

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

1	Over dit onderzoek	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Internationale afvalstromen	4
1.2.1	Belangrijkste afvalcijfers en -stromen van Nederland	4
1.2.2	Van internationale conventie tot nationale implementatie	5
1.3	Verantwoordelijke bewindspersonen	7
1.4	Doel- en vraagstelling	7
1.5	Conclusies en aanbevelingen	7
1.6	Reacties bewindspersonen	8
2	Invulling EVOA	11
2.1	RoI Ministerie van IenM	11
2.2	Uitvoering van de EVOA	12
2.3	Handhaving van de EVOA	14
2.3.1	Inspectie Leefomgeving en Transport	15
2.3.2	Douane	18
2.3.3	Politie	21
2.3.4	Aantal uitgevoerde EVOA-controles in Nederland	23
2.3.5	Informatie-uitwisseling	24
2.3.6	Samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de EVOA-keten	25
2.4	Opsporing overtreders EVOA en vervolging	25
2.5	Conclusie	28
3	Inzicht in effect handhaving	29
3.1	Zicht op effect handhaving EVOA	29
3.2	Zicht op functioneren gehele afvalketen	30
3.3	Bruikbaarheid informatiesystemen	32
3.4	Conclusie	33

4	Afwikkeling overtredingen	35
4.1	Bestuursrechtelijk	35
4.2	Strafrechtelijk	36
4.3	Conclusie	39
5	Reacties bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer	40
5.1	Reactie bewindspersonen	40
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	43
Bijlage 1	Werkwijze bij twee veelvoorkomende overtredingen	44
Bijlage 2	Aantallen controles	46
Bijlage 3	Normen	48
	Gebuurkte afkortingen	49
	Literatuur	50

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe de overheid de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) handhaaft. Deze verordening reguleert de transporten van afvalstoffen binnen, naar en vanuit de Europese Unie (EU). Zij is opgesteld om (internationaal) het milieu te beschermen. Met deze regels wil de EU voorkomen dat bedrijven en instellingen afval uitvoeren om te laten verwerken op locaties waar onvoldoende rekening gehouden wordt met milieuhygiënische aspecten. De EVOA kent drie procedures: een verbod, een kennisgeving met vergunning en alleen een begeleidend document. De procedure hangt af van de bestemming van het transport, het type afval en de manier waarop het afval na transport wordt verwerkt.

EVOA noodzakelijk

De internationale gemeenschap heeft aangedrongen op deze regels voor afvaltransporten. In de afgelopen decennia is het afvalbeheer namelijk steeds meer geïnternationaliseerd. De verbranding van Italiaans afval in Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties is een recent voorbeeld daarvan. Daarnaast worden grondstoffen steeds schaarser, waardoor het steeds aantrekkelijker wordt ze te recyclen (IenM, 2011b). Het verschilt per land in hoeverre deze afvalstoffen als (grond)stof gebruikt kunnen worden. Bovendien heeft ieder land een eigen verwerkingscapaciteit, andere verwerkingskosten en meer of minder strikte regels. Deze onderlinge verschillen hebben ervoor gezorgd dat afval een waardevolle handelswaar is geworden, en nog waardevoller in het illegale circuit (KLPD, 2008; VROM Inspectie, 2009). De EVOA probeert dit illegale circuit in te perken.

Minder ontwikkelde landen dragen milieurisico's

Jaarlijks worden in Europa honderden illegale afvaltransporten tegengehouden die landen buiten Europa als bestemming hebben (IMPEL, 2011). Een groot risico bij dergelijke transporten is dat het afval illegaal wordt gestort of onverantwoord wordt verwerkt. Zo gaan bijvoorbeeld veel kapotte computers en televisies van Europa naar Afrikaanse landen om daar, na het verwijderen van (edele) metalen, uiteindelijk in de open lucht verbrand te worden. Deze landen kampen vervolgens met de gevolgen voor mens en milieu.

Internationaal parallel onderzoek

Ons onderzoek maakt deel uit van een internationaal onderzoek naar de handhaving van de EVOA dat in acht Europese landen wordt uitgevoerd: Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Ierland, Nederland, Noorwegen¹, Polen en Slovenië. De nationale rekenkamers voeren de onderzoeken uit en rapporteren over hun eigen land. Daarnaast verschijnt er begin 2013 een gezamenlijk rapport.

Om de verschillende landen te kunnen vergelijken zijn er afspraken gemaakt over de onderzoeks aanpak. Belangrijke elementen daarin zijn gesprekken met handhavers en beleidsmedewerkers en de analyse van (interne) documenten en cijfers. In Nederland zijn daarnaast drie handhavingsacties bijgewoond. Het onderzoek gaat over de periode van 2009 tot en met 2011.

¹ Noorwegen is geen lid van de EU, maar wel van de Europese Economische Ruimte en past de EVOA toe.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat naast dit inleidende hoofdstuk uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 gaan we in op de uitvoering en handhaving van de EVOA. Vervolgens bespreken we in hoeverre deze handhaving ook effect heeft (hoofdstuk 3). Ook gaan we in op wie eventuele overtredingen afwikkelen (hoofdstuk 4). Tot slot staan in hoofdstuk 5 de bestuurlijke reacties van de bewindspersonen van de Ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM), Financiën en Veiligheid en Justitie (VenJ) en ons nawoord.

Hieronder bespreken we echter eerst nog de belangrijkste internationale afvalstromen, de regelgeving die daarop van toepassing is en wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarna gaan we in op de doel- en vraagstelling van het onderzoek en presenteren we onze belangrijkste conclusies en de daarop aansluitende aanbevelingen.

1.2 Internationale afvalstromen

Jaarlijks produceert de wereld een grote hoeveelheid (gevaarlijk²) afval, variërend van huishoudelijk afval en elektrische apparaten tot industrieel afval, batterijen en autowrakken. Onder «afval» verstaan de EU-landen elke stof of elk voorwerp waarvan de eigenaar zich ontdoet, zich wil ontdoen of zich moet ontdoen. Of bedrijven en instellingen hun afval exporteren, hangt meestal af van de verwerkingsmogelijkheden en -kosten. Als deze gunstiger zijn bij export en verwerking elders (al dan niet legaal) dan kiezen ze uiteraard minder snel voor verwerking in eigen land. Hierdoor ontstaan omvangrijke wereldwijde afvalstromen. Azië en Afrika zijn de belangrijkste «ontvangers» van wereldwijd afval, terwijl Europa, Japan en Noord-Amerika de belangrijkste verzenders zijn.

1.2.1 Belangrijkste afvalcijfers en -stromen van Nederland

In figuur 1 staat hoeveel afval in Nederland geproduceerd en verwerkt wordt Nederland en binnenkomt en uitgaat.

In 2010 bedroeg de uitvoer naar OESO-landen³ 10,5 miljoen ton en naar niet-OESO-landen 3,6 miljoen ton.⁴ De totale omvang van de import en export is bekend, maar het proces (doorvoer of verwerking) voor niet-vergunningplichtige afvalstoffen binnen Nederland is onduidelijk. De cijfers uit de figuur kunnen dan ook niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld.⁵

Ook kunnen we de cijfers niet uitwerken naar modaliteit (zeevaart, binnenvaart, weg, rail). Wel is bekend dat zeevaart voor uitvoer uit de EU uiteindelijk de belangrijkste modaliteit is en dat een aanzienlijk deel van het afval dat via Nederland de EU verlaat, uit andere landen komt (vooral Duitsland). Vanuit EVOA-perspectief is dan Duitsland primair verantwoordelijk voor de (handhaving van de) EVOA en fungeert Nederland als route waarlangs het transport de EU verlaat.

² Gevaarlijk afval is afval dat risico's met zich meebrengt voor veiligheid en gezondheid, omdat het bijvoorbeeld brandbaar of giftig is. De definities van afval en «gevaarlijk afval» ontleent de EVOA aan de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.

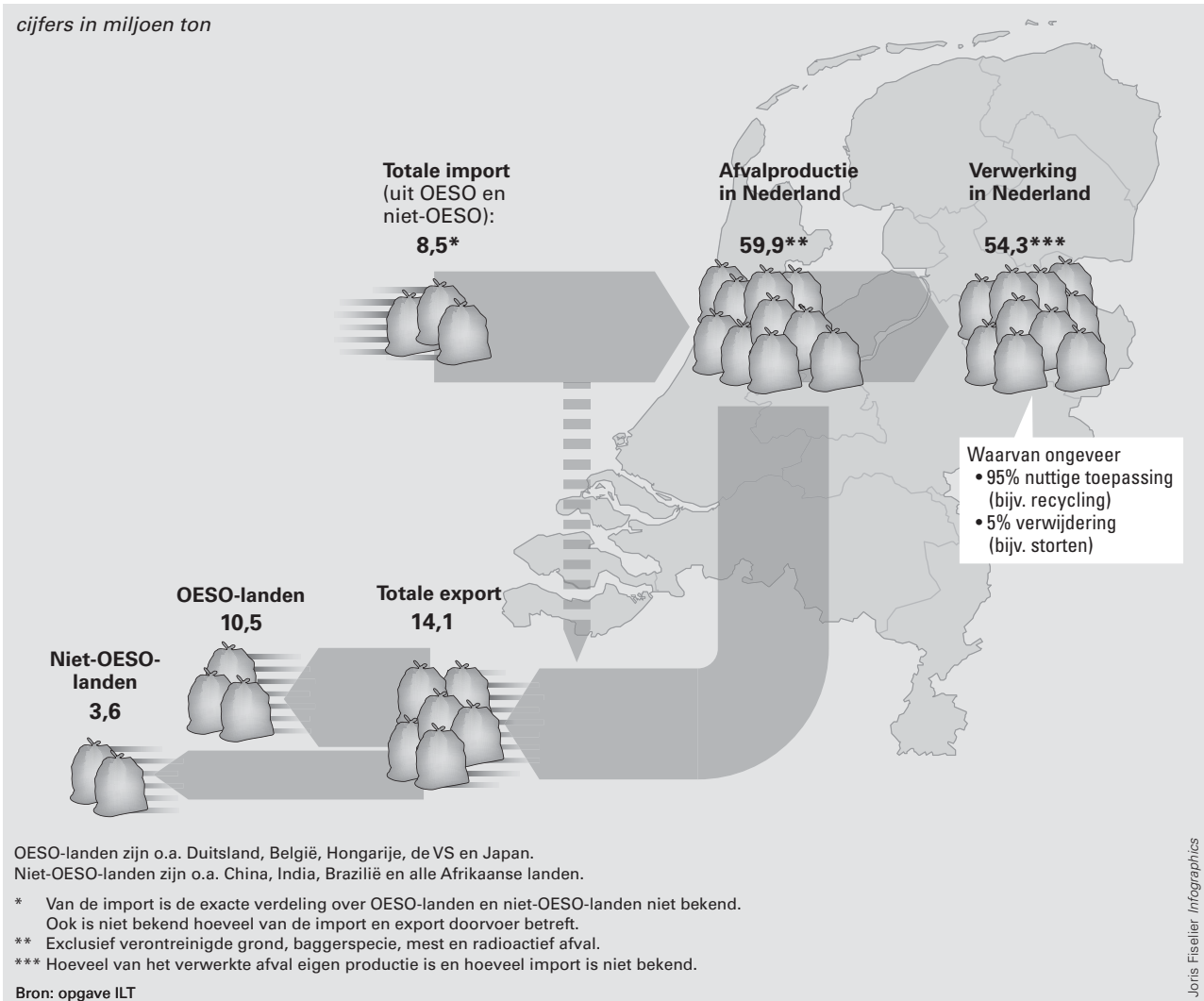
³ Dit zijn landen die lid zijn van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

⁴ Bron: opgave ILT op basis Eurostat en Terra.

⁵ Het is niet duidelijk hoeveel van het geïmporteerde afval gelijk weer wordt geëxporteerd (doorvoer). Bovendien zijn de afvalstromen niet onderling vergelijkbaar. Zo is het cijfer voor de productie in Nederland exclusief verontreinigde grond, baggerspecie, mest en radioactief afval. Dat de totale export gelijk is aan de import + de productie – de verwerking is toeval.

Figuur 1 Afvalcijfers en -stromen van Nederland in 2010

cijfers in miljoen ton



In de figuur staat vanzelfsprekend niet hoe groot de *illegale* import en export van afval is, of welk deel van de bekende stromen betrekking heeft op illegale transporten. Deze stromen onttrekken zich immers haast per definitie aan het zicht (zie ook § 3.2).

Nederland kan niet alle soorten afval verwerken

In Nederland is voor een aantal soorten afval geen verwerkingscapaciteit beschikbaar. Zo heeft Nederland geen draaitrommeloven voor bepaalde soorten gevaarlijk afval. Ook kunnen we hier geen loodaccu's verwerken (VROM Inspectie, 2009). Dergelijk afval moeten Nederlandse bedrijven en instellingen daarom exporteren voor verwerking.

1.2.2 Van internationale conventies tot nationale implementatie

Verschillende verdragen, richtlijnen en een internationale conventie zijn richtinggevend geweest voor de EVOA en de uitwerking ervan in Nederland. De belangrijkste internationale bronnen zijn de wereldwijde Bazel-conventie (1989) met bijbehorend verdrag, de Europese Kader-

richtlijn Afvalstoffen (1975, meest recent in 2008 vernieuwd) en een OESO-besluit⁶ (1992, herzien in 2001).

Afspraken vastgelegd in EVOA

In 1993 heeft de EU deze internationale en Europese afspraken en uitgangspunten vastgelegd in de EVOA. Hierin staat hoe de EU-lidstaten om moeten gaan met de afvaltransporten binnen de EU, en die naar en vanuit landen buiten de EU. De EVOA wordt ook toegepast in landen die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte, zoals Noorwegen en IJsland. De EVOA is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten, maar laat enkele onderdelen expliciet vrij aan de lidstaten, bijvoorbeeld de wijze van handhaving.

Aspecten waarop afvaltransport wordt beoordeeld

Of een afvaltransport volgens de EVOA mag plaatsvinden, en onder welke voorwaarden, is afhankelijk van de volgende vier aspecten:

- Grensoverschrijdend: de EVOA is alleen van toepassing op afval dat de grens over gaat.
- Verwerkingswijze: wordt het afval na transport verwijderd (bijvoorbeeld door storten) of wordt het op nuttige wijze toegepast (bijvoorbeeld metaalrecycling)? De EVOA stelt strengere eisen aan transporten bedoeld voor verwijdering dan voor recycling. Specifiek voor transporten naar niet-EU landen geldt dat het verboden is om afval hierheen te transporteren met als doel het te verwijderen.
- Aard van het afval: de EVOA maakt onderscheid tussen verschillende soorten afvalstoffen. Voor sommige soorten stelt de EVOA strengere regels dan voor andere, afhankelijk van het risico voor het milieu. Zo wordt papierafval beschouwd als minder gevaarlijk dan rioolslib. De EVOA bevat lijsten van afvalstoffen en typeert afvalstoffen als «groen» (minder gevaarlijk) of «oranje» (gevaarlijker).
- Land van bestemming: De EVOA maakt onderscheid tussen twee soorten landen: landen die onder het OESO-besluit vallen en landen die hier niet onder vallen (zie ook figuur 1). De EVOA stelt strengere regels aan transporten naar niet-OESO landen. Daarnaast mogen niet-OESO-landen aangeven of en onder welke voorwaarden ze groenelijstafvalstoffen (bestemd voor nuttige toepassing) willen ontvangen⁷.

In hoofdstuk 2 lichten we de verschillende EVOA-procedures nader toe.

Verplichting tot controle en sanctie oplegging

De EVOA bepaalt dat de lidstaten afvaltransporten moeten controleren. Als bedrijven of instellingen de verordening overtreden, moeten lidstaten zorgen voor gepaste sancties. De lidstaten bepalen zelf hoe zij deze verplichtingen invullen en afstemmen met andere landen.

Nederlandse wet- en regelgeving over afvalstromen

Voor de uitwerking van de EVOA in Nederland zijn vooral de Wet milieubeheer, de EVOA-regeling en de Wet op de economische delicten belangrijk. In deze nationale bronnen zijn nadere regels gesteld over bijvoorbeeld borgstelling van transporten, handhaving en strafbepalingen. Belangrijke kerndefinities zoals «afval» en «nuttige toepassing van afval» zijn Europees vastgelegd in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen; de EVOA en de Wet milieubeheer verwijzen hiernaar. Het beleid voor afvalstromen staat in het Landelijk Afvalbeheerplan (VROM, 2009).

⁶ Het OESO-besluit regelt het transport van voor recycling geschikte afvalstoffen die landsgrenzen van de aangesloten OESO-landen passeren.

⁷ Deze voorkeuren van niet-OESO landen zijn vastgelegd in de «landenlijst», Europese verordening 1418/2007, voor het laatst gewijzigd in juli 2011.

1.3 Verantwoordelijke bewindspersonen

Bij het beleid over afvalstromen zijn de volgende bewindspersonen betrokken:

- de minister van IenM (inspectie);
- de staatssecretaris van IenM (milieubeleid);
- de staatssecretaris van Financiën (Belastingdienst/Douane);
- de minister van VenJ (Openbaar Ministerie en Politie).

1.4 Doel- en vraagstelling

Het is de bedoeling dat deze parallelle audit bijdraagt aan een betere handhaving van de EVOA. Dit kan door inzicht te verschaffen in de (verschillen in) handhavingsstrategieën en prestaties (in termen van resultaten en realisatie van beoogde effecten) tussen de deelnemende landen.

Om dit doel te bereiken hebben we in ons onderzoek de volgende vragen centraal gesteld:

- In hoeverre voldoen betrokkenen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de EVOA?
- Wat zijn de prestaties en effecten van het handhaven van de EVOA?

Meer informatie over de onderzoeksvragen staat in de bijlage over de vraagstelling en de aanpak op onze website www.rekenkamer.nl.

De eisen die wij stellen aan toezicht en handhaving bespreken wij in bijlage 3. Belangrijke elementen daarin zijn: kennis van het veld, een onderbouwd handhavingsbeleid, specificatie van het beoogde nalevingsniveau en inzicht in de effecten van de handhaving.

1.5 Conclusies en aanbevelingen

Uit ons onderzoek blijkt dat de rijksoverheid nadrukkelijk en op gestructureerde wijze aandacht besteedt aan de handhaving van de EVOA. Wel zien wij op een aantal punten ruimte voor verbetering. Een betere informatiehuishouding zou het inzicht in het effect van de handhavingsactiviteiten kunnen vergroten. Daarnaast baart het hoge sepotpercentage ons zorgen en vragen wij aandacht voor het in beeld brengen en beoordelen van het functioneren van de gehele EVOA-keten.

Verplichtingen op basis van de EVOA

Nederland voldoet op hoofdlijnen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de EVOA. De noodzakelijke aanpassing van nationale wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden⁸ en Nederland geeft nadrukkelijk invulling aan de verplichting dat lidstaten afvaltransporten moeten controleren en dat ze gepaste sancties moeten opleggen bij overtreding. Ook de bepaling over internationale samenwerking ten behoeve van de preventie en opsporing van illegale overbrengingen wordt nageleefd. De rapportageverplichtingen worden minder goed nageleefd: het kost Nederland moeite om tijdig te rapporteren.

