties niet alleen bepaald door rechters maar ook door het OM, de directeurs van de omgevingsdiensten, de inspecteur-generaal van de ILT, de inspecteur-generaal van de NVWA, enz. De onderzoeker beoordeelt de schade op basis van zijn deskundigheid. De omvang van de schade (gaande van geen of beperkte schade tot ernstige schade) is ook een factor in de nationale handhavingsstrategie. De functionaris maakt zijn beoordeling onafhankelijk, wat inhoudt dat het besluit wordt genomen onafhankelijk van andere belangen zoals de economische belangen die de gemeente heeft met betrekking tot het bedrijf. Afhankelijk van het soort misdrijf moet de onderzoeker wellicht monsters nemen en andere bewijsmateriaal vergaren die geanalyseerd moeten worden door een onafhankelijk forensisch laboratorium (bijvoorbeeld het Nationaal Forensisch Instituut). Het laboratorium maakt in zijn analyseverslag een beoordeling van de schade (op basis van de mate waarin grenswaarden worden overschreden). De rechercheur neemt deze analyse op in zijn eigen beoordeling.

In de wet en in de nationale jurisprudentie staat geen definitie van "aanzienlijke schade" en ook het OM heeft in zijn richtlijnen geen definitie opgenomen van "aanzienlijke schade". De term "aanzienlijke schade" wordt in de wetgeving niet vaak gebruikt, maar wordt vooral gebruikt door het OM in jurisprudentie. De vraag of schade aanzienlijk is, zoals bedoeld in artikel 3 van Richtlijn 2008/99/EU, kan in het vonnis worden weergegeven met betrekking tot de opgelegde sanctie.

5.1.4. Verbanden met andere ernstige feiten

Afvalcriminaliteit kan op zich al organisatiecriminaliteit zijn of ondernemingsgerelateerde criminaliteit, waarbij het misdrijf wordt gepleegd binnen de bedrijfsprocessen, zoals afvalverzameling, transport, terugwinning, verwijdering en nazorg voor verwijderingslocaties en afvalbeheer. Afvalcriminaliteit bestaat gewoonlijk naast andere vormen van criminaliteit, in eerste instantie alle soorten fraude zoals het vervalsen van officiële documenten, bedrog, manipulatie van monsters en in sommige gevallen witwassen. Doel van de pleger is de overheid te bedriegen door de documentatie te vervalsen en de schijn te wekken dat alles in orde is.

Ook is er een verband tussen criminaliteit op het vlak van drugsproductie en het illegaal dumpen van drugsafval. In Nederland is het dumpen van chemisch afval afkomstig van de productie van XTC een groot probleem.

Afvalverwijdering wordt vaak gezien als een grote uitgavenpost en bedrijven proberen soms hun afval op een goedkopere manier kwijt te raken. Illegale uitstoot, dumpen van afval, enz., zijn enkele van deze manieren. We hebben in onze strafrechtelijke onderzoeken vastgesteld dat niet alleen criminele organisaties hun afval dumpen maar dat ook legale bedrijven zich illegaal van hun afval ontdoen.

Bovendien is Nederland in een overgangsfase van een lineaire naar een circulaire economie. Zie het antwoord op vraag 47 over de uitdagingen van deze overgang voor afvalcriminaliteit.

Corruptie

De nationale autoriteiten zijn geen gevallen van corruptie in verband met afvalcriminaliteit bekend.

5.1.5. De rol van de ngo's

Een ngo kan aangifte doen. Een ngo kan burgerlijke partij zijn in een strafrechtelijke procedure. Een ngo kan echter geen belanghebbende partij zijn; Greenpeace kan bijvoorbeeld geen slachtoffer van klimaatverandering zijn.

5.2. Procedurele, administratieve en bevoegdheidskwesties

5.2.1. Problemen die zich voordoen met betrekking tot bewijsmateriaal

De nieuwe definitie van afval maakt het steeds lastiger te bewijzen dat een materiaal afval is en geen product of bijproduct. De definitie van afval is een open norm en geen duidelijke, ondubbelzinnig norm. Daaruit volgt dat in bijna iedere zaak van afvalcriminaliteit de definitie van afval problemen oplevert voor het bewijzen van de feiten in juridische procedures om te bepalen of het materiaal afval is. In bestuurlijke procedures levert de definitie van afval dezelfde problemen op. De afvalcodes in het Europese afvalcoderingssysteem (de Europese afvalstoffenlijst, EURL) maken niet voldoende onderscheid en zijn dus niet goed genoeg om de ene afvalbron te onderscheiden van de andere. Deze problemen met het onderscheid wakkeren zelfs afvalcriminaliteit aan. De inspecteurs en rechtshandhavers hebben de grootste moeite om het misdrijf te bewijzen en een zaak op te bouwen voor strafrechtelijke of bestuurlijke procedure. Doel van veel bestuurlijke procedures is bedrijven ertoe aan te zetten op te houden met het plegen van schendingen en het effect ervan te herstellen (herstelmaatregelen) maar in de praktijk hebben die procedures niet dat effect als gevolg van dit ontbreken van onderscheid. Wanneer handhaving moeilijk is, zoals voor afvalcriminaliteit het geval is, kan dat leiden tot gebrek aan belangstelling of passiviteit bij inspecteurs en rechtshandhavers.

Een andere probleem op het vlak van bewijs is de verwevenheid van legale en illegale handel. Daarom moet de administratie van bedrijven vaak diepgaand worden geanalyseerd om illegale handel te bewijzen.

De inbeslagneming van activa als bewijs is ook vaak moeilijk uitvoerbaar. Inbeslagneming van geld is bijvoorbeeld lastig als het geld is uitgegeven of zich in het buitenland bevindt.

5.2.2. Andere maatregelen dan strafrechtelijke of bestuurlijke sancties

Andere maatregelen die relevant kunnen zijn voor afvalmisdrijven:

Hoofdstraffen

- vrijheidsbenemende straf, gevangenisstraf;
- hechtenis;
- taakstraf;
- geldboete; bijvoorbeeld een andere straf dan BSBm;

Bijkomende straffen; sancties die naast andere sancties kunnen worden opgelegd - Artikel 7 Wet op de economische delicten.

- ontzetting van rechten
- verbeurdverklaring
- openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak;
- stilleggen van de onderneming
- ontzetting van ondernemingsrechten en/of ontzegging van voordelen maatregelen;

herstelsancties of sancties om veiligheidsredenen) - Artikel 8 Wet op de economische delicten.

- onttrekking aan het verkeer van in beslag genomen voorwerpen
- ontneming wederrechtelijk vermogen
- schadevergoeding
- onderbewindstelling van de onderneming
- reparatio in integrum (herstelmaatregel)

Voorlopige maatregel - Artikelen 28 en 29 Wet op de economische delicten.

De officier van justitie kan voorlopige maatregelen opleggen. Doel van de voorlopige maatregel is dat de verdachte zich onthoudt van bepaalde handelingen en/of er zorg voor draagt dat een voorwerp (dat vatbaar is voor inbeslagneming) opgeslagen en bewaard wordt.

De rechter kan in ernstige gevallen onderstaande maatregelen opleggen:

- a. gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming waarin het delict wordt vermoed te zijn begaan;
- b. onderbewindstelling van de onderneming;
- c. gehele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde rechten of voordelen die de onderneming van overheidswege zouden kunnen worden toegekend;
- d. dat de verdachte zich onthoudt van bepaalde handelingen; en
- e. dat de verdachte zorg draagt dat een voorwerp (dat vatbaar is voor inbeslagneming) opgeslagen en bewaard wordt.

Bijzondere voorwaarden - Artikel 14c, lid 2 van het Wetboek van Strafrecht.

De rechter kan ook onderstaande bijzondere voorwaarden stellen waaraan de veroordeelde gedurende de proeftijd, of een bij de veroordeling te bepalen gedeelte daarvan, dan wel binnen een door de rechter te bepalen termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd, heeft te voldoen:

1. gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
2. geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
3. storting van een door de rechter vast te stellen waarborgsom, ten hoogste gelijk aan het verschil tussen het maximum van de geldboete die voor het feit kan worden opgelegd en de opgelegde geldboete;
4. storting van een door de rechter vast te stellen som gelds in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt het belang van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen. Het bedrag kan niet hoger kan zijn dan de geldboete die ten hoogste voor het strafbare feit kan worden opgelegd;
5. een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
6. een verbod zich op of in de directe omgeving van aan bepaalde locatie te bevinden;
7. een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
8. een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
9. een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek;
10. opneming van de veroordeelde in een zorginstelling;
11. een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling;
12. het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;
13. het deelnemen aan een gedragsinterventie;
14. andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende.

5.2.3. Behandeling van in beslag genomen voorwerpen

In beslag genomen goederen kunnen op twee manieren worden behandeld:

- verbeurdverklaring: de goederen worden verkocht en de overheid krijgt de opbrengst; of
- de goederen worden uit het verkeer gehaald: de goederen worden door de overheid vernietigd (op kosten van de overheid).

5.3. Milieuherstel

De overtreder kan verantwoordelijk worden gesteld voor het herstel van het milieu en/of het herstellen van de schade, maar in de meeste gevallen herstelt de overheid de schade en/of herstelt zij de schade.

5.4. Rechtsmacht

5.4.1. Beginselen voor het onderzoek naar afvalcriminaliteit

De toepasselijkheid met betrekking tot delicten die geheel of gedeeltelijk buiten het grondgebied van Nederland zijn gepleegd wordt geregeld in Titel I, Omvang van de werking van de strafwet, van het Eerste Boek (Algemene Bepalingen) van het wetboek van strafrecht.

De bepalingen in kwestie zijn:

- Artikel 3 van het wetboek van strafrecht: De Nederlandse strafwet is toepasselijk op ieder die zich buiten Nederland aan boord van een Nederlands vaartuig of luchtvaartuig aan enig strafbaar feit schuldig maakt.
- Artikel 7, lid 1 van het wetboek van strafrecht: De Nederlandse strafwet is toepasselijk op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een feit dat door de Nederlandse strafwet als een misdrijf wordt beschouwd en waarop door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld.

5.4.2. Regels voor geschillen over de rechtsmacht

Behalve Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad van 30 november 2009, wat betreft andere mechanismen voor de beslechting van geschillen over de rechtsmacht met andere lidstaten die specifiek gaan over grensoverschrijdende gevallen van afvalcriminaliteit, zijn er geen andere regels voor geschillen over de rechtsmacht en er is ook geen behoefte aan.

5.5. Conclusies

- **Gezien het beperkte aantal definitieve veroordelingen vraagt het evaluatieteam zich af of de rechtbanken dit soort strafbare feiten als even ernstig beschouwen als andere strafbare feiten.**
- **Lasten onder dwangsom lijken een doeltreffend instrument om herstel van het milieu te waarborgen of om bedrijven ertoe aan te zetten faciliteiten te exploiteren in overeenstemming met de bestaande regels.**
- **Het Handhavingsstrategiemodel is toegespitst op het gebruik van juridische middelen in overeenstemming met bestuurs- en strafrecht. De diverse instanties werken samen en werken met een interventiematrix als basis voor het kiezen van de passende interventie (zie bijlage C). Eenvoudig gezegd bestaat de matrix uit twee assen - ernst van de overtreding (y) en gedrag van de pleger ervan (x). Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van de pleger ervan wordt besloten tot passende actie, te weten bestuurlijke of strafrechtelijke actie of een combinatie van beide. De keuze wordt gemaakt op basis van de vastgestelde criteria. Uiteraard bepaalt de bevoegde instantie ook of er verzachtende of verzwarende omstandigheden zijn.**
- **Moeilijker gevallen worden beoordeeld door de Landelijke Milieukamer (LMK). Middelen kunnen derhalve prioritair wordt besteed aan moeilijkere gevallen. Deze methode is de basis voor een juridische en uniforme beoordeling van gelijksoortige gevallen en is een goede werkwijze. Dat de financiële aspecten stelselmatig vanaf het begin van een onderzoek naar afvalcriminaliteit worden meegewogen is een zeer goede werkwijze. Economische kwesties zijn bijna altijd van belang als het gaat om afvalcriminaliteit. Aandacht voor de financiële aspecten vanaf het begin van het onderzoek schept de voorwaarden voor een beter resultaat.**
- **Als goed voorbeeld dient te worden vermeld dat in de Landelijke Handhavingsstrategie een hoofdlijn van beleid is opgenomen voor alle rechtshandhavingsinstanties en officieren van justitie.**
- **Er moet een juridische procedure komen om te bepalen of een materiaal of een stof afval is.**

6. SAMENWERKING

6.1. Internationale samenwerking

6.1.1. Samenwerking in grensoverschrijdende zaken

Specifieke samenwerkingsvormen in grensoverschrijdende situaties:

- Netwerk "grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen", opgezet door het netwerk van de Europese Unie voor de implementatie en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL-TFS).
- Europees netwerk van openbare aanklagers voor het milieu (ENPE), dat operationele contacten faciliteert.
- Memorandum van overeenstemming tussen Nederland, het VK, België en Ierland.
- Specifieke grensoverschrijdende acties zoals de operatie "30 Days of Action" (1-30 juni 2017).

De wereldwijde operatie "30 Days of Action" was gericht tegen de illegale verwijdering van en handel in gevaarlijke afvalstoffen. De actie werd opgezet en gecoördineerd door Interpol, in samenwerking met het netwerk van de Europese Unie voor de implementatie en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL). Bij deze samenwerking tussen 43 landen werd huishoudelijk, medisch, industrieel, en bouw- en sloopafval onderschept en in beslag genomen. Er werden in totaal 141 ladingen met 14 000 ton afval onderschept en er werden 85 locaties ontdekt waar in totaal 1 miljoen ton afval was gestort. Tijdens deze wereldwijde operatie werd meer dan 1,5 megaton illegaal afval opgespoord. Het illegale afval bestond hoofdzakelijk uit metalen en elektronisch afval uit de autoindustrie.

- In Nederland onderschepte de ILT 10 000 ton afval dat tussen Nederland en andere lidstaten werd vervoerd en bestemd was voor West-Afrika, Azië en de Caraïben.
- Tackling Environmental Crime Through Standardized Methodologies ("TECUM"-project).
- Samenwerking met enkele Duitse deelstaten (Länder).

- Het nationale contactpunt voor de verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA), dat is ingesteld op grond van artikel 50, lid 6, van die verordening, is ondergebracht bij de ILT. Het is het contactpunt voor samenwerking met andere landen om de preventie en opsporing van illegale overbrengingen te bevorderen, en om de punten vast te stellen waarop de fysieke controles zich dienen te concentreren, waaronder de verificatie van documenten, de bevestiging van de aard van afvalstoffen en, indien daar aanleiding voor is, de fysieke controle van afvalstoffen). De nationale contactpersonen van de lidstaten komen regelmatig bijeen; zij bespreken dringende kwesties telefonisch of per e-mail.
- De nationale correspondenten overeenkomstig artikel 54 EVOA zijn werkzaam bij de ILT. Het is de taak van de correspondenten om informatie en advies te verstrekken aan personen of ondernemingen die om inlichtingen vragen, en om vragen van de Commissie te beantwoorden. De correspondenten van de lidstaten komen regelmatig bijeen; zij bespreken dringende (beleids)kwesties telefonisch of per e-mail.
- EVOA-overeenkomsten met het VK, BE (Vlaanderen) en IE, de politie Osnabrück (Duitsland) en België. (EVOA is de afkorting van Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen. In Nederland wordt de afkorting EVOA gebruikt: Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen).
- Samenwerking met aangewezen rechterlijke instanties, toezichthoudende bestuurlijke autoriteiten en rechtshandavingsinstanties in andere landen in EVOA-zaken.
- Regelmatige bijeenkomsten over praktische zaken in het kader van EVOA-samenwerking met de autoriteiten van een aantal EU-lidstaten, zoals het VK, Duitsland, België, Oostenrijk, Bulgarije en Roemenië.
- Gezamenlijke toezichtoperaties op transportgebied met Nederlandse en buitenlandse beampten van toezichthoudende instanties ter handhaving van de EVOA.
- Deelname aan forums voor de uitwisseling van kennis en ervaringen met betrekking tot de handhaving van de EVOA, via het netwerk van de Europese Unie voor de implementatie en handhaving van de milieuwetgeving.

- Deelname aan bijeenkomsten van de EVOA-correspondenten
- De ILT werkt samen met China op basis van een memorandum van overeenstemming tussen het Nederlandse ministerie voor Verkeer en Waterstaat en het overeenkomstige ministerie in China.
- *Praktijkvoorbeeld: verontreinigd papierafval*

Begin 2017 spoorden de ILT en de douane zo'n 4 000 kiloton verontreinigd oudpapierafval op in de haven van Rotterdam. De oudpapierbalen waren vermengd met ander afval, zoals luiers, plastic, blikjes en textiel. Het is verboden om dergelijk verontreinigd papier uit te voeren.

De ILT gaf de Britse papierhandelaar een waarschuwing en de onderneming heeft maatregelen genomen om herhaling te voorkomen.

De Britse handelaar had papier van een Ierse producent gekocht, maar de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitscontrole van de balen lag bij hem. De ILT heeft tevens de Ierse instanties gewaarschuwd dat deze verontreinigde transporten aan het licht waren gekomen en in de toekomst niet vanuit Ierland mogen worden uitgevoerd. Op verzoek van de Ierse autoriteiten werd een deel van het verontreinigde papierafval in Nederland verwerkt, op kosten van de Ierse producent. Het afval had via Rotterdam naar China moeten worden vervoerd. Van de 475 gecontroleerde containers bleken er 160 verontreinigd papierafval te bevatten. Er werden 107 containers met verontreinigd papierafval teruggestuurd naar Ierland. De inhoud van de resterende 53 containers werd in Nederland verwerkt.

Op de uitvoer van dit soort afval zijn EU-regels van toepassing, die moeten voorkomen dat het in Azië terecht komt zonder controles op de verwerking van het afval. In het kader van de EVOA zorgen inspecties ervoor dat afvalstoffen niet illegaal naar, vanuit of binnen Europa worden vervoerd. De EVOA staat het de inspectie-autoriteiten van de EU-lidstaten toe om maatregelen te nemen voor het behoud, bescherming en verbetering van het milieu, wat ook de menselijke gezondheid ten goede komt.

6.1.2. Kanalen voor informatie-uitwisseling en het gebruik van databanken

Informatie over strafrechtelijke onderzoeken wordt uitgewisseld via een van de 11 Internationale rechtshulpcentra die bij de landelijke politie zijn ondergebracht. De politie bestaat uit 11 eenheden: 10 regionale eenheden en 1 landelijke eenheid. Elke eenheid beschikt over een Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC). De bijzondere opsporingsdiensten (zoals de ILT/IOD en de NVWA/IOD) maken meestal gebruik van het Internationaal Rechtshulp Centrum bij de landelijke politie-eenheid, het Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum (LIRC). Het LIRC is het contactpunt voor internationale partners en is 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar.

De IRC's gebruiken de standaardkanalen voor informatie-uitwisseling met andere landen, nl.

1) Interpol 2) Europol (Siena), 3) Schengen (Sirene), 4) de Nederlandse liaisonpersonen in het buitenland en 5) de buitenlandse liaisonpersonen in Nederland. De nationale contactpunten voor deze vijf kanalen zijn ondergebracht bij het LIRC.

Daarnaast wordt het nationaal contactpunt van artikel 50, lid 6, EVOA gevormd door de nationale correspondenten van artikel 54 EVOA; laatstgenoemden zijn ondergebracht bij de ILT.

De beamtten van de ILT zijn ook de aangewezen contactpersonen voor IMPEL voor de EVOA in haar geheel, contactpersonen voor specifieke projecten, en contactpersonen voor bepaalde landen (landdeskundigen).

Nederland gebruikt internationale gegevensbanken voor het voorkomen, opsporen, en bestrijden van grensoverschrijdende zaken van afvalcriminaliteit.