Prestaties en effecten van de handhaving

De handhavers beschikken over een onderbouwd handhavingsbeleid en hebben op hoofdlijnen zicht op de afvalmarkt. De Inspectie Leefomgeving en Transport, de Douane en de Politie controleren jaarlijks enige duizenden afvaltransporten op naleving van de EVOA. Daarnaast zijn er controles bij bedrijven en wordt er onder regie van het OM gewerkt aan

⁸ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om regels voor borgstelling van transporten, handhaving en strafbepalingen.

de opsporing en vervolging van overtreders. Verder doen de ILT, de Douane en de Politie onderzoek naar specifieke afvalketens zodat zij eerder in die keten kunnen interveniëren. Veel van de elementen die noodzakelijk zijn voor een toereikende handhaving zijn dus aanwezig. Wel zien wij ruimte voor verbetering.

In ons onderzoek is gebleken dat er maar beperkt zicht is op het effect van de geleverde prestaties. Het zelfde geldt voor het functioneren van de gehele EVOA-keten. Zicht op die keten is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of het doel van de EVOA wordt bereikt. Het gebrek aan inzicht heeft tot gevolg dat de vraag «doet Nederland het goed wanneer het gaat om de effectiviteit van de EVOA-handhaving?» eigenlijk niet goed kan worden beantwoord. Dat komt in de eerste plaats doordat de illegale stroom zich moeilijk in beeld laat brengen en in de tweede plaats door beperkingen in registratiesystemen. Alleen op het niveau van afzonderlijke casussen, elektronica-afval en kunststofafval kunnen we meer zeggen over het effect van de handhaving. In hoofdstuk 3 lichten we deze bevindingen verder toe.

Een ander verbeterpunt betreft het grote aantal EVOA-zaken dat wordt geseponeerd, zie hoofdstuk 4.

Aanbevelingen

Op basis van deze bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen:

- Wij bevelen de drie betrokken bewindspersonen aan om gezamenlijk te werken aan een informatiehuishouding die beter past bij de EVOA. Er is behoefte aan een informatiehuishouding die inzicht geeft in de effecten van de afzonderlijk handhavingsinstrumenten en in het effect van het geheel aan handhavingsactiviteiten. De bewindspersonen kunnen bovendien de risicotaxaties verder verfijnen door naast gegevens van de Douane ook andere informatiebronnen te gebruiken. We lichten dit verder toe in hoofdstuk 3.
- Daarnaast bevelen wij de minister van IenM aan zich een beeld te vormen van het functioneren van de gehele EVOA-keten. De ILT kan dit onderzoeken door enerzijds de processen bij Agentschap NL te bestuderen (beoordelen aanvragen van bedrijven en verwerkingsmeldingen; signaleren van risico's) en anderzijds steekproefsgewijs te kijken naar de plausibiliteit van ontvangst- en verwerkingsmeldingen. Zie § 3.2 voor meer informatie hierover.
- Tot slot bevelen wij de minister van VenJ aan de oorzaken van het hoge sepotpercentage te analyseren en mogelijkheden te zoeken om dat terug te dringen. Ook moeten de Douane en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) beter geïnformeerd worden over de afloop van zaken. Op basis van de analyse zou de minister beide punten moeten kunnen verbeteren. In hoofdstuk 4 lichten we dit verder toe.

1.6 Reacties bewindspersonen

De staatssecretarissen van IenM en van Financiën en de minister van VenJ hebben respectievelijk op 30 augustus, 30 augustus en 19 september 2012 gereageerd op ons conceptrapport.

De staatssecretaris van IenM geeft in zijn reactie aan dat onze algemene conclusie hem tevreden stemt en de verdienste is van alle betrokkenen. Hij noemt daarbij ook op de inzet van de Strategische Milieukamer (SMK), die in een bijlage bij de reactie van de staatssecretaris ook reageert op het rapport. De staatssecretaris wijst erop dat er al stappen zijn gezet om de

handhaving te verbeteren en het zicht op de handhavingsactiviteiten te versterken:

- ICT-maatregelen, waaronder de opzet van het systeem Inspectiewiew;
- overdracht van taken van Agentschap NL naar de ILT;
- Controles Na Uitvoer door de Douane;
- onderzoek van de SMK en het OM.

De staatssecretaris van Financiën onderschrijft onze aanbevelingen om gezamenlijk te werken aan een betere informatiehuishouding en om de risicotaxaties verder te verfijnen. Ook werkt de Douane al aan oplossingen om de systeembeperkingen die wij noemen weg te nemen.

De minister van VenJ is tevreden over onze algemene conclusie. Evenals de staatssecretaris van IenM heeft hij de reactie van de SMK bijgevoegd. De minister deelt onze zorg over het hoge sepotpercentage van de EVOA-zaken en wijst daarbij op lopend onderzoek van het OM naar de achtergronden daarvan. De uitkomsten van dat onderzoek zullen worden gebruikt voor het verbeteren van de strafrechtelijke handhaving. In dat kader zal ook de kwaliteit van de terugkoppeling door het OM aan de ILT, KLPD en Douane worden opgepakt. In zijn reactie wijst hij verder op de samenwerking binnen het handhavingsnetwerk die gestalte krijgt rond het Inspectiewiew systeem en een tweetal proefprojecten voor de bestrijding van (inter)nationale milieucriminaliteit,

Wij constateren dat de bewindspersonen de centrale bevindingen van ons onderzoek onderschrijven en dat ze aangeven reeds stappen te hebben gezet ter verbetering van de handhaving van de EVOA.

Wij vinden het jammer dat de staatssecretaris van IenM geen gevolg geeft aan onze aanbeveling om te laten onderzoeken hoe de EVOA-keten als geheel functioneert. Het risico bestaat dat uit de door staatssecretaris genoemde zaken geen samenhangend beeld wordt samengesteld en dat overdrachtmomenten in de keten onvoldoende aandacht krijgen. We hebben met genoeg kennisgenomen van het feit dat de achtergronden van het hoge sepotpercentage worden onderzocht. We vinden het belangrijk dat te nemen maatregelen zijn gebaseerd op een degelijke analyse van de problematiek en zullen met belangstelling volgen tot welke verbeteringen die analyse gaat leiden.

Naar aanleiding van de overdracht van werkzaamheden van Agentschap NL naar de ILT willen wij tot slot opmerken dat het van belang is dat de ILT een heldere scheiding aanbrengt tussen vergunningverlening en toezicht.

In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de reacties van de bewindspersonen. De volledige reacties staan op www.rekenkamer.nl

Overzicht conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties

§ in rapport	Conclusies	Aanbevelingen	Reacties staatssecretarissen van lenM en Financiën en Minister van VenJ	Nawoord
2.6	Nederland heeft invulling gegeven aan de EVOA-verplichtingen en besteedt nadrukkelijk en gestructureerd aandacht aan de handhaving van de EVOA. Wel zien wij op een aantal punten ruimte voor verbetering.	Zie hieronder	Alle bewindspersonen zijn tevreden met de conclusie. De staatssecretaris van lenM wijst erop dat het de verdienste is van alle betrokkenen met inbegrip van de SMK.	
3.1, 3.3 & 3.4	De minister van lenM heeft in beperkte mate zicht op het effect van handhavingsactiviteiten. Voor de meeste afvalstromen is onduidelijk in hoeverre handhaving de naleving van de EVOA bevordert en daarmee de illegale afvalstroom beïnvloedt. Dit is deels een gevolg van beperkingen in het automatiseringssysteem van de Douane. De mogelijkheden voor uitwisseling van digitale informatie zijn beperkt binnen het handhavingsnetwerk. Mede daardoor maken de betrokken diensten elk hun eigen risicoanalyse op basis van hun eigen gegevens.	Aan lenM, VenJ en Financiën: Werk samen aan een informatiehuishouding die inzicht geeft in de effecten van handhavingsinstrumenten en in het effect van het geheel aan handhavingsactiviteiten. Verfijn de risicotaxaties verder door gegevens uit meerdere bronnen te gebruiken.	Beide staatssecretarissen onderschrijven de bevindingen. Het systeem Inspectievew en systeem aanpassingen bij de Douane zorgen voor beter zicht op de handhaving. Ook de minister van VenJ verwijst naar de samenwerking rond Inspectievew Beide staatssecretarissen wijzen op ICT-verbeteringen om beperkingen in informatie-uitwisseling weg te nemen.	
3.2 & 3.4	De minister van lenM heeft geen totaal beeld van het functioneren van de gehele EVOA-keten. Daardoor heeft de minister geen goed inzicht in de mate waarin de EVOA-doelen worden gerealiseerd.	Aan lenM: Laat onderzoeken hoe de EVOA-keten als geheel functioneert. Dit onderzoek dient ook betrekking te hebben op de processen bij Agentschap NL en de plausibiliteit van ontvangst- en verwerkingsmeldingen.	De staatssecretaris van lenM neemt de aanbeveling niet over. Wel noemt hij een aantal zaken die bijdragen aan het functioneren van en het inzicht in de EVOA-keten. Ook wijst hij op de overdracht van uitvoerende taken van Agentschap NL naar de ILT.	Wij vinden het jammer dat de staatssecretaris de aanbeveling niet overneemt. Het risico bestaat dat uit de, door hen genoemde zaken, geen samenhangend beeld ontstaat. Wij vinden het belangrijk dat de ILT toezicht en uitvoerende taken van elkaar scheidt.
4.3 & 4.4	Het OM seponereert drie op de tien EVOA-zaken. Daarmee ligt het sepotpercentage ver boven de interne norm van het OM. Het OM informeert de ILT, KLPD en Douane in algemene termen over de afwikkeling van processen verbaal. Deze terugkoppeling is niet specifiek genoeg om bij te dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van toekomstige processen verbaal.	Aan VenJ: Analyseer de oorzaken van het hoge sepotpercentage en zoek mogelijkheden om dat terug te dringen. Zorg ervoor dat Douane en KLPD beter geïnformeerd worden over de afloop van zaken.	De minister deelt onze zorg en geeft aan dat het OM reeds een onderzoek is gestart naar de achtergronden van het hoge sepotpercentage. De uitkomsten zullen worden gebruikt voor het verbeteren van de strafrechtelijke handhaving. De minister pakt dit op via genoemd OM-onderzoek.	We vinden het belangrijk dat te nemen maatregelen zijn gebaseerd op een gedegen analyse van de problematiek en zullen met belangstelling volgen tot welke verbeteringen die analyse gaat leiden.

2 INVULLING EVOA

Dit onderzoek richt zich op de handhaving van de EVOA. Deze handhaving is onlosmakelijk verbonden met de wijze waarop de overheid de verordening uitvoert, criminaliteit opspoorst en vervolgt. Daarom brengen we in dit hoofdstuk niet alleen de handhaving in kaart, maar besteden we ook aandacht aan de uitvoering en de opsporing en vervolging en de bijbehorende procedures en actoren, zie figuur 2.

Eerst bespreken we in § 2.1 de rol van het Ministerie van IenM. Vervolgens gaan we in § 2.2 in op hoe Agentschap NL de EVOA uitvoert. In § 2.3 bespreken we de handhaving van de verordening. Hierbij gaan we in op het Nederlandse handhavingsmodel van de EVOA, de wijze waarop de betrokken organisaties dit hebben ingevuld en de nationale en internationale samenwerking op het gebied van de EVOA-handhaving. In § 2.4 komt ketenonderdeel opsporing en vervolging aan bod en in § 2.5 staan onze conclusies.

2.1 Rol Ministerie van IenM

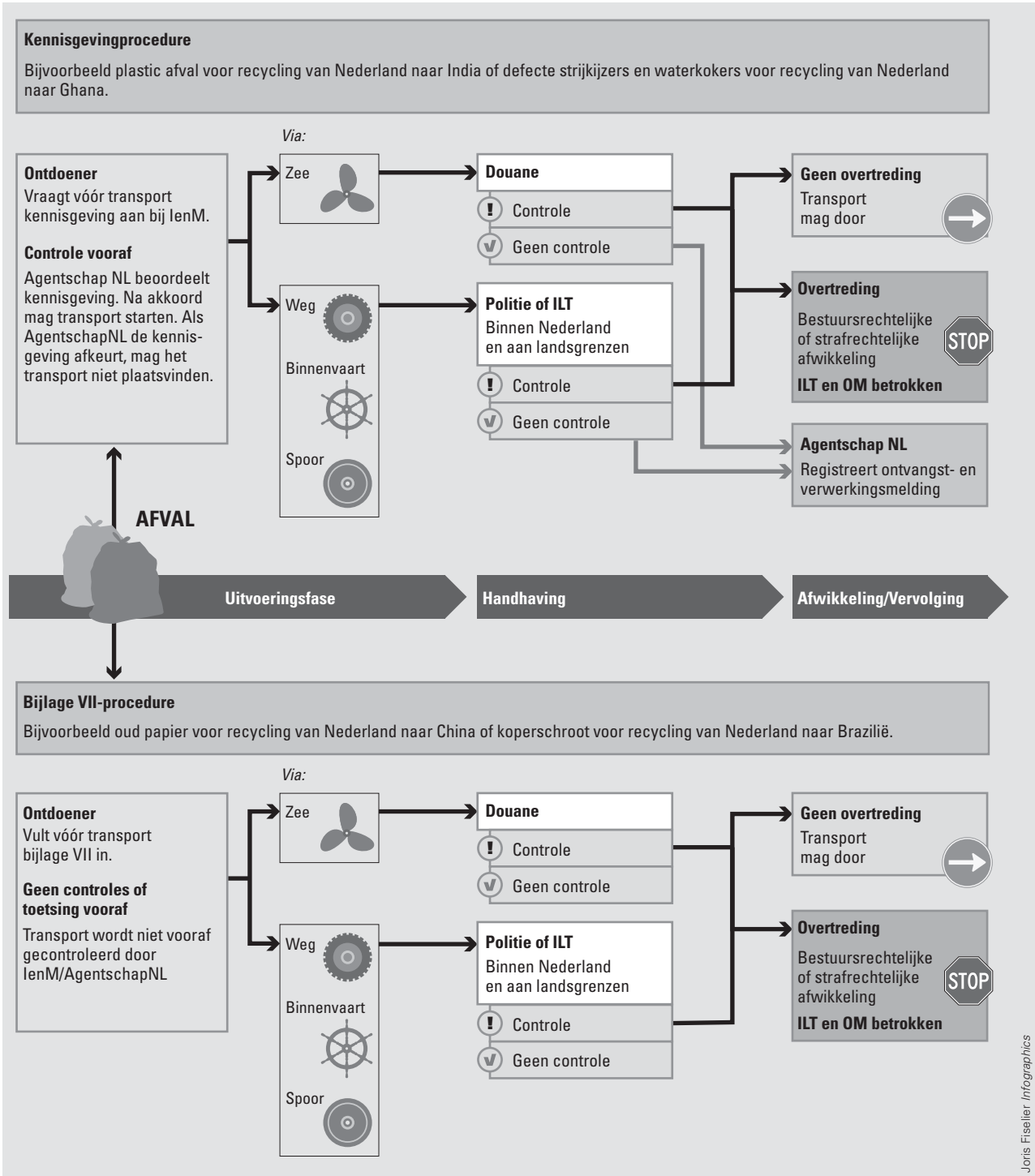
De minister van IenM is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving en het toezicht op het Nederlandse afvalbeheersysteem. Onder dit systeem vallen ook de grensoverschrijdende transporten van afval. De minister is het bevoegd gezag van de EVOA in Nederland. Het directoraat-generaal Milieu en Internationaal (DGMI) van het Ministerie van IenM zet de algemene beleidslijnen uit, zoals het Landelijk Afvalbeheerplan. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de opvolger van de VROM Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De ILT, onderdeel van het Ministerie van IenM, is door de minister van IenM belast met de handhaving van de EVOA. Agentschap NL voert, namens het Ministerie van IenM, de EVOA-taken uit.⁹

Het uitbesteden van uitvoeringstaken en het op afstand zetten van de handhaving was de gangbare strategie binnen het voormalige Ministerie van VROM. In het geval van het EVOA-dossier valt daarbij op dat het DGMI doorgaans geen sturing geeft aan Agentschap NL en de ILT. Dit hangt samen met de zeer beperkte capaciteit voor EVOA-beleid bij het DGMI en de vele personeelwisselingen. Het DGMI besteedt daarom de beleidsontwikkeling en -evaluatie van de verordening grotendeels uit aan specialisten van Agentschap NL en/of de ILT. In de praktijk zien we dan ook dat niet het DGMI de beleidsregels opstelt (voor handhavingzaken), maar de ILT. En dat hoofdzakelijk ook de ILT de handhavingsprioriteiten formuleert.

DGMI merkt op dat de noodzakelijke kennis wel beschikbaar is binnen het samenwerkingsverband en dat ook de ILT tot het ministerie behoort. Beleid en uitvoering zijn een aantal jaren terug bewust gescheiden door het ministerie. Wij wijzen er in dit verband op dat de beleidsdirectie in de huidige situatie voor kennis afhankelijk is van de uitvoerder en de toezichthouder. Door die afhankelijkheid komt de scheiding tussen beleid en toezicht – een logische en noodzakelijke voorwaarde voor onafhankelijk toezicht – onder druk te staan.

⁹ De taken van Agentschap NL gaan per 1 januari 2013 over naar het ILT.

Figuur 2 Belangrijkste EVOA-procedures: versimpelde weergave van uitvoering, handhaving en afwikkeling/vervolging



2.2 Uitvoering van de EVOA

Als een bedrijf of organisatie afval wil transporteren naar het buitenland, dan zijn er volgens de EVOA drie mogelijkheden:

1. Het transport mag niet plaatsvinden. Dit kan te maken hebben met het algemene verbod op uitvoer van gevaarlijk afval naar niet-OESO-

- landen, of een verbod op storten van afval in EU-lidstaten of met het nationale beleid van het bestemmingsland.
2. Het transport mag plaatsvinden, als de betrokkene voldoet aan een algemene informatieverplichting (de bijlage VII-procedure). Dit houdt in dat hij het formulier (zoals opgenomen in bijlage VII van de EVOA) juist en compleet moet invullen en moet zorgen dat dit formulier fysiek aanwezig is bij het transport.
 3. Het transport mag plaatsvinden op voorwaarde dat een vergunning is afgegeven (de kennisgevingsprocedure). Deze vergunning vraagt de betrokkene voorafgaand aan het transport aan bij Agentschap NL. Na toetsing van de aanvraag informeert Agentschap NL de bevoegde autoriteiten in de betrokken landen over het afvaltransport uit Nederland. Deze landen moeten ook hun toestemming geven voordat het transport mag plaatsvinden.

Wel of geen toestemming voor transport, voorbeeld metaalschroot

Het kan ingewikkeld zijn om vast te stellen of een transport volgens de EVOA mag plaatsvinden. Het hangt namelijk af van het land van bestemming, de soort afvalstof, de wijze van verwerking, Nederlands beleid en combinaties hiervan.

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

De bijlage VII-procedure is een milde procedure. Voor dit type transport gelden minder strenge eisen, omdat hierbij minder risico's zijn voor mens en milieu. Transporten die onder deze procedure vallen, worden niet vooraf getoetst, dit in tegenstelling tot transporten die onder de kennisgevingsprocedure vallen. Bij de kennisgevingsprocedure zijn de risico's voor mens en milieu doorgaans groter; vandaar de kennisgevingseis. Jaarlijks ontvangt Agentschap NL ongeveer 3000 kennisgevingen, waarvan er 2000 voor export zijn bestemd, 400 voor invoer en 600 voor doorvoer.

Voor elk transport moet de kennisgever een zogenoemde afgiftemelding doen. Nadat het afvaltransport heeft plaatsgevonden, ontvangt Agentschap NL nog twee meldingen van de verwerker in het buitenland. De eerste melding is de ontvangstmelding, de tweede de verwerkingsmelding.

Aard van de controle

Agentschap NL controleert de aanvragen voor kennisgeving op volledigheid en inhoud, waarbij de aangeleverde documenten als uitgangspunt gelden. Er is met andere woorden sprake van een administratieve controle. Volgens Agentschap NL heeft onderzoek bij de aanvrager geen toegevoegde waarde op de beoordeling van de aangeleverde

documenten. Agentschap NL kan ook niet controleren of de Nederlandse ontdoener van bijvoorbeeld papierafval daadwerkelijk zoveel papier vervoert, als hij zegt te vervoeren. En of het wel papier is zoals aangegeven op de kennisgeving en geen huisvuil bijvoorbeeld. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de handhavende diensten van Nederland, de ILT en haar handhavingspartners. Zij controleren gericht op de risicovolle en steekproefsgewijs op de overige van de bovengenoemde transporten. In de volgende paragraaf beschrijven wij hoe die controles worden uitgevoerd.

Agentschap NL controleert niet of de ontvangst- en verwerkingsmeldingen inhoudelijk juist zijn, maar kijkt alleen of tegen elke afgiftemelding een verklaring van verwerking staat. Agentschap NL controleert bijvoorbeeld niet of de recyclinginstallatie in het bestemmingsland, waar het afval van de kennisgeving naartoe gaat, daadwerkelijk operationeel is. Noch of het afval ook echt daar wordt verwerkt. Het is immers aan de autoriteiten in het land van bestemming om dit te controleren. Een dergelijke controle maakt ook geen deel uit van de opdracht die Agentschap NL heeft gekregen van het Ministerie van IenM. In § 3.3 bespreken we wat dit inhoudt voor het zicht op de effectiviteit van het EVOA-beleid.

Financiële zekerheid door borg

Degene die de kennisgeving aanvraagt, moet allerlei informatie aanleveren, waaronder een contract met de ontvanger en verzekeringspolissen. Ook moet de kennisgever voorafgaand aan een transport een borg storten.¹⁰ Wanneer er zich problemen voordoen kan Agentschap NL de borg gebruiken om die problemen op te lossen als de kennisgever in gebreke blijft. Zodra Agentschap NL de ontvangstmelding en de verwerkingsmelding heeft ontvangen en verwerkt, geeft het de borg weer vrij.

Rapportages over de EVOA-uitvoering door Nederland

Nederland rapporteert over de uitvoering van de EVOA aan de Europese Commissie en aan het secretariaat van de Bazel-conventie. Het blijkt moeilijk om tijdig aan de rapportageverplichtingen te voldoen. Zo zijn de rapportages over 2009 en 2010 te laat opgeleverd. Dit is een gevolg van de vele correcties die nodig waren om een betrouwbare rapportage op te kunnen leveren, dit vanwege problemen bij de invoering van een nieuw systeem bij Agentschap NL.

2.3 Handhaving van de EVOA

De ILT is door de minister van IenM belast met de handhaving van de EVOA. Zij werkt daartoe nauw samen met de Douane, het KLPD, de regiokorpsen van de Politie en het OM. De ILT is eerst verantwoordelijke voor de handhaving van de EVOA. Haar handhavingspartners, voornamelijk de Douane en de Politie, voeren echter het merendeel van de controles uit. De ILT richt zich op de meer complexe zaken en de bestuursrechtelijke afwikkeling. Ook heeft zij de regierol binnen dit handhavingennetwerk. Dit met uitzondering van de strafrechtelijke handhaving, die plaatsvindt onder regie van het Functioneel Parket van het OM (zie hoofdstuk 4). Voor alle actoren geldt dat de uitvoering en handhaving van de EVOA slechts een van de vele taken is.

¹⁰ De borg moet genoeg zijn om het afval te kunnen vervoeren, opslaan en verwerken. In Nederland is dit bedrag op € 450 per ton afval vastgesteld.

2.3.1 Inspectie Leefomgeving en Transport

De ILT is de eerst verantwoordelijke voor de handhaving en vervult de regierol binnen het handhavingsnetwerk. Dit houdt in dat zij het handhavingsbeleid ontwikkelt, de afvalmarkt analyseert, prioriteiten vaststelt, werkinstructies opstelt, de netwerkpartners zo veel mogelijk ondersteunt (met bijvoorbeeld handboeken, instructiefilms, themadagen en methodiekontwikkeling) en aangeeft hoeveel controles zij verwacht van die partners. De ILT verzorgt daarnaast (meer complexe) handhavingsactiviteiten, opsporingsonderzoeken, bedrijfsbezoeken, bestuursrechtelijke handhaving en internationale samenwerking op het terrein van de EVOA. Ook neemt de ILT de meer complexe EVOA-zaken over van de handhavingspartners.

Binnen de ILT zijn vooral de afdeling EVOA, het ILT Meld- en Informatiecentrum (MIC) en de ILT Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD) betrokken bij de handhaving van de verordening.

Focus op specifieke stromen

De ILT en haar partners hanteren bij hun handhaving een gerichte strategie. Ze geven hierin bijvoorbeeld prioriteit aan een aantal specifieke afvalstromen. Welke stromen dit zijn, bepalen de ILT en haar partners met een risicoanalyse en een analyse van de afvalmarkt uit 2009. In 2011 ging het om kunststofafval, elektronica-afval, gipsafval en bunkerolie (brandstof voor zeeschepen). In 2012 hebben elektronica-afval, kunststofafval, kwikafval en bunkerolie (wegmengen van gevaarlijk afval in bunkerolie) prioriteit.

Focus op niet-OESO-landen

Daarnaast is de handhavingsstrategie van de ILT sterk gericht op export naar (specifieke) niet-OESO-landen en nieuwe EU-lidstaten. Overigens controleert de Douane alleen transporten die de buitengrens van de EU overschrijden. Hierdoor kan de ILT via de Douane moeilijk handhaven bij afvalexport naar andere EU-lidstaten. In de strategie is hier dan ook weinig aandacht voor. Het risico hiervan is dat de overheid onvoldoende de strijd aangaat met uitwijkgedrag (export via een minder streng controlerend land).

Handhaving is informatiegestuurd

Als ze handhaven, bestuderen de ILT en haar partners eerst de beschikbare informatie. Op basis hiervan selecteren ze de transporten die ze gaan controleren. Deze informatiegestuurde aanpak vergroot de pakkans, omdat risicovolle transporten vaker worden gecontroleerd.

Handhavingsnormen voor specifieke productgroepen.

De ILT heeft in 2011 een aantal beleidsregels opgesteld. Hiermee heeft ze geprobeerd de interpretatieruimte in te perken die de EVOA en eerdere vuistregels geven over de «vervuiling» van enkele afvalstoffen. Om dit te bereiken heeft de ILT in overleg met brancheorganisaties grenswaarden vastgesteld, die in de plaats komen van eerdere vuistregels. Voordat de EVOA wordt toegepast, is het namelijk van groot belang om vast te stellen of er sprake is van een homogene afvalstof of van een mengsel. Het is echter onzeker of de nieuwe normen een einde maken aan de discussies over de vraag of de EVOA al dan niet wordt overtreden. De rechtbank van Den Haag heeft bovendien in een uitspraak van 8 maart 2012 aangegeven dat de nieuwe normen niet gehanteerd mogen worden. De ILT is hiertegen met succes in beroep gegaan, zie kader.

Bij de handhaving van de EVOA ontstaat er vaak discussie over de classificatie van afvalstoffen. Vanaf welk moment is oud papier bijvoorbeeld zodanig vervuild dat het niet langer als oud papier gezien moet worden, maar gemengd huisvuil is? Hierover geeft de EVOA geen getalsmatige grens. De ILT houdt zich al meerdere jaren met dit vraagstuk bezig. Zo zijn in 2008 met medeweten van de Tweede Kamer EVOA-vuistregels geïntroduceerd, die de inspecteurs moesten helpen bij het beoordelen van (de verontreiniging) van afvalstoffen. In de praktijk bleken de vuistregels tekort te schieten, omdat ze geen kwantitatieve grenzen bevatten en dus nog steeds teveel interpretatieruimte lieten.

In 2011 heeft de ILT geprobeerd om kwantitatieve invulling te geven door middel van verontreinigingsnormen voor drie veelvoorkomende afvalstoffen: metaalschroot, kunststofafval en papierafval. De ILT stelt in de normen onder andere dat het gewichtspercentage van vreemde componenten in het afval (zoals voedselresten in papierafval of textiel in kunststofafval) maximaal 2% mag zijn bij kunststofafval, 10% bij metaalschroot en 2% bij papierafval. Ook is afgesproken dat een inspecteur na een geconstateerde normoverschrijding contact opneemt met de verzender van het afval, waarna deze in de gelegenheid wordt gesteld om de partij zelf te bekijken. De ILT beschikt over de mogelijkheid voor bemonstering en laboratoriumanalyse, bijvoorbeeld in geval van meningsverschil.

Bij het opstellen van deze normen heeft de ILT o.a. gesproken met een aantal brancheorganisaties en gekeken naar normen zoals die al in andere landen worden gebruikt. Met de bekendmaking van de normen kondigde de ILT aan dat de nieuwe normen vanaf dat moment gehandhaafd zouden worden, totdat er op Europees niveau normen zijn overeengekomen. De handhaving van deze normen heeft echter in de praktijk tot weerstand geleid bij sommige bedrijven. Een rechtszaak over de papierafvalnormen is zelfs verloren door de ILT. De rechter heeft aangegeven dat de ILT niet de bevoegdheid heeft om normen op te stellen. De ILT is tegen de uitspraak in beroep gegaan en in het daaruit volgende vonnis is de ILT in het gelijk gesteld. Toepassing van de normen wordt echter aangehouden tot dat de normen gepubliceerd zijn.

Controlewerkzaamheden ILT

De Douane en het KLPD voeren de meeste EVOA-controles uit (zie hiervoor § 2.4.2 en bijlage 2). Aanvullend op die controles voert de ILT ook eigen controlewerkzaamheden uit, zoals bedrijfsbezoeken, thematische controles en «terug-naar-de-brononderzoeken», waarbij de herkomst van onderschept afval wordt onderzocht. Voor transportcontroles geldt dat het sinds 2006 de strategie van de ILT is om EVOA-controles in te bedden in integrale overheidsbrede transportcontroles (zie § 2.4.3). De netwerkpartners organiseren deze controles en voeren ze uit. Specialisten van de diversie rijksinspecties, waaronder de ILT, verlenen daarbij de noodzakelijke ondersteuning. Inmiddels heeft de ILT gemerkt dat het wenselijk is om naast de integrale transportcontroles zelfstandig gerichte controles uit te voeren die ondersteunend zijn aan een grote integrale controle op een vaste locatie (bijvoorbeeld op uitwijkroutes).

Thematische controle: Afrika-actie

De ILT heeft in 2011 onder de noemer *Afrika-actie* controles uitgevoerd op drie containerlaadterreinen in Amsterdam en Haarlem. Tijdens de actie is een aantal containers geopend en zijn voertuigen op het terrein fysiek geïnspecteerd. Het aantal gecontroleerde containers en voertuigen is niet bijgehouden. De controles voerde de ILT uit samen met de Politie en de Douane. In totaal hebben ze 42 EVOA-overtredingen geconstateerd, voornamelijk illegale export van elektronica-afval naar Afrika.

Internationale samenwerking

De ILT heeft bilaterale samenwerkingsafspraken of -activiteiten met België, Duitsland (een aantal deelstaten), China, Ghana en het Verenigd Koninkrijk. Vooral de samenwerking met China is van groot belang voor de handhaving van de EVOA, omdat veel afval naar dit land wordt geëxporteerd. Ghana is bekend als bestemmingsland van veel (tweedehands) elektronica(-afval), maar in 2011 lag de samenwerking met dit land vrijwel stil.

Ook internationaal: voortrekkersrol bij IMPEL

De ILT is lange tijd een belangrijke trekker geweest van IMPEL, het netwerk van milieuhandhavers in de EU. De handhaving van de EVOA is een belangrijk onderwerp binnen IMPEL. Europese landen werken hieraan onder de vlag van TFS (*transfrontier shipment of waste*) door fysieke controles uit te voeren en ervaringen uit te wisselen (IMPEL, 2011). De recentste actie was TFS-Enforcement Actions II (oktober 2008 tot maart 2011). Aan deze actie deden 25 Europese landen¹¹ mee. Er zijn in totaal 10 481 controles uitgevoerd bij transporten en bedrijven (deels risicogestuurd, deels aselekt). In 376 gevallen (dit was 19% van het aantal afvaltransporten) zijn afwijkingen ontdekt.

Personele inzet

De ILT heeft aangegeven dat zij de taken die voortvloeien uit haar huidige strategie, aankan met de huidige capaciteit. Uiteraard bestaat daarbij een wisselwerking tussen de strategie en de beschikbare capaciteit. In veel gevallen – zo ook in Nederland – wordt de strategie aangepast aan de beschikbare mensen, middelen en tijd. In Nederland is het gevolg hiervan dat niet-OESO-landen en nieuwe EU-toetreders prioriteit krijgen; op de kennisgevingen die Agentschap NL afgeeft (voor OESO- en niet-OESO-landen), is echter minder controle.

Budget

Voor de handhaving van de EVOA was in 2011 € 400 000 programmagedeelte beschikbaar, waarmee de ILT invulling geeft aan strategiebepaling, evaluaties, monsterneming en externe inhuur van bijvoorbeeld juristen. Waarmee de ILT invulling geeft aan strategiebepaling, evaluaties, monsterneming en externe inhuur van bijvoorbeeld juristen. Buiten het programmabudget vallen de personeelskosten en de kosten van de landsadvocaat en de inzet van het RIVM voor bemonstering.

Evaluatie EVOA-handhaving

De voormalige VROM-Inspectie (VI) heeft een evaluatie laten uitvoeren naar de handhaving van de EVOA in de periode 2007–2010 (VROM-Inspectie & MWH, 2011). Op basis van interviews en documentanalyse wordt geconcludeerd dat «de handhavingpartners van mening zijn dat het handhavingstelsel als zodanig functioneert». Verbeterpunten betreffen de doorwerking van de prioriteitenbrief, het functioneren van het informatiesysteem van de ILT, de samenwerking en de informatie-

¹¹ Nederland, Oostenrijk, België, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Ierland, Litouwen, Letland, Malta, Noorwegen, Polen, Portugal, Roemenië, Servië, Slovenië, Zweden, Zwitserland en Groot-Brittannië.

uitwisseling, de leercirkel en de communicatie met brancheorganisaties. Bedrijven die met enige regelmaat afval exporteren zouden voldoende handhavingsdruk ervaren. Afgezien van deze laatste inschatting van de geïnterviewden bevat de evaluatie geen informatie over de effectiviteit van de handhaving.

De ILT heeft verder een aparte evaluatie laten opstellen van de verschillende interventies in de afvalketen voor elektrische en elektronische apparaten (VROM-Inspectie, 2011b). Daaruit komt naar voren dat het naleefgedrag onder de diverse actoren is verbeterd. Zo wordt de Europese inzameldoelstelling ruimschoots gehaald en heeft een groot aantal detaillisten het aangiftebeleid aangepast, waardoor er minder retourgoederen in de illegale keten komen.

2.3.2 Douane

De Douane heeft fiscale taken én verschillende taken en bevoegdheden op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu. Voor deze zogeheten VGEM-taken voert de Douane een groot aantal controlerende en signalerende taken en opsporingstaken uit in opdracht van verschillende ministeries. Zo voert zij ook EVOA-controles uit voor het Ministerie van IenM (gerepresenteerd in de ILT).

Generieke controles

Bij haar werkzaamheden hanteert de Douane het uitgangspunt van generieke controles. Dit betekent dat er in opzet bij elke controle op

alle relevante wetgeving wordt gecontroleerd, inclusief de EVOA.

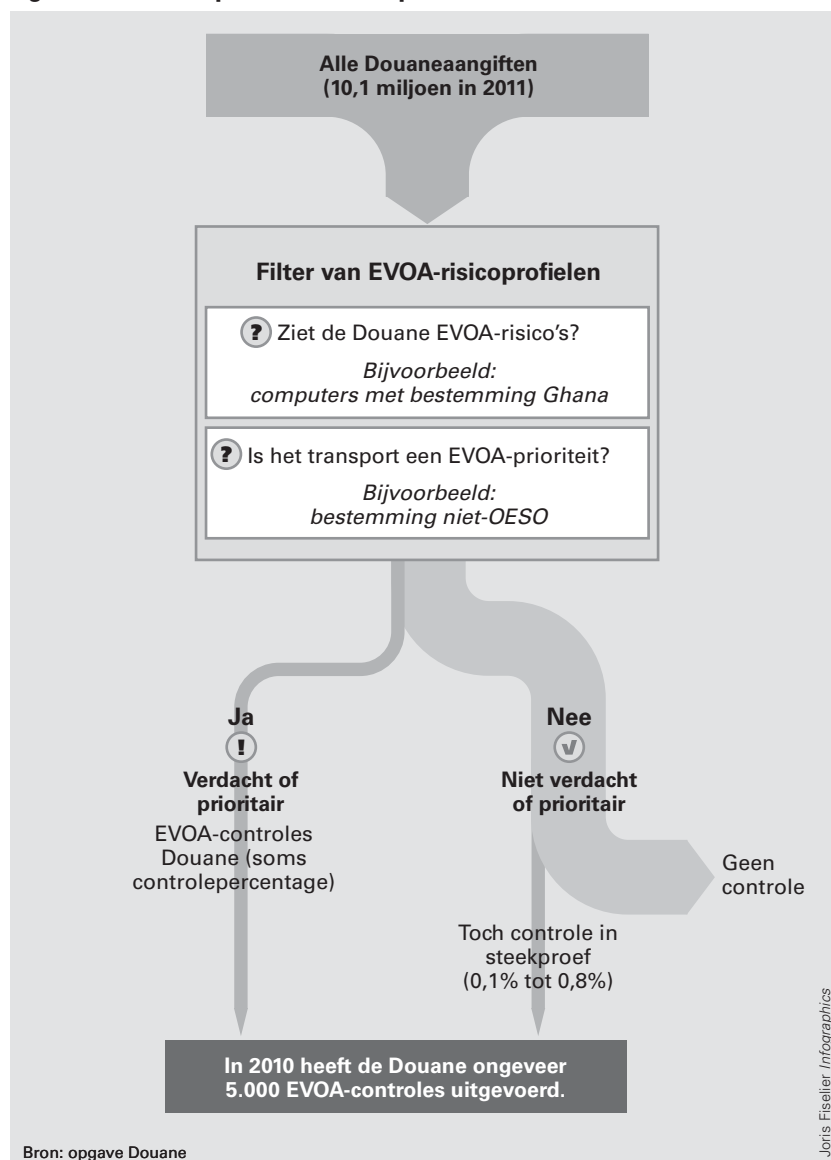
Douane door transport via haven druk met EVOA

De Douane voert van alle handhavingspartners de meeste EVOA-controles uit. Dit komt doordat een groot aandeel (ook risicovolle) ladingen Nederlands én Europees afval in zeeschepen via de Rotterdamse en Amsterdamse havens de EU verlaat. De zeehaven van Rotterdam is de belangrijkste Nederlandse haven, als het gaat om afvaltransporten. De meer complexe zaken draagt de Douane over aan de ILT.