De belangrijkste informatiesystemen zijn het informatiesysteem van Europol (EIS), de applicatie voor veilige informatie-uitwisseling (Secure Information Exchange Network Application, of Siena), het analysesysteem van Europol (EAS), het Schengeninformatiesysteem II (SIS II) en het Europees voertuig- en rijbewijzinformatiesysteem (Eucaris).

Nederland is één van de belangrijkste gebruikers van Siena, maar benut het nog niet optimaal. In 2014-2015 werd Siena uitgerold binnen alle 11 IRC's van de politie.

Informatie wordt niet alleen met andere lidstaten gedeeld via EU-databanken en EU-informatiesystemen, maar ook via Interpol-systemen. Zo wordt er momenteel binnen het Interpol-programma inzake milieucriminaliteit gewerkt aan een databank ("Illicit Markets Analysis File", ofwel "ILM AF"). Deze tijdelijke databank helpt bij het onderzoeken van inlichtingen over de verboden productie, verkrijging en verspreiding van: 1) verboden medicijnen 2) vervalste producten, 3) bedreigde diersoorten en natuurlijke producten.

"Watch-it" is een internationaal systeem dat wordt ontwikkeld voor rechtshandavingsinstanties die toezicht houden op verplaatsingen van afvalstoffen. Later zal het ook toepasbaar worden op chemische stoffen. Met de "Watch-IT"-app wil men een gemakkelijk toegankelijke en hanteerbare app bieden die betrekking heeft op de voornaamste internationale en regionale bepalingen op het gebied van grensoverschrijdende verplaatsingen van afvalstoffen.

6.1.3. Problemen bij justitiële samenwerking in afvalcriminaliteitszaken

Er zijn geen grote problemen gerapporteerd. Als er zich problemen voordoen bij de samenwerking met een ander land, neemt het Openbaar Ministerie telefonisch of per e-mail contact op met zijn partners in dat andere land om de problemen op te lossen.

6.1.4. Prestaties van gemeenschappelijke onderzoeksteams in afvalcriminaliteitszaken

Nederland maakte geen deel uit van gemeenschappelijke onderzoeksteams in grensoverschrijdende afvalcriminaliteitszaken. De huidige methoden worden toereikend geacht, bijvoorbeeld parallelle strafrechtelijke onderzoeken in twee of meer landen.

6.2. Samenwerking met EU-agentschappen en -netwerken

6.2.1. Samenwerking met Europol en Eurojust

Europol

De politie onderhoudt goede contacten met Europol. Tot en met 2017 was de nationale politie voorzitter van het EnviCrimeNet, waarvan het secretariaat bij Europol is gevestigd. Zoals reeds uitgelegd in de paragraaf over Interpol, verstrekken de deskundigen op het gebied van milieu-criminaliteit van de landelijke eenheid advies over binnengekomen verzoeken inzake milieu-criminaliteit. Zij verzorgen dus de administratie van het Nederlandse Europol-contactpunt. De rechtshandavingsinstanties helpen mee met het opstellen van het strategische plan "EMPACT" (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) en de bijbehorende actieplannen. De ILT/IOD ontvangt ook vragen van de liaisonpersonen van het Nederlandse Europol-contactpunt. De contacten met dat contactpunt zijn wellicht voor enige verbetering vatbaar.

Eurojust

De ILT/IOD is niet betrokken bij projecten van Eurojust of zaken waarin Eurojust bijstand verleent.

Algemeen

De ILT/IOD zou graag zien dat de informatie-uitwisseling met andere lidstaten vlotter gaat verlopen. De ILT/IOD neemt contact op met de instanties in de andere lidstaat via de nationale contactpunten voor internationale informatie-uitwisseling; deze zijn ondergebracht bij de landelijke eenheid van de politie. De samenwerking met de landelijke eenheid is goed, maar elke nieuwe administratieve procedure leidt tot nieuwe vertragingen en een extra last voor de ILT/IOD-rechercheur die contact moet opnemen met een ander land. De nieuwe toezichthoudende instantie, de ILT, neemt evenwel rechtstreeks contact op met collega's in het buitenland. Zowel in Nederland als in de andere lidstaten moet men zich er beter van bewust worden hoeveel informatie er voorhanden is, en wat voor kansen dat biedt. De instanties in de lidstaten bezitten heel veel informatie over afvalverwerking die bruikbaar is voor strafrechtelijke onderzoeken en daartoe nader geanalyseerd kan worden. Ook de ILT-IOD maakt gebruik van de IMPEL-netwerken, zoals de nationale contactpunten van IMPEL-TFS en volgt daarbij de formele kanalen voor informatie-uitwisseling. Bij informatie-uitwisseling buiten de EU, hebben ook de Nederlandse ambassades een rol te spelen.

Het Landelijk Milieu Expertise Centrum is ondergebracht bij de landelijke eenheid van de politie en bezit naast deskundigheid over Nederland zelf ook alle expertise over internationale milieu-criminaliteit en internationale samenwerkingsverbanden. Het centrum biedt bijstand aan internationale operaties, adviseert de IRC's over verzoeken om bijstand, en verstrekt informatie aan degenen die Nederland vertegenwoordigen in internationale organisaties en bijeenkomsten. Het Landelijk Milieu Expertise Centrum verleent tevens bijstand aan de hoofdcommissaris die binnen de politie verantwoordelijk is voor de portefeuille "milieucriminaliteit".

6.2.2. Ervaringen met de verschillende milieunetwerken

Nederland is lid van het Europees netwerk van openbare aanklagers voor het milieu (ENPE).

De Nederlandse openbaar aanklager is een van de vicevoorzitters van het ENPE.

Het netwerk is hoofdzakelijk bedoeld voor het uitwisselen van beste praktijken, het ontwikkelen van opleidingsmateriaal en het aanleggen van een databank voor strafzaken op milieugebied.

Hoewel het ENPE zich niet bezighoudt met operationele activiteiten, werd er in meerdere gevallen (waarbij Nederland, Ierland, het VK en Spanje betrokken waren) vastgesteld dat de communicatie bij operationele activiteiten vergemakkelijkt wordt dankzij de contacten binnen het netwerk.

Nederlands is tevens lid van het netwerk van de Europese Unie voor de implementatie en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL). Het vicevoorzitterschap van het IMPEL werd bekleed door een hooggeplaatst ILT-ambtenaar, terwijl een andere ILT-ambtenaar binnen het IMPEL belast was met de nationale coördinatie. De ILT fungeerde als gastheer voor de IMPEL-bijeenkomst van mei 2016. Het IMPEL is belangrijk voor de informatie-uitwisseling met andere landen over inspecties, bestuursrechtelijke vraagstukken, enz.

Netwerk milieucriminaliteit (EnviCrimeNet). Nederland heeft twee vertegenwoordigers binnen dit netwerk: één is afkomstig van de politie en één van de ILT.

Nederland onderhoudt nauwe betrekkingen met het EU-forum van rechters voor het milieu (EUFJE). De jaarlijkse conferenties van het EUFJE worden bijgewoond door rechters van de rechtbanken, hoven en de Raad van State. In 2012 was de Raad van State gastheer van de EUFJE-conferentie. Wij nemen deel aan workshops en beantwoorden vragenlijsten. Boven alles is het EUFJE een netwerkorganisatie die Nederlandse milieurechters in nauw contact brengt met rechters in andere EU-lidstaten, wat van levensgroot belang is, en kansen biedt om meer kennis op te doen over Europees milieurecht.

6.3. Samenwerking tussen Nederland en Interpol

Nederland is actief in het milieunalevings- en handhavingscomité (Environmental Compliance and Enforcement Committee, of ECEC) van Interpol. Het ECEC komt tweejaarlijks bijeen. Tot 2017 is Nederland lid van het adviescomité van het ECEC.

De ILT (Edwin Lakerveld, directeur inlichtingen en opsporingsdienst van de ILT) is vicevoorzitter van de Interpol-werkgroep die zich bezighoudt met strafrechtelijke verontreinigingskwesties (Pollution Crime Working Group). Deze werkgroep start en beheert een aantal projecten ter bestrijding van het vervoeren, verhandelen en verwijderen van afval en gevaarlijke stoffen in strijd met nationaal en internationaal recht. Ook de politie neemt deel aan deze werkgroep.

De politie volgt de activiteiten van de werkgroepen Wilde Dieren, Visserij en Bosbouw, maar is er geen actief lid van.

De politie heeft tot 2017 een agent gedetacheerd bij het Interpol-programma voor Milieu-beveiliging.

Het nationale centrale bureau (NCB) van Interpol is ondergebracht bij het LIRC, dat deel uitmaakt van de landelijke eenheid van de politie. De landelijke eenheid beschikt tevens over alle deskundigheid over nationale en internationale milieucriminaliteit (zie paragraaf over Landelijk Milieu Expertise Centrum). De deskundigen geven advies over de wijze waarop moet worden omgegaan met verzoeken van andere Interpol-lidstaten en van het Interpol-hoofdkantoor.

In sommige gevallen beantwoorden de deskundigen de verzoeken zelf. De samenwerking tussen de ILT/IOD en het NCB is goed.

De politie is aangesloten op Siena en het EIS. Ook is ze aangesloten op het informele informatiecommunicatiesysteem (EPE) en dit systeem wordt beter gebruikt nu de politie deelneemt aan het EnviCrimeNet.

De ILT/IOD en de NVWA/IOD zijn niet rechtstreeks aangesloten op Siena en andere Europol-systemen, maar zij kunnen de informatie opvragen via hun liaisonpersonen bij het Nederlandse Europol-contactpunt.

De ILT/IOD en de NVWA/IOD zijn bekend met de instrumenten en middelen van Europol, en hebben toegang tot informatie die daaruit voortkomt, bijvoorbeeld via gezamenlijke onderzoeken met de politie en communicaties van het Nederlandse Europol-contactpunt. Daarnaast hebben de ILT/IOD en NVWA/IOD invloed op het beleid en de prioriteiten van Europol dankzij de inlichtingen waarover zij beschikken. Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit dat Nederland opstelt, is een gezamenlijke inspanning. Veel van de inlichtingen zijn afkomstig van de ILT/IOD en de NVWA/IOD. Het Nederlandse dreigingsbeeld wordt meegenomen in het dreigingsbeeld dat Europol opstelt.

6.4. Samenwerking met de particuliere sector

6.4.1. Betrokkenheid van de particuliere sector / publiek-private partnerschappen (PPP)

In Nederland worden afvalverwerkingsdiensten zowel door particuliere bedrijven als door publieke entiteiten geleverd. Dit betekent dat bedrijven zowel met elkaar als met de overheid moeten concurreren. De afvalverwerkingssector wordt evenwel gedomineerd door particuliere bedrijven.

De aanbestedingen voor afvalverwerkingsdiensten worden door de gemeenten zelf georganiseerd. De nationale overheid is verantwoordelijk voor het onderhouden van de nodige stortplaatsen. Als de capaciteit van de stortplaats ontoereikend is, onderneemt de overheid stappen om dit te corrigeren.

Green Deals

De overheid stimuleert bedrijven en overheidsorganisaties om "Green Deals" te sluiten (<http://www.greendeals.nl>). Green Deals zijn overeenkomsten tussen de rijksoverheid en andere partijen. Daarbij kan het gaan om bedrijven, maatschappelijke organisaties, en medeoverheden. De Green Deals zijn bedoeld om duurzame ontwikkeling te stimuleren binnen die organisaties door knelpunten die zij tegenkomen, weg te nemen. De rijksoverheid kan knelpunten wegnemen door administratieve lasten te verminderen, samenwerkingsverbanden tussen organisaties te bevorderen of nieuwe markten op te zetten (bv. in het buitenland door het organiseren van zogenaamde "groene" handelsmissies). Bij een Green Deal spreken beide partijen af dat zij zich zullen inzetten voor duurzame ontwikkeling en knelpunten weg zullen nemen. Green Deals worden enkel gebruikt om kortetermijnresultaten te boeken, d.w.z. binnen drie jaar.

<http://www.greendeals.nl> Voorbeelden van Green Deals zijn onder andere:

Green Deal Verduurzaming Betonketen, Green Deal AEC-bodemas, Green Deal Afvalvrije Festivals, Green Deal Insecten voor Feed, Food en Farma, Green Deal Take Back Chemicals en Green Deal Circulair Inkopen. Bij circulair inkopen zorgt de inkoper ervoor dat degene die de producten vervaardigt of verwerkt, die producten, onderdelen of stoffen aan het einde van hun levensduur of gebruiksfase gebruikt in een nieuwe cyclus en dat zij hun waarde zo goed mogelijk behouden.

Kennis

De nationale, regionale en lokale overheden verstrekken informatie aan bedrijven en investeren in kennisontwikkeling op het gebied van afvalstoffen. Overheden stellen de wettelijke en beleidskaders vast voor de afvalverwerkende industrieën en geven sturing voor de ontwikkeling van de sector. Ook buitenlandse overheden beïnvloeden de ontwikkeling van de Nederlandse afvalverwerkende sector omdat zij kennis nodig hebben, bepaalde prioriteiten hebben op het vlak van afvalverwerking, en hun markten in meer of mindere mate openstellen. Deze factoren zijn van grote invloed op de kansen voor de bedrijven in deze sector.

6.4.2. Aansprakelijkheid bij een verplichting om informatie te verstrekken aan bevoegde autoriteiten

Wat regelgevingsverplichtingen betreft, kunnen zowel de Raad van Accreditatie (RvA) als certificerende instellingen verplicht worden om de bevoegde autoriteit in kennis te stellen van bepaalde specifieke afwijkingen. Indien zij dit weigeren, kan de bevoegde autoriteit hun een sanctie opleggen. Dergelijke gevallen kunnen zich voordoen bij bodemzaken waarbij bepaalde certificatie-instellingen en laboratoria betrokken zijn.

Verder kan de ILT, indien nodig, de organisatie verplichten om informatie te verstrekken indien er een bepaalde verdenking bestaat.

6.4.3. Ervaringen met de samenwerking met de particuliere sector

Rechtshandhaving

De rechtshandavingsinstanties onderhouden goede betrekkingen met particuliere organisaties die vroeger overheidsorganisaties waren, bijvoorbeeld de Nationale en Internationale Wegvervoersorganisatie (NIWO). De NIWO is belast met het uitgeven en intrekken van transportvergunningen.

Een ander aspect is dat er zelfstandige getuigen-deskundigen zijn voor milieuzaken. Deze getuigen-deskundigen worden benoemd door de rechter voor wie de strafzaak dient. De politie kan deze getuigen-deskundigen tevens inhuren om de noodzakelijke expertise voor een strafzaak te verkrijgen.

Douane

De Nederlandse douane en de particuliere sector komen regelmatig bijeen op het "Overleg Douane Bedrijfsleven". Alle grote spelers uit het Nederlandse bedrijfsleven zijn bij dit overleg vertegenwoordigd. Op het overleg wordt onder meer gesproken over douanestrategie, douane-inspecties en bijbehorende handelsbevorderende ICT. Het voornaamste doel van deze samenwerking met de particuliere sector is ervoor te zorgen dat de douane enerzijds de handel vergemakkelijkt en anderzijds toereikende inspecties verricht van geïmporteerde en geëxporteerde goederen, met name zendingen met een hoog risicogehalte op basis van inlichtingen. Afvalstoffen vormen geen apart gespreksonderwerp, maar zij houden wel verband met de niet-fiscale taken van de douane, waarover op dit overleg wel gesproken wordt.

Er zijn twee studies uitgevoerd over samenwerking met de particuliere sector:

- Private borging van regelnaleving in het omgevingsrecht. (2013; Martin de Bree)
- Certificatie en publiek toezicht. De rol van certificatie en managementsystemen bij publiek toezicht in het omgevingsrecht. (2015; Martin de Bree)

De resultaten van de eerste studie hebben geleid tot een beslissingenboom. Dit instrument helpt lokale instanties om te beslissen wanneer en hoe zij gebruik moeten maken van private borging van regelnaleving. De tweede studie is een vergelijkend onderzoek van drie verschillende certificatiesystemen voor publiek toezicht.

6.5. Conclusies

- **Nederland wil in aanzienlijke mate betrokken zijn bij internationale samenwerking. Er zij op gewezen dat Nederland een belangrijke speler is binnen de EU-netwerken en meedoet aan projecten en uitwisselingsprogramma's in het kader daarvan.**
- **Er wordt nauw samengewerkt met Europol en Eurojust.**
- **Nederland is een van de belangrijkste gebruikers van Siena, maar benut het nog niet optimaal. Siena is binnen alle 11 internationale rechtshulpcentra van de politie uitgerold. De ILT/IOD en de NVWA/IOD zijn niet rechtstreeks aangesloten op Siena of andere Europol-systemen, maar zij kunnen informatie opvragen via hun liaisonpersoon bij het Nederlandse Europol-contactpunt. De nationale instanties kunnen daarom overwegen om de andere bevoegde recherche-instanties ook aan te sluiten op het Siena-netwerk.**
- **Een ander vraagstuk is hoe er meer gebruik kan worden gemaakt van gemeenschappelijke onderzoeksteams wanneer dat wenselijk is. De vraag of er behoefte is aan het opzetten van een gemeenschappelijk onderzoeksteam kan reeds bij aanvang van het onderzoek in aanmerking worden genomen (in het geval van de eerder bedoelde financiële onderzoeken).**

7. ILLEGALE HANDEL IN AFVALSTOFFEN

7.1. Nationale structuur

7.1.1. Instanties die betrokken zijn bij het voorkomen en bestrijden van de illegale overbrenging van afvalstoffen

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door de bedrijven van de Verordening Overbrenging Afvalstoffen. Deze toezichtstaken worden door de minister gedelegeerd aan de inspecteur-generaal van de ILT.

De Afdeling Handhaving Afval van de ILT houdt zich bezig met het toezicht op en de inspectie van bedrijven wat betreft de naleving van de Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA; Verordening (EG) nr. 1013/2006). De Afdeling Handhaving Afval legt administratieve sancties op wanneer overtredingen worden vastgesteld. De bevoegdheden betreffende het toezicht op de naleving zijn omschreven in Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (artikelen 5:11 tot en met 5:20). Indien een overtreding strafbaar is volgens het strafrecht, maakt de Afdeling Handhaving Afval een proces-verbaal op, dat met het oog op vervolging wordt toegezonden aan het openbaar ministerie. Alle inspecteurs die toezicht op het vervoer en de verwerking van afval uitoefenen, zijn gespecialiseerd in de EVOA en hebben praktische ervaring met inspectietaken in verband met de naleving van de EVOA. In de Afdeling Handhaving Afval van de ILT werken ook juridische adviseurs die gespecialiseerd zijn in de EVOA.

De ILT werkt samen met andere organisaties. De Douane is een voorname partner wat betreft het toezicht in het kader van de EVOA. De ILT en de Douane hebben een kaderovereenkomst voor efficiëntere samenwerking gesloten.

De volgende personen en diensten zijn betrokken bij de procedures in het kader van de EVOA (Verordening (EG) nr. 1013/2006):

Kennisgever

Een natuurlijke of rechtspersoon die voornemens is de afvalstoffen over te brengen of te laten overbrengen en gehouden is door de kennisgevingsplicht. (Artikel, punt 15, van Verordening (EG) nr. 1013/2006).

De opdrachtgever van een afvaloverbrenging is de natuurlijke of rechtspersoon die besluit om afvalstoffen over te brengen naar een derde land. De opdrachtgever moet zelf eerst informatie inwinnen wat betreft de regels waaraan de geplande overbrenging moet voldoen. Indien voor de geplande overbrenging een procedure moet worden gevolgd, moet de opdrachtgever aan de hand van het kennisgevingsdocument en het vervoersdocument de kennisgevingsprocedure van de bevoegde autoriteit naleven.