Risicogerichte handhaving

De Douane kan niet alle afvaltransporten controleren. Daarom is een strategie bepaald om de EVOA zo efficiënt en effectief mogelijk te handhaven. Deze strategie is risicogestuurd. Dit betekent dat de Douane van tevoren inschat bij welke afvaltransporten de grootste kans is dat er iets mis is. Die kans bepaalt de Douane aan de hand van een filter dat selecteert op aard van het afval, bestemming en voor zover beschikbaar specifieke risicofactoren, zie figuur 3.

Figuur 3 Controle op basis van risicoprofielen



Als de filter een transport uitfiltert als risico of prioriteit, wil dit niet zeggen dat er altijd een controle volgt. In sommige gevallen stelt de Douane bij een veelvoorkomend risico (bijvoorbeeld kunststofafval naar China) een controlepercentage in. Zo zorgt de Douane ervoor dat het aantal controleopdrachten in evenwicht is met de beschikbare mankracht.

Andersom kan er ook *wel* een controle plaatsvinden, als een transport *geen* risico of prioriteit is. De Douane voert jaarlijks namelijk enige duizenden willekeurige controles uit.¹²

¹² Volgens opgave van de Douane zijn tussen 1 januari 2011 en 30 september 2011 op de processen binnenbrengen en uitgaan respectievelijk 7 241 en 5 402 steekproefcontroles uitgevoerd. Het steekproefpercentage varieert van 0,1 tot 0,8%, afhankelijk van type overbrenging, aangiftepunt en aanwezigheid AEO-certificering.

Twee wettelijke kaders: Douanewetgeving en EVOA

De Douane handhaaft in beginsel vanuit de Algemene Douanewet. Dit wettelijk kader verschilt op twee belangrijke punten van de EVOA. De EVOA vereist dat de ontdoener de *uiteindelijke* bestemming aangeeft op de documenten, terwijl voor de douaneaangifte, die de basis vormt voor controles, het *eerstvolgende* land van bestemming wordt aangegeven. In

dat laatste geval wordt niet altijd het uiteindelijke land van bestemming ingevuld. Dit verschil vormt een complicatie bij de handhaving van de verordening.

Een tweede verschil tussen beide kaders is dat het internationale systeem van goederencodes waarmee de Douane werkt niet aansluit op de afvalcodes die centraal staan bij de handhaving van de EVOA. Als gevolg daarvan was tot 2011 een aantal niet-prioritaire stromen niet afgedekt door het profielenbeheer van de Douane. In 2011 heeft de Douane gezorgd voor een betere afdekking. In een tabel zijn de Douane goederencodes per tariefhoofdstuk gekoppeld aan de Bazel-codes, de OESO-codes en aan landen van bestemming. Doordat de EU-goederencodes en de landeninformatie regelmatig wijzigen, is continu onderhoud van deze tabel nodig.

Controle na uitvoer

De Douane voert vooral fysieke EVOA-controles uit, waarbij de inhoud van een container wordt beoordeeld al dan niet met gebruikmaking van scanapparatuur. Zij kan daarnaast echter ook achteraf de juistheid en volledigheid van aangiften vaststellen met een controle na uitvoer. Met een controle na uitvoer kan de Douane bijvoorbeeld controleren of de containers daadwerkelijk zijn aangekomen bij de opgegeven bestemming en of de facturen door dat bedrijf zijn betaald. Vanaf 2011 voert de Douane, op verzoek van de ILT, voor het eerst zelfstandig dergelijke controles uit voor de EVOA. In de voorgaande jaren heeft de Douane geen controles na uitvoer uitgevoerd. Controles na uitvoer zijn belangrijk, omdat uit steekproeven blijkt dat betrokkenen niet altijd de werkelijke (eind)bestemming opgeven (VROM-Inspectie, 2011a).

AEO-certificering

De Douane wil zich bij haar toezicht en handhaving (in algemene zin) baseren op vertrouwen in plaats van wantrouwen en de toezichtlast voor bedrijven verminderen. Dit kan door gebruik te maken van horizontaal toezicht. Kern daarvan is dat de kwaliteit van de procedures binnen een bedrijf of instelling van invloed is op het aantal uit te voeren controles. De Douane werkt hiervoor aan de invoering van Europese regelgeving voor AEO-certificering (Authorized Economic Operator).

Van bedrijven met een AEO-certificaat hoeven de individuele goederentransacties minder vaak te worden gecontroleerd. Bij de AEO-certificering zorgen de waarborgen die in de hele logistieke keten zijn getroffen namelijk voor veilig goederenverkeer. De AEO-certificering is tot stand gekomen aan de hand van standaarden van de Wereld Douane Organisatie.

De ILT en haar netwerkpartners hoeven gecertificeerde bedrijven (zoals containeroverslagbedrijven) minder vaak te controleren. Een punt van zorg is dat wanneer de aangever (het contact van de Douane) wel is gecertificeerd, maar de exporteur niet, het niet zonder meer gewenst is minder te controleren.

De Douane was begin 2012 nog druk bezig om de certificeringsaanvragen van bedrijven te beoordelen. De komende tijd moet de Douane bedenken op welke wijze zij de gecertificeerde bedrijven gaat monitoren en herbeoordelen en in welke gevallen ze de certificaten intrekt.

In ons rapport over accijnsfraude bij alcohol en tabak (Algemene Rekenkamer, 2011a) hebben wij aandacht gevraagd voor de evaluatie van de nieuwe aanpak.

Douane internationaal

Met de actie «DEMETER» vraagt de Wereld Douane Organisatie aandacht voor het onderwerp illegale afvaltransporten (WCO, 2009). Doel van deze actie is organisaties in verschillende landen te laten samenwerken en zicht krijgen op internationale illegale afvalstromen en -bestemmingen. In 2009 (maart-mei) werd de eerste DEMETER-actie gehouden. Deelnemers hieraan waren douaneorganisaties en hun netwerkpartners uit 65 landen (veel Europese landen, maar ook daarbuiten, zoals China, Nieuw-Zeeland, Maleisië, Ivoorkust, Ghana, Egypte, India en Indonesië). Tijdens deze actie zijn in meer dan driehonderd havens ruim tweeduizend fysieke controles uitgevoerd bij afvaltransporten. Ook werkten de douanes samen met de andere nationale inspecties en diensten. In het voorjaar van 2012 is een tweede DEMETER-actie uitgevoerd onder leiding van de Wereld Douane Organisatie.

Budget

De totale kosten die de Douane maakt voor de handhaving van de EVOA zijn niet bekend. Wel zijn er (globale) ramingen bekend van de personele kosten van de EVOA-specialisten en de betrokken analisten (in 2011 in totaal ongeveer € 1 250 000). De totale kosten van de scanapparatuur zijn wel bekend, maar het is niet mogelijk die kosten uit te splitsen naar de te handhaven regelgeving.

2.3.3 Politie

De Nederlandse Politie bestaat voornamelijk uit 25 regiokorpsen en het KLPD.¹³ De Verkeerspolitie en de Waterpolitie, beide onderdeel van het KLPD, doen de meeste EVOA-controles. In het convenant tussen het KLPD en lenM is geregeld dat het KLPD het eerstelijns toezicht verzorgt en de ILT de back-up doet.

EVOA-gerelateerde werkzaamheden

De Verkeerspolitie controleert het wegverkeer op de grote wegen; de Waterpolitie ziet toe op de beroepsvaart en controleert de lading, documenten en bemanning (vaartijdenwet) van schepen. Daarbij komt ook de naleving van de EVOA aan bod. De regiokorpsen komen de EVOA tegen in hun reguliere werkzaamheden, als ze deelnemen aan EVOA-handhavingsacties (of die initiëren), bij opsporingswerkzaamheden en bij de integrale transportcontroles die de korpsen organiseren. Het regiokorps Rotterdam Rijnmond heeft ook een speciale eenheid voor de haven: de Zeehavenpolitie. Deze eenheid surveilleert, spoort delicten op en bewaakt de landsgrenzen in het Rotterdamse Havengebied.

Personele inzet

Hoeveel personeel het KLPD inzet voor de EVOA, is slechts bij benadering in kaart te brengen. In de eerste plaats omdat de ongeveer dertig milieuspecialisten van het KLPD vaak een breder taakgebied hebben dan alleen de EVOA en in de tweede plaats omdat ook taakaccenthouders en niet-specialistische medewerkers een belangrijke bijdrage leveren aan EVOA-controles.

¹³ De regiokorpsen en het KLPD gaan op in de Nationale Politie die naar verwachting in 2013 van start gaat.

Integrale Transportcontroles

Binnen de sector wegverkeer gebruikt de Politie vooral de Integrale Transportcontroles (ITC) om de EVOA te handhaven. De voormalige VROM Inspectie heeft deze ITC-aanpak mede vormgegeven. Bij een ITC controleert de Politie, meestal de Verkeerspolitie, in samenwerking met een aantal rijksinspecties volgens een vast protocol in 20 à 30 minuten de naleving van een breed scala aan wet- en regelgeving, waaronder de EVOA. In sommige gevallen roept de Politie hierbij de hulp van de Douane in; zij heeft namelijk mobiele scanapparatuur, waarmee de Politie de inhoud van een container kan zien zonder deze te openen. Met vragen of kwesties over de EVOA kan de Politie een beroep doen op de ILT. De ILT neemt de meer complexe EVOA-zaken meestal van de Politie over.

De Verkeerspolitie registreert de bevindingen van alle transportcontroles in een centrale database, waarin ook bevindingen zitten van de transportcontroles die zijn uitgevoerd door de Waterpolitie, de Spoorpolitie, de Douane en verschillende rijksinspecties.¹⁴

Landelijke dekking ITC's niet volledig

Zowel het KLPD als een deel van de regiokorpsen voert ITC's uit (in 2010 namen dertien regiokorpsen deel). Doordat niet alle korpsen ITC's organiseren, is de landelijke dekking voor EVOA-controles niet optimaal. Zo hebben twee korpsen in de periode van 2008 tot 2010 geen EVOA-controles uitgevoerd bij het wegverkeer en heeft één korps slechts beperkt gecontroleerd op afvaltransporten richting het zuiden. De ILT probeert dit te ondervangen door in samenwerking met de marechaussee in de omgeving van de grens te controleren en door samen te werken met de Belgische autoriteiten.¹⁵ De desbetreffende korpsen hebben het voornemen om in 2012 wel ITC's te organiseren.

Informatiegestuurde handhaving

Zoals gezegd kiest de ILT ervoor om zo veel mogelijk informatiegestuurd te handhaven. De Verkeerspolitie doet dit door bij de ITC's gebruik te maken van *automatic numberplate recognition* (ANPR), naast de gebruikelijke selectie van voertuigen door motorrijders. De ANPR werkt echter nog niet optimaal en leidt in de praktijk tot veel «valse hits».

Ook de Waterpolitie selecteert schepen op basis van een risico-inschatting. Deze is gebaseerd op onder andere de bestemming, route en eerdere ervaringen met het desbetreffende bedrijf. De Waterpolitie heeft tijdens het onderzoek aangegeven voor de selectie van schepen ook graag gebruik te willen maken van de IVS90-gegevens van Rijkswaterstaat (door tussenkomst van de netwerkpartner ILT).¹⁶ Vanwege privacyoverwegingen is dat nog niet mogelijk gebleken.

Politie Internationaal

De Nederlandse Politie participeert in het Augias-project (oktober 2009 – april 2011). Binnen dit project hebben Hongarije, Frankrijk, Nederland en België controles uitgevoerd op het spoor, wegen, binnenvaart en havens. Het doel van Augias was om de informatie-uitwisseling en het ontwikkelen van instrumenten die de efficiëntie van transportcontroles verbeteren.

¹⁴ De database bevat geen volledig overzicht van de controles door de Douane en de rijksinspecties.

¹⁵ Tussen 2009 en 2011 waren dit jaarlijks ongeveer vijftien controledagen, wat overeenkomt met ongeveer 75 voertuigcontroles.

¹⁶ Het Informatie- en Volgsysteem voor de Scheepvaart (IVS90) bevat actuele gegevens over alle schepen die gebruikmaken van de Nederlandse hoofdvaarwegen. Het systeem richt zich vooral op de binnenvaart.

2.3.4 Aantal uitgevoerde EVOA-controles in Nederland

In deze paragraaf presenteren we de cijfers over de EVOA-controles van Douane, Politie en ILT in 2010. Voorafgaand merken we op dat deze cijfers met de nodige slagen om de arm gezien moeten worden. Dit komt vooral doordat de Douane en Politie integraal controleren op een breed scala aan regelgeving. Op basis van de aard van een transport kan de Douane of de Politie tijdens een controle besluiten al dan niet op de EVOA te controleren. In de praktijk leidt dat tot enige ruis in de databestanden. Omdat de handhavingpartners daar op verschillende manieren mee omgaan, bestaan er verschillen tussen hun rapportages. Dit geldt zowel voor het aantal controles, als de daarbij geconstateerde overtredingen.¹⁷

In deze paragraaf hanteren we daarom een ruime marge voor het aantal controles en de daarbij geconstateerde overtredingen. Figuur 4 op de volgende bladzijde geeft een samenvattend beeld van het aantal controles in 2010. In Bijlage 2 geven we een overzicht van de cijfers die we van de Douane, Politie en ILT hebben ontvangen over de periode 2008–2010. Gelet op de verschillen tussen de rapportages zien wij ruimte voor een stroomlijning van de informatievoorziening over uitgevoerde controles en de daarbij geconstateerde overtredingen.

Douane

Jaarlijks voert de Douane circa 250 000 fysieke controles en scancontroles uit op vrachten, dit aantal is exclusief controle van passagiers en koeriers/post. De Douane heeft in 2010 ruim 5 000 EVOA-controles uitgevoerd, waarbij ze ongeveer 150 overtredingen van de EVOA heeft geconstateerd. Het gaat hierbij zowel om controles op basis van de risicoprofielen (zie § 2.3.2) als om willekeurige controles, waarbij ook is getoetst aan de EVOA.¹⁸

Transportcontroles

Jaarlijks voert de politie circa 3 000 afvaltransportcontroles uit en rond de 16 000 integrale transportcontroles, waarvan twee derde is gericht op wegverkeer. De ILT (voormalige IVW) voert jaarlijks (variërend) tussen de 11 000 en 16 000 wegininspecties uit, het merendeel hiervan is gericht op rijtijden.¹⁹ Zoals eerder aangegeven is er sprake van integrale controles, waarbij als daar aanleiding toe is ook wordt gecontroleerd op de EVOA. In 2010 was dat ruim 900 keer het geval. In ruim vijftig gevallen is een overtreding van de EVOA vastgesteld. Deze cijfers omvatten zowel controles op het wegverkeer, als de binnenvaart en het railvervoer.

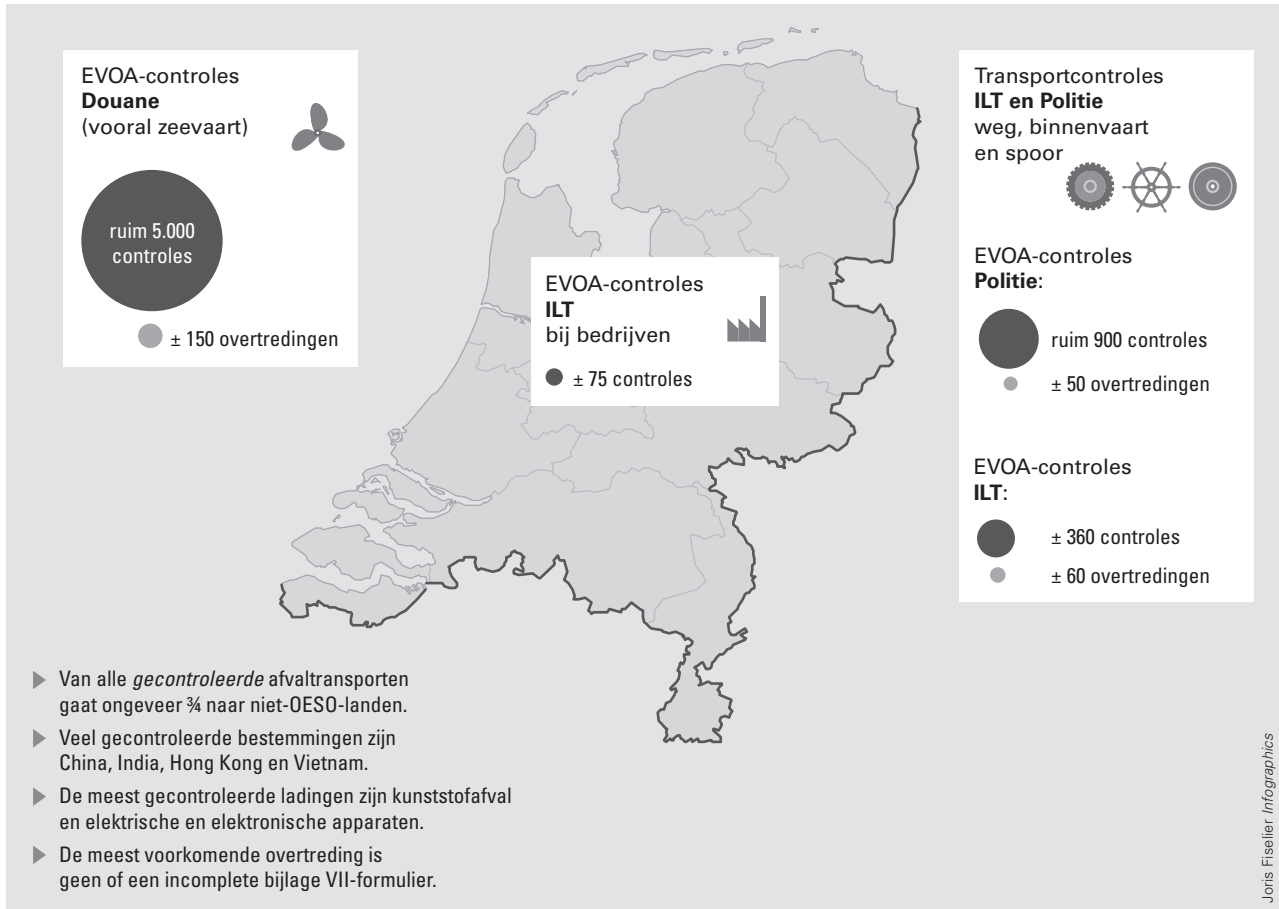
Aanvullend op de controles door de Politie controleert de ILT of vervoerders de transportwetgeving en de wetgeving voor het vervoer van gevaarlijks stoffen naleven. Als het transport daar aanleiding toe geeft, controleert de ILT ook hierbij of de EVOA is nageleefd. In 2010 is ongeveer 360 keer de naleving van de EVOA beoordeeld, waarbij zestig overtredingen van de EVOA zijn geconstateerd.

¹⁷ Zo is niet altijd duidelijk of de EVOA van toepassing is, wordt bij controles niet altijd vastgelegd of er sprake was van een overtreding en worden sommige overtredingen pas later geconstateerd bij een herbeoordeling door specialisten.

¹⁸ Deze laatste categorie bevat veel ruis. Het kan gaan om een volwaardige EVOA-controle maar ook om de vaststelling dat de EVOA niet van toepassing is omdat het transport geen afval betreft.

¹⁹ Tussen de cijfers over integrale transportcontroles van de politie en de wegininspecties van de ILT kunnen dubbelstellingen zitten, vanwege het gebruik van verschillende registratiesystemen.

Figuur 4 Aantal EVOA-controles in 2010



EVOA-controles bij bedrijven

Naast de transportcontroles van schepen, vrachtwagens, binnenvaart en treinen, vinden ook nog andere soorten controles plaats. Een voorbeeld hiervan zijn bedrijfscontroles. Soms ziet de ILT of een van haar partners bij een transportcontrole iets wat reden geeft een bedrijf te bezoeken en/of te controleren. In 2010 heeft de ILT 75 bedrijven gecontroleerd op de EVOA (VROM-Inspectie, 2011a). Het is niet bekend welk deel van de bedrijfscontroles een oriënterend (of voorlichtend) karakter had en welke deel een diepgaande controle of opsporingsonderzoek betrof.

Twee meest voorkomende overtredingen

De meest voorkomende overtredingen zijn: een bijlage VII-formulier dat ontbreekt of onvolledig is en een kennisgeving die ontbreekt. In bijlage 1 is beschreven hoe we in Nederland omgaan met deze overtredingen.

2.3.5 Informatie-uitwisseling

De informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten is voor verbetering vatbaar. Over de afloop van dossiers die worden overgedragen aan een andere dienst wordt veelal slechts beperkt teruggekoppeld. Zo is voor de Douane niet altijd duidelijk waarom een bepaalde zaak niet tot een veroordeling heeft geleid met als gevolg dat niet van de betreffende zaak kan worden geleerd (zie ook hoofdstuk 4).

2.3.6 Samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de EVOA-keten

De belangrijkste samenwerkingsverbanden binnen het handhavingsnetwerk zijn die tussen de ILT en de Douane en tussen de ILT en het KLPD. Die samenwerking is op hoofdlijnen geregeld in samenwerkingsovereenkomsten en wordt op *strategisch niveau* ingevuld via periodiek managementoverleg. Op dit niveau bestaat de samenwerking vooral uit het doorspreken van de door de ILT voorgestelde handhavingsprioriteiten. Wij zien op dit niveau mogelijkheden voor verdergaande strategische samenwerking. Wij denken daarbij aan het opstellen van gezamenlijke risicoanalyses, het scheppen van technische randvoorwaarden voor digitale informatie-uitwisseling tussen de diensten en het bevorderen van een betere terugkoppeling over dossiers die worden overgedragen aan een andere actor binnen het netwerk. In de volgende twee hoofdstukken bespreken we deze punten verder.

Het Ministerie van IenM, de ILT en Agentschap NL kennen ook overlegstructuren die tussen het strategisch en het operationele niveau in liggen. Dergelijk overleg kan bijvoorbeeld gaan over nieuwe prioriteiten en interpretatiekwesties, maar ook over de aanpak en voortgang van belangrijke EVOA-casussen.

Op *operationeel niveau* komt de samenwerking binnen het handhavingsnetwerk tot uiting in gezamenlijke transportcontroles en handhavingsacties, ondersteuning door de ILT op zaakniveau en overname van complexe zaken door de ILT. Douane en ILT werken verder samen bij het beheer van de risicoprofielen en de operationele vertaling van de handhavingsprioriteiten. Op deze wijze wordt op de werkvloer een oplossing gevonden voor het probleem dat de jaarlijkse prioriteitenbrief van de ILT vanwege de algemene bewoordingen als onvoldoende specifiek wordt ervaren.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd blijkt dat de meerderheid van de betrokkenen tevreden is over de operationele samenwerking. Ook uit de door ons beoordeelde douanedossiers komt naar voren dat de samenwerking in het algemeen soepel verloopt.

2.4 Opsporing overtreders EVOA en vervolging

In Nederland zijn de Politie, de IOD en het OM er gezamenlijk voor verantwoordelijk om overtreders van de EVOA op te sporen en te vervolgen. In deze paragraaf lichten we de specifieke taken van deze verschillende partijen toe.

Openbaar Ministerie

Het OM regisseert de strafrechtelijke handhaving van de EVOA en is de leidende organisatie in opsporingsonderzoeken. Binnen het OM heeft het Functioneel Parket (FP) de taak om criminaliteit op het gebied van milieu, economie en fraude te bestrijden. Het FP kent vier handhavingseenheden; de Rotterdamse eenheid is het meest betrokken bij de EVOA. De details van de strafrechtelijke handhaving staan in hoofdstuk 4, waar we ook de bestuursrechtelijke handhaving bespreken.

Politie

Binnen de Politie is de laatste jaren een verschuiving zichtbaar van «handhaven» naar «opsporen». Dit zien we ook op het terrein van de EVOA.

De Waterpolitie, de Zeehavenpolitie en sommige regiokorpsen doen naast transportcontroles ook (grotere) opsporingsonderzoeken om overtreders van de EVOA op te sporen. Een voorbeeld daarvan is het onderzoek van de Waterpolitie naar het mengen van (gevaarlijk) afval en (bunker)olie. Transporten met dit soort afval zijn vaak grensoverschrijdend en vallen dan onder de EVOA. Deze vorm van milieucriminaliteit is ook een aandachtspunt bij handhavingsactiviteiten. Zo is er uitgebreid op gecontroleerd tijdens de driedaagse controleactie in oktober 2011 op de binnenvaartroute tussen Rotterdam en Antwerpen. Tijdens deze actie zijn 28 tankschepen onderzocht, waarbij in 21 gevallen nader onderzoek noodzakelijk bleek. In maart 2012 is opnieuw een dergelijke grootschalige controle uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend.

Ook in de toekomst zullen dergelijke moeilijk waarneembare afvalstromen, zoals bijgemengde stookolie, een belangrijk aandachtspunt blijven vormen voor het KLPD. Het korps acht het daarbij van belang dat er aandacht is voor de hele keten (ontdoening, inzameling, vervoer, export en verwerking). De ILT heeft deze vorm van afval als één van de prioriteiten voor 2012 benoemd en zal daarvoor onderzoek doen naar bedrijven die werkzaam zijn in de deze keten (IenM, 2011a). De komende maanden wordt bekeken hoe het handhavingsinstrumentarium kan worden verbeterd.

Internationale samenwerking bij vervolging

Volgens het OM is/was er op Europees niveau een leemte in de vervolging van EVOA-zaken. Het OM kan namelijk niet eenvoudig informatie uitwisselen over de vervolging van EVOA-overtredingen met zijn zusterinstellingen in Europa. De OM-onderdelen in verschillende Europese landen wisselen onderling geen informatie uit over hun vervolgingsrichtlijnen voor de EVOA. Daarnaast vindt er geen informatie-uitwisseling plaats tussen de verschillende rechtbanken over de opgelegde straffen en de interpretatie van de EVOA-regels (De Rijck, 2011). Recent is er een project gestart om dergelijke uitwisseling mogelijk te maken. Ook wijst het OM op recente uitspraken van buitenlandse rechters. Hierin wordt verwezen naar Nederlandse arresten of Nederlandse beleid. Verder heeft het OM op zaakniveau overleg met het Franse OM.

IOD

De IOD (Inlichtingen- en Opsporingsdienst – onderdeel van ILT) onderzoekt de Nederlandse bedrijven of personen waarover verdenkingen bestaan van stelselmatige overtredingen van de EVOA. In 2010 heeft de ILT tien bedrijven onderzocht naar aanleiding van een risicoanalyse van IOD-analisten. Bij al deze, op basis van indicatoren geselecteerde, bedrijven zijn onregelmatigheden geconstateerd.

Als een overtreder is opgespoord, volgt doorgaans een strafrechtelijk proces. Het opsporingsonderzoek van de IOD maakt hier deel van uit. Dit onderzoek verschaft belangrijk inzicht in hoe de overtreders zich gedragen en kan zo bijdragen aan een betere focus in de handhaving. In totaal zijn volgens de VROM-IOD in de periode van 2007 tot 2011 acht strafrechtelijke onderzoeken afgerond met een proces-verbaal voor het OM. Een aantal

daarvan wachten nog op vervolging door het OM dan wel op het hoger beroep.

Proefopstelling Zware (inter)nationale milieucriminaliteit

De proefopstelling Zware (inter)nationale milieucriminaliteit is een nieuw samenwerkingsverband van het Functioneel Parket, de Politie, de Douane, de ILT, de ILT-IOD en de DCMR Milieudienst Rijnmond. In deze proefopstelling willen de partners, onder gezag van het Functioneel Parket en vooruitlopend op een definitieve landelijke voorziening, informatie verzamelen en opsporingsonderzoeken en toezichtactiviteiten uitvoeren op het terrein van de EVOA. Doordat de proefopstelling begin 2012 is opgestart, zijn hiervan ook nog geen resultaten.

De proefopstelling is ontwikkeld vanuit de opdracht uit de beleidsreactie van de minister van Justitie (Justitie, 2009) op het rapport «*Grip op Milieuzaken, Evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving*» (De Ridder et al., 2009). Een belangrijke conclusie uit dit rapport is dat de opsporing van zware milieucriminaliteit op landelijk niveau gefragmenteerd is georganiseerd. Hierdoor kan de overheid onvoldoende optreden tegen (inter)nationaal georganiseerde milieucriminaliteit. Deze conclusie sluit aan bij de eerdere conclusie van de commissie-Mans (VROM, 2008).²⁰ Volgens deze commissie wordt door fragmentatie en gebrekkige informatie-uitwisseling internationaal georganiseerde milieucriminaliteit onvoldoende aangepakt. Het probleem van de huidige informatiesystemen bespreken we in hoofdstuk 3.

De proefopstelling is een vervolg op de Proeftuin Nodale Oriëntatie Milieu (PNOM), een in 2006 gestart project van het Regiokorps Rotterdam Rijnmond. Het uitgangspunt van de nodale (knoopvormige) oriëntatie is dat er niet wordt uitgegaan van losse zaken, maar dat het hele netwerk wordt gezien en dat de verschillende handhavingpartners samenwerken, gezamenlijk risico's identificeren, verbanden leggen en informatiesystemen koppelen. Hierdoor zouden de partners internationale milieucriminaliteit efficiënter moeten kunnen opsporen en hierop handhaven. De proeftuin is nog niet geëvalueerd.

Strategische Milieukamer

Voortvloeiend uit de eerdergenoemde beleidsreactie op de evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving hebben de ILT, de nVWA, de Nationale Politie het OM besloten tot het instellen van een overlegorgaan op strategisch niveau: de SMK. De SMK heeft de ambitie om te komen tot een betere sturing van en een doelgerichter prioriteitenstelling voor de aanpak van milieucriminaliteit, met als doel meer richting te geven aan strafrechtelijke milieuhandhaving.

De SMK bestaat uit de (plaatsvervangend) inspecteurs-generaal van de twee inspecties, de portefeuillehouder milieu van de Politie en de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket. Daarnaast schuiven de inspecteur-generaal SZW en de directeur-generaal Belastingdienst, dan wel de directeur Douane, aan voor milieuonderwerpen die hun diensten raken.

De SMK heeft het opdrachtgeverschap ten aanzien van een aantal strategische ontwikkelingen op het terrein van de handhaving en opsporing van de EVOA op zich genomen of overgenomen.

²⁰ De commissie constateert dat de inrichting van de handhavingsorganisatie niet is toegesneden op de handhavingstaak. Mede op basis van het advies van de commissie stimuleert het Rijk de vorming van regionale uitvoeringsorganisaties.

2.5 Conclusie

De Nederlandse overheid heeft invulling gegeven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de EVOA. Daarbij is sprake van een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de betrokken organisaties. Daarbinnen is de ILT eerst verantwoordelijke voor de handhaving, daarbij bijgestaan door vooral de Douane en de Politie. De ILT geeft daar invulling aan door een regiefunctie te vervullen voor het grotere handhavingsnetwerk, de partners te ondersteunen met specialistische kennis en hulpmiddelen en door eigen controles en opsporingsonderzoeken uit te voeren. De belangrijkste partners hebben afspraken gemaakt over hun onderlinge samenwerking en op operationeel niveau wordt goed samengewerkt. De ILT en haar partners hebben een duidelijke handhavingsstrategie ontwikkeld die is gebaseerd op zowel aselechte als risicogerichte controles, bedrijfsbezoeken, thematische controleacties en opsporingswerkzaamheden.

Op basis van onze bevindingen komen wij tot de conclusie dat de rijksoverheid nadrukkelijk en op gestructureerde wijze aandacht besteedt aan de handhaving van de EVOA. Veel van de elementen die noodzakelijk zijn voor een toereikende handhaving zijn aanwezig. Zo hebben de handhavers op hoofdlijnen zicht op de afvalmarkt en beschikken ze over een onderbouwd handhavingsbeleid. Wel zien wij op een aantal punten ruimte voor verbetering. Het gaat daarbij vooral om de informatie-uitwisseling binnen het handhavingsnetwerk, de informatievoorziening over verrichte controles en geconstateerde overtredingen, het beperkte inzicht in het effect van de handhavingsactiviteiten en om het grote aantal EVOA-zaken dat wordt geseponneerd. In de volgende twee hoofdstukken lichten we de laatste twee genoemde verbeterpunten toe.

3 INZICHT IN EFFECT HANDHAVING

3.1 Zicht op effect handhaving EVOA

Illegale goederenstromen zijn door hun karakter moeilijk in kaart te brengen, ook als het export van afval betreft. Hierdoor kunnen we de omvang van de geconstateerde EVOA-overtredingen moeilijk relateren aan de totale illegale afvalstroom. Met andere woorden het is onbekend welk deel van de illegale stroom wordt onderschept. In het verlengde daarvan geldt dat er alleen globale uitspraken mogelijk zijn over de naleving van de EVOA in Nederland en over het effect van de verschillende handhavingsactiviteiten.

Nalevingspercentage moeilijk te bepalen

Dat het nalevingsniveau alleen globaal bekend is, is deels inherent aan het handhavingsmodel dat de ILT hanteert. De ILT en haar partners controleren vooral prioritaire afvalstromen en daarbinnen de transporten met een verhoogd risico. Deze strategie is op zich efficiënt, maar zorgt er wel voor dat we het aantal geconstateerde overtredingen niet rechtstreeks kunnen gebruiken om een algemeen nalevingspercentage te berekenen. Door verschillende bronnen te combineren heeft de ILT toch een globale raming van het nalevingspercentage gemaakt. Het zou volgens het meerjarenplan 2012 van de ILT tussen de 70% en 80% liggen. De ILT baseert zich hierbij op onderzoeken naar elektronica-afval (zie ook § 2.3.1), thematisch onderzoek naar kunststofafval en de uitkomsten van de integrale transportcontroles door de Verkeerspolitie.

In theorie zouden we met de gegevens van de Douane een beter inzicht kunnen krijgen in het nalevingspercentage. De Douane voert namelijk naast informatiegestuurde controles jaarlijks ook enige duizenden willekeurige controles uit op transporten die de EU verlaten. Door een beperking in de douane-software voor controleopdrachten (zie § 3.3) kan de Douane die controles echter niet gebruiken om het nalevingspercentage te berekenen. Dezelfde beperking maakt het ook moeilijk om de effectiviteit van de afzonderlijke risicoprofielen te evalueren en vervolgens bij te stellen. In ons rapport over accijnsfraude bij alcohol en tabak (Algemene Rekenkamer, 2011a) hebben wij er ook op gewezen dat de wijze waarop de Douane haar werkzaamheden registreert ertoe leidt dat het niet mogelijk is om het effect van controles op specifieke thema's te meten.

Douane werkt met leercirkels

De Douane probeert de handhaving te verbeteren door de eigen activiteiten te evalueren. De Douane gebruikt daartoe zogenoemde leercirkels die moeten bijdragen aan een continue risicobijstelling. Dit proces gaat continu door en kent een grote variant (de «grote leercirkel» op meer strategisch niveau) en een kleine variant (de «kleine leercirkel» op concreet opdrachtniveau). De leercirkels moeten er voor zorgen dat praktijkervaringen worden benut voor bijstelling van de handhavingswerkzaamheden. De Douane maakt daarbij ook gebruik van de kennis en ervaring van de specialisten van de ILT.

Vermoeden van uitwijkgedrag

De handhavingsdruk verschilt binnen Europa per land. Dit kan bedrijven en instellingen stimuleren om hun afval via andere Europese landen te exporteren. De ILT heeft het vermoeden dat er inderdaad sprake is van dit uitwijkgedrag, maar kan niet aangeven in welke mate dat het geval is. Wel

lijkt er volgens de inspectie een toename te zijn van export van elektronica-afval via Antwerpen.

3.2 Zicht op functioneren gehele afvalketen

Ontvangst- en verwerkingsmeldingen niet altijd betrouwbaar

Het doel van de EVOA is te voorkomen dat afval wordt verwerkt op locaties waar dit niet milieuhygiënisch verantwoord kan plaatsvinden. Hiervoor moeten exporterende landen de illegale export van afval tegengaan, maar moeten importerende landen er op toezien dat legaal afval op een verantwoorde wijze wordt verwerkt. Daarom vraagt de EVOA om ontvangst- en verwerkingsmeldingen. De afvalverwerker stuurt die melding naar de verantwoordelijke autoriteit in het exporterende land. In Nederland is dat Agentschap NL. Agentschap NL onderzoekt niet of de meldingen die het ontvangt juist zijn (zie ook § 2.3). Daar gaat het ontvangende land over.