De kennisgever is een van de hieronder genoemde personen of instanties in de aangegeven (verplichte) volgorde:

- i) de eerste producent van het afval, of
- ii) de vergunde nieuwe producent die handelingen verricht vóór de overbrenging, of
- iii) een vergunde inzamelaar die de overbrenging - die zal aanvangen vanaf één locatie waarvan kennisgeving is gedaan - uit diverse kleine hoeveelheden van eenzelfde soort afvalstoffen uit verschillende bronnen heeft samengesteld, of
- iv) een geregistreerde handelaar die door de eerste producent, de nieuwe producent of de bevoegde inzamelaar, zoals bedoeld onder i), ii) en iii), schriftelijk gemachtigd werd om namens hen als kennisgever op te treden,
- v) een geregistreerde makelaar die door de eerste producent, de nieuwe producent of de bevoegde inzamelaar, zoals bedoeld onder i), ii) en iii), schriftelijk gemachtigd werd om namens hen als kennisgever op te treden,
- vi) de houder (feitelijke eigenaar) van de afvalstoffen, wanneer alle onder i), ii), iii), iv) en eventueel v) bedoelde personen onbekend of insolvent zijn.

De kennisgever kan de producent, de houder, de inzamelaar of de makelaar van de afvalstoffen zijn. De kennisgever dient de bevoegde autoriteiten door middel van het kennisgevingsdocument op de hoogte te brengen van het voornemen om afvalstoffen over te brengen.

Producent

Eenieder wiens activiteiten afvalstoffen voortbrengen (eerste producent) en/of eenieder die voorbehandelingen, vermengingen of andere bewerkingen verricht die resulteren in een wijziging van de aard of samenstelling van die afvalstoffen (nieuwe producent), als omschreven in artikel 1, lid 1, onder b), van Richtlijn 2006/12/EG (artikel 2, punt 9, van Verordening (EG) nr. 1013/2006).

Inzamelaar

Eenieder die afvalstoffen inzamelt, als omschreven in artikel 1, lid 1, onder g), van Richtlijn 2006/12/EG (artikel 2, punt 11, van Verordening (EG) nr. 1013/2006).

Handelaar

Eenieder die als verantwoordelijke optreedt bij het aankopen en vervolgens verkopen van afval, met inbegrip van handelaars die de afvalstoffen niet fysiek in hun bezit hebben, als bedoeld in artikel 12 van Richtlijn 2006/12/EG (artikel 2, punt 12, van Verordening (EG) nr. 1013/2006).

Makelaar

Eenieder die ten behoeve van anderen de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen organiseert, met inbegrip van makelaars die de afvalstoffen niet fysiek in hun bezit hebben, als bedoeld in artikel 12 van Richtlijn 2006/12/EG (artikel 2, punt 13, van Verordening (EG) nr. 1013/2006).

Houder

De producent van de afvalstoffen dan wel de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in zijn bezit heeft, als omschreven in artikel 1, lid 1, onder c), van Richtlijn 2006/12/EG (artikel 2, punt 10, van Verordening (EG) nr. 1013/2006).

Vervoerder

De persoon of onderneming die afvalstoffen vervoert of laat vervoeren. De vervoerder moet geregistreerd zijn.

Ontvanger

De persoon of onderneming onder de rechtsmacht van het land van bestemming naar wie of waarnaar de afvalstoffen voor nuttige toepassing of verwijdering worden overgebracht (artikel 2, punt 14, van Verordening (EG) nr. 1013/2006).

Bevoegde autoriteit van verzending

De bevoegde autoriteit voor het gebied waar de overbrenging aanvangt of gepland is aan te vangen (artikel 2, punt 19, van Verordening (EG) nr. 1013/2006). Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de bevoegde autoriteit van verzending in Nederland.

Bevoegde autoriteit van bestemming

De bevoegde autoriteit voor het gebied waar de overbrenging naartoe gaat of gepland is naartoe te gaan, of waarin de afvalstoffen worden verladen vóór de nuttige toepassing of verwijdering in een gebied dat niet onder de nationale rechtsmacht van enig land valt (artikel 2, punt 20, van Verordening (EG) nr. 1013/2006). Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de bevoegde autoriteit van verzending in Nederland.

Bevoegde autoriteit van doorvoer

De bevoegde autoriteit voor ieder ander land dan het land van de bevoegde autoriteit van verzending of van bestemming waar de overbrenging plaatsvindt of gepland is door te gaan (artikel 2, punt 21, van Verordening (EG) nr. 1013/2006). In het kader van de verordening betekent "doorvoer" ook doorvoer door een of meer landen binnen de Europese Unie. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is de bevoegde autoriteit van verzending in Nederland.

7.1.2. Opsporing van illegale overbrenging van afvalstoffen

Opsporing

De illegale overbrenging van afvalstoffen wordt meestal ontdekt tijdens gewoonlijke inspecties en tijdens inspecties na het ontvangen van (anonieme) meldingen.

Obstakels

Over het algemeen is het obstakel dat het makkelijk is om milieudelicten te begaan en ervoor te zorgen dat deze niet ontdekt worden. Een ander obstakel is dat samenwerking tussen de diverse betrokken instanties, zoals de omgevingsdiensten, Douane en politie, nog geen routinematige procedure is. Die instanties zullen evenwel onvermijdelijk een beroep moeten doen op elkaars vaardigheden en ervaring.

Uitwisseling van informatie tussen instanties op nationaal en internationaal niveau is ook een probleem. Obstakels worden allereerst veroorzaakt door het verschil in systemen en door wettelijke beperkingen van de uitwisseling van informatie.

Hierna worden een aantal obstakels van meer specifieke aard beschreven.

Omzeilen van de EVOA door de bestemming van de overbrenging aan te passen

In de komende jaren moeten vele oude enkelwandige tankschepen worden gesloopt.

Overeenkomstig de EVOA is het niet toegestaan die schepen daartoe naar landen als India of Bangladesh te brengen, omdat voor de sloperij in die landen andere normen gelden dan in de EU, en die normen geen bescherming bieden tegen schade aan het lokale milieu en de gezondheid van de werknemers. Het is evenwel heel gemakkelijk om de regels te omzeilen en de douanediens ten om de tuin te leiden: het schip vertrekt voor een reis naar een willekeurige bestemming en tijdens de reis wijzigt de kapitein de bestemming.

Niet alleen wordt de eindbestemming gewijzigd, vaak wordt ook de verplichting om de uiteindelijke eindverwerker in de ladingsdocumenten vermelden omzeild door verscheidene (doorreis)bestemmingen te vermelden waar geen verwerking van afvalstoffen plaatsvindt.

Het opnemen van verscheidene doorreisbestemmingen is geen overtreding en is derhalve geen reden om de overbrenging tegen te houden.

Definitie van afvalstoffen in jurisprudentie

De zaak Shell-Carens betreft een Nederlandse houder die verontreinigde olie illegaal naar een buitenlandse houder heeft overgebracht. In zijn arrest (gevoegde zaken C-241/12 en C-242/12 van 12 december 2013) oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de buitenlandse houder van verontreinigde olie niet als een ontdoener kan worden beschouwd, omdat de verontreinigde olie na de terugkeer ervan naar Nederland nog kan worden gekocht als "off-spec" (olie die niet langer aan de specificaties voldoet). De EVOA is derhalve niet van toepassing.

Dit arrest kan gevolgen hebben voor andere sectoren, bijvoorbeeld elektrische toestellen, die in principe kunnen worden hersteld en dus geen afval zijn.

Circulaire economie

Onze regering en de EU streven naar een economie waarin alle materialen kunnen worden hergebruikt. Die economie zou duurzamer zijn, omdat slechts in beperkte mate nieuwe grondstoffen worden gebruikt en er minder afvalstoffen zijn. Zie ook het EU-actieplan "Maak de cirkel rond".

Wij nemen maatregelen om de gehele economische cyclus te verbeteren. Bij de start van een productieproces moet ernaar worden gestreefd om de producten zodanig te ontwerpen dat de gebruikte materialen aan het einde van de levenscyclus van een product kunnen worden hergebruikt. Wat betreft de verwerking van afvalstoffen is hergebruik nog belangrijker: afval moet tot een minimum worden beperkt en, indien mogelijk, niet langer worden gegenereerd.

Deze nieuwe aanpak gaat gepaard met voorstellen voor het formuleren van "einde-afvalcriteria".

Die criteria schrijven voor dat materialen die overblijven na de industriële productie en de afvalverwerking opnieuw als grondstof of als bijproduct moeten worden beschouwd, en niet als afval.

De inspectiediensten en de rechtshandavingsinstanties zijn evenwel bezorgd dat de huidige regels inzake afvalbeheer en die inzake milieubescherming niet meer zullen gelden indien een materiaal niet langer als afvalstof wordt beschouwd. De ILT voorspelt dat deze ontwikkeling het voor de bedrijven gemakkelijker zal maken om mogelijk gevaarlijke reststoffen opnieuw in de cyclus in te voeren. Afvalstromen kunnen verkeerd worden aangemerkt als bijproduct, waardoor de inspectie niet langer toezicht op die stromen kan uitoefenen. Indien een materiaal geen afvalstof is, kan een bedrijf het materiaal op alle mogelijke manieren verwerken.

Een voorbeeld van de mogelijke gevolgen vormen de mengsels van olie voor zeeschepen. Het laatste materiaal dat overblijft na het raffinageproces is residuale stookolie (Residual Fuel Oil - RFO). In de petrochemische industrie is het altijd gebruikelijk geweest om alle stoffen die uit de fabrieken komen als "product" of "bijproduct" aan te merken. Volgens de ILT is RFO een reststof, die in vele gevallen vernietigd zou moeten worden omdat ze bromine bevat. De bedrijven hebben RFO echter vaak als een bijproduct beschouwd en hebben het bijvoorbeeld naar Nigeria overgebracht als een mengproduct (blend). Wanneer RFO in stookolie wordt gebruikt, is er een groter risico op aanzienlijke emissies van gevaarlijke stoffen. De West-Afrikaanse landen waar de vermenging (blending) plaatsvindt, doen geen pogingen om die activiteiten te doen stoppen. Pogingen vanuit Europa om die praktijken een halt toe te roepen, zullen waarschijnlijk worden belemmerd door de "circulaire economie". Indien stoffen niet langer als afvalstoffen worden ingedeeld, zijn er weinig juridische mogelijkheden om de uitvoer ervan te voorkomen. Wij blijven evenwel streng de hand houden aan een accurate registratie van residuale producten in de gehele keten, en bedrijven moeten nauwkeurig verantwoorden welke residuale producten worden vermengd.

Andere voorbeelden zijn de sector van de co-vergisting en de sector van de biobrandstoffen. Er is nu reeds heel wat discussie over diverse kwesties: welke materialen zijn afval, welke wetgeving is van toepassing en wie is gemachtigd om de samenstelling van stoffen te controleren. Zo wordt gebruikte bak- en braadolie wordt bijvoorbeeld aangewend in biobrandstoffen, maar ook in co-vergisting. Wanneer voeding wordt bereid die vlees bevat, kan die worden beschouwd als een dierlijk bijproduct en is de afvalwetgeving niet van toepassing. In dat geval moet de NVWA kunnen toezien op de verwerking. Deze discussies bieden bedrijven mogelijkheden die schadelijk kunnen zijn voor het milieu, de menselijke gezondheid en de markt. Indien er onzekerheid bestaat over het soort stof, dan kan er ook een verschil in interpretatie ontstaan wat betreft de documenten die bij de overbrenging aanwezig moeten zijn. Dat kan zich zelfs voordoen bij gevaarlijke stoffen, zoals reststoffen van producten die voor biobrandstoffen worden gebruikt.

Zo zijn ook wat betreft de toepassing van de "einde-afvalcriteria" nog vele aspecten onduidelijk. De wetgeving bepaalt dat aan een aantal criteria moet worden voldaan om de einde-afvalstatus te verantwoorden. Ondertussen is evenwel een ontwikkeling ingezet waarbij de einde-afvalstatus al wordt toegekend wanneer aan slechts een paar van de criteria wordt voldaan, in plaats van aan alle criteria. Die ontwikkeling heeft nu reeds gevolgen, bijvoorbeeld voor strafrechtelijk onderzoek naar het gebruik van glycerine in co-vergisting. Er zijn ook slimme exploitanten die beweren dat het materiaal geen afvalstof is en dat de EVOA derhalve niet van toepassing is, en aldus inspecties vermijden. Er is heel weinig jurisprudentie ter zake.

Zelfregulering: certificatie en accreditatie

De Nederlandse regering staat een beleid van deregulering en administratieve lastenverlichting voor. Als onderdeel van dit beleid pleit de regering sinds 2003 voor certificatie en accreditatie van bedrijven wat betreft de naleving van de wetgeving, met inbegrip van milieuaangelegenheden. Er zijn momenteel talrijke certificerende instellingen op milieugebied, die op hun beurt onder het toezicht van de Raad van Accreditatie (RvA) staan.

Een certificerende instelling voert eerst een initiële audit van het bedrijf uit. Na de initiële audit geeft de certificerende instelling een certificaat af waarin de vereisten staan vermeld die het bedrijf dient na te leven, en zij verleent het bedrijf advies over de manier waarop dat kan gebeuren. De certificerende instellingen worden door de bedrijven betaald. De Raad van Accreditatie ziet erop toe dat de certificaten op een correcte manier worden afgegeven. Naar verwachting zullen de particuliere certificerende instellingen de inspectiediensten in de toekomst helpen bij hun toezichtstaken, en zullen minder inspecteurs nodig zijn.

De zelfregulering van het gedrag van bedrijven is een controversiële aangelegenheid. Voorstanders voeren aan dat zelfregulering een goed alternatief is voor overheidstoezicht, dat het doeltreffender, efficiënter en flexibeler is, minder tijdrovend, dat het voor een betere naleving zorgt en de sector ertoe aanzet meer verantwoordelijkheid te nemen wat de naleving betreft. Volgens tegenstanders is zelfregulering echter zwak en ondoeltreffend en dient zij particuliere belangen veeleer dan publieke belangen.

Zelfregulering vormt ook een obstakel op het gebied van milieucriminaliteit in het algemeen, ook wat betreft de overbrenging van afvalstoffen. De ILT, de ISZW, de NVWA en het Functioneel Parket hebben vastgesteld dat een certificatie geen waarborg is dat het bedrijf de regels naleeft. In diverse sectoren hebben gecertificeerde bedrijven ernstige overtredingen begaan. Het toezicht op gecertificeerde bedrijven door certificerende instellingen is in sommige gevallen ontoereikend, en de inspecties worden door de certificerende instellingen niet altijd goed geregistreerd. En wanneer certificerende instellingen een overtreding vaststellen, zijn ze in sommige gevallen niet erg geneigd om de gecertificeerde bedrijven te bestraffen. Zo hebben bepaalde bedrijven al herhaaldelijk overtredingen begaan, maar hebben zij nog steeds een certificatie. Voorts is de uitwisseling van informatie met toezichthouders van de overheid volgens de inspectiediensten ontoereikend. Schendingen van de regels worden vaak niet meegedeeld aan de toezichthouders van de overheid.

Volgens de inspectiediensten is dat toe te schrijven aan de concurrentie tussen de particuliere certificerende instellingen en aan het feit dat de certificerende instellingen werken voor de bedrijven die zij certificeren. Certificerende instellingen zijn commerciële ondernemingen die met andere certificerende instellingen moeten concurreren voor opdrachten van bedrijven. De bedrijven zoeken naar certificerende instellingen die certificaten afgeven voor de laagste tarieven. De certificerende instelling zal meer dan waarschijnlijk geen al te strenge inspecties verrichten, omdat zij er rekening mee dient te houden dat de klant altijd kan overstappen naar een andere certificerende instelling indien die naar verwachting soepeler omgaat met de voorwaarden. Derhalve kunnen de certificerende instellingen niet als onafhankelijk toezichthouder optreden. Er zal altijd onafhankelijk toezicht door de overheid nodig zijn om de naleving te stimuleren en overtredingen te voorkomen. De doelstelling van certificatie is bovendien verschillend van die van toezicht. Doel van certificatie is de sector te verbeteren, terwijl toezicht door de overheid gericht is op het bestraffen van overtredingen van wet- en regelgeving.

Volgens de inspectiediensten werkt zelfregulering goed voor bedrijven die bereid zijn de regels na te leven, maar niet voor andere bedrijven. Voor veel bedrijven is de certificatie in hoofdzaak bedoeld om klanten aan te trekken, maar die bedrijven doen na de certificatie niet veel inspanningen om de regels beter na te leven.

Volgens de inspectiediensten moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan om het overheidstoezicht op gecertificeerde bedrijven te kunnen verminderen:

- de certificaten moeten in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving;
- de certificerende instellingen moeten nagaan of de gecertificeerde bedrijven de wet- en regelgeving naleven, en moeten indien nodig passende maatregelen nemen;
- de certificerende instellingen moeten informatie delen met de inspectiediensten; en
- voor de certificerende instellingen moet de verplichting gelden dat ernstige afwijkingen moeten worden gemeld.

7.1.3. Specifieke kenmerken van illegale overbrenging van afvalstoffen

Werkwijze

De algemene werkwijze bij illegale overbrengingen van afvalstoffen is dat de illegale lading openlijk worden vervoerd over de weg, het water, het spoor en door de lucht. Overtredingen kunnen uitsluitend door middel van proactieve inspecties worden opgespoord.

Trend: indeling als dierlijk bijproduct om EVOA-verplichtingen te omzeilen

Er bestaat een tendens dat veel afval ten onrechte wordt ingedeeld als dierlijk bijproduct en naar andere landen wordt vervoerd. De EVOA geldt niet voor dierlijke bijproducten (Verordening (EG) nr. 1069/2009 - Verordening dierlijke bijproducten) en in de meeste gevallen hoeft de EVOA-meldingsprocedure niet te worden gevolgd. Het is evenwel moeilijk om met het blote oog te herkennen of een lading van dierlijke oorsprong is. Het is ook onduidelijk of bepaalde afvalstromen juridisch nog altijd kunnen worden ingedeeld als dierlijk bijproduct of als product van dierlijke oorsprong in de zin van Verordening (EG) nr. 1069/2009. Een voorbeeld daarvan zijn de residuromen uit de productie van biodiesel.

Problemen in verband met interpretatie: definitie van "dierlijk bijproduct" en samenhang van Unierecht

Indien dierlijke "grondstoffen" (bijv. gebruikte bak- en braadolie) worden gebruikt voor de productie van biodiesel, worden de residustromen door de markt beschouwd als dierlijk bijproduct. Het is niet duidelijk of deze interpretatie correct is. De complexiteit van de wetgeving (inzake afvalstoffen en dierlijke bijproducten) en het gebrek aan duidelijkheid wat betreft de toepasselijke wetgeving op het snijvlak van afvalstoffen en dierlijke bijproducten belemmert een doeltreffende handhaving. Zo vallen dierlijke bijproducten die bestemd zijn voor vergistingsinstallaties binnen het toepassingsgebied van de wetgeving afvalstoffen (artikel 2, lid 2, onder b), van Richtlijn 2008/98/EG), maar dierlijke bijproducten die naar een ander land worden overgebracht niet (de EVOA vermeldt die uitzondering niet).

7.1.4. Maatregelen betreffende de overbrenging van afvalstoffen

De Richtlijn afvalstoffen (2006/12/EG) voorziet in de leidende beleidsbeginselen voor het verwezenlijken van een doeltreffend en milieuvriendelijk afvalbeheer. In Nederland zijn die beginselen uitgevoerd en verder uitgewerkt in het Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP).

Aangezien de producenten van afvalstoffen verantwoordelijk zijn voor het milieuvriendelijk afvalbeheer, moeten de kennisgevingsformulieren en -documenten voor overbrengingen van afvalstoffen, waar uitvoerbaar, worden ingevuld door de producenten van afvalstoffen.

De bevoegde autoriteit in Nederland (de ILT) bekijkt de kennisgeving en beoordeelt met name of de kennisgeving in overeenstemming is met de regels van de EVOA, het LAP (inclusief sectorplannen), de jurisprudentie en andere toepasselijke wet- en regelgeving (zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht - Wabo).