Er zijn aanwijzingen dat het systeem van ontvangst- en verwerkingsmeldingen onvoldoende functioneert. Zo gaat van het geëxporteerde kunststofafval ongeveer de helft naar Hong Kong, terwijl daar slechts een beperkte capaciteit is om kunststofafval te verwerken. De ILT concludeert dat het vaak niet duidelijk is welk bedrijf het afval uiteindelijk verwerkt (VROM-Inspectie, 2010). Hoogstwaarschijnlijk wordt een groot deel van het afval (of al het afval) doorgevoerd naar China, zonder dat het duidelijk is of het kunststofafval bij een bedrijf verwerkt wordt dat daarvoor een vergunning heeft. Overigens is de omvang en striktheid van de EVOA-handhaving geen constante: door de jaren heen kunnen hierin veranderingen plaatsvinden, zoals in China lijkt te gebeuren ten aanzien van oud papier (zie kader).

Doordat er geen zicht is op deze laatste schakel in de keten, is het zicht op het functioneren van de *gehele* afvalketen beperkt.

Recente ontwikkelingen bij transporten van oud papier naar China

In de zomer van 2012 hebben de Chinese autoriteiten transporten (bestaande uit tientallen containers) oud papier teruggestuurd naar Nederland, omdat ze niet voldeden aan de eisen die China aan de import ervan stelt. Het oud papier, dat oorspronkelijk afkomstig was uit Groot-Brittannië en Ierland, zou vermengd zijn met huisvuil. De Federatie Nederlandse Oudpapier Industrie (FNOI) heeft aangegeven dat hun leden en ook andere internationale brancheorganisaties meer en ook aangescherpte controles in China ervaren dan voorheen.

Ketentoezicht onmisbaar voor doel EVOA

Het doel van de EVOA kan alleen worden bereikt, als de gehele keten naar behoren functioneert: van het ontstaan van het afval tot aan de uiteindelijke verwerking. Om dit te bereiken moet er voldoende toezicht zijn op de verschillende schakels in de keten en moet dat toezicht zelf ook weer een keten vormen. Daarom vindt de Algemene Rekenkamer het van groot belang dat de minister van IenM zich een beeld vormt van de wijze waarop de EVOA-keten functioneert. De minister kan hiervoor de ILT vragen om die keten te onderzoeken. Het onderzoek zou betrekking moeten hebben op de handhaving én op de uitvoering van de EVOA door Agentschap NL. Hoe beoordeelt het de kennisgevingen? En hoe verwerkt het de ontvangst- en verwerkingsmeldingen? Aandachtspunt daarbij is of

Agentschap NL eventuele signalen over onregelmatigheden doorgeeft aan de ILT.

Ook is het volgens ons belangrijk dat de ILT steekproefsgewijs onderzoekt of er aanwijzingen zijn dat afvaltransporten in het buitenland niet zijn verwerkt zoals vermeld op de ontvangen verwerkingsmeldingen. Dit onderzoek geeft namelijk inzicht in de wijze waarop de gehele keten functioneert. Ook kan de ILT deze informatie gebruiken om de informatie-gestuurde handhaving verder te verfijnen. Uit het onderzoek kan bijvoorbeeld blijken dat sommige bestemmingen verdacht zijn. Vervolgens kunnen bedrijven die daar naartoe exporteren, in de toekomst scherper gecontroleerd worden. Ook zouden de bevindingen reden kunnen zijn om de betrokken bedrijven te controleren. Ter illustratie geven we in het onderstaande kader een korte beschrijving van de recente casus van de Otapan.

De ILT zou in dit onderzoek kunnen samenwerken met de Douane. Zij heeft namelijk dankzij haar controle na uitvoer (zie ook paragraaf 2.3.2) ervaring met het traceren van transporten. De ILT beschikt zelf over contacten met de milieuautoriteiten van de andere EU-lidstaten en de belangrijkste bestemmingslanden.

De zaak Otapan

Het asbesthoudende sloopschip Otapan lag vanaf 1999 in de haven van Amsterdam. In 2006 is het schip met toestemming van de Nederlandse autoriteiten vertrokken voor ontmanteling in Turkije. Het schip is daar toen niet toegelaten door de Turkse autoriteiten, omdat er veel meer asbest aan boord was dan was opgegeven. Uiteindelijk werd het asbest terug in Nederland verwijderd, waarna het schip in 2008 alsnog in Turkije is gesloopt.

In oktober 2011 maakte het Openbaar Ministerie de resultaten bekend van een strafrechtelijk onderzoek naar de zaak Otapan. Het onderzoek heeft zich toegespitst op de EVOA-kennisgeving op grond waarvan de Otapan is verslept naar Turkije. Volgens de kennisgeving was er sprake van uitvoer van een sloopschip met het oog op nuttige toepassing, te weten recycling en bevatte het schip 1 000 kg asbest. Aanvankelijk was de kennisgeving voor verwijdering ingediend, in welk geval uitvoer volgens de EVOA is verboden. Nadat ambtenaren daarop hebben gewezen, heeft de kennisgever dit gewijzigd in «nuttige toepassing».

Het OM concludeert dat meerdere ambtenaren waren betrokken bij het onjuist invullen van de kennisgeving. Het OM is van oordeel dat de omstandigheden in beginsel pleiten voor vervolging, maar dat het zwaartepunt van het in de zaak te maken verwijt niet goed toe te rekenen is aan één of enkele ambtenaren. Belangrijk is ook in het oordeel van het OM dat het handelen van de betrokken ambtenaren geen optreden uit eigen belang betrof.

In februari 2012 is de Externe Onderzoekscommissie Otapan geïnstalleerd. Deze commissie, met de heer Zevenbergen als voorzitter, onderzoekt de gang van zaken rond het sloopschip Otapan en bestudeert in hoeverre de leerpunten uit deze zaak ervoor gezorgd hebben dat onder meer de uitvoering en handhaving van de EVOA zijn verbeterd.

Door deze vraagstelling zijn er raakvlakken tussen het huidige onderzoek van de Algemene Rekenkamer en dat van de commissie-

Zevenbergen. Tegelijkertijd zijn er ook verschillen: de Otapan-affaire vond plaats vóór onze onderzoeksperiode en ons onderzoek is niet gericht op specifieke EVOA-incidenten, maar op reguliere handhavingswerkzaamheden. Wij hebben de casus Otapan daarom niet betrokken in ons onderzoek.

3.3 Bruikbaarheid informatiesystemen

Voor informatiegestuurde handhaving zijn toereikende informatiesystemen nodig. Tijdens ons onderzoek zijn we in dit verband op verschillende aandachtspunten gestuit.

Systeem belemmert evaluatie controleaanpak Douane

Met het automatiseringssysteem van de Douane is het niet goed mogelijk om de controleaanpak te evalueren. Zodra de controleopdracht is aangemaakt, kan namelijk niet meer op geautomatiseerde wijze worden achterhaald waarom het desbetreffende transport is geselecteerd voor fysieke controle. Hierdoor kan in de evaluatie van controlebevindingen geen onderscheid gemaakt worden tussen de uitkomsten van de willekeurige steekproefcontroles en de uitkomsten van de controles op basis van risicoprofielen. Binnenkort start er weliswaar een automatiseringsproject bij de Douane, maar het is onduidelijk of deze systeembeperking hiermee wordt ondervangen.

Mogelijkheden systeem ILT zijn beperkt

De ILT legt signalen en controles vast in het systeem van de voormalige VROM Inspectie. Dit systeem, HOLMES, is vanaf 2007 gefaseerd ingevoerd en heeft in 2011 nog steeds onvoldoende bevraging- en analysemogelijkheden en er zijn problemen bij het toevoegen van documenten. Door deze aanloopproblemen zijn er geen (volledige) cijfers beschikbaar over 2008.

Cijfers niet systematisch aan ILT gemeld

De Douane en de Politie moeten alle EVOA-overtredingen melden aan het Meld en Informatie Centrum van het ILT. In praktijk gebeurt dit echter niet systematisch. Hierdoor ontstaan grote verschillen tussen de cijfers van het ILT en de cijfers van de aanleverende organisaties.

Veel tijd kwijt aan uniformeren bedrijfsnamen

Uiteraard hebben de ILT en haar partners behoefte aan een systeem met actuele informatie over bedrijven in binnen- en buitenland. Het kost de analisten van de verschillende diensten momenteel echter veel tijd om de spelling van bedrijfsnamen te uniformeren. Een bedrijf kan namelijk onder verschillende namen voorkomen in een database (is het «BV J. Jansen», «BV Jansen, J» of «Jansen BV»?). Dit maakt het ingewikkeld om eerdere ervaringen met een bedrijf mee te wegen in de informatiegestuurde controle. Ook kunnen de handhavende organisaties hun controlebevindingen hierdoor niet goed uitwisselen. Bij de administratie over buitenlandse bedrijven speelt het namenprobleem nog meer. De ILT had in het verleden een abonnement op een internationale database met bedrijfsgegevens. Vanwege bezuinigingen is dit abonnement in 2011 echter beëindigd.

Systeem Agentschap NL kent kinderziekten

Agentschap NL gebruikt het programma TERRA om de documenten voor vergunningverlening en meldingen voor grensoverschrijdend afvaltransport vast te leggen. Ook TERRA heeft de nodige kinderziekten

gekend. Hierdoor werden transportmeldingen niet meer verwerkt en ontstonden er grote achterstanden bij het verwerken van ontvangstmeldingen en verwerkingsverklaringen. Handhavers konden daardoor niet altijd over de meest actuele informatie beschikken, wat een nadeel is bij de handhaving. Agentschap NL heeft aangegeven dat de belangrijkste achterstanden begin 2012 zijn ingelopen.

Informatie-uitwisseling en informatiegestuurde handhaving

Informatiegestuurde handhaving moet de pakkans te vergroten. De betrokken diensten gebruiken hierbij echter elk hun eigen risicoanalyse, gebaseerd op de eigen gegevens. Zij moeten eventuele signalen, bijvoorbeeld van de ILT aan de Douane, handmatig verwerken in hun automatiseringssysteem. Alleen de IOD heeft voor bedrijfscontroles een risicoanalyse gemaakt op basis van digitale gegevens van meerdere partners. Het is echter veel werk om deze gegevens te koppelen. Overigens zijn fiscale informatie en opsporingsinformatie sowieso niet beschikbaar voor de risicoanalyses die ten grondslag liggen aan de informatiegestuurde handhaving.

3.4 Conclusie

Uit ons onderzoek blijkt de ILT en haar handhavingpartners slechts beperkt zicht hebben op het effect van hun handhavingsactiviteiten. Zij weten niet in hoeverre hun activiteiten de omvang van de illegale afvalstroom beïnvloeden en ervoor zorgen dat betrokkenen de EVOA naleven. De vraag «doet Nederland het goed wanneer het gaat om de effectiviteit van de EVOA-handhaving?» kan daardoor niet goed worden beantwoord. Dat komt in de eerste plaats doordat de illegale stroom zich nou eenmaal moeilijk in beeld laat brengen en in de tweede plaats door beperkingen in registratiesystemen.

Wat we wel weten

Op het niveau van output en afzonderlijke casussen kunnen we meer zeggen over het effect van de handhaving: de ILT en haar partners hebben wel zicht op de aantallen controles en de daarbij geconstateerde overtredingen. Daarnaast bestaat er inzicht in de invloed van handhaving op het functioneren van de elektronica-afvalketen: het naleefgedrag binnen deze keten is verbeterd.

Inzicht onmisbaar voor handhaving en naleving

Zonder inzicht in de effecten van de handhaving is het lastig om een efficiënt handhavingsinstrument te ontwikkelen en daarmee om een specifiek nalevingsniveau te bereiken. Daarom bevelen wij de minister van IenM, de staatssecretaris van IenM en de staatssecretaris van Financiën aan om gezamenlijk te werken aan een informatiehuishouding²¹ die beter past bij de EVOA. Een goede informatiehuishouding kan zorgen voor een helder beeld van het effect van de handhaving en de afzonderlijk handhavingsinstrumenten. Ook kunnen de netwerkpartners hun informatiegestuurde handhaving hiermee verder verfijnen; zij zijn dan niet enkel afhankelijk van de gegevens van de Douane.

Daarnaast is het belangrijk dat de minister van IenM helder in beeld brengt op welke wijze de gehele EVOA-keten functioneert. De ILT zou dit kunnen onderzoeken. Allereerst zou de ILT de processen bij Agentschap NL moeten bestuderen: hoe beoordeelt het agentschap aanvragen van bedrijven en verwerkingsmeldingen? En hoe signaleert Agentschap NL risico's? Daarnaast is het belangrijk dat ILT steekproefsgewijs bestudeert

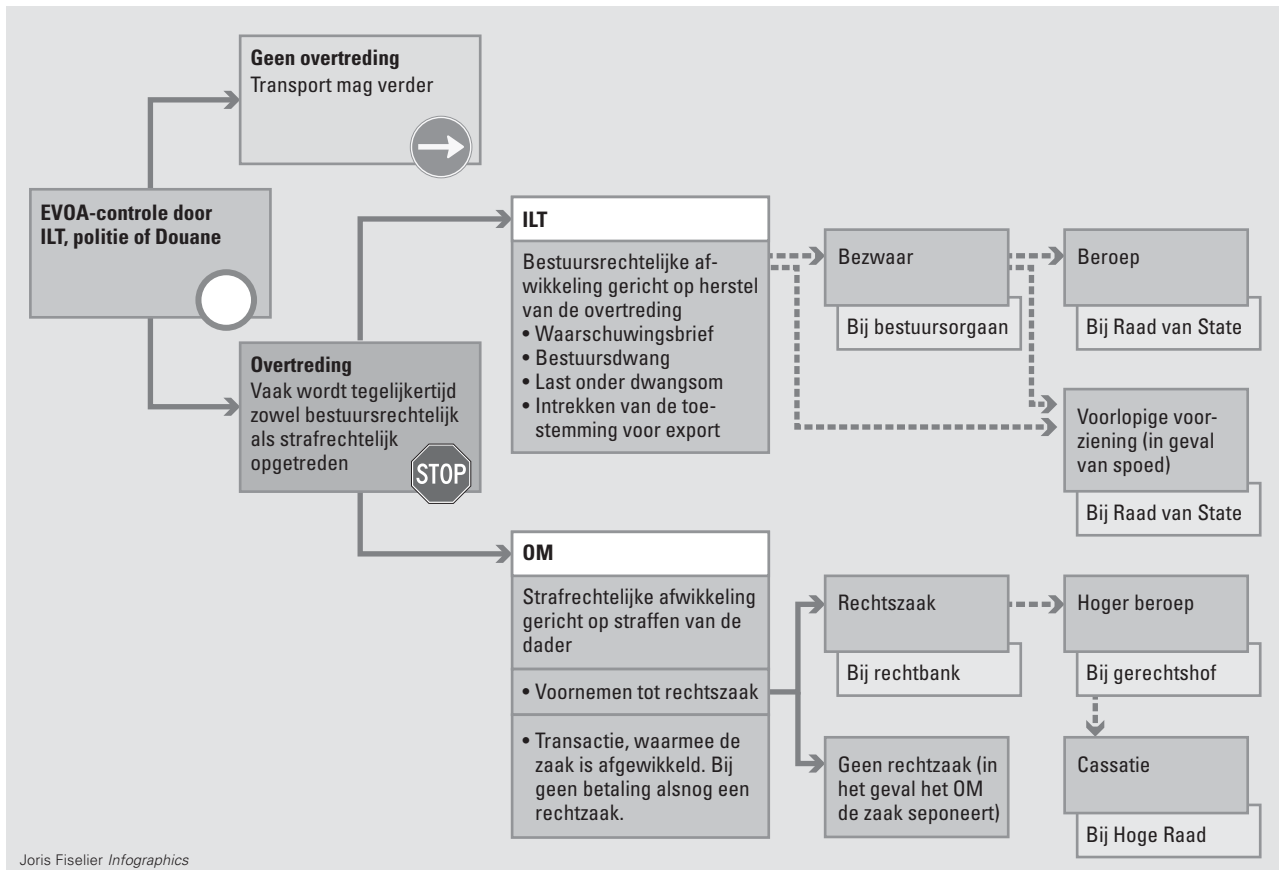
²¹ De informatiehuishouding van het Rijk, dat wil zeggen het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en opslag en/of archivering van informatie.

hoe plausibel de ontvangst- en verwerkingsmeldingen zijn: in hoeverre kunnen we ervan uitgaan dat wat hierin staat ook overeenkomt met de werkelijkheid?

4 AFWIKKELING OVERTREDINGEN

In dit hoofdstuk gaan we in op de afwikkeling van EVOA-overtredingen (zie figuur 5). In § 4.1 komt het bestuursrechtelijke traject aan bod. In § 4.2 behandelen we het strafrechtelijke traject. Daar gaan we ook in op het hoge septopcentage.

Figuur 5 Afwikkeling EVOA-overtredingen



4.1 Bestuursrechtelijk

De minister van IenM is volgens de Wet milieubeheer verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van de EVOA; ook mag de minister bestuursrechtelijke sancties opleggen. De inspecteur-generaal van de ILT voert deze taken voor de minister uit. De inspecteur kan voor de EVOA op drie manieren bestuursrechtelijk handhaven. Hij kan:

- bestuursdwang toepassen;
- een last onder dwangsom opleggen;
- de toestemming voor overbrenging intrekken (VROM-Inspectie, 2009).

Alleen last onder dwangsom opgelegd

In 2009 en 2010 zijn alleen lasten onder dwangsom opgelegd. In totaal is dit zestien keer gebeurd (opgave MIC). De ILT kan er ook voor kiezen te volstaan met een waarschuwingsbrief. In 2008 en 2009 zijn enige tientallen waarschuwingsbrieven verstuurd.²² Over 2008 is er geen informatie beschikbaar, omdat toen een nieuw automatiseringssysteem werd ingevoerd.

²² In 2009 waren het minimaal 11 waarschuwingsbrieven en in 2010 37. Dit aantal is vooral toegenomen, doordat het aantal verstuurd brieven beter werd geregistreerd.

Tegen de drie vormen van bestuursrechtelijk handhaven is bezwaar mogelijk bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Eventueel is, in laatste instantie, beroep mogelijk bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tussen 2008 en 2010 heeft de ILT vijf EVOA-zaken gewonnen en zes EVOA-zaken verloren.²³ Drie van de verloren zaken hielden verband met de vraag of er sprake is van een homogene afvalstof of van een mengsel. De andere drie zaken hielden verband met de overgang van de oude naar de nieuwe EVOA-regeling. In de genoemde periode heeft de ILT bij de civiele rechter vijf invorderingszaken gewonnen en één verloren.