De ILT houdt toezicht op overbrengingen middels geregelde controles. Er wordt dan gekeken naar de naleving van de regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (containers worden bijvoorbeeld geïnspecteerd op doorsijpeling of gasvorming). Ook worden de vervoersdocumenten gecontroleerd om te zien of de fysieke lading, de wijze van verwerking en de eindbestemming overeenstemmen met de documenten.

Per geval wordt beoordeeld of een transport een nuttige toepassing heeft die strookt met de EVOA, zoals milieuhygiënisch afvalbeheer. De verhouding tussen nuttige toepassing en dumping is belangrijk voor de beoordeling of de mate van nuttige toepassing de overbrenging rechtvaardigt. De mate van recycling kan ook van invloed zijn op de beoordeling om de overbrenging te rechtvaardigen.

7.2. Inspecties

7.2.1. Inspectiemethodes en vervolg

Toezicht en inspectie door de ILT is gericht op preventie van afval, duurzaam produceren, nuttige toepassing, recycling van afvalstoffen en veilige inzameling en verwerking van gevaarlijke afvalstromen. De ILT controleert producenten, importeurs, ontdoeners, inzamelaars (inclusief tussenhandelaars), transporteurs, verwerkers en exporteurs van afval.

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben alle toezichttaken op het gebied van afval. Waar nodig vinden afstemming en samenwerking plaats. De ILT houdt rekening met ontwikkelingen in de circulaire economie.

Instrumenten en methodes

Bedrijven moeten iedere overbrenging van afval die wordt in- of uitgevoerd melden aan de ILT en de buitenlandse instantie. Bedrijven kunnen de in- en uitvoer melden in een ILT-systeem, per fax of e-mail. De ILT, politie en douane gaan na of de transporteurs een exemplaar van het verplichte beladingscertificaat hebben.

Inspecties worden op het gehele Nederlandse grondgebied uitgevoerd. De logistieke controles gebeuren vooral in de zeehavens van Amsterdam en Rotterdam met binnenkomend en uitgaand verkeer, en op de wegen en binnenwateren in Nederland.

Onderstaande informatiebronnen worden gebruikt voor het selecteren van bedrijven of locaties die zullen worden geïnspecteerd:

- datasysteem van kennisgevingen (TERRA)
- douaneaangiftesystemen (AGS, ECS)
- binnenlands afvalregistratiesysteem (AMICE)
- controlesystemen van de ILT (controleregistratiesystemen, Holmes) en de politie (tracopol)

Wat betreft middelen krijgt iedere inspecteur passende persoonlijke beschermende uitrusting, een dienstvoertuig voor het verrichten van inspecties op de weg of in bedrijven en passende meet- en registreerapparatuur.

De organisaties gebruiken voor hun inspecties ook juridische instrumenten. De ILT heeft met douane en politie een convenant gesloten ter verbetering van de samenwerking, zoals de uitwisseling van handhavinginformatie en monsterneming en analyse van monsters (monsterneming van mogelijk afval door het bemonsteringsteam van de ILT en analyse van monsters van mogelijk afval door het douanelaboratorium).

Voorts zit de ILT in het deskundigenteam afval van IMPEL en TFS. Intensieve samenwerking van de ILT met China vindt ook plaats op basis van een memorandum van overeenstemming tussen het Nederlandse ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het overeenkomstige Ministerie in China.

De ILT mag tijdens de inspectie diverse interventies opleggen als er een illegaal transport of een andere schending wordt ontdekt. De aard van de interventie hangt af van de feiten en omstandigheden zoals de ernst van de schending, de negatieve effecten op het milieu en het nalevingsgedrag van het bedrijf (met vergunning). Er kunnen bestuurlijke en strafrechtelijke interventies worden opgelegd.

Voorbeelden van bestuurlijke interventies:

- Bestuurlijk gesprek bij de ILT
- Bestuurlijke waarschuwing van de ILT en brief met een termijn voor herstel
- Verscherpt ILT-toezicht
- Last onder dwangsom (LOD) van de ILT
- Last onder bestuursdwang (LOB) van de ILT
- Bevel tot terugname wanneer een grensoverschrijdend transport illegaal is.
- (Gedeeltelijke en voorwaardelijke) intrekking van de vergunning.

Voorbeelden van strafrechtelijke interventies:

- Waarschuwing
- Bestuurlijke strafbeschikking (overtredingen)
- Proces-verbaal, dat kan leiden tot een sanctie door het OM of het komt tot een proces.

7.2.2. Specifieke inspecties van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) en afgedankte auto's

Specifieke inspectieactiviteiten en analyse van AEEA

Er bestaan binnen de ILT geen projecten voor de inspectie of analyse van AEEA om illegale afvalstromen op te sporen.

Als er tijdens een EVOA-inspectie een feit wordt ontdekt, zal de ILT overgaan tot handhaving.

Acties die de melding van AEEA moeten waarborgen: Inzameling van afgedankte elektronische apparatuur

Stichting ICT Milieu is onderdeel van Nederland ICT (de handelsassociatie voor meer dan 550 IT-, telecom-, internet- en kantoorruimtebedrijven in Nederland) en organiseert met WeCycle de inzameling en verwerking van afgedankt ICT-apparatuur en uitrusting in Nederland.

Stichting WeCycle is een stichting zonder winstoogmerk die in Nederland de inzameling en recycling van e-waste organiseert. Materiaal uit afgedankte elektrische apparaten en energiezuinige lampen wordt gerecycled. WeCycle werkt samen met 317 gemeenten, 8500 winkels, 1000 installateurs, 70 sloopbedrijven, 169 kinderboerderijen, 2000 scholen en een groot aantal consumenten.

Er wordt een opgave gedaan van de langs diverse routes ingezamelde afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en er wordt actie ondernomen om illegale overbrenging uit te bannen.

Voorkoming van illegale overbrenging van AEEA

In januari 2016 heeft de ILT brieven met informatie over de AEEA-richtlijn en de verplichtingen die daarin staan (Richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur) gestuurd aan alle (vracht)expediteurs in de export van gebruikte goederen die wellicht ook oude elektrische en elektronische apparatuur exporteren.

Ook hier zijn er geen specifieke projecten of activiteiten voor (illegale) transporten van AEEA. Tijdens de normale transport- en containercontroles krachtens de EVAO kan er een AEEA-overtreding worden ontdekt en bestraft. Op andere gebieden dan illegale overbrenging voeren wij activiteiten uit die hoofdzakelijk betrekking hebben op verplichtingen die voortvloeien uit de AEEA-richtlijn en de Nederlandse Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Tot deze activiteiten behoren onder meer de correcte verwerking van AEEA (in overeenstemming met de WEEELABEX-norm) en activiteiten betreffende de inzameling van AEEA in Nederland.

Rol	Legitieme rol	Illegale activiteiten	Preventie (inspectie)
Ontdoener	- Afgedankte apparatuur naar WeCycle/ICT Milieu sturen	- Afgedankte apparatuur verkopen aan handelaars zonder vergunning.	- De inspectie van ontdoeners verbeteren. - Alertheid bewerkstelligen door de ontdoeners en hun verenigingen informatie te geven over de regels.
Inzamelaar	- Inzameling door WeCycle (de legitieme inzamelaar). - Uitzondering: de markt voor tweedehands of gebruikte goederen.	- Inzameling door entiteiten zonder vergunning (anders dan WeCycle). - Ophaling van afval van de straat op "grofvuildagen" door entiteiten zonder vergunning.	- Bestuurlijke eisen opleggen - De periode gedurende dewelke het afval op straat ligt korter maken tijdens "grofvuildagen" (ophaling 's morgens vroeg).
Handel / opslag / verwerking	- Handel, opslag en verwerking door gespecialiseerde bedrijven in opdracht van WeCycle.	- Afval verkrijgen van andere organisaties dan WeCycle. - Werken zonder vergunningen. - E-afval etiketteren als tweedehands-apparaten.	- Alertheid creëren door informatie te geven over regels. - Van winkels, milieustraten en kringloopwinkels verlangen dat zij een administratie bijhouden.

Rol	Legitieme rol	Illegale activiteiten	Preventie (inspectie)
Vervoer over de weg	- Vervoer door een onderneming met een vergunning die een zogeheten VHIB*-lijst heeft	- Samenwerken met bedrijven die aan illegale export doen. - Inspecties ontwijken.	- Inspecties van vervoer over de weg, over het water, over het spoor en door de lucht verbeteren. - Alertheid bewerkstelligen door de transporteurs en hun verenigingen informatie te geven over de regels.
(vracht)expediteurs	- Zorg dragen voor de (douane)documentatie en containervervoer regelen.	- Valse documenten maken. - Meewerken aan illegale export.	- Alertheid bewerkstelligen door de expediteurs en hun verenigingen informatie te geven over de regels.
Advies- en analyse-instantie	- De samenstelling van de goederen bepalen, enz..	- Analyses vervalsen zodat ze aansluiten op de illegale activiteiten.	- Naming and shaming.
Export	- VOA: geen gevaarlijke goederen naar niet-OESO-landen. - tweedehands of gebruikte goederen mogen naar ontwikkelingslanden worden gebracht.	- Inspecteurs misleiden door legaal en illegaal overgebrachte goederen te vermengen. - Inspecteurs misleiden door de legaal overgebrachte goederen vooraan te leggen. - E-afval etiketteren als tweedehands-apparaten ("omkatten"). - Gegevens in documenten vervalsen.	- Inspecties en controles verbeteren (de containers met röntgenstralen bekijken). - Samenwerken met de landen van bestemming van de overbrengingen.

* VIHB staat voor Vervoerder, Inzamelaar, Handelaar en Bemiddelaar in afval en verwijst naar de VIHB-lijst van gekwalificeerde bedrijven. Zie het antwoord op vraag 59 voor een uitgebreidere toelichting.

Er zijn binnen de ILT geen projecten, gericht op afgedankte auto's. Als er tijdens een EVOA-transportcontrole een feit wordt ontdekt, zal de ILT overgaan tot handhaving.

Europa en Nederland willen een circulaire economie worden. De ILT ziet toe op de naleving door de sector van de voorgeschreven normen voor het inzamelen en recyclen van afval waarvoor de producent verantwoordelijk is. Om aan deze normen te voldoen moet de sector een toereikende verwerkingsstructuur voor inzameling en recycling opbouwen en daadwerkelijk een bepaald volume afval inzamelen en recyclen. Daaronder vallen afvalstromen zoals elektronisch afval, verpakking, autowrakken, autobanden en accu's.

Het Besluit beheer autowrakken (Bba) verplicht autofabrikanten en -importeurs een systeem op te zetten voor de inzameling, verwerking en registratie van de auto's die zij in het verleden naar de Nederlandse markt hebben gebracht en die nu het stadium van afval hebben bereikt. De fabrikanten en importeurs moeten ook jaarlijks verslag uitbrengen over de nakoming van hun verplichtingen krachtens het Bba, inclusief het hergebruik van producten en materialen uit gerecycleerde wrakken. De ILT houdt toezicht op het Bba en controleert onder meer of de verplichtingen met betrekking tot het hergebruik van producten en materialen uit gerecycleerde wrakken zijn nagekomen.

Afgedankte auto's zijn auto's die niet meer voldoen aan de Nederlandse eisen voor voertuigen (eisen op basis van EU-wetgeving, zoals Richtlijn 2007/46/EG en de Algemene Periodieke Keuring - APK) en zijn uitgeschreven uit het register van de Rijksdienst voor Wegverkeer. In landen waar geen of weinig regels bestaan mag nog met deze auto's op de openbare weg worden gereden.

Afval uit Nederland en de Europese Unie, zoals afgedankte auto's, wordt uitgevoerd naar West-Afrika en Oost-Europa en wordt daar op de markt verkocht. Afgedankte auto's worden uitgevoerd voor diverse doeleinden, bijvoorbeeld om te worden ontdaan van bruikbare onderdelen, om te worden hersteld voor verkoop of om te worden gebruikt voor het vervoer van vracht en ander afval (zoals afgedankte apparatuur). Ook worden afgedankte auto's naar deze landen uitgevoerd om er te worden gedumpt.

In veel gevallen komen mensen met een toeristenvisum uit Afrikaanse landen naar Nederland. Deze mensen organiseren de aankoop en uitvoer van afval, wat hun de naam "afvaltoeristen" heeft bezorgd. Zij regelen dat een container wordt gevuld met afval en daarna wordt uitgevoerd, en keren dan terug naar hun land, vaak nog voordat het transport daadwerkelijk plaatsvindt.

Als er onregelmatige of frauduleuze operaties worden ontdekt met betrekking tot de lading kan de organisator van het transport gewoonlijk niet meer worden opgespoord. Dat bemoeilijkt het optreden tegen overtreders.

7.2.3. Eerste inspectieplan

Het Nederlands Inspectieplan Verordening Overbrenging Afvaltransport 2017-2019 loopt nu.

Wanneer er onregelmatigheden worden ontdekt wordt er een bestuurlijke maatregel genomen en, als de situatie zulks vergt, kunnen er ook strafrechtelijke procedures worden ingezet (sancties, maatregelen, onderzoek en een proces). Zie ook de antwoorden op de vragen 3, 9 en 14 over de Landelijke Handhavingstrategie.

Optredens naar aanleiding van ontdekte onregelmatigheden kunnen bijvoorbeeld zijn:

Bestuursrecht:

- Bestuurlijk gesprek bij de ILT
- Bestuurlijke waarschuwing van de ILT en brief met een termijn voor herstel
- Verscherpt ILT-toezicht
- Last onder dwangsom (LOD) van de ILT
- Last onder bestuursdwang (LOB) van de ILT
- De ILT gelast de terugname wanneer een grensoverschrijdend transport illegaal is. De ILT gelast de natuurlijke of rechtspersonen altijd om het afval naar een afvalverwerker met een vergunning in het land van herkomst (artikel 24, lid 2 van de EVOA) te brengen.

Strafrecht

- Waarschuwing van politie of douane
- Proces-verbaal van politie of douane

Zie het antwoord op vraag 28 voor een toelichting bij deze sancties en maatregelen.

De ILT werkt tijdens inspecties en strafrechtelijke onderzoeken samen met politie en douane.

Er kunnen confiscatiemaatregelen worden genomen. Alle voorwerpen die kunnen helpen de waarheid aan het licht te brengen of wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen, kunnen in beslag worden genomen. Voorts kunnen alle voorwerpen waarvan de confiscatie of onttrekking aan het verkeer kunnen worden gelast, in beslag worden genomen. Voorwerpen kunnen ook in beslag worden genomen zodat het recht op inning van boetes die voor dat ernstige feit worden opgelegd, behouden blijft. Afval wordt uitsluitend in beslag genomen uit hoofde van het Wetboek van Strafvordering als de inbeslagname niet mogelijk is uit hoofde van bestuurlijk recht.

7.2.4. Uitdagingen in verband met het terugnemen van illegale overbrengingen van afval

Nederlandse handelaren kopen in het buitenland afval. Als deze Nederlandse handelaren het afval illegaal uit het buitenland naar Nederland overbrengen, kan de ILT in sommige gevallen de terugname van het afval door het land van herkomst niet afdwingen. In die gevallen wijst het land van herkomst de Nederlandse ontvangende handelaar, en niet de leverancier, aan als overtreder van de EVOA. Resultaat: het land van herkomst hoeft het afval niet terug te nemen. Dat is een probleem want de overtreder in het land van herkomst wordt niet gestraft (met een gedwongen terugname van het afval).

Desondanks ziet Nederland terugname als een doeltreffende straf (als terugname mogelijk is) omdat terugname duur is voor de overtreder. Terugname is een straf die het feit van de overtreding herstelt, een retributie met zich meebrengt schrikt bovendien personen af die kwaad in de zin hebben.

Voor overbrengingen van afval in het kader van de Europese verordening overbrenging van afvalstoffen (Verordening (EG) nr. 1013/2006) wordt voor de zekerheid een borgsom verlangd ten aanzien van de autoriteit van verzending. De borgsom dient ter dekking van drie verschillende kosten: verwerkingskosten, opslagkosten en vervoerskosten.

7.3. Conclusies

- Rotterdam is de grootste haven van Europa en dus moet de aandacht van de inspecties gericht zijn op de uitvoer van afval. Nederland is een uit- en doorvoerland voor grensoverschrijdende overbrengingen van afval. Er bestaat een probleem met de illegale uitvoer van AEEA en afgedankte auto's en ook andere soorten afval, en daarom is het nationaal maar ook internationaal van groot belang dat er controles ter plekke worden uitgevoerd met nadruk op de export van dergelijke afvalstromen, die in veel gevallen landen in West-Afrika en Azië als bestemming hebben.
- In deze context moet eens te meer worden gesteld dat de Douane een belangrijke speler is op dit gebied, en douanefunctionarissen hebben in zekere mate een opleiding nodig die hen in staat stelt verdachte overbrengingen op te sporen en de verantwoordelijke inspecteurs op de hoogte te brengen.
- In het algemeen is het zo dat nationale richtlijnen of handboeken over het maken van een onderscheid tussen bijproducten en afval, of tussen gebruikte auto's en afgedankte auto's voor alle betrokken instanties een hulpmiddel zouden kunnen zijn, en zeker voor politie en douane, maar ook voor inspecteurs. Dit geldt ook voor het onderscheid tussen dierlijke bijproducten en afval.
- De inspectiesystemen moeten worden herzien met betrekking tot artikel 50, c) en d), van de EVOA; aangezien de bewijslast met deze nieuwe bepalingen in de EVOA is gewijzigd is het werk van de onderzoeksinstanties gemakkelijker geworden.
- Vermeld dient te worden dat Nederland zeer actief is op het gebied van internationale samenwerking inzake grensoverschrijdende overbrengingen van afval, in het bijzonder in IMPEL-TFS.
- Één obstakel dat in het verslag wordt vermeld is dat samenwerking tussen de diverse betrokken instanties, zoals de omgevingsdiensten, douane en politie, nog geen routinematige procedure is. Een andere uitdaging is de uitwisseling van informatie tussen instanties op nationaal en internationaal niveau. Obstakels worden allereerst veroorzaakt door het verschil in systemen (databanken) en door wettelijke beperkingen van de uitwisseling van informatie.
- De instanties hebben benadrukt dat er een tendens bestaat dat veel afval ten onrechte wordt ingedeeld als dierlijk bijproduct en naar andere landen wordt vervoerd. De EVOA geldt niet voor dierlijke bijproducten (Verordening (EG) nr. 1069/2009) en in de meeste gevallen hoeft de EVOA-meldingsprocedure niet te worden gevolgd. Één voorbeeld zijn de residustromen uit de productie van biodiesel.

8. BEHEER VAN GEVAARLIJKE AFVALSTOFFEN

8.1. De indeling van gevaarlijke afvalstoffen en de problemen bij het beheer ervan

De ILT ziet toe op het beheer en de verwerking van afval. Het toezicht begint met het afgeven van vergunningen aan bedrijven die hun afval naar het buitenland willen vervoeren. De ILT inspecteert bedrijven (gerichte inspecties) om te waarborgen dat gevaarlijke materialen op veilige wijze worden vervoerd en overgeladen in havens.

De ILT verifieert ook of bedrijven zich houden aan de regels voor elektronisch afval, bijvoorbeeld door na te gaan of het elektronisch afval volledig wordt gerecycleerd en of er voorzorgsmaatregelen zijn genomen om te voorkomen dat gevaarlijke stoffen uit elektronisch afval in het milieu terechtkomen.

De ILT/IOD heeft in 2016 drie strafrechtelijke onderzoeken uitgevoerd en twee strafrechtelijke zaken zijn voor vervolging overgedragen aan het OM.

De Nederlandse autoriteiten krijgen veel te maken met een onjuiste indeling van afval.

Veel afval wordt ten onrechte ingedeeld als afval van de "groene" lijst en naar het buitenland vervoerd. Vaak betreft het een soort afval dat in geen enkele EVOA-bijlage wordt ingedeeld (zoals gemengd afval of vervuild afval) en dus niet "groen" kan worden genoemd. In die gevallen kan het afval gevaarlijk of niet gevaarlijk zijn.

Schendingen van de EVOA-regels leiden vaak tot discussies met de sector. Dat komt deels door de complexiteit van het afval en deels door gebrek aan duidelijkheid in de EVOA. In de verordening wordt een brede definitie van afval gehanteerd. In de praktijk komt het vaak voor dat inspecteurs met vertegenwoordigers van bedrijven in discussie gaan over materialen en debatteren over de vraag of die materialen afval zijn. De bewijslast ligt bij de inspecteurs. De moeilijkheid ligt erin dat er weliswaar diverse categorieën worden onderscheiden maar dat de grenzen ertussen in de praktijk vaak moeilijk te trekken zijn. Één opvallend voorbeeld daarvan is de categorie olieproducten. Het is niet duidelijk wanneer olieproducten afval zijn en wanneer ze kunnen worden beschouwd als een product (zoals mengsels van stookolie).

De EVOA biedt een ruime interpretatiemarge voor de indeling van afval. Ten eerste is niet altijd duidelijk wat bepaalde afvalstoffencodes betekenen. Het is bijvoorbeeld duidelijk wat er met GC020 (elektronische restanten) wordt bedoeld. Daarentegen zijn de definities van "gevaarlijk" (A1190) en "schadeloos" (B1115) voor kabelschroot niet altijd duidelijk. Het zelfde geldt voor afval uit katalysatoren ("schadeloos" B1120 / "gevaarlijk" A2030). Daarenboven is niet duidelijk of verontreinigd afval van de groene lijst nog steeds kan worden beschouwd als afval van de groene lijst. In welke mate mag afval van de groene lijst verontreinigd zijn met andere materialen voordat het wordt beschouwd als een mengsel (dat dus niet valt onder de meldingsplicht)? Waar ligt, met andere woorden, de grens tussen afval van de groene lijst en mengsels?

Aangezien de verordening niet duidelijk is, moet de ILT aanvullende regels (beleidsregels) opstellen die als norm dienen. De ILT mag ook zaken voor de rechter laten brengen om zo een rechterlijke uitspraak te krijgen over de interpretatie van onduidelijk regels. Om onnodige discussies met de sector te voorkomen wordt aanbevolen EU-normen overeen te komen die de EU-wetgeving verduidelijken.

In de Wet milieubeheer worden schendingen van bijlage VII (te weten ontbrekende, onjuiste of onvolledige begeleidende informatie) op twee verschillende wijzen aangepakt, namelijk via artikel 10.60, lid 2 van de Wet milieubeheer (met verwijzing naar artikel 2, punt 35, g), iii), EVOA) en door artikel 10.60, lid 5 (met verwijzing naar artikel 18 EVOA). In het eerste geval is de overbrenging illegaal en is de sanctie strenger. Deze dubbele verbodsbepalingen in de Wet milieubeheer leiden tot discussies met de sector en tot gerechtelijke procedures en moeten dus worden geschrapt.

Praktijkvoorbeeld: Uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:483). De uitspraak gaat over de overbrenging van energiepellets van Nederland naar Zweden. Het bedrijf heeft herhaaldelijk documenten vervalst door onjuiste afvalstoffenbenamingen en codes te vermelden op formulieren en heeft zodoende de autoriteiten ten onrechte doen geloven dat het afval niet gevaarlijk was.

8.2. Het inspectiesysteem en de betrokken autoriteiten

Verscheidene toezichthoudende instanties zijn verantwoordelijk voor periodieke inspecties met betrekking tot gevaarlijk afval.

ILT

Ruim 1100 medewerkers werken dagelijks aan zekerheid en vertrouwen in transport, infrastructuur, milieu en wonen in Nederland. De ILT handhaaft op diverse manieren de naleving van nationale wetten en EU-regelgeving: door dienstverlening (voorlichting enz.) en, wanneer er overtredingen worden vastgesteld, door interventies en strafrechtelijke onderzoeken. De ILT houdt de doelgroepen in het oog met behulp van risico-indicatoren.

In 2016 heeft de ILT een methodologie ontwikkeld voor het bepalen van de grootste risico's op niet-naleving, en die methodologie heet de ILT-brede risicoanalyse (IBRA). Deze analyse is begin 2017 voor het eerst gedaan om een idee te krijgen van de grootste risico's op het werkterrein van de ILT. In de risicoanalyse wordt onderscheid gemaakt tussen fysieke schade, gezondheidsschade, milieuschade, schade aan het transportnetwerk, economische schade en schade aan het vertrouwen in instituties. De maatschappelijke schades worden uitgedrukt in euro's per jaar, zodat zij kunnen worden vergeleken. De analyse stoelt op gerespecteerde wetenschappelijke methodes en hulpmiddelen.

De ITL beschikt over een ruime waaier aan handhavingsinstrumenten volgens zowel bestuursrecht als strafrecht. Elk van deze instrumenten heeft zijn eigen kenmerken, wat betekent dat in iedere situatie het geschiktste instrument kan worden gekozen. Niet alle instrumenten kunnen in iedere situatie worden gebruikt omdat het gebruik van de instrumenten wordt bepaald door wetten en besluiten en bovendien zal de ILT het instrument uitsluitend gebruiken als ervan wordt verwacht dat het het gewenste effect zal hebben.

De ILT gebruikt diverse technieken om te bepalen waar de inspectiemiddelen op moeten worden gericht. Het is echter niet gewoon een kwestie van bepalen van risico's en kiezen tussen meer of minder inspecties, omdat inspecties wellicht niet altijd een doeltreffende wijze van toezicht zijn. Afhankelijk van de situatie kan de toezichthouder diverse methodes gebruiken. De standaard-instrumenten van de toezichthouder zijn het inspecteren van objecten en van de administratie van bedrijven, het uitvoeren van digitale inspectie-audits en het opleggen van bestuurlijke en strafrechtelijke interventies. Andere instrumenten kunnen echter ook naleving afdwingen, zoals voorlichting, communicatie, het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten, zoeken naar tekenen van problemen, en beschouwingen.

Bedrijven met een goede staat van dienst qua naleving kunnen met de ILT een convenant afsluiten (handhavingsconvenant), inhoudende dat het bedrijf instemt met bepaalde activiteiten in ruil voor minder ILT-inspectiebezoeken. Tot deze activiteiten behoren de ondertekening van een intentieverklaring, een vooronderzoek met positieve resultaten (een basismeting (nulmeting), een selfassessment, een overzicht van inspecties door andere instanties), verbeterafspraken (gewoonlijk naar aanleiding van het vooronderzoek; in sommige gevallen wordt voor de verbeterafspraken een ontwikkelingsconvenant overeengekomen) en de ondertekening van het convenant zelf. De ILT blijft toezicht uitoefenen op deze bedrijven maar gebruikt daarbij andere instrumenten dan inspectieonderzoeken, zoals audits en controles van de administratie. De looptijd is tussen de 2 en 5 jaar.

Omgevingsdiensten

De 29 omgevingsdiensten hebben zo'n 4000 zeer gespecialiseerde en bekwame vte's in dienst voor vergunningverlening, inspectie en rechtshandhaving. De meerderheid houdt zich voornamelijk met milieuzaken bezig. Onder hen zijn ook specialisten voor specifieke onderwerpen die expertise en kennis leveren aan de provincies en gemeenten. De omgevingsdiensten stellen de provincies en gemeenten geregeld in kennis van de risico's op bedrijven die de regels niet naleven. Die informatie is gebaseerd op inlichtingen die niet alleen worden verzameld bij het afgeven van vergunningen, bij inspecties en bij rechtshandavingsoperaties, maar ook op inlichtingen afkomstig uit incidenten, uit informatiedeling met rechtshandavingspartners en in de context van nationale prioriteiten. Deze inlichtingen leveren een methodische op risico's gebaseerde aanpak op voor het verlenen van vergunningen en ook voor inspecties door alle omgevingsdiensten. Dit zorgt ervoor dat het (beperkte) budget voor inspecties zo efficiënt mogelijk wordt gebruikt.

8.3. Maatregelen voor de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid bij de verwerking van gevaarlijk afval

Verwerkers van gevaarlijk afval moeten zich aan bepaalde regels houden. Zij moeten bijvoorbeeld speciale verpakkingen en etiketten gebruiken. De minimumeisen voor het verwerken van afvalstromen staan in de sectorplannen van het Landelijk afvalbeheerplan (LAP). Wanneer afvalstromen niet onder een sectorplan vallen, gelden de regels van het beleidskader van het LAP.

Bedrijven die op professionele basis (industrieel of gevaarlijk) afval inzamelen of transporteren of voor anderen de verwijdering of het hergebruik regelen van (industrieel of gevaarlijk) afval moeten een VIHB-registratie hebben. VIHB staat voor Vervoerder, Inzamelaar, Handelaar en Bemiddelaar in afval. Bedrijven moeten de VIHB-registratie aanvragen bij de Nationaal en Internationaal Wegvervoers Organisatie (NIWO). De NIWO is verantwoordelijk voor het verlenen en intrekken van registraties. Alleen bedrijven die aan bepaalde voorwaarden voldoen krijgen de VIHB-registratie. De NIWO gaat (aan de hand van certificaten van onderwijs- en beroepskwalificaties) na of de werknemers bekwaam zijn, geen strafblad hebben, enz. Ook buitenlandse bedrijven moeten bij de NIWO een VIHB-registratie aanvragen als zij in Nederland zaken willen doen. Bedrijven die een Eurovergunning hebben hoeven zich niet te laten registreren omdat zij al aan de voorwaarden voldoen.

Het register van bedrijven die een VIHB-registratie hebben staat op de NIWO-website (www.niwo.nl/vihblijst). Het register heet de VIHB-lijst en iedereen kan kijken of een bedrijf een geregistreerde inzamelaar, vervoerder, handelaar of bemiddelaar in afval is.

De ILT inspecteert overbrengingen tijdens het vervoer van gevaarlijke stoffen en inspecteert ook de organisaties die bij de overbrengingen betrokken zijn, zoals de expediteur en de ontvanger. De verzender is verantwoordelijk voor de correcte indeling, verpakking en etikettering van gevaarlijke stoffen.

Bedrijven moeten alle activiteiten vastleggen waarbij afval is betrokken. Wie wat moet vastleggen hangt af van de rol van het bedrijf in de afvalketen, zoals bijvoorbeeld afvalontvanger of afvalinzamelaar. Bovendien moet worden gekeken of het bedrijf afvalactiviteiten uitoefent waarvoor een milieuvergunning nodig is. Ontdoeners, inzamelaars, vervoerders, ontvangers, handelaars en bemiddelaars van afval moeten een afvaladministratie bijhouden. De basis voor de registratieplicht is de Wet milieubeheer. Het Besluit Omgevingsrecht en de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen bevatten nadere gegevens over registratievereisten in diverse situaties.

Het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA)

Iedereen die in Nederland gevaarlijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen of overbrengingen van afval verwerkt moet dat melden aan het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA). Het meldpunt registreert en beheert alle meldingen en stelt die ter beschikking van de instanties voor vergunningverlening, toezicht, inspecties, handhaving en beleidsbesluiten.

Het LMA is in 1993 opgericht als een stichting van de gezamenlijke provincies. De provincies hebben het LMA aangewezen als de organisatie die de meldingen beheert en ook verantwoordelijk is voor de kwaliteit ervan (in samenwerking met de provincies). De taken van het LMA wat betreft gevaarlijk afval staan in de Wet milieubeheer en in het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Het besluit is op 1 januari 2005 in werking getreden. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het LMA aangewezen als de meldingsinstantie bedoeld in artikel 10.40, lid 1, en artikel 10.38, lid 3, van de Wet milieubeheer. Het geautomatiseerde systeem waarin alle meldingen worden opgeslagen heet Afval Meldingen Informatie en Communicatie Elektronisch (AMICE).

Tot 31 december 2016 was het LMA aangewezen als de nationale meldinstantie voor bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen. Vanaf 1 januari 2017 heeft de Staatssecretaris van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat Rijkswaterstaat aangewezen als de landelijke meldinstantie. Rijkswaterstaat is een organisatie die deel uitmaakt van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en is verantwoordelijk voor het ontwerpen, bouwen, beheren en onderhouden van de belangrijkste infrastructuurfaciliteiten in Nederland. Hieronder vallen het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem. Deze organisatorische verandering heeft geen gevolgen voor de gebruikers van het LMA. De naam LMA blijft bestaan en de manier van melden blijft hetzelfde.

Voor afvalactiviteiten is een omgevingsvergunning milieu nodig.

Bedrijven die activiteiten uitoefenen waarbij afval is betrokken kunnen een omgevingsvergunning milieu nodig hebben. Voor deze bedrijven moet de vergunningverlener in de vergunning de verplichtingen opnemen de hierna volgende gegevens te registreren:

1. bepaalde aangewezen afvalstoffen die in de inrichting nuttig worden toegepast of worden verwijderd (naar hoeveelheid, aard en oorsprong)
2. stoffen die bij de nuttige toepassing of verwijdering worden gebruikt of verbruikt (naar aard en hoeveelheid)
3. stoffen, preparaten en producten, inclusief afval, die bij de nuttige toepassing of verwijdering ontstaan (naar aard en hoeveelheid)
4. de wijze waarop de onder 3 bedoelde afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd
5. stoffen, preparaten en producten die de inrichting verlaten, voor zover deze bij de nuttige toepassing of verwijdering zijn ontstaan (naar aard en hoeveelheid).

De vergunningverlener moet in de milieuvergunning ook aangeven dat de inrichting de geregistreerde gegevens gedurende ten minste vijf jaren moet bewaren.

Behalve aan de punten onder 1 t/m 5 moeten de inrichtingen ook voldoen aan algemene registratieverplichtingen. Welke algemene registratieverplichtingen gelden hangt af van de rol van het bedrijf. De vergunningverlener hoeft de algemene registratieverplichtingen niet in de milieuvergunning te vermelden omdat ieder bedrijf zich eraan moet houden.

Algemene registratieverplichtingen al naar gelang de rol die het bedrijf speelt in de afvalketen

De rollen in de afvalstoffenketen zijn:

- ontdoener (primair of secundair)
- ontvanger
- inzamelaar
- vervoerder, handelaar of bemiddelaar.

Onderstaande registratieverplichtingen zijn van toepassing op alle bedrijven die activiteiten met afvalstoffen uitvoeren. Dat kunnen zijn:

- niet-inrichtingen (zoals inzamelaars die op locatie afvalstoffen ophalen)
- inrichtingen met Omgevingsvergunning milieu voor activiteiten met afvalstoffen (zoals afvalverbranders)
- inrichtingen zonder Omgevingsvergunning milieu voor activiteiten met afvalstoffen (zoals recyclingbedrijven).

Ontdoeners van afvalstoffen (primair of secundair)

Een primaire ontdoener is iemand die zich ontdoet van afvalstoffen die bij het bedrijf zijn ontstaan.

Een secundaire ontdoener is een bedrijf dat afvalstoffen van een ontdoener in ontvangst heeft genomen en zich vervolgens weer van deze (afval)stoffen ontdoet.

Een ontdoener die afvalstoffen afgeeft aan een ander, registreert de volgende gegevens:

1. de datum van afgifte
2. de naam en het adres van degene aan wie de afvalstoffen worden afgegeven
3. de gebruikelijke benaming en de hoeveelheid van die afvalstoffen
4. de plaats waar en de wijze waarop de afvalstoffen worden afgegeven
5. de voorgenomen wijze van beheer van de afvalstoffen
6. als de afgifte gebeurt door een vervoerder: de naam en het adres van de vervoerder en de naam en het adres van de degene die opdracht heeft gegeven voor het vervoer
7. informatie over de aard en eigenschappen van de afvalstoffen.

De geregistreerde gegevens moet de ontdoener minimaal vijf jaar bewaren. Daarnaast moet de ontdoener de gegevens op aanvraag binnen redelijke termijn beschikbaar stellen aan de inspecteur.

Ontvanger van afvalstoffen

Een ontvanger is iemand die afvalstoffen in ontvangst neemt, die door een primaire of een secundaire ontdoener worden afgegeven.

Een ontvanger die afvalstoffen ontvangt van een ander registreert de volgende gegevens:

- A. de datum van afgifte
- B. de naam en het adres van degene van wie de afvalstoffen afkomstig zijn
- C. de gebruikelijke benaming en de hoeveelheid van de afvalstoffen
- D. de plaats waar en de wijze waarop de afvalstoffen worden afgegeven
- E. de wijze waarop de afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd
- F. als de afgifte gebeurt door een vervoerder: de naam en het adres van de vervoerder en de naam en het adres van de degene die opdracht heeft gegeven voor het vervoer.

Sommige ontvangers moeten melding doen van de ontvangen afvalstoffen door de gegevens onder A t/m F aan het LMA te doen toekomen. Voor welke categorieën ontvangers deze meldingsplicht geldt staat in het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Zie hierboven de paragraaf over het LMA. Deze ontvangers hoeven (voor dit doel) geen eigen registers bij te houden. Ontvangers voor wie de meldingsplicht niet geldt moeten de gegevens onder A t/m F zelf bewaren. De geregistreerde gegevens moeten ten minste vijf jaar door de ontvanger worden bewaard. Daarnaast moet de ontvanger de gegevens op aanvraag binnen redelijke termijn beschikbaar stellen aan de inspecteur.

Inzamelaar van afvalstoffen

Een inzamelaar is iemand die afvalstoffen ophaalt bij een persoon die zich van die afvalstoffen ontdoet door afgifte aan de inzamelaar. De inzamelaar krijgt daarmee het eigendom van die afvalstoffen.

Een inzamelaar vervult eigenlijk twee rollen: de rol van ontvanger (niet-meldingsplichtig) en de rol van ontdoener. Dit betekent dat wat betreft de registratieverplichtingen dezelfde eisen gelden als voor een ontdoener én ontvanger. In de registratie van de inzamelaar moet de handhaver verder altijd een verbinding kunnen leggen tussen het afvalstroomnummer en de primaire ontdoener.

Deze verplichtingen gelden alleen voor "route-inzameling", of in gevallen waarin er sprake is van een "inzamelaarsregeling".

Route-inzameling betekent dat een inzamelaar op verscheidene adressen gelijksoortige afvalstoffen inzamelt langs een route. De inzamelaar voegt deze afvalstoffen tijdens de rit samen. Een voorbeeld van route-inzameling is de van-huis-tot-huisophaling van huisvuil. Voor deze vorm van inzameling gebruiken inzamelaars één afvalstroomnummer voor alle adressen waar ze afval inzamelen.

De inzamelaarsregeling heeft betrekking op de situatie waarin het bedrijf dat het afval ontvangt de inzamelaar een afvalstroomnummer geeft. Vervolgens zamelt de inzamelaar dezelfde soort afval in bij verscheidene bedrijven en daarbij gebruikt hij slechts één afvalnummer. Zo'n inzamelaarsregeling is alleen van toepassing als de inzamelaar bepaalde soorten afval inzamelt (online is een lijst van deze afvalstoffen beschikbaar) en het afval niet samenvoegt.

In andere gevallen heeft de inzamelaar dezelfde verplichtingen als een vervoerder (zie hierboven).

Vervoerder, handelaar of bemiddelaar

Een vervoerder is iemand die in opdracht van derden afvalstoffen vervoert. De vervoerder krijgt de afvalstoffen niet in eigendom. Een handelaar is iemand die afvalstoffen opkoopt om ze vervolgens weer te verkopen. De afvalstoffen worden hierbij eigendom van de handelaar, maar de handelaar heeft deze niet fysiek in bezit.

Een bemiddelaar is iemand die bemiddelt tussen de aanbieder (ontdoener of inzamelaar) en de ontvanger van de afvalstoffen.