4.2 Strafrechtelijk

4.2.1 Strafmaat

Overtredingen van de EVOA kunnen behalve bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk worden aangepakt via de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten (WED). Beide aanpakken kunnen ook tegelijkertijd worden ingezet. De WED bepaalt dat voor EVOA-*misdriften* een strafmaat geldt van een gevangenisstraf van maximaal zes jaar, een taakstraf of een geldboete van maximaal € 76 000 voor natuurlijke personen en van maximaal € 760 000 voor rechtspersonen. Voor EVOA-*overtredingen* stelt de WED een strafmaat van hechtenis van maximaal een jaar, een taakstraf of een geldboete van maximaal € 19 000. (alle bedragen per 1 januari 2010)

Als een verdachte de EVOA heeft overtreden, is het mogelijk hem een transactie aan te bieden in plaats van de zaak voor de rechter te laten komen. Het OM kan deze transactie aanbieden, maar ook het bestuur is hiertoe bevoegd en dan heet het een bestuurlijke transactie.²⁴ Het OM heeft aangegeven dat de bestuurlijke strafbeschikking niet aangewezen wordt voor alle EVOA-overtredingen, in elk geval niet voor illegale overbrenging.

Verschillende beslissingen over transacties

Opmerkelijk is dat de beslissingen over de hoogte van de aangeboden transactie sterk verschillen tussen de vier handhavingseenheden van het Functioneel Parket. Dit bemoeilijkt de taak van de controleurs van het KLPD; ze moeten steeds nagaan in welke regio ze zich bevinden om te bepalen welke sanctie valt te verwachten.

4.2.2 Kwaliteit processen-verbaal

Voor het OM is het van groot belang dat het van de netwerkpartners processen-verbaal krijgt van goede kwaliteit. Het proces-verbaal is immers de belangrijkste bouwsteen van het dossier voor de rechter. De kwaliteit van de aangeleverde EVOA-processen-verbaal verschilt echter sterk.

4.2.3 Afdoeningen strafrecht 2008–2010

Van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie te Rotterdam hebben we een overzicht ontvangen van alle afdoeningen van EVOA-zaken voor de periode 2008 tot en met 2010. Deze zijn verdeeld naar OM-afdoeningen (voornamelijk septs en transacties) en naar Zittende Magistratuur-afdoeningen (voornamelijk strafopleggingen en vrijspraken door rechters). Het gaat hierbij om zaken die uit heel Nederland bij het OM

²³ Omdat de focus op de handhaving ligt zijn de EVOA-zaken van Agentschap NL hier buiten beschouwing gelaten.

²⁴ De «Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke transactie milieudelicten» van het OM bevat niet-verplichtende richtlijnen voor het afdoen van milieudelicten waarvoor een transactie mogelijk is.

terecht zijn gekomen, dus niet alleen zaken die bij Rotterdam zijn aangedragen.

Afdoeningen OM

In tabel 1 staan de verschillende typen afdoeningen die onder het OM voorkomen en hoe vaak zij zijn voorgekomen in de periode 2008–2010.

Tabel 1 Typen afdoening bij het OM van EVOA-zaken in de periode 2008–2010

Wijze afdoening	Aantallen	Percentage
Transactie	215	64%
Sepot	106	31%
Samengevoegde zaken ¹	10	3%
Overig	7	1%
Totaal	338	100%

¹ Samenvoegen van verschillende strafbare feiten tot één strafzaak.

Het sepot en de transactie komen als typen afdoeningen bij het OM het meeste voor, zo blijkt uit de analyse. Het grootste deel van de OM-zaken (meer dan zes op tien is afgedaan met een transactie; iets meer dan drie op tien zaken zijn geseponneerd. Dit is opvallend veel, want het streven van het OM is om in maximaal 10% van alle zaken te seponeren. Het is niet bekend waarom dit in EVOA-zaken niet gelukt is.

Transacties in zes op tien EVOA-zaken

Ruim zes op de tien EVOA-zaken die het OM afdoet, worden afgedaan met een transactie. In ongeveer de helft daarvan gaat het om een bedrag tussen € 1 000 en € 2 000. Daarnaast zijn er relatief veel transacties voor een bedrag kleiner dan € 1 000 (ongeveer een kwart). De resterende transacties (ook ongeveer een kwart) zijn voor bedragen die (veel) hoger liggen dan € 2 000.

Hoog sepotpercentage niet verklaarbaar

Omdat het aantal sepoten ongebruikelijk hoog bleek, hebben we de sepotgronden uitgesplitst naar de algemene categorieën die het OM hiervoor hanteert. Uit deze analyse blijkt dat de drie meest voorkomende sepotgronden zijn dat:

- er «onvoldoende of niet overtuigend bewijs» was;
- «bestuurlijk ingrijpen prevaleert boven strafrechtelijk ingrijpen»;
- er sprake is van een «oud (niet-verjaard)»²⁵ feit.

Het komt vaker voor dat deze drie sepotgronden de «top 3» vormen. Uit de bestudering van de sepotgronden wordt dus niet duidelijk waarom het aandeel sepoten bij EVOA-zaken zo hoog ligt. Naar aanleiding van onze bevindingen onderzoekt het OM wat de precieze achtergrond is van het huidige sepotpercentage. De uitkomsten van dat onderzoek waren nog niet bekend ten tijde van het vaststellen van dit rapport. Wel is duidelijk dat een beleidswijziging van het OM ten aanzien van het niet aanwezig zijn van een bijlage VII document in zeventien gevallen tot een sepot leidde. Ook zonder deze zaken blijft er sprake van een hoog sepotpercentage.

Overigens hebben we eerder dit jaar onderzoek gedaan naar prestaties (en het aantal sepoten) in de strafrechtketen bij gewelds- en vermogensmisdrijven²⁶.

²⁵ Het OM heeft aangeven dat de categorie «bestuurlijk ingrijpen prevaleert» zich laat verklaren door een beleidswijziging over het niet aanwezig zijn van het bijlage VII-formulier, terwijl het rapport overigens aan alle regels voldoet. Als deze categorie buiten beschouwing wordt gelaten, daalt het sepotpercentage van 31% naar 26%.

²⁶ Voor nadere informatie hierover verwijzen we naar het rapport op www.rekenkamer.nl

Douane behoefte aan toelichting op seponering

De Douane vindt dat de terugkoppeling van het OM over de sepots beter kan. De Douane wordt altijd geïnformeerd over de afloop van de zaak, maar bij sepots wordt de reden niet altijd genoemd. Juist deze toelichting is voor de Douane echter belangrijk, omdat daar leer- en verbeterpunten uit te halen zijn. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een dossier dat werd geseponneerd omdat wettig bewijs ontbrak, maar het OM gaf daarbij niet aan waarom het wettelijk bewijs ontbrak.

Afdoeningen Zittende Magistratuur

Hieronder volgt een overzicht van de mogelijke manieren van afdoening en hoe vaak ze voor zijn gekomen in de periode van 2008 tot en met 2010. De meest voorkomende afdoening is een strafoplegging: dit is zo in ruim driekwart van de voorkomende zaken. Bij ongeveer een tiende van de afdoeningen is sprake van vrijspraak.

Tabel 2 Wijze van afdoening door Zittende Magistratuur in de periode 2008–2010

Wijze afdoening	Aantallen	Percentage
Dagvaarding nietig ¹	5	3%
OM niet ontvankelijk ²	3	2%
Vrijspraak	17	10%
Verwijzing naar ander forum	6	3%
Samengevoegde zaken ¹	1	1%
Strafoplegging	130	78%
Strafoplegging en/of maatregel	5	3%
Totaal	167	100%

¹ De dagvaarding voldoet dan niet aan de formele eisen die eraan gesteld worden.

² De oorzaken voor het niet-ontvankelijk verklaren van het OM zijn in deze zaken niet bekend. In algemene zin kunnen oorzaken o.a. zijn dat de verdachte eerder veroordeeld is voor hetzelfde feit, er al eerder geschikt is door het OM (transactie), er ongeoorloofde opsporingsmethodes zijn, of dat de redelijke termijn overschreden is.

Een nadere analyse van de strafoplegging is lastig, omdat een rechter vaak een combinatie van straffen oplegt. We volstaan daarom met de constatering dat de rechter in de meeste gevallen een (voorwaardelijke) boete oplegt.²⁷ In een zeer beperkt aantal gevallen is een werkstraf²⁸ of een voorwaardelijke gevangenisstraf²⁹ opgelegd.

Hoewel de zaak buiten de onderzoeksperiode valt, vermelden we hier toch dat de rechtbank in Rotterdam in november 2011 relatief hoge straffen heeft opgelegd in een EVOA-zaak: een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar, met aftrek van voorarrest, voor een natuurlijk persoon³⁰ en een boete van € 100 000 voor een rechtspersoon³¹. Ook heeft de rechter eind 2011 in de Probo Koala-zaak een geldboete van € 1 000 000 opgelegd voor het illegaal overbrengen van afvalstoffen naar Ivoorkust en voor het afleveren van gevaarlijke stoffen, in de wetenschap dat deze schadelijk waren voor de gezondheid, zie kader.³²

²⁷ Variërend van € 75 tot € 1 000 000.

²⁸ Variërend van 60 tot 120 uur.

²⁹ Variërend van 60 tot 180 dagen.

³⁰ Zaaknummer: LJN: BU4356, Rechtbank Rotterdam, 10/997513-06.

³¹ Zaaknummer: LJN: BU4360, Rechtbank Rotterdam, 10/997511-06.

³² LJN BU9237, Gerechtshof Amsterdam, 23-003334-10, Datum uitspraak: 23 december 2011.

De zaak Probo Koala

In juli 2006 kwam de tanker Probo Koala aan in de Amsterdamse haven met het doel een lading slops te lossen. Het bedrijf Trafigura, de eigenaar van het schip, wilde de slops aan boord van de tanker afgeven om te laten verwerken. Slops bestaan normaal gesproken uit een mengsel van waswater en olierestanten dat ontstaat wanneer de binnenkant van een tanker wordt schoongemaakt. Vanwege een op het schip uitgevoerde bewerking bevatte de slop ook caustic soda. De slops in de Probo Koala waren dus niet de lading, maar een afvalstof (en er was dus geen sprake van een afvaltransport in de zin van de EVOA). Tijdens het lossen van de ruim 550 m³ slops bleek dat de slops vele malen ernstiger vervuild waren dan Trafigura had aangegeven. Het ontvangende bedrijf wilde de slops slechts tegen hogere kosten in ontvangst nemen en verwerken.

De afgegeven slops (inmiddels 250 m³) werden teruggepompt in de tanker, omdat Trafigura een bedrijf in Ivoorkust bereid had gevonden om de slops in te nemen en te verwerken. Tijdens het teruggpompen realiseerde men zich niet dat er nu wél sprake was van een afvaltransport, omdat de slops aan boord van de Probo Koala werden gebracht en daarmee lading werden. Voor het transporteren van deze slops naar Ivoorkust geldt een verbod volgens de EVOA. Volgens het gerechtshof was Trafigura op de hoogte van de chemische samenstelling van de slops en heeft ze de slops illegaal uitgevoerd naar Ivoorkust. De gerechtshof heeft op 23 december 2011 een boete van € 1 000 000 opgelegd .

4.3 Conclusie

Het OM seponeert drie op de tien EVOA-zaken. Dat is ver boven de interne OM-norm van 10%. Wij hebben geen verklaring gevonden voor dit hoge percentage en vinden het zorgelijk omdat het of betekent dat EVOA-overtredingen onbestraft blijven of dat er tijd wordt besteed aan het opstellen van processen verbaal voor kansloze zaken. Wij bevelen de minister van VenJ aan de oorzaken van het sepotpercentage te analyseren en mogelijkheden te zoeken om het terug te dringen. Ook moeten de Douane en het KLPD beter geïnformeerd worden over de afloop van zaken zodat ze daarmee rekening kunnen houden bij het opstellen van nieuwe processen verbaal.

5 REACTIES BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De staatssecretaris van IenM en de staatssecretaris van Financiën hebben beiden op 30 augustus 2012 gereageerd op ons conceptrapport en de minister van VenJ op 19 september. Hieronder vatten wij de reacties van de bewindspersonen samen (§ 5.1). De volledige reacties staan op www.rekenkamer.nl. De reacties gaven ons aanleiding tot enkele redactionele aanpassingen aan de tekst en tot een aanvulling over de Strategische Milieukamer (in hoofdstuk 2). Ook gaven de reacties ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.2).

5.1 Reactie bewindspersonen

Reactie staatssecretaris van IenM

De staatssecretaris van IenM geeft in zijn reactie aan dat de algemene conclusie van het Algemene Rekenkamer hem tevreden stemt en de verdienste is van alle betrokkenen. Hij wijst daarbij ook op de inzet van de Strategische Milieukamer (SMK) wat hij verder toelicht in een bijlage bij zijn reactie.

De staatssecretaris wijst erop dat een aantal verbeterpunten die voortkomen uit onze conclusies, ook tijdens een intern onderzoek van de ILT in 2010 is geconstateerd en dat reeds de nodige stappen ter verbetering in gang zijn gezet.

Om het zicht op het effect van de handhavingsactiviteiten te verbeteren wordt het systeem Inspectievew opgezet. Dat biedt de mogelijkheid om digitaal informatie uit te wisselen tussen verschillende inspectiediensten. Inspanningen van de handhavingspartners kunnen zo systematisch worden geregistreerd en er kan beter op worden gereageerd. Daarnaast verwacht de staatssecretaris dat met het landelijk invoeren van het nieuwe handelsregister, in 2014, er ook op bedrijfsniveau beter zicht komt op het effect van de handhaving. In afstemming met de SMK zal de staatssecretaris ook bekijken hoe zo effectief mogelijk gebruikgemaakt kan worden van internationale bedrijfsreferentie bestanden (zie passage over de SMK).

De staatssecretaris merkt op het toezicht risicogericht wordt ingezet, waardoor hij geen algemeen geldende uitspraken kan doen over de effecten van handhaving en nalevingsgedrag, alleen over de effectiviteit bij risicostromen.

In reactie op onze aanbeveling onderzoek te laten doen naar het functioneren van de gehele EVOA-keten en de realisatie van de EVOA-doelen merkt de staatssecretaris op dat hij aanneemt dat dit alleen kennisgevingsplichtige transporten betreft. Omdat de taken die daarmee verband houden per 1 januari 2013 overgaan van Agentschap NL naar de ILT verwacht hij dat de kennis die bij vergunningverlening beschikbaar is over afvaltransporten makkelijker gedeeld wordt met de toezichthouder waardoor het risicogerichte toezicht verder zal verbeteren. Ook is de ILT reeds samenwerking aangegaan met de autoriteiten van de belangrijkste landen van bestemming, waardoor ook informatie over de uiteindelijke verwerking van afvalstromen kan worden verkregen. Daarnaast is de douane gevraagd voor bepaalde transporten zogenoemde Controles Na Uitvoer te verrichten. Ook deze controles, die veelal met hulp van de buitenlandse douane autoriteiten worden verricht, geven een beter beeld

van het einde van de keten. Verder zullen ook de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van de strafrechtelijke handhaving leiden tot beter zicht op het functioneren van de keten en de mate waarin EVOA doelen worden gerealiseerd.

Strategische Milieukamer

In de bijlage over de SMK merkt de staatssecretaris op dat handhaving van de EVOA één van de thema's is die bij de SMK op de agenda staan. De SMK zal ons rapport daarom gebruiken voor het richten van de (strafrechtelijke) handhaving.

De SMK onderschrijft onze conclusie dat er mogelijkheden zijn voor verdergaande strategische samenwerking, bij voorbeeld in vorm van het opstellen van gezamenlijke risicoanalyses en het bevorderen van informatie-uitwisseling. De staatssecretaris geeft aan dat de SMK op dit terrein reeds de nodige initiatieven heeft genomen. Zo is in het kader van de criminaliteitsbeeldanalyse milieu opdracht gegeven tot het verrichten van een zogenaamde dieptestudie naar criminaliteit binnen de keten van internationale afvalstromen. Verder is in 2012 onderzoek verricht onder voor EVOA-feiten veroordeelde (rechts)personen om zicht te krijgen op de effectiviteit van de strafrechtelijke interventie. Naar verwachting zullen de uitkomsten van deze onderzoeken nog dit jaar worden aangeboden aan de SMK.

De staatssecretaris wijst in de bijlage over de SMK ook naar het door ons genoemde onderzoek van het OM naar de achtergronden van het sepotpercentage in EVOA-zaken. Dat onderzoek zal volgens de staatssecretaris een indicatie van de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving van de EVOA kunnen geven en zal, na afronding, aan de SMK worden voorgelegd.

Ook gaat de staatssecretaris in de bijlage in op de proefopstelling Zware (inter)nationale milieucriminaliteit (zie ook § 2.4). Hij merkt op dat een evaluatie van de proefopstelling op 25 september 2012 aan de Stuurgroep versterking strafrechtelijke milieuhandhaving wordt gepresenteerd en daarna aan de bewindspersonen van VenJ, lenM en EL&I. De SMK zal de samenwerking, die al op operationeel plaatsvindt, op strategisch niveau bestendigen.

Ter ondersteuning van de internationale samenwerking op het terrein van handhaving van de EVOA heeft de Politie, (deels) medegefinancierd door de ILT, besloten tot het (opnieuw) aanstellen van een liaisonofficier bij Interpol ten behoeve van de bestrijding van internationale milieucriminaliteit. Voorts zal de (internationale) bestrijding van EVOA-criminaliteit kwalitatief worden ondersteund door de formalisering van de samenwerking in IMPEL-verband en de ontwikkeling van een database die jurisprudentie uit en beleid van de verschillende Europese lidstaten zal ontsluiten.

Deze verschillende activiteiten laten volgens de staatssecretaris zien dat op de verschillende terreinen van handhaving van de EVOA voortdurend wordt samengewerkt. De SMK neemt daarin de rol als strategisch overlegorgaan op zich en zal die rol in de toekomst uitbreiden, waarbij ze onze bevindingen ter harte neemt.

Reactie van de staatssecretaris van Financiën

De reactie van de staatssecretaris van Financiën spitst zich toe op de rol van de Douane in de handhaving van de EVOA.

Hij onderschrijft onze aanbeveling aan de drie betrokken bewindspersonen om gezamenlijk te werken aan een informatiehuishouding die beter past bij de EVOA en die inzicht geeft in de effecten van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten en in het effect van het geheel aan handhavingsactiviteiten. Dat geldt ook voor onze aanbeveling dat de bewindspersonen de risicotaxaties verder kunnen verfijnen door naast gegevens van de Douane ook andere informatiebronnen te gebruiken. De staatssecretaris geeft aan dat de Douane graag een bijdrage levert aan de initiatieven die het Ministerie van IenM op dit terrein ontplooit.

De Douane werkt in dit verband nu al aan oplossingen om de in ons rapport genoemde systeembeperkingen weg te nemen. Dit zal volgens de staatssecretaris bijdragen aan een betere informatiehuishouding, waardoor het inzicht in het effect van de handhavingsactiviteiten kan verbeteren.

De staatssecretaris gaat verder in op onze constatering dat de twee verschillende wettelijke kaders waarmee de Douane te maken heeft, het EVOA-toezicht belemmeren. Hij is met ons van mening dat het verschil tussen de EVOA-verordening (waarin wordt uitgegaan van de uiteindelijke bestemming) en de Douanewetgeving (waarin wordt uitgegaan van het eerstvolgende land van bestemming) tot complicaties kan leiden bij de handhaving. Hij merkt daarbij op dat deze omissie alleen door aanpassingen in wetgeving en via Europese (DG-Taxud en DG-Milieu) en mondiale instellingen (Wereld Douane Organisatie en Wereldhandelsorganisatie) volledig is op te lossen. Vooral nog is in Nederland gekozen voor een pragmatische oplossing, waarbij de Douane in samenspraak met ILT controles na uitvoer verricht. De staatssecretaris geeft aan dat deze controles een rol blijven spelen in het EVOA-toezicht, naast de maatregelen die de ILT op dit gebied treft overeenkomstig onze opmerking in het rapport.

Reactie minister van VenJ

De minister van VenJ geeft in zijn reactie aan dat onze algemene conclusie hem tevreden stemt. Evenals de staatssecretaris van IenM heeft hij de reactie van de SMK bij zijn reactie gevoegd.

De minister deelt onze zorg over het hoge sepotpercentage van de EVOA-zaken. In SMK-verband is reeds een onderzoek gestart naar de achtergronden daarvan. Het onderzoek wordt voor het eind van het jaar afgerond en de uitkomsten worden door de SMK gebruikt voor het verbeteren van de strafrechtelijke handhaving. In dat kader wordt ook onze constatering dat de terugkoppeling over EVOA-zaken door het OM aan ILT, KLPD en Douane niet specifiek genoeg is, opgepakt.

Naar aanleiding van onze aanbeveling dat de bewindspersonen gezamenlijk werken aan een betere informatiehuishouding geeft de minister aan dat deze samenwerking reeds gestalte krijgt door het realiseren van het systeem Inspectievew.

De minister merkt verder op er vanaf 2006 eerst in het kader van het project «Proeftuin Nodale Oriëntatie Milieu» en later in het kader van de proefopstelling Zwarte (inter)nationale milieucriminaliteit al wordt samengewerkt tussen OM, politie, ILT, Douane en de DCMR Milieudienst

Rijnmond. De resultaten van dit samenwerkingsverband worden in het najaar van 2012 verwacht.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de bewindspersonen de centrale bevindingen van ons onderzoek onderschrijven en dat ze aangeven reeds stappen te hebben gezet ter verbetering van de handhaving van de EVOA. Hieronder gaan wij in op een aantal specifieke punten uit de reacties

Zicht krijgen op effect handhaving

De hiervoor genoemde verbeteringen in de ICT bieden perspectief op een beter zicht op het effect van de handhaving. Dat geldt ook voor de onderzoeken die de SMK en het OM laten uitvoeren. De staatssecretaris van IenM merkt bij onze aanbeveling om te laten onderzoeken hoe de EVOA-keten als geheel functioneert op, dat onze tekst suggereert dat het onderzoek zich moet richten op kennisgevingsplichtige transporten. Wij zijn echter geen voorstander van een dergelijke inperking. Voor een totaal beeld zijn immers ook de transporten van belang die plaatsvinden volgens de Bijlage VII-procedure. Wij vinden het jammer dat de staatssecretaris geen gevolg geeft aan onze aanbeveling. Uit zijn reactie constateren wij dat hij verwacht dat de overdracht van taken van Agentschap NL naar de ILT er in combinatie met de bestaande netwerken, Controles Na Uitvoer door de Douane en lopend onderzoek, voldoende inzicht op zullen leveren. Niettegenstaande het belang daarvan willen wij toch pleiten voor een ketenonderzoek. Het risico bestaat dat uit de diverse losse onderzoeken geen samenhangend beeld wordt samengesteld en dat overdrachtsmomenten in de keten onvoldoende aandacht krijgen.

Sepotpercentage

We hebben met genoeg kennisgenomen van het feit dat nog dit jaar een onderzoek wordt afgerond naar de achtergronden van het hoge sepotpercentage en dat de uitkomsten zullen worden gebruikt voor het verbeteren van de strafrechtelijke handhaving. We vinden het belangrijk dat de te nemen maatregelen zijn gebaseerd op een gedegen analyse van de problematiek en zullen met belangstelling volgen tot welke verbeteringen die analyse gaat leiden.

Ten slotte

Naar aanleiding van de overdracht van werkzaamheden van Agentschap NL naar de ILT willen wij tot slot nog opmerken dat het van belang is dat de ILT een heldere scheiding aanbrengt tussen vergunningverlening en toezicht.

BIJLAGE 1 WERKWIJZE BIJ TWEE VEELVOORKOMENDE OVERTREDINGEN

Handhavingsprocedure als geen bijlage VII aanwezig is

Als er bij een transport ten onrechte geen bijlage VII-formulier aanwezig is, noemt de EVOA dit transport een illegale overbrenging. Dit staat benoemd in artikel 2.35 sub giii van de EVOA. De Wet milieubeheer verwijst naar dit EVOA-artikel in artikel 10.60 lid 2. Begaat de opdrachtgever van het transport deze overtreding? Dan krijgt hij eerst de gelegenheid om alsnog het bijlage VII-formulier aan te leveren. Dit duurt doorgaans enkele uren. Levert de eigenaar binnen de gestelde termijn de (juiste) bijlage VII? Dan mag het transport zijn weg vervolgen (zonder proces-verbaal). Wel ontvangt de ontdoener een waarschuwingsbrief van de ILT.

Bijlage VII-formulier komt niet binnen gestelde termijn

Als de eigenaar het bijlage VII-formulier niet binnen de gestelde termijn kan leveren, maakt de handhaver (meestal Douane of KLPD) een proces-verbaal op. Ook wordt er bestuursrechtelijk opgetreden, waarbij twee mogelijkheden zijn:

- A. Het transport wordt tegengehouden totdat het voldoet aan de wettelijke voorschriften.
- B. Het transport wordt tegengehouden totdat de eigenaar van het afval er (al dan niet vrijwillig) voor zorgt dat het afval teruggaat naar het land van herkomst.

Soms waarschuwingsbrief afdoende

Sommige overtreders ontvangen naast het proces-verbaal ook een waarschuwingsbrief. Dit gebeurt als de overtreding niet doelbewust is begaan, het (kennelijk) een incident betreft, de overtreding gering van omvang is, de overtreding begaan is door een goed nalevende overtreder én de overtreder meteen afdoende maatregelen heeft getroffen.

Omstandigheden minder gunstig: last onder dwangsom

Als de overtreder niet in aanmerking komt voor een waarschuwingsbrief, kan bestuursrechtelijke worden opgetreden door middel van een (voornemen tot) last onder dwangsom of door bestuursdwang. Ook wordt de overtreder gestraft via een strafrechtelijke procedure en het wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel wordt weggenomen. Deze overtreding is een categorie 1-overtreding van de Wet op de economische delicten (WED). Dit betekent dat de overtreder een boete moet betalen.

Handhavingsprocedure als geen kennisgeving aanwezig is

Als er bij een transport ten onrechte geen kennisgeving aanwezig is, noemt de EVOA dit transport een illegale overbrenging. Dit staat benoemd in artikel 2.35 sub a en/of b van de EVOA. De Wet milieubeheer verwijst naar dit artikel in artikel 10.60 lid 2. Begaat de eigenaar van het afval deze overtreding? Dan moet het afval terug naar het land van herkomst (retourzending). Hier kan de ontdoener vervolgens alsnog een kennisgevingsprocedure volgen.

Sommige overtreders ontvangen waarschuwingsbrief

Bij deze overtreding maakt de handhaver een proces-verbaal op en er vindt bestuursrechtelijke handhaving plaats (net zoals bij een ontbrekend bijlage VII-formulier). In sommige gevallen stuurt de ILT een waarschuwingsbrief. Dit doet ze als de overtreding niet doelbewust is begaan, het (kennelijk) een incident betreft, de overtreding gering van omvang is, de

overtreding is begaan door een goed nalevende overtreder én de overtreder meteen afdoende maatregelen heeft getroffen.

Als de overtreder niet in aanmerking komt voor een waarschuwingsbrief, treedt de handhaver opnieuw bestuursrechtelijk op. Hierbij noemt hij het voornemen tot last onder dwangsom of een bepaalde vorm van bestuursdwang. Ook wordt de overtreder gestraft via een strafrechtelijke procedure en het wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel wordt weggenomen. Deze overtreding is een categorie 1-overtreding van de WED. Dit betekent dat de overtreder een boete moet betalen.

BIJLAGE 2 AANTALLEN CONTROLES

In deze bijlage geven we een kwantitatief overzicht van de EVOA-controles van de Douane, Politie en ILT (voormalig VI en voormalig IVW). Zoals aangegeven in § 2.3.4. bestaan er verschillen tussen de rapportages van de drie handhavingspartners. De verschillen ontstaan omdat er meerdere mogelijkheden zijn om rekening te houden met de in de databestanden aanwezige ruis. Zo kunnen controles waarvan het type overbrenging (binnenlands transport of grensoverschrijdend) niet bekend is buiten beschouwing worden gelaten of toch worden meegeteld bij de uitgevoerde controles. Bij het aantal overtredingen kan er verschil bestaan tussen overtredingen die direct zijn geconstateerd en overtredingen die pas na beoordeling door specialisten aan het licht kwamen. Zoals besproken in hoofdstuk 2 neemt de ILT de meer complexe EVOA-zaken over van de handhavingspartners. Naar aanleiding van signalen heeft de ILT in 2009 en 2010 respectievelijk 251 en 263 EVOA-zaken behandeld. De overgrote meerderheid hiervan is overgenomen van de partners.

Tabel II.1 Controles door de Douane waarbij het onderdeel afvalstoffen is geraakt en het aantal geconstateerde onregelmatigheden

	Uitgevoerde controles waarbij onderdeel «afvalstoffen» is geraakt	EVOA- onregelmatig- heden ¹	EVOA-controles	Niet-conform EVOA
	OpgaveDouane		Opgave ILT	
2008	7 664	146	Geen informatie	Geen informatie
2009 ²	5 915	182	4 389	168
2010	5 238	145	5 238	145

¹ Gezien de uiteenlopende aard van de controles in de verschillende douaneprocessen, die in het evaluatieverslag van 2010 van de douane nader worden toegelicht, kan het totaal van de onregelmatigheden niet zonder meer worden gerelateerd aan het totaal van de controles.

² Over het jaar 2009 rapporteert de ILT 4 389 controles, terwijl de Douane aan de AR een aantal van 5 976 rapporteert. Deze verschillen worden veroorzaakt door de gehanteerde selectiecriteria. Omdat de ILT geen cijfers rapporteert over 2008 volgen we voor deze tabel de opgave van de Douane. Voor 2010 zijn er geen verschillen.

Bron: opgave ILT en opgave Douane.

Tabel II.2 EVOA-controles door KLPD en regiokorpsen in 2008, 2009 en 2010 (wegverkeer, binnenvaart en spoor)

	EVOA-controles ¹	Processen verbaal / waarschuwingen ²	EVOA-controles	Niet-conform EVOA
	Opgave Politie		Opgave ILT	
2008	1 187	67 / 85	Geen informatie	Geen informatie
2009	1 075	91 / 76	897	70
2010	920	50 / 83	882	105

¹ Exclusief controles waarbij onbekend is of het om binnenlands of internationaal transport gaat; inclusief controles waarvan de uitkomst onbekend is.

² Inclusief overtredingen die pas zijn geconstateerd bij de verwerking van het registratieformulier Exclusief overtredingen VIHB.

Bron: opgave KLPD en opgave ILT.

Tabel II.3 Aantal bedrijfsbezoeken door de VI (nu ILT) en controles wegverkeer door de VI en IVW (nu ILT) in het kader van de EVOA

	Aantal bedrijfsbezoeken i.v.m. EVOA is	Controledagen wegverkeer met andere partners dan Politie of in Internationaal verband ¹	Controledagen wegverkeer zelfstandig door VI	Voertuigcontroles door IVW gericht op transportwetgeving en Wet vervoer gevaarlijke stoffen, waarbij ook gecontroleerd is op de EVOA.	
				controles	overtredingen
2009	47	11	5		
2010	75	14	3	454	61
2011	125	13	3	363	60

¹ Circa 5 voertuigcontroles per controledag.

Bron: opgave ILT.

BIJLAGE 3 NORMEN

De hoofdnorm die wij in het onderzoek hanteren is dat wordt voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de EVOA en de nadere uitwerking daarvan in de nationale wet- en regelgeving. Daarnaast zijn we nagegaan of wordt voldaan aan een aantal algemene eisen die de Algemene Rekenkamer stelt aan toezicht en handhaving.³³

- Het toezicht is onafhankelijk en deskundig en bestaat zowel uit informatieverzameling, als oordeelsvorming en interventie.
- Het object van toezicht moet volledig worden afdekt. Daartoe moet er een overzicht zijn van wet- en regelgeving en de te controleren objecten, een nalevingsniveau, een handhavingsbeleid, een activiteitenplan en een risicoanalyse.
- Er moet inzicht zijn in de inspectieactiviteiten en het effect daarvan.
- Het handhavingsbeleid moet periodiek worden geëvalueerd.
- Veel voorkomende overtredingen moeten worden besproken met het veld. Organisaties die veelvuldig in overtreding zijn dienen extra aandacht te krijgen.
- Handhavingsactiviteiten moeten worden afgestemd met opsporingsactiviteiten (en vice versa).

³³ Zie bijvoorbeeld onze rapporten Milieuvuiling door Zeeschepen, Handhaving door Rijksinspecties, Handhaven en gedogen en Kaders voor toezicht en verantwoording (Algemene Rekenkamer, 2001; 2002; 2005; 2008).

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Adw	Algemene Douanewet
AEO	Authorized Economic Operation
ANPR	Automatic number plate recognition
CNU	Controle na uitvoer (door Douane)
DGMI	Directoraat-generaal Milieu en Internationaal (Ministerie van IenM)
EVOA	Europese verordening voor de overbrenging van afvalstoffen
FP	Functioneel Parket, onderdeel van het OM
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IMPEL	Europees netwerk voor de implementatie en handhaving van milieuwet- en regelgeving
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport, inspectie van het Ministerie van IenM, waarin VI en IVW zijn gefuseerd
IOD	Inlichtingen en Opsporingsdienst
ITC	Integrale transportcontrole (door KLPD)
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat (vanaf 1 januari 2012 samen met de VI gefuseerd in ILT)
KLPD	Korps landelijke politiediensten
LAP	Landelijk Afvalbeheerplan
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
SMK	Strategische Milieukamer
TFS-EA	Transfrontier Shipment of Waste Enforcement Actions, internationale handhavingsacties, onderdeel van Impel
VGEM	VGEM-taken zijn niet-fiscale douanetaken voor veiligheid, gezondheid, economie en milieu
VI	VROM-inspectie (vanaf 1 januari 2012 samen met de IVW gefuseerd in Inspectie Leefomgeving en Transport)
VIM	VROM-Inspectie Meldpunt (onderdeel van de VI)
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Eind 2010 is het Ministerie van VROM opgegaan in het Ministerie van IenM
VROM-IOD	Inlichtingen en Opsporingsdienst van het (voormalig) Ministerie van VROM
WED	Wet op de economische delicten

LITERATUUR

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2001). *Milieuvervuiling door zeeschepen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 040, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2002). *Handhaving door rijksinspecties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 271, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Handhaven en gedogen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 050, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2011a). *Bestrijding van accijnsfraude bij alcohol en tabak. EU-beleid: naleving en effecten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 276, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Gespreksverslag VROM Inspectie d.d. 11 mei 2011*.

IenM (2011a). *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 4 juni 2012 aan de Tweede Kamer inzake de aanpak van het chemisch bijmengen van stookolie*. v. Tweede Kamer, 30 872, nr. 111. Den Haag: Sdu.

IenM (2011b). *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 25 augustus 2011 aan de Tweede Kamer inzake het Landelijk afvalbeheerplan*. Tweede Kamer, 30 872, nr. 79. Den Haag: Sdu.

IMPEL (2011). *IMPEL-TFS Enforcement Actions II. Enforcement of EU Waste Shipment Regulation «Learning by doing» (final report)*.

Ridder, J. de, M.J. Schol & N. Struiksma (2009). *Grip op milieuzaken. Evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 22 343, nr. 236.

Rijk, R. de (2011). « The Isolation of Dutch Environmental Criminal Law » . In: *Eucrim*, 2011/4, p. 162–167.

Justitie (2009). *Brief van de minister van Justitie d.d. 24 juni 2009 inzake de evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 22 343, nr. 236. Den Haag: Sdu.

KLPD (2008). *Criminaliteit bij internationale afvalstromen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008*. Zoetermeer: eigen beheer.

VROM-Inspectie (2009). *VROM-Inspectie procedure Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (VIP EVOA)*. Den Haag: VROM Inspectie.

VROM-Inspectie (2010). *Handhaving van de EVOA bij de export van kunststofafval in 2009*. Den Haag.

VROM-Inspectie (2011a). *Analyse EVOA-zaken 2009 en 2010 (Versie 3, d.d. 01-12-2011)*. Den Haag:

VROM-Inspectie (2011b). *Evaluatie en vooruitblik ketenproject elektrische en elektronische apparaten*. Den Haag.

VROM-Inspectie & MWH (2011). *Evaluatie handhaving EVOA 2007–2010*. Den Haag: eigen beheer.

VROM (2008). De tijd is rijp (advies van de commissie Mans, commissie herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie-Mans). Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 22 343, nr. 201. Den Haag: Sdu.

VROM (2009). *Landelijk afvalbeheerplan 2009–2021, Naar een materiaalketenbeleid*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 30 872, nr. 49. Den Haag: Sdu.

VROM Inspectie (2009). *Rapportage marktverkenning PRIMO EVOA*

WCO (2009). Operation Demeter. *Executive Summary*. Brussel: WCO.

Wet- en regelgeving, internationale verdragen en OESO-besluiten

Besluit van de OESO-Raad van 14 juli 2001 C(2001)107 inzake de herziening van Besluit C(1992)39 van 30 maart 1992 betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing.

Regeling EG-verordening Overbrenging van Afvalstoffen, Staatscourant, 2007, nr. 130.

Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (Voor de EER relevante tekst)

Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering.

Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen).³⁴

Wet van 22 juni 1950, houdende vaststelling van regelen voor de opsporing, de vervolging en de berechting van economische delicten (Wet op de economische delicten).

Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne (Wet milieubeheer).

³⁴ De Verordening (EG) 1013/2006 heeft op 12 juli 2007 de Verordening (EG) 259/93 vervangen.