Een vervoerder, handelaar of bemiddelaar registreert de volgende gegevens:

1. de naam en het adres van degene van wie de afvalstoffen afkomstig zijn
2. de naam en het adres van degene aan wie de afvalstoffen worden afgegeven
3. de gebruikelijke benaming en de hoeveelheid van de afvalstoffen.

De geregistreerde gegevens moet de vervoerder, handelaar of bemiddelaar minimaal vijf jaar bewaren. Daarnaast moet de vervoerder, handelaar of bemiddelaar de gegevens op aanvraag binnen redelijke termijn beschikbaar stellen aan de handhaver.

8.4. Tendensen in het beheer van illegale gevaarlijke afvalstoffen

Gemeenschappelijke werkwijzen

Tot de gemeenschappelijke werkwijzen en tendensen in het beheer van illegale gevaarlijke afvalstoffen behoren:

- valsheid met geschriften
- gevaarlijke afvalstoffen vermengen met stookolie
- gevaarlijke afvalstoffen vermengen in diervoeder
- vervuilde biobrandstof vermengen in installaties voor co-fermentatie.

Gevaarlijke afvalstoffen vermengen met stookolie

Andante is een team politiemensen dat zich richt op de bestrijding van misdrijven gerelateerd aan de vermenging van gevaarlijke afvalstoffen in stookolie. Het illegaal wegmengen van gevaarlijk afval in stookolie levert niet alleen schade op aan het milieu in de vorm van emissies van fijnstof, dioxines en zware metalen, maar brengt ook extra risico's met zich mee voor de gezondheid van mensen die met de stookolie moeten werken. Daarenboven kan vermengde stookolie de motoren van schepen beschadigen en ertoe leiden dat de kapitein de controle over het schip verliest, wat rampen kan veroorzaken. Kwaadwillende bedrijven verdienen miljoenen euro's aan het wegmengen van gevaarlijke afvalstoffen met stookolie, doordat ze de kosten voor afvalverwerking omzeilen en door het bijmengen van de gevaarlijke afvalstoffen meer "stookolie" maken.

Het team Andante is ondergebracht bij de Dienst Infrastructuur (DINFRA), bestaande uit politiemensen die op nationaal niveau taken uitvoeren inzake de handhaving van regels voor vervoer over de weg, over het spoor, over water en door de lucht die niet door regionale eenheden kunnen worden gedaan. Het Andante-team is bezig met verscheidene strafrechtelijke onderzoeken en andere onderzoeken hebben al tot een proces geleid. Deze strafrechtelijke onderzoeken staan onder leiding van het bureau van het landelijk Functioneel Parket. Het onderzoeksteam bestaat hoofdzakelijk uit politiemensen, maar het team werkt samen met de ILT en met buitenlandse autoriteiten. De strafzaken zijn complex en vereisen specialistische kennis en een lange adem in de opsporing en vervolging.

Tendensen

De afgelopen jaren is er weinig veranderd in de afvalstromen naar Afrika en China, behalve dan dat de economische crisis de afvalstromen voor recycling naar China enigszins heeft doen afnemen. We kunnen niet nagaan of dit heeft geleid tot eenzelfde vermindering van de illegale praktijken binnen deze stromen, maar dat valt wel te verwachten.

Ook is er niet veel veranderd in de opsporing van de effecten van illegale uitvoer van afvalstromen. De markt is verstoord door de illegale uitvoer en de illegale activiteiten ondermijnen het normbesef en het vertrouwen in de overheid. De ernstigste gevolgen doen zich vaak gevoelen in landen aan gene zijde van de buitengrens van de EU. Het milieu en de volksgezondheid worden in die landen aangetast door deze illegale activiteiten en om dat te voorkomen is het Verdrag van Bazel gesloten.

De toekomst van de afvalstroomsector is niet gemakkelijk te voorspellen. De sector is in hoge mate afhankelijk van de economische cyclus (economische crises en groei). Daarenboven is handhaving van groot belang. Het is echter onmogelijk om alle activiteiten in de afvalsector te inspecteren.

Voorts zijn er enkele ontwikkelingen die handhaving wellicht nog moeilijker zullen maken.

Tot die ontwikkelingen behoren de nadruk op zelfregulering door middel van certificering, maar met name de ontwikkeling van de "circulaire economie", die de definitie van wat moet worden beschouwd als afval en wat niet, en wat moet worden beschouwd als grondstof of als bijproduct, verder versluiert. De nieuwe Omgevingswet heeft geen significante gevolgen voor de handhaving van de EVOA, maar de verplichting voor inrichtingen om een vergunning aan te vragen zal gedeeltelijk verdwijnen waardoor het wellicht moeilijker wordt inspecties uit te voeren.

8.5. Conclusies

- **Andermaal moet worden benadrukt dat het nuttig zou zijn nationale richtlijnen op te stellen om onderscheid te maken tussen (bij-)producten en afval, tussen gebruikte auto's en afgedankte auto's, en tussen afval en dierlijke bijproducten, om het werk van alle betrokken instanties en bestuursorganen te vergemakkelijken. Olieproducten, zoals stookoliemengsels, zijn een categorie waarvoor dit nuttig zou kunnen zijn. Over de sturing over wanneer afval ophoudt afval te zijn en als product kan worden geclassificeerd is meer duidelijkheid nodig. Ook moet de invoering van aanvullende landelijke einde-afvalcriteria voor specifieke soorten afval worden overwogen (artikel 6 Richtlijn 2008/98/EG). De Kaderrichtlijn afval 2008/98/EG kent de mogelijkheid einde-afvalcriteria vast te stellen op grond waarvan bepaalde afvalfracties ophouden afval te zijn. Indien aan die criteria wordt voldaan, wordt de stof niet meer als afval geclassificeerd, maar wordt het een product dat vrij kan worden verhandeld en gebruikt.**
- **Een probleem is dat veel afval ten onrechte wordt ingedeeld bij afval van de "groene" lijst en naar het buitenland wordt vervoerd. In die gevallen kan het afval gevaarlijk of niet gevaarlijk zijn. Om hier wat aan te doen is meer informatie voor de belanghebbenden nodig, en gericht toezicht door de bevoegde autoriteiten.**
- **Een goed voorbeeld van een nuttige databank is het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA). Iedereen die in Nederland gevaarlijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen of overbrengingen van afval verwerkt moet dat melden aan het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA). Het meldpunt registreert en beheert alle meldingen en stelt die ter beschikking van de instanties voor vergunningverlening, toezicht, inspecties, handhaving en beleidsbesluiten. Dit vereenvoudigt de traceerbaarheid van gevaarlijk afval.**

- Een goed voorbeeld is het stelsel van de rechtshandhavende instanties. De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft ruim 1100 medewerkers wier dagtaak het is de veiligheid en de betrouwbaarheid van transport, infrastructuur, milieu en huisvesting in Nederland te garanderen. De ILT houdt de doelgroepen in het oog met behulp van risico-indicatoren. In 2016 heeft de ILT een methodiek ontwikkeld voor het bepalen van de grootste risico's op niet-naleving, en die methodologie heet de ILT-brede risicoanalyse (IBRA). De analyse is begin 2017 voor het eerst gedaan om een idee te krijgen van de grootste risico's op het werkterrein van de ILT. In de risicoanalyse wordt onderscheid gemaakt tussen fysieke schade, gezondheidsschade, milieuschade, schade aan het transportnetwerk, economische schade en schade aan het vertrouwen in instituties.

9. ILLEGALE PRODUCTIE OF OMGAAN MET GEVAARLIJKE STOFFEN

9.1. Het begrip gevaarlijke stoffen

Gevaarlijke stoffen kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld. De meest gebruikelijke indeling is die op basis van de gevaarlijke eigenschappen van een stof. Het kan gaan om het vlampunt, de toxiciteit, het ontploffingsgevaar, de radioactiviteit, enz. Op basis van die gevaarlijke eigenschappen, worden de stoffen in negen klassen ingedeeld:

- Klasse 1 : ontplofbare stoffen
- Klasse 2 : samengeperste, vloeibaar gemaakte of onder druk opgeloste gassen
- Klasse 3 : brandbare vloeistoffen
- Klasse 4.1 : brandbare vaste stoffen
- Klasse 4.2 : voor zelfontbranding vatbare stoffen
- Klasse 4.3 : stoffen die in contact met water brandbare gassen ontwikkelen
- Klasse 5.1 : oxiderende stoffen
- Klasse 5.2 : organische peroxiden
- Klasse 6.1 : giftige gassen
- Klasse 6.2 : infectieuze stoffen
- Klasse 7 : radioactieve stoffen
- Klasse 8 : bijtende stoffen
- Klasse 9 : andere gevaarlijke stoffen, inclusief milieugevaarlijke stoffen.

Overzicht van de systemen en regelingen voor de indeling van gevaarlijke stoffen

Indeling Toepassingsgebied

CLP

Europese indeling voor gevaarlijke stoffen op basis van het "Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals" (GHS) van de Verenigde Naties (een reeks criteria voor de indeling van de gevaarlijke eigenschappen van stoffen en mengsels).

ADR

Europese indeling voor vervoer over de weg, wordt ook gebruikt bij opslag van gevaarlijke stoffen (PGS-15).

ADN Europese indeling voor vervoer over de binnenwateren

RID Europese indeling voor transport per spoor

IMDG- en IMSBC- codes Wereldwijde IMO-indeling voor transport (inclusief laden, lossen en trimmen) via zeevaart (koopvaardij).

Nederlandse regels voor de luchtvaart Wet luchtvaart en Besluit vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht.

PGS-15 Landelijke richtlijnen voor (tijdelijke) opslag van verpakte gevaarlijke stoffen over brandveiligheid, arbeidsveiligheid en milieuveiligheid. Die richtlijnen worden de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) genoemd.

De meeste Nederlandse wetgeving neemt Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) en Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (CLP) als uitgangspunt voor haar voorschriften over materialen. Gedetailleerde regels geven de maximumpercentage van een bepaalde stof in een materiaal aan. Dit geldt voor de wet- en regelgeving op milieugebied (hoofdzakelijk de Wet milieubeheer en de bijbehorende besluiten en regelingen, de Arbowet, de Transportwet en de bijbehorende besluiten en regelingen en het Nederlandse Zeer Zorgwekkende stoffenbeleid en de Nederlandse technische richtlijnen en standaarddocumentatie voor opslag en/of verwerking.

Al deze regels zijn bedoeld om de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen tegen gevaarlijke effecten. Het inzicht in wat "veilig" of "gevaarlijk" is voor mens en milieu is sterk toegenomen door de REACH-registratiedossiers. Het CLP-indelingssysteem helpt bij het indelen van stoffen in gevaarklassen. Op basis van de risico's, kunnen we bepalen of een stof "veilig" is (in de breedste betekenis van het woord) en dus mag worden (her)gebruikt.

9.2. Soorten illegale activiteiten in verband met de illegale productie van of omgang met gevaarlijke materialen en huidige trends op dit gebied

Stoffen kunnen gevaarlijke eigenschappen hebben. Om de bevolking en het milieu tegen gevaren te beschermen, moet zorgzaam omgegaan worden met stoffen en producten tijdens productie, opslag, vervoer, gebruik en verwijdering. Om te bepalen of zorgvuldig is omgesprongen met deze stoffen, moet het bedrijf voor elke stof een risicobeoordeling uitvoeren. De risico's worden getoetst aan milieufactoren, de eigenschappen van de stof, de inname door de mens en de gevoeligheid van soorten of personen voor deze stoffen. Het risico wordt bepaald door het vergelijken van gegevens over de effecten van een stof met de gemeten of berekende blootstelling. Op basis van deze risicobeoordelingen moeten bepaalde maatregelen genomen worden om de schade voor de bevolking of het milieu te beperken.

In Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen (REACH-verordening) worden de verplichtingen opgesomd voor bedrijven die bepaalde stoffen produceren, gebruiken, verwerken en verhandelen. REACH is ook van toepassing op producten, mengsels en artikelen die deze stoffen bevatten. Producenten en importeurs moeten hun stoffen registreren. Daarnaast moeten zij aantonen dat de stoffen op een veilige manier worden gebruikt.

Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen ((POP-verordening) worden stoffen opgesomd die moeilijk in het milieu afbreekbaar zijn en wereldwijd verspreid kunnen raken.

Voor veel van die stoffen geldt (wereldwijd) het volgende:

- een verbod op alle activiteiten en omgang met die stoffen
- een algemeen verbod, met uitzondering van bepaalde vrijstellingen
- beperkingen op productie, handel en gebruik.

Stoffen en producten worden ingedeeld in groepen, op basis van hun toepassing. Specifieke wetgeving is van toepassing op deze groepen voor het verantwoordelijk omgaan met deze stoffen en producten en het beheersen van specifieke risico's.

Het Arbobesluit en de Arboregelingen bevatten nieuwe bepalingen om te verduidelijken welke maatregelen de werkgevers moeten nemen om werknemers die met gevaarlijke stoffen werken te beschermen. Die nieuwe bepalingen werden van kracht op 1 juli 2017.

In Nederland zijn er geen wettelijke grenswaarden voor de meeste stoffen. Werkgevers moeten een grenswaarde vaststellen wanneer een werknemer moet werken met een stof waarvoor geen wettelijke limiet is vastgesteld. Die limiet moet laag genoeg zijn opdat de gezondheid van de werknemer niet wordt geschaad. De werkgevers zijn verantwoordelijk voor het beschermen van de gezondheid van hun werknemers. Daarom moeten de werkgevers zelf grenswaarden bepalen voor de meeste gevaarlijke stoffen.

De overheid stelt alleen voor specifieke stoffen of in specifieke gevallen wettelijke grenzen vast. Stoffen zijn bijvoorbeeld aan wettelijke beperkingen onderhevig wanneer de Europese Unie de wettelijke grenswaarde vaststelt. Ook is er een wettelijke grens voor stoffen die niet worden geproduceerd maar die ontstaan tijdens de verwerking, zoals koolstofmonoxide. De overheid stelt ook grenzen voor kankerverwekkende stoffen, al is het niet mogelijk een grenswaarde vast te stellen die ieder gezondheidsrisico uitsluit. Daarom is vervanging van de stoffen, indien technisch mogelijk, altijd verkieslijk. Is vervanging niet mogelijk, dan moet de blootstelling aan de stof zoveel mogelijk beperkt worden. Voor kankerverwekkende stoffen waarvoor er geen wettelijke grenswaarde is, moeten de werkgevers die zelf vaststellen.

De aanpak om werkgevers de grenswaarden te laten bepalen strookt met het Arbobeleid en de Arbowetgeving. De Arbowet van 2007 bepaalt de doelen voor veiligheid en gezondheid op het werk. Bedrijven kunnen de methodes waarmee zij deze doelen bereiken grotendeels vrij kiezen.

Grenswaarden worden in de praktijk door overheid en bedrijfsleven gebruikt bij het beoordelen van de blootstellingsniveaus en van de arbeidsomstandigheden. Hoe hoger de gezondheidsrisico's van blootstelling op de werkplek, hoe strenger (lager) de grenswaarden.

Illegale activiteiten in verband met illegale productie van of omgang met gevaarlijke materialen

We hebben de volgende illegale activiteiten vastgesteld:

- het wegmengen van gevaarlijke stoffen in grote niet-gevaarlijke (afval-)stromen
- documentfraude
- het etiketteren van gevaarlijke stoffen als niet-gevaarlijk
- het etiketteren van gevaarlijke afvalstoffen als gevaarlijke materialen
- illegaal transport van kwik.

Specifieke bepalingen in verband met criminele activiteiten waarbij gevaarlijke materialen zijn betrokken, zoals chemische, biologische, radiologische en nucleaire materialen

Verscheidene delicten waarbij chemische, biologische, radiologische en nucleaire materialen een rol spelen, worden omschreven in landelijke en onderliggende besluiten en regels en EU-regelingen, zoals de Kernenergiewet, het Radioactieve stoffenbesluit, het Besluit detectie radioactief besmet schroot en het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen. Die feiten zijn strafbaar volgens het strafrecht omdat zij worden genoemd in de Wet op de economische delicten. Ook feiten die worden omschreven in de EU-afvalverordeningen zijn strafbaar volgens de Wet op de Economische Delicten. De Wet op de economische delicten bepaalt de straffen voor de strafbare feiten.

9.3. Procedurele aspecten

9.3.1. Methodes voor bewijsvergaring en het omgaan met gevaarlijke stoffen

Zaaksdocumentatie voor inspecties

Holmes is een zaakondersteunend systeem waarin inspecteurs alle gegevens en documenten betreffende de inspectieprocessen van de Inspectie Leefomgeving en Transport kunnen registreren. Holmes stelt inspecteurs ook in staat gegevens te genereren (voor analyse). De gegevens en documenten worden bijvoorbeeld vergaard bij controles van vrachtauto's die afval vervoeren of bij toezicht op laboratoria waar men werkt met genetisch gemodificeerde materialen. Om een veelheid aan toezichtprocessen in één ICT-systeem te ondersteunen, werd Holmes ontwikkeld om de volgende algemene processen te vergemakkelijken: 1) voorbereiding, 2) feiten verzamelen, 3) oordelen, 4) rapporteren, 5) interveniëren en 6) nazorg. Wanneer de milieuregels worden overtreden, kan een proces-verbaal opgemaakt worden (een proces-verbaal is de basis voor verder optreden van het OM, en kan tot sancties leiden).

Het generieke proces dat Holmes biedt kan ook worden gebruikt voor andere taken van de Inspectie, zoals vergunningverlening: 1) voorbereiden (van vergunningaanvraag), 2) feiten verzamelen (om vast te stellen of de aanvraag voldoet aan de eisen), 3) oordelen (vergunning verlenen of afwijzen), 4) rapporteren (document met vergunning verstrekken), 5) interveniëren (niet van toepassing bij vergunningverlening) en 6) nazorg (bv. vaststellen of is voldaan aan de nadere voorwaarden van de vergunning). Holmes is een zaakondersteunend systeem, en kan derhalve in een aantal situaties worden gebruikt, zoals inspecties, vergunningaanvragen en adviesaanvragen.

De landelijke applicatie Inspectieview Milieu maakt de automatische uitwisseling van gegevens tussen inspectiediensten, handhavers en rechercheurs mogelijk. Door deze informatie-uitwisseling is betere en meer gerichte milieucontrole en milieuhandhaving mogelijk. Verschillende soorten gegevens worden uitgewisseld, zoals milieugegevens, vertrouwelijke bedrijfsinformatie, persoonsgegevens en politiegegevens.

Documenten in strafzaken

Summ-IT Opsporing is het softwaresysteem dat het hele werkproces in strafonderzoeken ondersteunt, via dossiervorming. Alle rechtshandhavende instanties gebruiken Summ-IT, maar alleen geautoriseerde gebruikers hebben toegang tot het systeem, en die toegang is beperkt tot de opsporingsonderzoeken waarbij zij betrokken zijn en de gegevens van dat onderzoek die zij moeten kunnen inzien (afhankelijk van hun rol, taken en bevoegdheden). Summ-IT heeft een uitgebreid systeem voor autorisatiemanagement, en stelt een scala aan modules ter beschikking naast de module recherche en opsporing.

Het OM gebruikt het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) als digitaal werkstroomstelsel voor strafdossiers. Het vorige systeem Communicatiesysteem Openbaar Ministerie - Parket Administratie Systeem (COMPAS) wordt nog steeds gebruikt voor enkele (atypische) zaken.

Bewijs

Het detecteren en opsporen van milieumisdrijven en het vergaren van bewijs zijn moeilijk. Van milieumisdrijven wordt doorgaans geen aangifte gedaan bij de rechtshandhavende instanties. Het detecteren heeft een proactief karakter tijdens inspecties. Bij veel strafonderzoeken wordt het bewijs van beweerde schendingen vergaard door het nemen van monsters en het analyseren van de resultaten daarvan.

9.3.2. Samenwerking met Europese en internationale partners

Deze aspecten worden gedetailleerd besproken in de vorige hoofdstukken over samenwerking.

9.3.3. Onderzoekstechnieken

Hantering van in beslag genomen gevaarlijke stoffen

De voorschriften voor inbeslagneming worden toegelicht in hoofdstuk 3 van het Wetboek van Strafvordering (artikelen 94 tot en met 123).

Algemeen gesproken kunnen alle voorwerpen die de waarheid aan te licht kunnen brengen of het bewijs kunnen leveren dat wederrechtelijk voordelen zijn verkregen, in beslag worden genomen. Komen tevens in aanmerking voor inbeslagneming, alle voorwerpen waarvan confiscatie of onttrekking aan het verkeer is bevolen. De opsporingsambtenaar die een voorwerp in beslag neemt, dient een kennisgeving van inbeslagneming op te stellen (ook in de gevallen waarin de bevoegdheid tot inbeslagneming aan de rechter-commissaris of officier van justitie is toevertrouwd).

Indien mogelijk moet aan de persoon van wie een voorwerp in beslag is genomen, een ontvangstbewijs worden gegeven. De opsporingsambtenaar dient de kennisgeving zo spoedig mogelijk te bezorgen aan de hulpofficier van justitie, zodat deze kan beslissen over de handhaving van het beslag. Het Openbaar Ministerie beslist wat met de in beslag genomen voorwerpen moet gebeuren: teruggeven, opslaan, verkopen of vernietigen.

Opslagkosten voor in beslag genomen voorwerpen

In beslag genomen voorwerpen worden gewoonlijk bijgehouden door Domeinen Roerende Zaken. Domeinen Roerende Zaken maakt deel uit van het Ministerie van Financiën en is de bij wet aangewezen bewaarder van de in beslag genomen goederen. Domeinen Roerende Zaken voert de beslissing van de officier van justitie uit (teruggeven, opslaan, verkopen of vernietigen). De kosten voor de tijdelijke opslag worden gedragen door het Openbaar Ministerie.

De opslag van gevaarlijke materialen is niet toegestaan in de eigen opslagfaciliteiten Domeinen Roerende Zaken. Kleine hoeveelheden minder gevaarlijke goederen zoals verfspuitbussen en batterijen mogen wel in dezelfde opslagfaciliteit worden opgeslagen. Op een andere locatie bevindt zich een faciliteit voor de opslag van vuurwerk. Indien andere gevaarlijke stoffen in beslag worden genomen, worden de in beslag genomen goederen naar de faciliteit voor de opslag van in beslag genomen goederen van de Koninklijke Marechaussee (het KMar Beslag Huis, KBH) gezonden, en van daaruit naar een verwerker. Domeinen Roerende Zaken heeft overeenkomsten met verwerkers van gevaarlijke materialen.

Analyse van bewijsmateriaal

De gevaarlijke materialen zijn bewijsmateriaal; Bewijsmateriaal moet door een forensisch laboratorium worden geanalyseerd. Het Nationaal Forensisch Instituut van de Nederlanden kan de stoffen analyseren, maar de ILT, de politie, de douaneautoriteiten, de NVWA en anderen beschikken ook over geaccrediteerde laboratoria. In zijn analyserapport geeft het laboratorium een inschatting van de schade (op basis van de mate waarin de grenswaarden werden overschreden).

Laboratoria

- ILT – Meet- en Monsternameteam (MMT)

Het Meet- en Monsternameteam is een onderdeel van de ILT en verricht voor de ILT alle metingen en monsternames waartoe zij opdracht geeft. Het MMT kan ook door andere overheidsinstanties worden ingehuurd.

- NVWA - Bureau Risicobeoordeling & onderzoek, BuRO

Het Bureau Risicobeoordeling & onderzoek van de NVWA geeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en aan de Minister van Economische Zaken advies over de veiligheid van voeding en consumentenwaren, alsmede over dierenwelzijn en diergezondheid. Dat advies is wetenschappelijk onderbouwd.

- Douane

Zoals in de EU-wetgeving is bepaald, kunnen de douaneautoriteiten een douaneaangifte controleren op haar juistheid en indien nodig monsters nemen voor verdere analyse of grondig onderzoek.

- Het Nationaal Forensisch Instituut (NFI)

Forensisch onderzoek is een van de voornaamste taken van het Nationaal Forensisch Instituut (NFI) van Nederland.

Vrijwel alle wetenschappelijke disciplines en meer dan 30 onderzoeksgebieden worden door het NFI bestreken. Het NFI kan daarom bewijsmateriaal van een breed scala van materialen onderzoeken.

De forensische onderzoeksterreinen zijn onderverdeeld in vier hoofdcategorieën:

1. Biologische sporen
2. Chemische en fysieke sporen
3. Digitale en biometrische sporen
4. Speciale diensten en expertise.

- Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) verricht vooral wetenschappelijk onderzoek. Het RIVM is deskundig op drie gebieden:

1. infectieziekten en vaccinologie
2. volksgezondheid en zorg
3. milieu en veiligheid.

- Raad voor accreditatie (RvA)

Elk land in de Europese Unie heeft een nationaal accreditatieorgaan. In Nederland is dat de Raad voor accreditatie (RvA). De voornaamste taak van de RvA is het verstrekken van een accreditatie aan organisaties en het handhaven van deze accreditatie voor de organisaties die zich aan de voorschriften conformeren. Het betreft onder meer laboratoria, inspectiediensten, certificerende instellingen en controle instanties.

De RvA is een particuliere organisatie. In 2010 heeft de Nederlandse regering de RvA aangesteld als nationaal accreditatieorgaan, zulks op grond van Verordening nr. 765/2008. Sindsdien is de RvA een onafhankelijke overheidsinstantie die verantwoording aflegt aan de Minister van Economische Zaken.

Standaardwerkwijzen voor het waarborgen van een sectoroverstijgende aanpak

- Normen

Het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van normen voor producten, diensten en processen. Het NEN beheert meer dan 34 000 internationale (ISO, IEC), Europese (EN) en nationale (NEN) normen die in Nederland worden aanvaard.

Het is het beleid van de Nederlandse regering zelfregulering in de samenleving zoveel mogelijk aan te moedigen. Wanneer een welbepaald onderwerp belanghebbenden aanbelangt, worden deze bij de ontwikkeling van de daarvoor geldende normen betrokken. Indien deze norm beantwoordt aan het doel dat de regering met haar wet- en regelgeving voor ogen heeft, refereert de regering in haar wetgeving aan deze norm. Op die manier wordt de wetgeving aan de ontwikkelde norm aangepast en wordt ervoor gezorgd dat deze aan de behoeften van de betrokken organisaties beantwoordt.

- Accreditatie

Accreditatie is een type certificaat of verklaring van goed gedrag dat door een bevoegde autoriteit is opgesteld. Geaccrediteerde laboratoria en ijkings- en inspectieorganen voorzien in betrouwbare, op deskundigheid gebaseerde en onafhankelijke tests en onderzoeksresultaten. Deze worden door gekwalificeerde medewerkers volgens vastgestelde en gevalideerde procedures verricht. De RvA is de hoogste Nederlandse instantie op dit terrein. Hij bepaalt op basis van strikte, veelal internationale voorschriften welke laboratoria en ijkings- en inspectieorganen een accreditatie krijgen. Deze laboratoria en ijkings- en inspectieorganen moeten op het gebied van hun technieken en organisatie voldoen aan tal van normen.

De RvA accrediteert laboratoria en instellingen in Nederland. De RvA heeft een overeenkomst inzake wederzijdse erkenning met andere accreditatieorganen in en buiten Europa. De Europese samenwerking voor accreditatie (EA) zorgt ervoor dat alle landen gelijk worden behandeld wat betreft accreditatie en dat overal dezelfde normen gelden. Certificaten die zijn uitgereikt door de RvA geaccrediteerde Nederlandse instellingen worden derhalve erkend en aanvaard in de landen die de overeenkomst inzake wederzijdse erkenning hebben ondertekend.

Een certificaat is een schriftelijke verklaring dat een product, dienst, proces, persoon of kwaliteitssysteem voldoet aan bepaalde voorschriften, zoals veiligheids- of duurzaamheidsvoorschriften. De regering stimuleert de betrouwbaarheid van certificaten.

Een certificaat kan ook een kwaliteitslogo bevatten dat op een product kan worden gedrukt of in de beschrijving van een dienst kan worden opgenomen. Met het kwaliteitslogo wordt aangegeven dat een product of dienst voldoet aan de voorschriften die aan dat logo verbonden zijn.

Iedereen kan certificaten uitreiken, maar er bestaan ook specifieke certificerende instellingen (CI's) die in accreditatie gespecialiseerd zijn. Een CI kan bepaalde certificaten accrediteren. Accreditatie is een garantie dat een product of dienst aan bepaalde voorschriften voldoet. Een CI is een onafhankelijk en deskundig orgaan.

Een Raad voor accreditatie beoordeelt of de CI aan de internationale normen voldoet.

Wat financiële onderzoeken betreft, zij erop gewezen dat de opsporingsdiensten hun eigen deskundigen hebben. Zo bijvoorbeeld beschikt de ILT/IOD - naast rechercheurs - over analisten, technische en juridische specialisten, forensisch accountants, digitaal forensische specialisten, strategische adviseurs en experts op het gebied van het inwinnen en opwerken van inlichtingen en informatie. Ook de politie heeft zulke deskundigen. Het rechercheteam kan voor zijn strafrechtelijk onderzoek een beroep doen op dergelijke expertise volgens de speelveldmethode, die in het antwoord op vraag 16 wordt toegelicht.

Indien het lucratieve strafrechtelijke misdrijven betreft, kan de rechter, naast de veroordeling, op vordering van de officier van justitie de ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen beschikken. Met deze maatregel wordt gewaarborgd dat het wederrechtelijk verkregen financieel voordeel ongedaan wordt gemaakt. Het wederrechtelijk verkregen financieel voordeel kan op een aantal manieren worden berekend: per misdrijf of op basis van een bepaalde periode. Het onderzoek naar de (beweerdelijk) wederrechtelijk verkregen voordeel vindt plaats in het kader van een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO), dat gelijktijdig met het onderzoek van de strafzaak wordt verricht.

9.3.4. Voornaamste belemmeringen van een succesvol onderzoek en een succesvolle vervolging

Hoewel de transportsector uit verscheidene bedrijven bestaat, is het gespecialiseerd transport van gevaarlijke (afval)stoffen steeds meer een zaak van grote concerns, zoals grote chemische bedrijven, brandstofproducenten en afvalverwerkende bedrijven. Wegens de complexiteit van de voorschriften, hun kennis op het gebied van het vervoer van gevaarlijke (afval)stoffen en de omvang van bepaalde afvalstromen, worden grote delen van de sector (door fusies en overnames) in toenemende mate gecontroleerd door grote concerns, ook wat de vervoersmodi betreft.

Een ander probleem is de definitie van afval. De bedrijven die met gevaarlijke afvalstoffen werken, beschouwen afval niet als afval, maar als materialen die hergebruikt kunnen worden.

Daardoor komen de toepassing van de wetgeving inzake gevaarlijk afval en de handhaving van de voorschriften - andere dan voorschriften voor gevaarlijke stoffen - in het gedrang.

Deze ontwikkelingen bemoeilijken het toezicht op gevaarlijke (afval)stoffen en leggen een groter deel van de verantwoordelijkheid bij de bedrijven (in de vorm van zelfregulering).

De toezichts- en handhavingsinstanties zullen hun aandacht daarom meer richten op samenwerking en een geïntegreerde aanpak, zodat het mogelijk wordt de keten van gevaarlijke (afval)materialen te volgen (van aanbieders/ontdoeners via diverse vervoersmodi tot ontvangers/verwerkers).

Waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn (ongeacht of het gaat om afval, residustromen of grondstoffen) spelen vervoerders een rol. Kennis en informatie over gevaarlijke (afval)stoffen en het vervoer daarvan is essentieel voor het bestrijden van milieucriminaliteit.

9.3.5. Opleiding

De Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg van de Verenigde Naties bepaalt dat personeel dat met gevaarlijke stoffen werkt, een specifieke opleiding moet hebben genoten. Deze verplichting geldt niet alleen voor vervoerders van gevaarlijke stoffen, maar ook voor werknemers die vrachtbrieven invullen, magazijnbedienden en vorkliftchauffeurs die zorgen voor de opslag van gevaarlijke stoffen in magazijnen. Zij geldt zelfs voor werknemers van doe-het-zelfzaken die gevaarlijke stoffen, zoals thinner, verkopen, en voor werknemers die deze stoffen in voertuigen inladen om deze aan huis te laten leveren.

De ADR-Overeenkomst bepaalt dat werknemers moeten worden opgeleid. Het opleidingsniveau wordt bepaald door de voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke goederen en de verantwoordelijkheden en plichten van de werknemer met betrekking tot dat vervoer.

Werknemers die vrachtbrieven invullen, bijvoorbeeld, hebben geen alomvattende ADR-opleiding nodig, maar moeten wel met de basisvoorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen vertrouwd zijn.

9.4. Conclusies

- In het rapport worden de volgende activiteiten in verband met het hanteren van gevaarlijk afval als de belangrijkste beschouwd: het wegmengen van gevaarlijke stoffen in grote niet-gevaarlijke (afval-)stromen; documentfraude; het etiketteren van gevaarlijke stoffen als niet-gevaarlijk; het etiketteren van gevaarlijke afvalstoffen als gevaarlijke materialen; en illegaal transport van kwik. Dat zijn zeker ook bekende en belangrijke problemen in de overige lidstaten.
- Naast deze terugkerende problemen wordt Nederland geconfronteerd met een specifiek probleem, namelijk het illegaal verwijderen van afval van de productie van synthetische drugs. Het provinciale actieplan ter bestrijding van dit type criminele activiteit lijkt een adequate basis te zijn voor succesvolle samenwerking in de toekomst, rekening houdend met de mogelijke interactie met de buurlanden.
- Het belangrijkste aspect bij het bestrijden van milieucriminaliteit is het versterken van de samenwerking tussen de toezichts- en de handhavingsinstanties en het creëren van de mogelijkheid tot onderlinge uitwisseling van nuttige informatie. Er moet verder werk worden gemaakt van de toegang tot en de coördinatie tussen de verschillende in gebruik zijnde gegevensbanken.
- Het team Andante is een onderdeel van de Dienst Infrastructuur (DINFRA), bestaande uit politiemensen die op nationaal niveau taken uitvoeren inzake de handhaving van regels voor het vervoer van gevaarlijk afval over de weg, over het spoor, over het water en door de lucht die niet door regionale eenheden kunnen worden gedaan. Dit team richt zijn aandacht op het bestrijden van criminaliteit die onder meer bestaat in het illegaal wegmengen van gevaarlijk afval.
- Een vermeldenswaard voorbeeld van een goede werkwijze is dat zowel de opsporingsdiensten als de politie hun eigen deskundigen hebben: analisten, technisch en juridisch specialisten, forensisch accountants, digitaal forensisch specialisten, strategische adviseurs en experts op het gebied van het inwinnen en opwerken van inlichtingen en informatie, onder meer over de illegale productie van of het hanteren van gevaarlijke materialen.

10. SLOTBEMERKINGEN EN AANBEVELINGEN

10.1. Suggesties van Nederland

10.2. Aanbevelingen

Wat de praktische uitvoering en het praktisch functioneren van de richtlijnen en de verordening betreft, kan het deskundigenteam dat met de evaluatie van Nederland was belast, het systeem in Nederland een positieve evaluatie geven.

Nederland dient de aanbevelingen in dit rapport uiterlijk 18 maanden na deze evaluatie uitgevoerd te hebben en aan de bevoegde groep verslag uit te brengen over de vorderingen.

Het evaluatieteam acht het gepast de Nederlandse autoriteiten aan aantal suggesties ter overweging te geven. Voorts worden op basis van diverse goede werkwijzen ook een aantal daarmee verband houdende voorstellen gedaan voor de EU-instellingen en agentschappen, met name Europol.

10.2.1. Aanbevelingen voor Nederland

1. Overweeg de douaneautoriteiten meer te betrekken op strategisch en op tactisch niveau, alsook bij de activiteiten van de Landelijke Milieukamer;
2. Moedig de landelijke autoriteiten aan statistieken over misdrijven en rechtszaken over afvalcriminaliteit in te winnen en te publiceren;
3. Overweeg hun expertise op het gebied van financiële onderzoeken te delen in het kader van de prioriteiten inzake milieucriminaliteit van de EU-beleidscyclus;

4. Overweeg op landelijk niveau meer aandacht te besteden aan de inspectie van afvaloverbrengingen vanuit Nederland;
5. Overweeg de bevoegde autoriteiten aan te sluiten op het Siena-systeem;
6. Oordeel of de oprichting van een gemeenschappelijk onderzoeksteam reeds bij de aanvang van een onderzoek aangewezen is (zoals dat het geval is met financiële onderzoeken);
7. Moedig de 29 omgevingsdiensten aan op een meer geïntegreerde manier te gaan functioneren, onder meer door meer informatie te delen;
8. Overweeg richtsnoeren op te stellen over het onderscheid tussen (bij-)producten en afval;
9. Evalueer de inspectiesystemen in het licht van artikel 50, punten c) en d), van de Verordening overbrenging afvalstoffen.

10.2.2. Aanbevelingen aan de Europese Unie en haar instellingen, en aan andere lidstaten

De lidstaten wordt verzocht de invoering van de hierna volgende goede werkwijzen te overwegen:

1. Het door de justitiële autoriteiten opgerichte kenniscentrum voor de uitlegging van wetgeving en jurisprudentie;
2. Het hoge opleidingsniveau van de gespecialiseerde politiefunctionarissen, officieren van justitie en rechters, en de basisopleiding van alle medewerkers van rechtshandavingsinstanties;
3. De aanwezigheid van een gespecialiseerde politiefunctionaris in elke politie-eenheid;
4. De aanwezigheid van gespecialiseerde milieu-inspecteurs;
5. Het goed functioneren van de Landelijke Milieukamer en haar rol in het nemen van besluiten in verband met de behandeling van de zaak door bevoegde autoriteiten;
6. Het bestaan van gespecialiseerde officieren van justitie en rechters;
7. De praktijk die erin bestaat het financiële aspect vanaf het begin van het onderzoek ten volle in aanmerking te nemen;
8. Het feit dat inspecteurs die belast zijn met de controle van grote ondernemingen, om de vijf jaar rouleren.

10.2.3. Aanbevelingen aan Eurojust/Europol/de Commissie

1. Europol moet meer middelen uittrekken voor het bestrijden van milieucriminaliteit teneinde de strijd tegen dat type criminaliteit op te voeren;
2. Europol moet zijn contactpunt milieucriminaliteit uitbreiden, daarbij rekening houdend met de multidisciplinaire dimensie daarvan;
3. Europol moet ervoor zorgen dat de betrokkenen bewust worden gemaakt van de meerwaarde die gezamenlijke onderzoeksteams opleveren;
4. De Commissie dient te overwegen richtsnoeren vast te stellen over de manier waarop een onderscheid kan worden gemaakt tussen (bij-)producten en afval.

BIJLAGE A:

PROGRAMME FOR THE ON-SITE VISIT AND PERSONS INTERVIEWED/MET

Draft Programme for eighth round of mutual evaluation

Visit to the Netherlands

Wednesday 22 November – Friday 24 November 2017

On the practical implementation and operation of the European policies on preventing and combating environmental crime.

Focus: - Illegal Trafficking in Waste

- Illegal Production or Handling of Dangerous Materials

			Wednesday 22 November 2017	Location THE HAGUE <u>Ministry of Security and Justice in The Hague/Den Haag</u> <u>Turfmarkt 147</u> <u>2511 DP Den Haag</u> Z36-33 - Zwolle room (South tower)
			Activity	Presenter's name
8.30			<i>Pick up at Lobby Novotel Suites Den Haag City by Wendela Neeft</i> <i>Walk to ministry.</i>	
9.00			Coffee and tea	
9.30		9.40	Welcome	International Coordinator of the Law Enforcement Department Nicholas Franssen
9.40		10.00	Introduction team and guests (expectations of team)	Everyone
10.00		10.45	Policy and action programmes of Ministry of Infrastructure and the Environment regarding waste processing <i>Break 10.45-11.00</i>	Ministry of Infrastructure and the Environment/Rijkswaterstaat Marco Kraakman, advisor waste and materials at the Rijkswaterstaat
11.00		11.45	General Provisions Environmental Law Act (Wabo) and system of licencing supervision and enforcement	Ministry of Infrastructure and the Environment Jan Teekens, policy advisor Marc du Maine, policy advisors
12.00		13.00	lunch offered by the Ministry of Security and Justice	
13.00		13.45	Bird's Eye Overview - The functioning of the system of licencing, supervision and enforcement - organisation involved FP, NP, ILT, NVWA, OD's (tasks and responsibilities) <i>Break 13.45-14.00</i>	Regional Environmental Agencies Jos Zanders, project manager BRZO Police Hugo van Klaveren, Portfolio Holder Chief Investigation of environmental crime on behalf of the National Police

14.00		14.45	Bird's Eye Overview continued - decision making process SMK, LMK <i>Break 14.45-15.00</i>	Public Prosecutors Service Rob de Rijck, Coordinating Public Prosecutor for environmental crime of the National Public Prosecutor's Office for Serious Fraud, Environmental Crime and Asset Confiscation
175.00		15.30	Courts	Courts Expertise Centre Environment and Health Roos van den Munckhof, judge Court East Brabant
15.30		16.00	National Public Prosecutor's Office for Financial, Economic and Environmental Offences (Functioneel Parket) <i>Break 16.00-16.15</i>	Public Prosecutors Service Rob de Rijck, Coordinating Public Prosecutor for environmental crime
16.15		17.45	Organisation of the National Police and Case Gandalf	Police Hugo van Klaveren, Portfolio Holder Chief Investigation of environmental crime on behalf of the National Police Leo Rooijakkers, senior tactical investigator
			<i>10-minute walk from Ministry to restaurant</i>	
18.00		20.00	<u>dinner offered by the Ministry of Security at Cottontree City by Dimitri</u>	<u>Cottontree City by Dimitri</u> (http://www.cottontree.nl/city/en/) Lange Voorhout 98, Den Haag

			Thursday 23 November 2017	Location <u>UTRECHT</u> <u>Inspectie Leefomgeving en Transport / Human Environment and Transport Inspectorate (ILT)</u> <u>Graadt van Roggenweg 500</u> <u>3531 AH Utrecht</u> Zaal 7.56
			Activity	Presenter's name
08.30			<i>Pick up at Lobby Novotel Suites Den Haag City by Wendela Neeft</i> <i>Bus to Utrecht</i>	
10.00		10.45	Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA) <i>Break 10.45-11.00</i>	Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA) Karen Gussow, coordinating specialist inspector for the team development and intelligence NVWA-IOD
11.00		11.45	Fraud with residual streams	NVWA Bart Fortuin, strategic analyst / researcher
12.00		13.00	lunch offered by ILT	
13.00		13.30	The Human Environment and Transport Inspectorate (ILT) combating environmental crime Outline: The presentation will give a general introduction into the organization of the Human environment and transport inspectorate, the Dutch national inspectorate on environmental oversight and enforcement. A short overview of developments in the past, present and near future will be given and strategic goals, intelligence lead planning and allocation of resources will be covered. <i>Break 13.30-13.45</i>	Human Environment and Transport Inspectorate (ILT) Peter Neuteboom, managing board representative
13.45		14.15	Future exploration of plastics Outline: Explanation of plastics as a key priority in the circular economy as well in EU and the Netherlands. An overview will be given on supervision on EPR (e.g. packaging and waste packaging en ELV) and Regulation on shipment of waste. Supervision in the years to come is raised: transition to an circular economy, risk based, law enforcement and other possibilities to supervise as well as priorities to explore the plastic market. Than what do we need?: agreements, law, and above	ILT Guido van der Meij, senior inspector

			all: transparency and authority. Developments like the China import ban will be explained. <i>Break 14.15-14.30</i>	
14.30		15.00	Supervision on the Transport of Dangerous Goods (Waste Materials) in the Netherlands/What is the effect of our supervision on waste crime? Outline: The presentation has as starting point that Illegal acts are made throughout the whole chain of which transport is a small part. An overview of the national law and regulations of the transport of dangerous goods and cooperation with other inspectorates / (public (services), (inter)national organizations will be given. Explained will be who and what we have to supervise and how we carry out the inspections on the transport of dangerous goods. Developments (e-commerce, e-waste, use of drones, GPS etc.) will be explained. <i>Break 15.00-15.15</i>	ILT Hennie van der Stokker, senior advisor
15.15		16.00	Investigation Buttercup Outline: The Investigation 'Buttercup' is a Dutch case that concerns the violation of the European Waste Shipment Regulation. The case was about garbage / mixtures of waste which were shipped to the Netherlands under the name of old paper from the UK, Ireland and Scotland. The Dutch company exported the waste illegally to China. In January 2017, the court Zeeland and West Brabant has sentenced the suspects to imprisonment. <i>Break 16.00-16.15</i>	ILT Thera Boelhauwer, coordinating specialist inspector Ben Bom, forensic accountant
16.15		16.45	Case 30 days of action Outline: Specific cross border operation carried out from 1 to 30 June 2017. A world-wide operation against illegal disposal and trade in waste in which forty-three countries participated. The operation was initiated and coordinated by Interpol in cooperation with the European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL).	Ton Post, senior inspector
16.45		17.00	Summary of the afternoon	Edwin Lakerveld , head of ILT-IOD
17.30			<u>Transport to The Hague</u>	

			Friday 24 November 2017	Location <u>Ministry of Security and Justice in The Hague/Den Haag Z36-33 - Zwolle room (South tower)</u>
			Activity	Presenter's name
8.30			<i>Pick up at Lobby Novotel Suites Den Haag City by Wendela Neeft</i> <i>Walk to ministry.</i>	
8.45			coffee and tea	
9.00		9.45	Licencing Supervision / inspections and enforcement – the Big 8 Regional Environmental Agencies <i>Break 9.45 – 10.00</i>	Provinces, municipalities, regional environmental agencies Jos Zanders, project manager BRZO Marinus Jordaan, senior staff officer enforcement
10.00		10.45	Case car disassembly <i>Break 10.45 – 11.00</i>	Regional environmental agency Rijnmond (DCMR) Annelies Zuurmond-van Ede, extraordinary investigating officer Marinus Jordaan, senior staff officer enforcement
11.00		11.45	Case illegal disposal of hazardous and toxic waste <i>Break 11.45 – 12.00</i>	Regional environmental agency Central and West Brabant (OMWB) Jordi van der Steen, specialist researcher
12.00		12.30	Presentation by the expert team on conclusions and draft recommendations	Expert team
12.30		13.30	Optional lunch offered by the Ministry of Security and Justice	
			end of this day's programme	

BIJLAGE B

LIST OF ABBREVIATIONS/GLOSSARY OF TERMS

LIST OF ACRONYMS, ABBREVIATIONS AND TERMS	DUTCH OR ACRONYM IN ORIGINAL LANGUAGE	DUTCH OR ACRONYM IN ORIGINAL LANGUAGE	ENGLISH
BTP	<i>Basistakenpakket</i>		Basic Tasks Collection (BTP) Local licensing authorities (in provinces and municipalities) are required to transfer most of the environmental licensing tasks and inspection tasks to the regional environment agencies. These tasks are listed in the <i>Basistakenpakket</i> /Basic Tasks Collection (BTP). See https://www.omgevingsdienst.nl/default.aspx for an overview of this list. These basic tasks are set out in the VTH Decree (<i>Besluit VTH</i>). Local licensing authorities can choose to transfer extra monitoring tasks to the regional environmental agencies that are not included in the BTP.
BRZO	<i>Besluit Risico's Zware Ongevallen</i>		Risks of Major Incidents Decree The EU Seveso III Directive is implemented in the Dutch BRZO Decree. BRZO is an abbreviation of <i>Besluit Risico's Zware Ongevallen</i> , in English: Risks of Major Incidents Decree.
BRZO-omgevingsdienst			Regional BRZO environmental agency All companies that work with dangerous materials have to comply with the Dutch BRZO Decree (implementation of the EU Seveso III Directive). These companies, along with any companies that have a 'Rie cat 4' installation are supervised by six specialised environmental agencies. These six agencies are called 'BRZO Environmental Agencies' (<i>BRZO-omgevingsdienst</i>). The six count among the 29 environmental agencies. They execute the normal basic tasks like any other environmental agency, but they also supervise these heavy industries for their own territory and for the territories of other environmental agencies.

LIST OF ACRONYMS, ABBREVIATIONS AND TERMS	DUTCH OR ACRONYM IN ORIGINAL LANGUAGE	DUTCH OR ACRONYM IN ORIGINAL LANGUAGE	ENGLISH
BOD-en	<i>Bijzondere opsporingsdiensten</i>		Special Investigative Services The four national supervisory authorities have their own investigative services, known as Intelligence and Investigative Services (<i>Inlichtingen- en Opsporingsdienst</i>, IOD). ILT/IOD (Intelligence and Investigative Service of the Human Environment and Transport Inspectorate) NVWA/IOD (Intelligence and Investigative Service of the Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority) ISZW/IOD (Intelligence and Investigative Service of the Social Affairs and Employment Inspectorate) FIOD (Intelligence and Investigative Service of the Fiscal Intelligence and Investigative Service). These four services combined are called the Special Investigative Services.
	<i>Bijzondere opsporingsambtenaar</i>		Special investigating officers
BOA	<i>Buitengewoon opsporingsambtenaren</i>		Extraordinary investigating officers (BOA) An extraordinary investigating officer (BOA) is a sworn criminal investigation officer who is authorised to detect certain offences, which are usually limited in number or belong to a specific category. This is in contrast to general criminal investigation officers, who are responsible for detecting and investigating almost all criminal offences. Examples of extraordinary investigating officers are municipal enforcement officers, parking controllers, forest rangers, environmental criminal investigating officers, public transport conductors and social benefits criminal investigators. In many cases, extraordinary investigating officers also have duties related to maintaining public order and safety. Some of these officers are authorised to carry and use weapons.

	<i>Douane</i>		Tax and customs administration
EVOA	<i>Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen</i>		Waste Shipment Regulation (WSR) EVOA is the Dutch abbreviation for the Waste Shipment Regulation (WSR) – Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste.
FP	<i>Functioneel Parket</i>		Literally: Functional Office. National Public Prosecutor's Office for Serious Fraud, Environmental Crime and Asset Confiscation.
	<i>Haalcriminaliteit</i>		Literally: fetch crimes. Proactive detection of crimes. Detection of environmental crime requires proactive detection. Contrary to most other types of crimes, there are no immediate victims (in most cases) when an environmental crime is committed. Detection of environmental crime therefore depends on proactive checks, e.g. inspections of chemical industries. Also, environmental crimes are easy to commit and difficult to detect.
IPPC	<i>IPPC installatie</i>		IPPC installation An IPPC installation is a stationary technical unit where one or more activities listed in Annex I of the European Industrial Emissions Directive are carried out. This Annex used to be part of the IPPC Directive. These activities are divided into six categories. Category 4 covers activities in the chemical industry. Installations which carry out activities in chemical industries are called IPPC category 4 installations; in Dutch ' <i>RIE 4 installatie</i> ' or ' <i>IPPC 4 installatie</i> '. RIE is an abbreviation of <i>Richtlijn industriële emissies</i> , which is the Dutch translation of Directive 2010/75/EU on industrial emissions.
IOD	<i>Inlichtingen- en Opsporingsdienst</i>		Intelligence and Investigative Service The criminal investigative service of one of four national supervisory authorities.
ILT	<i>Inspectie Leefomgeving en Transport</i>		Human Environment and Transport Inspectorate (ILT)

ILT/IOD	<i>ILT Inlichtingen- en Opsporingsdienst</i>		Intelligence and Investigative Service of the ILT The criminal investigation service of ILT.
	<i>Inspectie View Milieu</i>		Inspection View Environment Inspection View is a system by which information on inspections and enforcement can be exchanged between governmental organisations. Currently, there are three different versions of Inspection View: Inspection View Companies, Inspection View Environment and Inspection View Inland Waterway Vessels. The ILT is the manager and owner of these systems and officers of other organisations may make use of these systems. Officers cannot access documents (such as inspection reports or letters regarding interventions) in Inspection View Environment, but must request these directly from the relevant authority.
ISZW	<i>Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>		Social Affairs and Employment Inspectorate
ISZW-IOD	<i>ISZW Inlichtingen- en Opsporingsdienst</i>		Intelligence and Investigative Service of the ISZW The criminal investigation service of ISZW.
IPO	<i>Interprovinciaal Overleg</i>		Association of Provinces of the Netherlands IPO is an association of the twelve provinces of the Netherlands. The association looks after provincial interests and forms a platform for exchanging knowledge and experiences among the twelve Dutch provinces. The IPO also instigates and takes the initiative in reform programmes.

LHS	<i>Landelijke Handhavingsstrategie</i>		National Enforcement Strategy The National Enforcement Strategy is a document which provides guidance on supervision and sanctioning. All organisations involved have implemented the LHS or ensured that their policies are in line with the strategy. The LHS is a document containing guidelines to determine the frequency of inspections for companies and specify what type of sanctions should be imposed in specific situations (based on specific circumstances such as gravity factors) and when cases should proceed for trial by a judge. The National Enforcement Strategy is a policy guideline for all administrative and law enforcement organisations in environmental crime and the Public Prosecution Service. The strategy is not codified in legislation.
LMK	<i>Landelijke Milieukamer</i>		National Environmental Chamber The National Environmental Chamber is a special national steering committee (<i>stuurploeg</i>) for environmental crimes.
NVWA	<i>Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit</i>		Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority
NVWA/IOD	<i>NVWA Inlichtingen- en Opsporingsdienst</i>		Intelligence and Investigative Service of the NVWA The criminal investigation service of the NVWA.
	<i>Ondermijnende criminaliteit.</i>		Undermining crime Undermining crime is crime that damages social structures or trust in them. This kind of crime is often committed in organised form.

OD RUD	<i>Omgevingsdienst or Regionale uitvoeringsdienst</i>		Regional environmental agency (OD) or Regional Implementation Service (RUD). The RUDs have been renamed 'ODs', but some ODs are still called RUDs. Local authorities (provinces and municipalities) are usually the licensing authorities and therefore primarily responsible for monitoring compliance with environmental legislation. Local licensing authorities are required to transfer most environmental licensing and inspection tasks to the regional environment agencies. These tasks are listed in the <i>Basistakenpakket/Basic Tasks Collection (BTP)</i>. Local licensing authorities can choose to transfer extra monitoring tasks to the regional environmental agencies that are not included in the BTP. Although the regional environmental agencies execute several environmental tasks, the municipalities and provinces are still the competent authorities and responsible for these tasks. These regional environment agencies employ (extraordinary) investigating officers who can take action if the rules are violated.
	<i>Prewieg-document</i>		Literally: pre-weight document. Prior deliberation document. A deliberation document is a document that gives an initial outline of a potential criminal case. On the basis of that document, a steering committee (<i>stuurploeg</i>) decides whether the case is of sufficient severity and there is sufficient suspicion. If that is the case, a project proposal will be commissioned.
RIE 4	<i>RIE 4 installatie</i>		IPPC category 4 installation RIE 4 installations are the installations for industrial chemical activities listed in category 4 of Annex I to Directive 2010/75/EU on industrial emissions (in Dutch: <i>Richtlijn industriële emissies</i>, RIE).

SMK	<i>Strategische Milieukamer</i>		Strategic Environmental Chamber (SMK) The criminal-law approach to environmental crime falls under the direction of the specialised National Public Prosecutor's Office for Serious Fraud, Environmental Crime and Asset Confiscation. Due to the complex institutional context with the involvement of various ministries, inspection services and investigative services, a coordinating body has been set up: the Strategic Environmental Chamber (<i>Strategische Milieukamer</i>, SMK). The SMK is chaired by the Chief Public Prosecutor of the National Public Prosecutor's Office for Serious Fraud, Environmental Crime and Asset Confiscation. The SMK sets policy and priorities in the criminal-law approach to environmental crime. The SMK meets three times a year.
	<i>Stuurploeg</i>		Steering committee A steering committee is a committee that decides whether a crime should be investigated, based on certain criteria such as sufficient severity, suspicion, resources, and so on. For environmental crime a specific national steering committee has been put in place: the National Environmental Chamber (LMK). The LMK consists of representatives from the National Public Prosecutor's Office for Serious Fraud, Environmental Crime and Asset Confiscation, the police, the ILT/IOD, the NVWA/IOD and the environmental agencies. After a crime is detected, several stages are gone through to decide if and how the crime is to be investigated. First, a deliberation document (<i>preweeg-document</i>) is drawn up to give an initial outline of a potential criminal case. If the steering committee decides that the case is of sufficient severity and there is sufficient suspicion, a project proposal will be commissioned. On the basis of the project proposal, the steering committee decides whether a criminal investigation is started, under the direction of a case prosecutor. The required capacity for the investigation will be made available on the basis of a plan of approach.

	<i>Uitvoeringsagenda SMK</i>		Action Programme of the Strategic Environmental Chamber This action programme is a new initiative. The first programme is currently being determined by the Strategic Environmental Chamber. All organisations that are part of the SMK will commit to this programme. The programme will identify priorities and goals for specific subjects and phenomena related to environmental crime. The priorities are derived from the identified threats in the National Threat Assessment on Environmental Crime. The priorities and goals will focus on the decision-making regarding the cases which should be investigated and the subjects and phenomena on which intelligence needs to be gathered.
UvW	<i>Unie van Waterschappen</i>		Association of Dutch regional water board authorities The Association of Dutch regional water authorities is an association of all the water board authorities. The association looks after water authorities' interests and forms a platform for exchanging knowledge and experiences among the 22 water authorities.
VNG	<i>Vereniging van Nederlandse Gemeenten</i>		Association of Netherlands Municipalities The VNG is an association of all Dutch municipalities, the countries Aruba and Curaçao, and the public bodies Bonaire, St. Eustatius and Saba. The VNG supports and promotes the interests of local administrations. The VNG helps municipalities to exchange knowledge and experiences regarding the implementation of national and local policies. The VNG also lobbies on behalf of the municipalities in numerous platforms.

	<i>Waterschappen or hoogheemraadschappen</i>		Water board authorities Water boards are regional government bodies responsible for managing water barriers, waterways, water levels, water quality and sewage treatment in their respective regions. These regional water authorities are among the oldest forms of local government in the Netherlands, some of them having been founded in the 13th century. The role of the water board authorities in combating waste crime is mainly concerned with the pollution of surface water, for example through the use of illegal plant protection products and fertilisers as growth promoters.
--	---	--	--

BIJLAGE C

THE INTERVENTION MATRIX

criminal law investigation administrative law Financial fine Repairing Temp shut down extra surveillance	criminal law investigation administrative law Financial fine Repairing Temp shut down extra surveillance	criminal law investigation administrative law Shut down Revoke license Repairing Temp shut down	criminal law investigation administrative law Shut down Revoke license Repairing Temp shut down
criminal law investigation administrative law Financial fine Repairing Warning / speech	criminal law investigation administrative law Financial fine Repairing Temp shut down extra surveillance	criminal law investigation administrative law Financial fine Repairing Temp shut down extra surveillance	criminal law investigation administrative law Shut down Revoke license Repairing Temp shut down
administrative law Repairing Speech inform	criminal law investigation administrative law Repairing Warning / speech	criminal law investigation administrative law Financial fine Repairing Temp shut down extra surveillance	criminal law investigation administrative law Financial fine Repairing Temp shut down
administrative law Repairing Speech inform	administrative law Repairing Speech inform	criminal law investigation administrative law Financial fine Repairing Warning / speech	criminal law investigation administrative law Financial fine Repairing Warning / speech